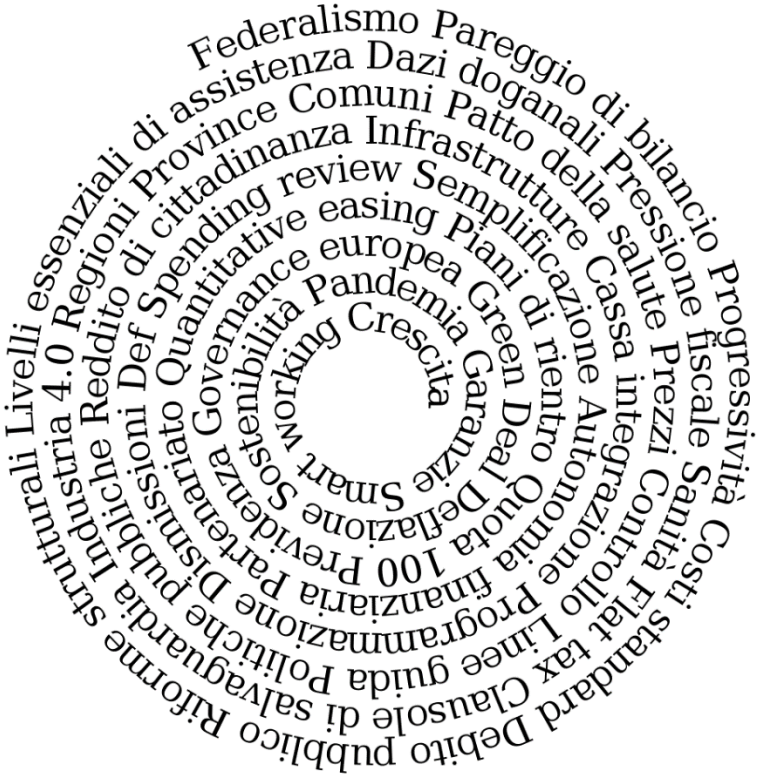
-------- CORTE DEI CONTI --------

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica



2020

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica

2020

Il Rapporto si basa sui dati disponibili al 30 aprile 2020 ed è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 15 maggio 2020.
È stato redatto da: Vincenzo Chiorazzo, Maria Letizia D'Autilia, Enrico Flaccadoro, Lucia Marra e Massimo Romano.
Vi hanno contribuito: Paolo Liberati, Enza Maltese, Renato Manzoni, Lucia Mauta, Maria Grazia Pazienza, Nicoletta Rizzi e Prometeia S.p.A.
Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Daniela Buzzi, Rosanna Vasselli. Alcune elaborazioni sono state realizzate con il contributo di Daniele Tassa.
Un ringraziamento va a Giampiero Gallo e Maurizio Pala per i sempre preziosi commenti e suggerimenti.
L'editing è stato curato da Marina Mammola, Giuseppina Scicolone e Giuliano Nolè.

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI 1

PARTE PRIMA
ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI ALLA PROVA DELLA CRISI SANITARIA 37
L'ambiente economico 37
I conti pubblici nelle stime dello scorso autunno 57
Il Consuntivo 2019 70
Il nuovo quadro di previsioni a legislazione vigente del DEF 2020 72
Il quadro con nuove politiche 74
I saldi strutturali 75
Il debito 80
Appendice 1 – Il "Bonus 80 euro" e i suoi sviluppi normativi 87
Appendice 2 – I provvedimenti di attuazione della legge di bilancio 2020 94

PARTE SECONDA
I TEMI DELLA POLITICA FISCALE

IL SISTEMA DI CONTRASTO DELL'EVASIONE ED ELUSIONE 105
Le misure di contrasto delle violazioni più gravi 105
Le misure a salvaguardia delle basi imponibili 109
Le misure per la "*tax compliance*" 111

LE SPESE FISCALI: TRA INFORMAZIONE E VALUTAZIONI 115
Sommario e conclusioni 115
Le spese fiscali: definizioni e classificazioni 116
Tendenze internazionali 123
L'individuazione delle spese fiscali in Italia 125
Un approfondimento sulle imprese 137
Perché è così difficile riformare le spese fiscali? 148
Considerazioni conclusive 150

LA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI: CRITICITÀ E PROSPETTIVE 151
Sommario e conclusioni 151
La finanza regionale 152
La finanza comunale 164
Finanza centrale e finanza territoriale 175

PARTE TERZA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

LA SPESA PER LA PREVIDENZA 181
Introduzione 181
L'andamento della spesa 181
Quota 100 tra stime ufficiali e dati di consuntivo: una rilettura 189
Le misure previdenziali della legge di bilancio per il 2020 201
Il settore pensionistico dopo Quota 100 204
Focus – Le risposte dei territori a Quota 100 alla luce delle caratteristiche economiche delle Province: alcune prime evidenze 223

LA SPESA PER L'ASSISTENZA 235
Introduzione 235
La spesa nel 2019: consuntivi e tendenze 236
Il reddito di cittadinanza un anno dopo il varo: un primo bilancio 239
Le politiche per l'assistenza e la legge di bilancio per il 2020 256
Conclusioni 264
Focus - Il Reddito di cittadinanza e i suoi effetti sulla distribuzione del reddito e la povertà: alcune prime valutazioni 273

LA SANITÀ E IL NUOVO PATTO DELLA SALUTE 285
La sanità alla prova del Covid-19 286
La spesa per la sanità tra vincoli finanziari e nuove necessità 287
Le dotazioni organiche e la spesa per il personale 299
La riduzione delle strutture di ricovero e l'assistenza territoriale 310
Gli investimenti in sanità 321
Un primo sguardo ai risultati del 2019 327
Il monitoraggio dei LEA 350
La spesa per investimenti nel 2019 367
Appendice 1 – Il nuovo Patto della salute 2019-2022 (intesa dicembre 2019) 371
Appendice 2 – I progetti in campo sanitari in corso di realizzazione al 31 dicembre 2019 376
Appendice 3 – I risultati regionali 382

PARTE QUARTA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI 389
I pagamenti per spesa di investimento nel 2019 389
Il quadro finanziario e regolatorio della spesa per investimenti nel 2019
Gli impegni per investimenti nelle RSO nella vigenza delle regole sul pareggio di bilancio 397
Le prospettive per il 2020 406

LE OPERE PUBBLICHE PER LE INFRASTRUTTURE AMBIENTALI 417
Premessa 417
La pianificazione delle infrastrutture ambientali 419
Gli interventi di emergenza per il dissesto 423
La realizzazione delle opere ambientali: cosa c'è in cantiere e quale vale? 424
Conclusioni 434
Appendice 1 – I tempi di realizzazione delle opere 437

GLI INVESTIMENTI PER LA RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA E L'EFFICIENZA ENERGETICA TRA PUBBLICO E PRIVATO 443
Premessa 443
L'efficientamento energetico nel quadro delle politiche europee 444
Investimenti in efficientamento energetico in Italia: le principali misure 449
Gli investimenti in efficientamento delle Amministrazioni pubbliche 451
Le Amministrazioni territoriali 457
Numerosità e valore finanziario delle opere 465
Avanzamento finanziario 469
L'efficientamento energetico nell'edilizia residenziale 474
Le imprese e la propensione all'efficienza energetica 478
Conclusioni 481

INDICE DEI RIQUADRI

2018 – Obiettivi e risultati 76
Legge di bilancio 2020 – provvedimenti approvati 100
Investimenti delle Amministrazioni centrali (comma 14 e seguenti) 101
Le agevolazioni agli investimenti delle imprese 138
La valutazione dell'efficacia delle tax expenditure 144
Il finanziamento delle funzioni fondamentali delle regioni a statuto ordinario a regime 154
Il Fondo di solidarietà comunale 171
La capacità fiscale standardizzata 174
Età "standard" ed età effettiva di pensionamento: il confronto internazionale dell'OCSE 211
Le risorse per Quota 100 e Reddito di cittadinanza appostate nel bilancio dello Stato: una ricostruzione dei movimenti per capitoli e piani di gestione 213
Opzione Donna – anno 2019 218
Azioni di ricerca del lavoro e ruolo dei Centri per l'impiego. Quali cambiamenti con il reddito di cittadinanza? 267
La spesa sanitaria a carico dei cittadini: i dati della tessera sanitaria 291
Le misure per il potenziamento delle dotazioni di personale, delle strutture, delle attrezzature e dei dispositivi medici per il Covid-19 295
Gli interventi per i medici di medicina generale e le altre specializzazioni 307
Gli interventi a sostegno del potenziamento del patrimonio edilizio e tecnologico sanitario 323
Gli strumenti per la gestione della spesa 331
I tetti alla spesa farmaceutica e ai dispositivi medici nel 2019 336
Il tetto sui dispositivi medici 339
Il nuovo sistema di garanzia dei LEA 351
La mobilità extra-regionale: un esame del fenomeno nel 2018 361
Liste di attesa 364
I provvedimenti attuati nel 2019 per il rilancio degli investimenti locali 399
Le principali novità dello "Sblocca cantieri" in tema di contratti pubblici 404
Le misure della legge di bilancio 2020 per il rilancio degli investimenti locali 411
Il Clean energy package *è composto dai seguenti atti legislativi* 445
Principali politiche e misure attuali per l'energia e il clima relative alla "dimensione efficientamento energetico (ad esclusione dei trasporti)" 451
Gli interventi ammessi al programma 454
Le risorse per l'efficientamento energetico 461
L'EPC secondo Eurostat 464
Misure nella legge di bilancio 2020 476

SINTESI E CONCLUSIONI

Economia e conti pubblici alla prova della crisi

Il contesto economico

1. *L'eccezionale evento pandemico di inizio 2020 si iscrive in un contesto macroeconomico già segnato da un marcato rallentamento e caratterizzato, nell'ultimo scorcio del 2019, da un quadro internazionale denso di incertezze e solo marginalmente rassicurato da alcuni passi avanti nei rapporti commerciali tra USA e Cina. Secondo le valutazioni del Fondo monetario internazionale dello scorso gennaio, nel 2020 l'espansione del commercio mondiale avrebbe potuto riprendere vigore rimanendo però al di sotto del 3 per cento (dall'1 nel 2019) mentre la crescita mondiale avrebbe consolidato i livelli conosciuti nel 2019 (intorno al 3 per cento). In tale quadro, si prefiguravano condizioni relativamente stabili dell'inflazione, con tassi di variazione dei prezzi al consumo poco sopra l'1,5 per cento nelle economie avanzate e in leggera accelerazione. Non dissimile da tale scenario era quello elaborato dai previsori di mercato e dagli altri principali organismi internazionali, quali OCSE e Commissione europea.*

2. *Per quanto riguarda l'Italia, le previsioni ufficiali di cui alla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre, poi confermate nel Documento Programmatico di Bilancio, scontavano una ripresa modesta, con la crescita del Pil che sarebbe passata dallo 0,2 per cento nel 2019 (poi 0,3 per cento, nei dati di consuntivo dell'ISTAT) allo 0,6 nel 2020. Su tali proiezioni gravavano peraltro rischi al ribasso alla luce della sensibile frenata dell'attività nel quarto trimestre del 2019. Con lo scoppio dell'emergenza sanitaria in Italia e la diffusione del virus a livello mondiale, seguito dalle decisioni di* lockdown *a partire dalla prima settimana di marzo, la situazione economica ha subito un mutamento radicale.*

3. *I tratti di tale stravolgimento sono ben descritti nel recente Documento di economia e finanza, il quale offre una descrizione condivisibile degli sviluppi di fronte ai quali si trova l'economia e, quindi, del difficile ambiente nel quale si collocheranno le politiche pubbliche. Le stime che, in via eccezionale, limitano l'orizzonte di previsione al biennio 2020-21 e si riferiscono a un quadro macroeconomico unico (che non distingue quindi lo scenario tendenziale dal programmatico), indicano che il Pil reale registrerà una contrazione dell'8 per cento nell'anno in corso e un parziale rimbalzo (+4,7 per cento) nel 2021. Lo scarto rispetto alle previsioni della NADEF 2019 è naturalmente marcatissimo, commisurandosi, cumulativamente nel biennio, in oltre 5 punti*

percentuali. Si valuta altresì che la variazione annua del deflatore del Pil dovrebbe risultare pari all'1 per cento quest'anno e all'1,4 per cento nel 2021, tal che il Pil nominale si ridurrebbe del 7,1 per cento quest'anno e crescerebbe di più di 6 punti il prossimo. Nel complesso, il quadro prospettato appare coerente con le ipotesi assunte circa l'intensità e il timing del ritorno alle attività nei settori attualmente "bloccati". Secondo le stime presentate nel Documento, la recessione interesserebbe tutte le componenti della domanda aggregata con l'eccezione dei consumi pubblici. Il calo della spesa delle famiglie si commisurerebbe ad oltre il 7 per cento, mentre quello degli investimenti fissi lordi supererebbe il 12 per cento. L'impatto sulle esportazioni raggiungerebbe il 14,4 per cento, con parziale compensazione, per quel che concerne la bilancia dei pagamenti, da parte delle importazioni, le quali, reagendo alla flessione della domanda interna, si contrarrebbero anch'esse in misura consistente (13 per cento). Il contributo della variazione delle scorte alla recessione sarebbe pari a -0,7 punti. Nel 2021 anche il rimbalzo, limitato, coinvolgerebbe, pur se con intensità diversa, la totalità delle componenti della domanda. Lo scenario prefigurato vede un mercato del lavoro fortemente segnato dalla crisi, con una crescita del tasso di disoccupazione dal 10 all'11,6 per cento nel 2020. Grazie al significativo rafforzamento delle politiche monetarie non convenzionali e al nuovo programma (PEPP) di acquisti di titoli della BCE, al quadro prospettato non si accompagnerebbero tensioni significative sui mercati finanziari, con un tasso di interesse sui titoli a lungo termine dell'Italia pari all'1,4 per cento (dall'1,9 nel 2019 e 1,2 per cento nel 2020 secondo il DPB dello scorso autunno).

4. *Le prospettate dinamiche previsionali appaiono coerenti con il quadro informativo attualmente disponibile, un quadro esposto tuttavia alla massima incertezza. L'impatto economico della crisi sarà marcato e si produrrà attraverso canali di offerta e di domanda, diretti e indiretti, interni ed esterni. Si è infatti di fronte ad uno shock di natura peculiare, che mal si presta a confronti con altre perturbazioni conosciute nella storia economica moderna e trova il suo fattore di innesco in un evento esogeno assimilabile ad un disastro naturale, con il relativo improvviso blocco di una parte del sistema produttivo (i comparti cosiddetti non essenziali). Lo shock è in primis di offerta, ma è accompagnato, contestualmente, da una caduta di domanda le cui dimensioni dipenderanno, in ultima analisi, dalle risposte della politica economica. Alle politiche pubbliche spetta il compito di attenuare gli effetti che si produrrebbero se la diminuzione dell'offerta nei settori chiusi alla produzione si traducesse, senza adeguate compensazioni, in un calo del reddito dei lavoratori e quindi in una riduzione ulteriore della domanda e dell'occupazione. I tratti distintivi della crisi stanno generando anche una rapida ricomposizione della domanda: alcuni comparti, come quello alimentare, quelli direttamente connessi alla sanità o più legati alla riorganizzazione da remoto delle attività produttive stanno registrando una crescita che è, però, più che controbilanciata dalla caduta delle attività di commercio, di quelle legate alla ristorazione, ai servizi ricreativi, culturali, turistici e, in generale, alla produzione di tutti quei beni e servizi oggetto di un vero e proprio razionamento amministrativo della domanda. È d'altra parte atteso un deciso ridimensionamento degli investimenti privati, essendo la reazione*

immediata di famiglie ed imprese di fronte ad eventi che accrescono l'incertezza, quella di bloccare e rinviare i progetti di investimento. Un elemento che giocherà un ruolo importante nel determinare le dimensioni della caduta del prodotto in Italia è il grado di incidenza della pandemia sulla domanda estera. Con il crollo del commercio internazionale, che potrebbe risultare intorno al 10 per cento su base annua, si ridimensionano i tradizionali mercati di sbocco delle nostre produzioni. In alcuni decisivi comparti, come quello turistico, gli effetti avversi rischiano poi di essere prolungati nel tempo dal diverso timing con cui l'emergenza ha interessato le principali aree del mondo. Per quanto riguarda la domanda, importanti saranno infine gli effetti di lungo periodo sul clima di fiducia: infatti, il peggioramento delle aspettative, di cui vi erano già evidenze nei dati ISTAT di marzo e negli indici di volatilità dei mercati finanziari che segnalano valori superiori a quelli conosciuti durante la crisi finanziaria del 2008, potrebbe frenare il possibile effetto rimbalzo e condizionare negativamente le scelte e i piani di consumo e di investimento.

5. *In definitiva, l'economia italiana (come quella mondiale) sta vivendo un'esperienza tra le più travagliate. Essa avrà sia effetti di breve periodo, già ricordati, sia effetti di lungo periodo, da tener ben presenti e da cui potrebbero discendere anche opportunità da cogliere. Tra queste ultime va ricordato il forte impulso che le sperimentate attività a distanza potranno dare allo sviluppo dell'economia digitale, con i conseguenti aumenti di produttività di sistema; il possibile ribilanciamento tra produzioni effettuate all'interno dei paesi e all'esterno di essi; la spinta alla modernizzazione dei sistemi sanitari e allo sviluppo della telemedicina. Sarà cruciale capire come evolverà il tasso di inflazione delle economie, tra pressioni di minore domanda e possibile spinta da costi; altrettanto importante, per le finanze pubbliche, risulterà l'evoluzione del tasso di interesse "di fondo".*

6. *Nel caso dell'Italia, la crisi si iscrive in un quadro che ha visto, nel passato recente e meno recente, un'economia in difficoltà strutturali e con fragilità da tener presenti nel momento in cui si va ad impostare un'indispensabile strategia di politica economica per la ripartenza. Solo alcuni aspetti possono essere qui ricordati. Il primo è che l'attuale recessione colpisce l'Italia in uno stadio nel quale il prodotto interno lordo ha recuperato solo la metà delle perdite registrate a seguito della doppia recessione del 2009 e 2012 (pari a circa 9 punti di prodotto). Solo le componenti esterne della domanda aggregata hanno superato da qualche anno il livello del 2007. Sia durante le recessioni post crisi 2008, che nelle fasi di ripresa del biennio 2014-15, il differenziale di crescita rispetto al complesso dell'Area dell'euro e ai principali partner è rimasto ampio e si è anzi allargato.*
Il secondo aspetto è che la caduta di reddito ha trovato in Italia un fattore decisivo nella scarsa dinamica degli investimenti fissi lordi. Ed anche da questo punto di vista, la nuova crisi viene ad inserirsi in un recupero che era già relativamente modesto. La Corte ha spesso sottolineato, e in diverse sedi, il ruolo che ha rivestito, nella scarsa accumulazione

di capitale, la componente degli investimenti pubblici e la conseguente esigenza di un suo appropriato rilancio. Ma i dati mostrano che ampi spazi di miglioramento e di recupero vi sono anche per gli investimenti privati. Essi hanno perso circa 30 punti percentuali tra l'inizio della grande crisi ed il 2014, per poi recuperare solo marginalmente. Particolarmente negativo l'andamento della componente delle costruzioni, il che richiama, ancora una volta il tema della infrastrutturazione materiale. È viceversa da notare che la sola componente che ha presentato una dinamica ascendente è quella immateriale, che ha anche un peso rilevante nella crescita della produttività di sistema. Il confronto dell'andamento rispetto a quanto osservato in Germania, Francia e Spagna evidenzia che l'Italia è stato l'unico paese che ha toccato, in alcuni anni, investimenti netti in quota di prodotto di segno negativo, cioè a dire che la nuova accumulazione di capitale non è stata sufficiente neanche a compensare gli ammortamenti, con conseguente erosione dello stock di capitale. È solo attraverso un piano organico che si potrà recuperare terreno su questo fronte e porre le basi, anche attraverso una forte spinta agli investimenti ed infrastrutture immateriali, alla crescita delle potenzialità di sviluppo che trova evidentemente una condizione di fondo nel rafforzamento della produttività totale dei fattori.

I conti pubblici

7. *Non meno repentini e rilevanti sono i cambiamenti registrati nei conti pubblici tra la Nota di aggiornamento 2019 e il DEF 2020, di cui nel Rapporto si ripercorrono i passi principali.*
Nello scorso autunno il Governo ha predisposto la manovra 2020 alla luce di stime relative alla chiusura del 2019 e del quadro tendenziale per il successivo triennio che confermava alcune condizioni favorevoli. Sul fronte delle entrate, erano alla base del miglioramento dei risultati attesi la obbligatorietà della fatturazione elettronica, l'entrata in funzione degli indicatori di affidabilità che sostituiscono gli studi di settore, l'aumento del gettito contributivo ottenuto per l'esaurirsi della decontribuzione per i nuovi assunti introdotta nel 2015 con il Jobs act*; la crescita dei dividendi incassati nell'anno dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Banca d'Italia. Sul fronte della spesa, sostanzialmente rispettate le previsioni che incorporavano la spinta alla crescita di reddito di cittadinanza e quota 100, una spesa per interessi pari al 3,4 per cento, in flessione rispetto al precedente esercizio di oltre 3 miliardi. L'indebitamento era stimato pari al 2,2 per il 2019 e il quadro tendenziale per il successivo triennio evidenziava un netto miglioramento rispetto a quanto prefigurato nel DEF in aprile: l'indebitamento era previsto all'1,4 per cento del Pil nel 2020, all'1 per cento nell'anno successivo e allo 0,9 nell'anno terminale. L'avanzo primario era al 2 per cento nel 2020, mantenendosi su tale livello per l'intero periodo.*

8. *È in questo quadro che si colloca la legge di bilancio approvata lo scorso 23 dicembre, che tiene conto degli effetti derivanti dal d.l. 124/2019 e traccia i contorni finanziari*

anche di altri provvedimenti legislativi, tra i quali quelli che definiscono le misure relative alla riduzione del cuneo fiscale e al sostegno della famiglia, per le quali nella suddetta legge si individuano le risorse.
La scelta adottata è stata quella di rallentare il processo di consolidamento fiscale e di puntare su un insieme di misure redistributive che, a partire dall'annullamento della clausola IVA per l'esercizio in corso, siano in grado di intervenire sulle fasce più deboli della popolazione con una riduzione del carico fiscale, di stimolare gli investimenti pubblici e di promuovere le condizioni per una crescita più sostenuta.
Viene previsto un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari allo 0,9 per cento del Pil nel 2020, allo 0,7 nel 2021 e allo 0,5 per cento nel 2022. Il deficit programmatico rimaneva stabile al 2,2 per cento nel 2020, per poi scendere all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022.
Sono state previste misure espansive pari all'1,8 per cento del Pil nel 2020, 1,7 per cento nel 2021 che scendono all'1,4 per cento nel 2022. Tuttavia, al netto degli interventi sulle clausole di salvaguardia, le nuove disposizioni implicano effetti espansivi, ovviamente minori, ma crescenti nel triennio, da 0,5 del 2020 all'1,2 e l'1,3 per cento, rispettivamente, nel 2021 e 2022. Le risorse individuate a copertura sono pari allo 0,9 per cento del Pil nell'intero triennio.
Per il 2020, le misure espansive impiegano circa 32,3 miliardi, a fronte dei quali sono attese risorse per circa 16 miliardi, con conseguente incremento del deficit di circa 16,2 miliardi. La riduzione delle entrate è di poco meno di 27 miliardi; le maggiori spese sono circa 5,3 miliardi, di cui il 60 per cento correnti.
Nel complesso, la manovra comporta una riduzione netta di entrate nel 2020 di circa 16 miliardi (circa nove decimi di punto in termini di prodotto). Al netto della clausola, si registra un incremento di gettito di circa 7 miliardi. Nel 2020 la pressione fiscale si mantiene al 42 per cento (lo stesso livello del 2019) rispetto al 42,6 del quadro tendenziale. La spesa netta cresce di soli 139 milioni nel 2020, ma aumenta progressivamente nel biennio successivo e raggiunge i 13,2 miliardi nel 2022 (7 decimi di punto in termini di prodotto).

9. *Soprattutto nel 2020, la manovra si presenta molto concentrata su pochi obiettivi principali. Gli interventi per l'alleggerimento del carico fiscale assorbono nell'anno l'84,4 per cento delle risorse previste. Di minor rilievo sono le misure per la crescita e per il Sud a cui vanno in termini netti il 4,5 per cento degli impieghi, quelle per le famiglie e la disabilità (2,4 per cento), per le regioni e gli enti locali (2,1 per cento) e per il rifinanziamento di precedenti disposizioni normative (2 per cento). Solo l'1 per cento va nel primo anno a pubblico impiego ed investimenti pubblici.*
Negli anni successivi la composizione muta in misura significativa: alla riduzione della pressione fiscale vanno nei due anni, rispettivamente, il 53,1 e il 33,4 per cento delle risorse, mentre crescono di rilievo sia le misure per la crescita cui va il 19,2 e il 26,6 per cento degli impieghi, sia quelle per i rifinanziamenti (6,7 e 8 per cento). Aumenta il peso anche di investimenti e misure per la famiglia e le disabilità, che a fine periodo assorbono

rispettivamente 11,3 e l'8 per cento delle risorse. A pubblico impiego e Regioni e enti locali vanno il 4 per cento delle risorse complessive. Più limitato il peso di quelle attribuite alla previdenza, alla sanità e alla cultura.
Articolato è anche il quadro delle disposizioni di copertura della manovra.
Da un composito insieme di disposizioni fiscali è atteso nel 2020 oltre il 36,7 per cento delle risorse: si tratta principalmente delle maggiori entrate dovute alla revisione del tendenziale, del gettito degli Isa dislocato dall'esercizio 2019, delle rivalutazioni di partecipazioni e dei beni di impresa e del blocco di alcune deduzioni. Un insieme che si conferma di rilievo anche nel biennio successivo, allorché le entrate una tantum sono sostituite da quelle legate alla revisione del regime dei contribuenti forfettari e dalla abolizione della tassazione sostitutiva.
Le misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e alle frodi, introdotte con il d.l. 124/2019, rappresentano il 20 per cento delle fonti di copertura attese nel 2020, quota che cresce al 29 per cento a fine periodo. In stretto rapporto con queste sono anche le entrate ricomprese nell'area di intervento su economia e fisco digitale riferite sia alle tassazioni delle transazioni sul web, sia alle misure a favore dei pagamenti con strumenti tracciabili: solo l'1,9 per cento delle risorse nel 2020 che crescono ad oltre il 9 per cento nel 2022.
Di rilievo, anche se decrescenti nel triennio, le riduzioni di spesa e i definanziamenti operati nella seconda sezione della legge di bilancio, che ricomprendono anche i tagli alle dotazioni finanziarie dei Ministeri, nonché l'ulteriore riduzione delle risorse destinate a "Quota 100". Da essi deriva oltre il 21 per cento delle risorse nel 2020, che si riducono al 19 nel 2022.
Crescenti sono anche le entrate attese dai proventi da giochi e dal rinnovo delle concessioni. Si tratta, già dal primo anno, dell'8,6 per cento dei mezzi di copertura e rappresentano l'11,5 per cento nell'anno terminale. Aumenta nel triennio il peso delle misure a tutela dell'ambiente e della salute (si tratta principalmente delle nuove misure relative a plastica e bevande zuccherate). Da esse è previsto derivi il 2,1 per cento delle risorse nel 2020, il 5,4 per cento nel 2022.
Infine, meno del 2 per cento delle risorse derivano dalla rimodulazione delle tax expenditure *e dai sussidi.*

10. *Una impostazione, quella della legge di bilancio che si caratterizza, sul fronte delle entrate, per lo sforzo operato per il riassorbimento di sacche di evasione ed elusione fiscale, da perseguire con un più esteso ricorso a strumenti di emersione spontanea delle basi imponibili e di una più accurata misurazione delle capacità contributive dei cittadini e delle imprese; ma anche per nuove misure che, pur calibrate su obiettivi virtuosi, non appaiono collocate in un processo di riforma più complessivo, che risponda a criteri di equità e semplificazione del sistema e che restituisca così un ambiente più favorevole alla crescita e alla tutela delle risorse naturali.*
In una prospettiva di difficile dosaggio tra equilibrio di bilancio e sostegno all'economia e in cui ogni impegno deve essere indirizzato a cercare una non facile inversione nel ritmo di crescita, si rinvia ancora la definizione di un disegno di azione organico in grado

di fornire un impulso espansivo alla nostra economia. Il ricorso a fondi e il frequente rinvio a provvedimenti ulteriori per la definizione effettiva delle misure, oltre ad allungare i tempi di realizzo delle iniziative (anche quando si introducono limiti molto ravvicinati), ne riducono l'efficacia.

11. *In un quadro economico generale fortemente condizionato dall'epidemia causata dal coronavirus, da cui è atteso derivare una rilevante caduta del prodotto, il DEF ha di recente rivisto le stime relativamente al 2020 e 2021, anche per tener conto di un consuntivo 2019 rivelatosi migliore delle attese.*
Il disavanzo del 2019 è risultato infatti a consuntivo all'1,6 per cento: inferiore di sei decimi di punto di Pil rispetto alla previsione (2,2 per cento) soprattutto per la conferma dei miglioramenti sul fronte delle entrate di cui si erano avute prime indicazioni già sul finire dell'anno, nel corso dell'esame della legge di bilancio.
In termini assoluti, il ridimensionamento del disavanzo rispetto al risultato del 2018 è stato di 9,5 miliardi (da 38,8 a 29,3 miliardi). Ha contribuito, oltre al gettito delle entrate (cresciute in valore assoluto di poco meno di 23 miliardi) che hanno più che compensato un aumento della spesa primaria per 17,7 miliardi, il calo della spesa per interessi (-4,3 miliardi). L'avanzo primario cresce di 5,2 miliardi (1,7 per cento del prodotto contro 1,5 del 2018). La pressione fiscale è aumentata di cinque decimi, salendo al 42,4 per cento.
Il miglioramento delle entrate ha riflesso soprattutto la dinamica accentuata delle imposte dirette (passate dal 14,1 al 14,4 per cento del Pil), dei contributi sociali (dal 13,3 al 13,5 per cento) e delle altre entrate correnti (dal 4,3 al 4,5 per cento), mentre l'espansione della spesa è derivata dall'andamento delle prestazioni sociali (cresciute dal 19,7 al 20,2 per cento) e degli investimenti (dal 2,1 al 2,3 per cento).

12*. Se nelle valutazioni del Governo il miglioramento dei conti del 2019 si sarebbe riflesso sui conti del 2020, prima della crisi, ridimensionando il disavanzo atteso dal 2,2 all'1,8 per cento, nel quadro tendenziale, pesano, oggi le nuove previsioni macroeconomiche elaborate a seguito dello shock prodotto dall'emergenza sanitaria. Secondo il nuovo scenario, la flessione del prodotto dell'8,6 per cento rispetto alla NADEF comporterà un maggior deficit per 4,1 punti di Pil. Alle misure disposte con il decreto Cura Italia è invece attribuito un impatto sull'indebitamento netto di 1,2 punti di Pil. Il nuovo deficit tendenziale cresce quindi al 7,1 per cento del Pil.*
Nel confronto con la previsione contenuta nella NTI, il nuovo quadro tendenziale per l'anno 2020 comporta maggiori spese finali per 26,2 miliardi. In ragione della forte riduzione del prodotto, la spesa passa dal 46,6 al 54,8 per cento del Pil.
Tra le spese correnti, cresce di più di 10 miliardi la spesa per prestazioni sociali in denaro come risultato di una flessione di 2 miliardi della spesa per pensioni ed un incremento di circa 13 miliardi delle altre prestazioni (cassa integrazione e misure di sostegno dei redditi).

Rivista in crescita anche la spesa per consumi intermedi, su cui incide la revisione operata dall'ISTAT sui dati degli scorsi esercizi e l'aumento di quella collegata all'emergenza sanitaria (+4 miliardi).
Nelle spese in conto capitale è sempre in relazione agli interventi recenti (il sostegno della liquidità delle imprese ed il potenziamento del Fondi di garanzia per le PMI) l'incremento dei contributi agli investimenti, che registrano una crescita di poco meno di 5 miliardi.
Più limitata, ma significativa, la variazione degli investimenti (+1 miliardo), mentre le altre spese in conto capitale sono direttamente influenzate dalla variazione nel perimetro degli enti ricompresi nella PA.
Superiore ai 52 miliardi la flessione delle entrate complessive rispetto a quanto in precedenza atteso per il 2020. Si tratta principalmente della flessione delle entrate tributarie, di cui 22,9 miliardi di indirette e 17,5 miliardi di dirette. Di rilievo è anche la riduzione dei contributi sociali (16,3 miliardi), mentre sono riviste in aumento le sole entrate in conto capitale non tributarie per il previsto aumento dei flussi in entrata del Fondo europeo di sviluppo regionale, in connessione ai nuovi criteri per il loro utilizzo resi più semplici per agevolarne l'impiego e accelerare la crescita.
Le entrate finali in rapporto al Pil risultano di poco più elevate della stima della NTI, segnando un aumento di 0,9 punti in termini di prodotto. La pressione fiscale cala al 42,2 per cento nel 2020 e raggiunge il 43,3 per cento nel 2021.

***13**. A fronte del nuovo quadro tendenziale, che comporta un consistente incremento della stima del disavanzo, il Governo ha previsto nel DEF di assumere ulteriori interventi, indicandone le finalità. Il primo è destinato ad aumentare le risorse già stanziate con i provvedimenti dello scorso marzo e sembra confermarne l'impianto: il rafforzamento del sistema sanitario e di sicurezza, il credito e la capitalizzazione delle imprese; la protezione del lavoro e il sostegno ai redditi; il sostegno alle politiche di inclusione e di investimento delle amministrazioni territoriali; l'accelerazione dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni; il rinvio di adempimenti fiscali e il sostegno delle imprese e dei lavoratori autonomi. Ci si propone, inoltre, di sopprimere gli aumenti dell'IVA e delle accise a partire dal 2021 per l'operare delle clausole di salvaguardia. Per tali obiettivi, con la Relazione al Parlamento si incrementa l'indebitamento di 55,3 miliardi nel 2020 e 26,2 miliardi nel 2021, di cui 19,8 per la disattivazione dell'aumento di IVA e accise. Nella Relazione, poi, l'autorizzazione alla deviazione temporanea di bilancio viene estesa ad un decennio proprio per la disattivazione della clausola.*
Di carattere ordinamentale è l'ulteriore pacchetto di misure volte a semplificare le procedure amministrative per facilitare il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Si tratta di misure, in parte temporanee, per agevolare la ripartenza del sistema economico e, in parte strutturali, volte ad adeguare le discipline interne a quelle più semplificate ed entro i livelli minimi richiesti dalla normativa europea.
Con l'attuazione di tali misure l'indebitamento netto cresce ulteriormente e raggiunge i 173,3 miliardi (il 10,4 per cento del prodotto) nel 2020 e oltre 101 miliardi nel 2021 (il 5,7 per cento). Il debito pubblico cresce nel biennio rispettivamente al 155,7 e al 152,7

per cento del prodotto. Una valutazione che non sconta gli effetti che gli interventi previsti potranno avere sul quadro macroeconomico.
Nel DEF si compie la scelta di rinviare la costruzione di un quadro programmatico effettivo a quando sarà superata la fase dell'emergenza e sarà possibile, probabilmente in occasione della Nota di aggiornamento del prossimo settembre, una valutazione degli effetti del riavvio e delle misure che lo dovranno accompagnare. Un rinvio che riguarda anche la definizione di un sentiero di rientro del debito.
Sono solo richiamate anche quelle che potranno essere le strategie su cui puntare per agevolare la ripresa della crescita: oltre all'accelerazione delle opere pubbliche già in fase di realizzazione, l'insieme dei progetti innovativi legati al Green Deal *europeo.*
Ai fini della valutazione dell'incidenza sulla ripartenza, sarà necessario un maggior dettaglio delle linee di intervento per riprendere, conclusa l'emergenza, il percorso delle riforme di cui il Paese aveva bisogno già da prima che la pandemia colpisse la nostra economia. Una riforma del sistema fiscale, il completamento del sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali, l'individuazione di meccanismi di uscita dal mondo del lavoro certi e sostenibili, un progetto di definizione dell'assistenza sanitaria territoriale condiviso e su cui investire consapevolmente risorse adeguate, un progetto di infrastrutturazione del Paese su cui orientare le risorse sia pubbliche che private, un sistema di assistenza territoriale che dia una concreta conferma anche nel futuro di quella che è stata la solidarietà che ha accompagnato i giorni della crisi. Sono solo alcuni temi sui quali il lavoro era già avviato e sui quali certamente il PNR potrà fornire elementi e percorsi concreti indispensabili per dare prospettive più chiare entro cui riavviare la nostra economia.

Il debito

14. *Nel 2019 il debito pubblico è risultato pari al 134,8 per cento del Pil. Si tratta del livello più elevato dal primo dopoguerra, ma che si è stabilizzato rispetto al 2018 ed è risultato al di sotto di quanto in precedenza atteso. La stabilizzazione del rapporto debito/Pil registrata nel 2019 riflette, come di consueto, l'interazione di più fattori: a) il differenziale tra costo medio del debito (ancora in significativo calo) e crescita nominale del prodotto (in riduzione per la decelerazione del Pil reale) ha esercitato una pressione al rialzo per 1,8 punti (il cosiddetto* snowball effect*); b) il saldo primario ha esercitato un impulso riduttivo per 1,7 punti; c) hanno infine avuto un ruolo di sostanziale neutralità quelle poste che incidono direttamente sullo stock senza essere componenti del disavanzo (operazioni finanziarie, eventuali introiti da dismissioni mobiliari, scarti e premi di emissione, effetti di cambio sul debito in valuta, ecc.).*

15. *Per quanto riguarda le prospettive, anche per il debito il Documento, data l'eccezionalità della fase in cui viene elaborato, non offre un vero quadro programmatico e limita le valutazioni al 2020-21. Nello scenario "con nuove politiche", il valore nominale cresce, di 177 miliardi. Con la riduzione del prodotto nominale, pari al 7,1 per*

cento (-8 per cento il calo del Pil reale) il rapporto debito/Pil passa dal 134,8 al 155,7 per cento. Alla fine dell'anno successivo l'incremento dello stock rispetto al 2019 si porta a 283 miliardi sopra il livello preCovid-19, con la consistenza che sale fino a circa 2.700 miliardi. Nel 2021, in quota di Pil, il recupero sarebbe pari a 3 punti percentuali. La scomposizione algebrica dei circa 21 punti di aumento previsti per quest'anno trova la sua determinante principale nella ridotta crescita economica. Alla suddetta variazione contribuiscono al rialzo oltre alla caduta del Pil reale (per 11,6 punti), il saldo primario (che torna ad essere negativo dopo dieci anni) per 6,8 punti; il costo medio del debito per 3,7 punti e la componente stock-flussi per 0,3 punti. Il solo fattore che mitiga l'aumento del rapporto, per 1,5 punti, è l'inflazione (misurata dalla variazione del deflatore del Pil).

16. *La fase che stiamo attraversando è di una severità tale che l'espansione dei bilanci pubblici appare un'indiscutibile necessità. Per molti aspetti, oggi la sostenibilità prospettica delle finanze pubbliche di molti paesi riposa proprio nella capacità di espandere, in modo appropriato, il debito pubblico. Si possono quindi qui ricordare, con riferimento alla difficile prova a cui ci si accinge, solo alcuni elementi fattuali, in grado, da un lato, di leggerla in una retrospettiva storica, dall'altro di apprezzarla nel quadro delle forti diversità delle situazioni di partenza delle finanze pubbliche dei principali paesi dell'Area dell'euro.*

Con riguardo al primo aspetto la serie storica del rapporto debito/Pil mostra che il valore previsto per il 2020 resterebbe al di sotto del picco conosciuto dall'Italia nel primo dopoguerra, quando il debito sfiorò il 160 per cento del prodotto. Per il confronto internazionale, oltre alla ben nota ed attuale esperienza del Giappone, che ha registrato nel 2019 un rapporto debito/Pil pari al 237 per cento, si segnalano, in materia di crescita del debito pubblico, le esperienze del Regno Unito, della Francia e dell'Olanda. Nel primo paese il debito ha superato il 270 per cento nel 1946; nel secondo, il 237 per cento nel 1921 e nel terzo il 223 per cento, sempre nel secondo dopoguerra (1946). Nell'ambito degli altri principali paesi avanzati, gli Stati Uniti hanno registrato un massimo, ancora una volta nel 1946, pari al 121 per cento mentre per la Germania il valore massimo si colloca poco sopra l'80 per cento, registrato nel 2010.

*Quanto alle condizioni di partenza, benché migliore delle attese di breve periodo, in Italia il risultato conseguito nel 2019 in termini di rapporto debito/Pil è stato largamente al di sotto degli obiettivi che erano stati posti negli anni scorsi. Il DEF di cinque anni fa - primo documento ufficiale ad inglobare nell'arco previsionale l'esercizio 2019 - ne contemplava la discesa dal 132,5 per cento al 120 per cento. Va ricordato in proposito quanto rilevino, nella dinamica del rapporto debito/Pil, anche le condizioni iniziali: considerati i tre fattori che ne influenzano la variazione (ossia, il differenziale tra costo medio e crescita, il saldo primario di bilancio e la componente più sopra definita "residuale") a parità di essi la crescita del rapporto è tanto maggiore quanto maggiore è il livello di partenza. Inoltre, quando il debito oltrepassa il 100 per cento del Pil, il processo di accumulazione dovuto al differenziale positivo tra costo medio e tasso di crescita (*snowball*) risulta accelerato. In Italia tra il 2007 ed il 2019 l'incidenza del*

debito sul prodotto è aumentata di 30,6 punti percentuali. L'algebra del debito pubblico mostra che, a parità di condizioni storicamente registrate sul fronte dei tassi di interesse e delle altre determinanti del rapporto (primario, crescita, ecc.), se il punto di partenza fosse stato allineato a quello medio di Francia e Germania (64 per cento contro il 104 effettivo), la sua crescita sarebbe stata contenuta in 16 punti. Sarebbe stata in effetti minore, tenendo conto che a più bassi livelli di indebitamento sarebbe corrisposto un minor premio per il rischio, quindi minori tassi di interesse, probabilmente maggiore crescita economica.

17. *Le condizioni in cui oggi la crisi trova le finanze pubbliche dei paesi avanzati sono in generale favorevoli, soprattutto perché l'andamento dei tassi di interesse "di fondo" ha portato in molti paesi il costo medio del debito al di sotto del tasso di crescita dell'economia. Ciò è meno vero per l'Italia, unico paese, tra i principali, in cui nell'ultimo biennio la richiamata relazione non si è prodotta. In un tale quadro, la possibilità di accrescere il rapporto debito/Pil è oggi tanto maggiore quanto più credibile è la garanzia, dopo la temporanea e inevitabile fase espansiva, di collocarlo in un arco di tempo congruo su un percorso di lento ma continuo rientro. È condivisibile, sotto tale aspetto, l'indicazione programmatica che si riscontra nel Documento secondo la quale la strategia di rientro richiederà un appropriato mix tra un significativo surplus primario di bilancio e una decisa azione di rilancio degli investimenti e della crescita.*
In tema di debito, vi è infine da osservare che, oltre a quello esplicito, assume rilievo la valutazione dell'insieme delle contingent liabilities. *Va a tal riguardo sottolineato, specie alla luce del ruolo che le garanzie hanno assunto (d.l. Liquidità) e assumeranno, presumibilmente, nel prossimo futuro, l'aggiornamento, offerto nel Documento, della situazione delle garanzie pubbliche in essere a fine 2019, una consistenza che ha raggiunto gli 88 miliardi di euro (il 4,9 per cento del Pil, di cui il 27 per cento emesse nei confronti del settore finanziario), di cui la quota più consistente è quella rilasciata tramite il Fondo centrale di garanzia. Si sottolinea, a riguardo, il posizionamento relativamente favorevole dell'Italia nel confronto europeo.*

Le misure di contrasto dell'evasione nella manovra 2020

18. *Nella seconda parte del Rapporto ci si sofferma su tre problemi aperti della politica fiscale da alcuni anni al centro dell'attenzione del dibattito ma che, nonostante alcuni progressi, non hanno ancora trovato soluzioni adeguate.*
Il primo tema è quello della lotta all'evasione fiscale, al centro della manovra per il 2020. Molte le disposizioni introdotte che nascono dall'esperienza maturata nella attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.
Le misure inserite nella Manovra per il 2020 rafforzano significativamente il dispositivo normativo volto al contrasto dell'evasione. Da un lato, con le disposizioni finalizzate a impedire specifici comportamenti quali le indebite compensazioni di imposta, l'omesso versamento delle ritenute e dei contributi negli appalti di lavori e di servizi, l'estensione

del reverse charge *nelle prestazioni di servizi con prevalente utilizzo di manodopera, le articolate misure per la prevenzione delle frodi nei prodotti energetici; dall'altro, con le incisive modifiche alla disciplina dei reati tributari e la più estesa possibilità di utilizzare i dati dell'anagrafe dei rapporti finanziari - non solo per i controlli post dichiarazione, ma anche per favorire l'adempimento. Essi, unitariamente considerati, costituiscono elementi importanti di una strategia coordinata e si saldano alle misure, già adottate a partire dal 2019, in materia di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi.*

A ciò si aggiunga, non ultimo in termini di importanza, il mutato approccio sull'uso dei mezzi di pagamento diversi dal contante che ha comportato l'abbassamento, sia pure solo progressivo, della soglia di suo utilizzo, l'obbligo di pagamento tracciato per poter fruire della detraibilità degli oneri ai fini dell'IRPEF, gli incentivi economici all'uso di carte di credito e di debito. Si tratta di iniziative dalle quali è ragionevole attendersi una progressiva emersione di base imponibile con conseguenti benefici effetti sulla tax compliance dei contribuenti italiani.

Un ulteriore impulso all'azione di contrasto potrebbe derivare, infine, da interventi ulteriori in materia di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi.

Un potenziamento dell'efficacia delle misure assunte con la fatturazione elettronica potrebbe derivare dal superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per alcune categorie di contribuenti (più di 1,8 milioni di soggetti). Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici, dato il livello di semplificazione operativa raggiunto dalle attuali tecnologie disponibili sul mercato. Il passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica per tutti gli operatori consentirebbe, peraltro, di gestire in via completamente informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfettario.

È importante poi che la trasmissione telematica dei corrispettivi, vada al più presto a regime per tutti i contribuenti che operano verso il consumatore finale, unitamente al tempestivo avvio della già prevista lotteria dei corrispettivi.

Quanto all'insostituibile azione demandata all'amministrazione fiscale, sia in termini di capacità di controllo successivo delle posizioni fiscali sia, soprattutto, in termini di assistenza all'adempimento, va sottolineata l'esigenza di un suo potenziamento dimensionale e qualitativo. Nel solco delle iniziative già avviate da alcuni anni con le dichiarazioni precompilate e le comunicazioni per favorire la compliance e la correzione tempestiva degli errori e delle incongruenze, è utile sviluppare una capacità di informazione e di dialogo preventivo con i contribuenti, mettendo a loro disposizione prima dell'adempimento tutti gli elementi conoscitivi di cui l'amministrazione medesima dispone attraverso le banche dati e, in primo luogo, i dati finanziari, economici e strutturali concernenti l'attività svolta.

Si tratta, in sostanza, di realizzare compiutamente una strategia articolata nella quale utilizzare, insieme ai più tradizionali strumenti di controllo ex post, un moderno

approccio collaborativo dell'amministrazione basato sull'uso tempestivo delle banche dati e sulla capacità di dialogo con il contribuente mediante l'utilizzo di tutte le tecnologie disponibili, a partire da quella telematica.

Le spese fiscali

19. *Il tema delle agevolazioni tributarie è all'attenzione degli studiosi e degli attori politici da diversi decenni, inizialmente con maggiore riguardo alla trasparenza e all'efficienza del sistema tributario, in tempi più recenti nella prospettiva di una loro abolizione ai fini del recupero del gettito. A dispetto di tanta attenzione, non c'è unanimità né sull'identificazione e sulle caratteristiche dei report che dovrebbero favorire la trasparenza, né sugli effetti e le possibilità di riforma delle agevolazioni fiscali. Per quanto riguarda l'identificazione di una spesa fiscale, il nodo è relativo all'alternativa tra* benchmark *di tipo teorico o* benchmark *identificato con la legislazione in vigore. Nel primo caso la* tax expenditure *si individua come elemento di deviazione dal modello ideale di tassazione, mentre nel secondo si individua come distacco dallo standard di tassazione in vigore. È bene evidente come entrambe le strade siano estremamente accidentate: il modello teorico di riferimento non è infatti unico e invariante nel tempo e i paesi possono fare scelte diverse. Allo stesso modo, identificare qual è il modello standard vigente e quali sono gli elementi che se ne distaccano è un esercizio che difficilmente trova concordi gli studiosi. La comparazione internazionale delle* tax expenditure*, anche per le eterogeneità presenti nei metodi di quantificazione e classificazione, è dunque potenziale fonte di equivoci ed estremamente difficoltosa. Alcuni elementi comuni sono comunque rintracciabili in tutte le esperienze dei paesi sviluppati: nonostante i rapporti annuali siano ormai assurti a principio fondamentale per le buone pratiche del processo di bilancio, le agevolazioni fiscali tendono ad aumentare di anno in anno e risulta sempre molto difficile limitarne il numero o rimuoverle, anche in periodi di necessità di consolidamento dei conti pubblici. L'analisi della situazione specifica italiana ricalca queste tendenze generali. Il tema delle agevolazioni fiscali è stato portato all'attenzione degli studiosi sin dai primi decenni della formazione dello Stato italiano e nella riforma tributaria degli anni Settanta la limitazione e la rimozione dei regimi fiscali di favore veniva considerato un caposaldo essenziale, purtroppo disatteso. Diversi censimenti si sono susseguiti dopo la riforma – il più importante a inizio anni Novanta – ma è solo con la riforma della contabilità pubblica della 196/2009, nel quadro del crescente coordinamento europeo sul piano delle procedure di bilancio, che è diventato obbligatorio allegare al bilancio il censimento annuale sulle spese fiscali. Anche in Italia dunque la trasparenza è stata aumentata con il fine di porre un argine al proliferare dei trattamenti tributari di favore che, tuttavia, sono continuati ad aumentare di numero e di importo. L'ultimo rapporto individua 533 spese fiscali erariali per un ammontare orientativo di 62 miliardi di euro, per le quali si evidenzia, peraltro, una elevatissima frammentarietà. Sono infatti solo 13 le spese fiscali con un costo stimato superiore al miliardo, per un ammontare di 42 miliardi, pari al 67 per cento del valore totale. Questo sottoinsieme è costituito in larga parte da norme*

agevolative dell'IRPEF e in particolare da agevolazioni legate al possesso di una abitazione. Per circa il 65 per cento dei provvedimenti, invece, il costo è o molto contenuto (comunque inferiore ai 10 milioni di euro) o estremamente difficile da quantificare. L'effetto distributivo di queste agevolazioni legate al possesso di una abitazione è tendenzialmente regressivo, in particolare per quelle agevolazioni legate alle ristrutturazioni e all'efficientamento energetico.
La possibilità che i trattamenti fiscali agevolati si sovrappongano a misure di spesa per i medesimi obiettivi pone problemi di efficienza. Nel Rapporto sulle spese fiscali per il 2020 la potenziale sovrapposizione è stata indagata in modo specifico, ma essa è stata riscontrata solo nel 10 per cento dei casi. A titolo di esempio, è stata analizzata la politica per favorire la diffusione dell'iscrizione agli asili nido che vede la coesistenza di detrazioni fiscali e sussidi monetari alle famiglie a cui può essere aggiunta la spesa pubblica direttamente sostenuta dai comuni per il funzionamento degli asili comunali. Anche in questo caso si può verificare un effetto distributivo non omogeneo, almeno sul piano territoriale, visto che l'offerta di asili nido è fortemente differenziata tra le regioni italiane.

20. *Le agevolazioni per le imprese, che si sono susseguite senza soluzione di continuità negli ultimi decenni, sono state in maggioranza focalizzate sulla riduzione del costo d'uso del capitale per spingere la spesa di investimento materiale o immateriale. Negli ultimi anni, anche in relazione ai crescenti vincoli posti dalle normative sugli Aiuti di Stato, alla selettività degli aiuti è subentrata una visione orizzontale che, se da un lato ha permesso di abbattere i costi di implementazione, dall'altro, ha sollevato dubbi sull'efficacia di interventi attuati con l'automatismo delle agevolazioni fiscali. Le analisi empiriche sulla valutazione di efficacia delle agevolazioni fiscali sono in realtà molto ridotte, sia per la difficoltà di stimare con precisione l'addizionalità o gli effetti anticipazione messi in moto dall'agevolazione, sia per la difficoltà di reperire dati adeguati. Nello stesso tempo, le caratteristiche specifiche delle agevolazioni alle imprese sollevano anche un problema relativo alla portata informativa dei censimenti delle spese fiscali: la distanza temporale tra le stime ex ante, su cui si basano i rapporti, e l'emersione di dati circa le scelte delle imprese impedisce di avere un quadro tempestivo sui costi di tali misure.*
L'insieme di queste considerazioni rende dunque urgente una riflessione sull'architettura che attualmente presiede all'analisi sulle agevolazioni fiscali. All'aumento della trasparenza, che con il Rapporto annuale riporta il tema delle agevolazioni al centro del dibattito politico della sessione autunnale di bilancio, non è seguita una riduzione delle nuove spese fiscali, né una riflessione che valuti efficacia ed effetti distributivi, comunque preliminare a qualsiasi progetto di riforma. Permane, al contrario, il dibattito su quale singola spesa fiscale possa essere abolita per recuperare maggiore gettito, senza un ridisegno complessivo dei tributi o degli obiettivi delle agevolazioni.

La finanza degli enti territoriali. Criticità e prospettive

21. *La forte riduzione del gettito locale a fronte dell'emergenza sanitaria e le modalità che dovrà assumere l'intervento centrale a sostegno delle realtà territoriali ripropongono con forza il tema del sistema di finanziamento.*
Nel Rapporto si propone un'analisi delle criticità e delle prospettive del sistema di tassazione decentrata in Italia. Esso deve tenere conto di numerosi fattori. In primo luogo, non si dovrebbe prescindere da ciò che le risorse debbono finanziare. Su questo tema, il processo di decentramento italiano ha subìto diverse interruzioni. Dal lato delle funzioni fondamentali delle Regioni, non si è ancora pervenuti ad una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni diverse da quella sanitaria, e di conseguenza non è ancora stabilito il percorso di superamento del criterio della spesa storica. Inoltre, le recenti istanze di regionalismo differenziato rendono potenzialmente ancora più problematico il percorso verso un quadro stabile di federalismo simmetrico. Anche per gli enti locali appare fermo il processo di definizione dei fabbisogni legati alle funzioni fondamentali, e molta incertezza, negli anni, si è manifestata sul ruolo di specifiche fonti di finanziamento.

22. *Ancora incompleto e soggetto a cambiamenti frequenti anche il sistema di finanziamento. Nelle Regioni l'attuale modalità di copertura finanziaria dei livelli essenziali, a cui è destinata una quota rilevante dei tributi propri, non lascia molti margini di autonomia per il finanziamento delle spese libere a valere su quegli stessi tributi. Su circa 37 miliardi di IRAP e IRPEF, circa 30 sono vincolati al fabbisogno sanitario, a cui si aggiungono meno di 7 miliardi di tassa automobilistica regionale e il gettito di alcuni tributi minori, con distribuzione territoriale dipendente dalle capacità fiscali di ciascuna Regione. Con riferimento agli accertamenti del 2018, più di due terzi del gettito complessivo di IRAP e addizionale IRPEF era vincolato al finanziamento delle prestazioni sanitarie. Lo spazio di manovra delle Regioni, dunque, si limita a 16 miliardi di euro, che rappresentano il 14,6 per cento del gettito totale derivante dai tributi propri. E ciò senza considerare che non tutto il maggiore gettito di Irap e dell'addizionale IRPEF – rispetto alla quota sanitaria – può considerarsi espressione di un autonomo esercizio della potestà impositiva regionale, dato che in alcune Regioni l'aumento si è reso necessario – in quanto obbligatorio – nel caso di squilibri nel settore sanitario. Ne consegue un peso preponderante dei tributi devoluti, che includono le compartecipazioni e le quote del fondo perequativo, e che rappresentano più del 60 per cento del totale delle entrate.*

23. *Sul fronte della tassazione delle amministrazioni locali, il d.lgs. n. 23/2011 prevedeva un riordino più esteso della fiscalità comunale e una semplificazione del quadro tributario. Tuttavia, nel corso degli anni, molti dei provvedimenti originariamente inseriti nel decreto sono stati disattesi. I quattro tributi principali, se si fa eccezione per la TARI che rappresenta una tariffa e garantisce un gettito complessivo inferiore ai 7 miliardi*

nelle Regioni a statuto ordinario, forniscono al complesso dei Comuni risorse per circa 15 miliardi, con la parte preponderante esercitata dall'IMU. I tributi minori, complessivamente, garantiscono un gettito inferiore a 1 miliardo di euro. Si riscontra nel sistema attuale – e anche nei tentativi di riordino e semplificazione poi sospesi – l'affidamento in via principale a tributi che abbiano un collegamento con basi imponibili di natura immobiliare. L'imposizione immobiliare presenta infatti il vantaggio di conformarsi al principio del beneficio come criterio di ripartizione dei tributi, dato che è ragionevole presumere che il valore dei servizi comunali – o la loro assenza – abbia un riflesso importante sui valori immobiliari. In questo modo beneficiari e finanziatori dei servizi tendono a coincidere. Con l'esenzione dell'abitazione principale questa relazione viene meno e la principale imposta comunale finisce per colpire numerosi soggetti per i quali il virtuoso circuito tra tassazione e rappresentanza politica si interrompe.

24. *Appaiono, infine, piuttosto incerti i meccanismi perequativi finora predisposti, per ciò che riguarda sia le modalità di distribuzione, che l'estensione della perequazione dei livelli essenziali e delle capacità fiscali. In una certa misura, la maggiore debolezza consiste nella difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione tra funzioni che rispondono a logiche diverse e pongono problematiche differenziate. Le funzioni fondamentali implicano, generalmente, la definizione, a livello centrale, di livelli essenziali di servizio, con l'obiettivo di garantire una sostanziale uniformità tra enti locali a prescindere dagli specifici orientamenti territoriali. Per le funzioni non fondamentali, invece, il tipo e il livello di erogazione del servizio dovrebbero essere rimessi alla libera determinazione degli enti territoriali sulla base del sistema di preferenze e dei bisogni locali. Su queste funzioni, il governo centrale si può limitare a garantire una adeguata dotazione di risorse in tutti i territori.*
A questo riguardo, nell'esperienza italiana, non sembra essersi delineata una tendenza netta – e forse opportuna – verso la separazione del finanziamento e della perequazione delle funzioni fondamentali, dal finanziamento e dalla perequazione di quelle non fondamentali.
L'assenza di questa scelta riflette anche la difficile interazione tra le forme di prelievo destinate al finanziamento degli enti territoriali e la necessità, da più parti manifestata, di procedere a una revisione complessiva del sistema tributario nazionale, almeno nelle sue componenti quantitativamente più rilevanti. Una revisione che dovrebbe logicamente precedere la definizione della struttura di finanziamento degli enti territoriali, per garantire il necessario equilibrio sia in termini di separazione delle fonti tributarie, sia in termini di coordinamento tra prelievi centrali, regionali e comunali.

La spesa per la previdenza e l'assistenza

25. *Con la crescita del debito pubblico, necessaria per far fronte all'epocale crisi economica e sociale in atto, non dovrà venir meno, nei prossimi anni, l'attenzione su poste particolarmente importanti del nostro bilancio pubblico, sulle quali poggia, per*

molti aspetti, la sostenibilità di lungo periodo dei saldi. Tra esse un ruolo di primo piano è rivestito dalla spesa per la previdenza e l'assistenza, componente che sarà posta sotto pressione dall'invecchiamento della popolazione e dal previsto aumento del tasso di dipendenza degli anziani. Ad entrambe le tematiche il Rapporto dedica una riflessione ispirata soprattutto dall'intento di rileggere, ad un anno di distanza dall'avvio e alla luce del confronto tra i dati di consuntivo 2019 e gli obiettivi posti, gli esiti delle importanti innovazioni normative introdotte con Quota 100 e Reddito di cittadinanza.

26. *Secondo i dati ISTAT del conto della protezione sociale, nel 2019 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, inclusiva sia dei trattamenti di natura previdenziale che assistenziale, è stata pari a 361,2 miliardi, in crescita del 3,7 per cento su base annua (2,1 nel 2018) e di 5 decimi di punto in rapporto al Pil (dal 19,7 al 20,2 per cento). Per quel che riguarda le prospettive, il recente Documento di economia e finanza stima un aumento molto marcato per il 2020 (6,9 per cento) seguito da una sostanziale stabilizzazione nell'anno successivo (contro il 3,5 e 3,2 per cento previsto nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2020). Si tratta di incrementi importanti, che riflettono, oltre alle tendenze di lungo periodo, anche le decisioni del legislatore assunte con la legge di bilancio 2019, il decreto-legge 4/2019 introduttivo di Quota 100 e del Reddito di cittadinanza e, da ultimo, il d.l. 18/2020.*

27. *Nel 2019, la componente previdenziale, nelle sue varie articolazioni si è collocata nel complesso sui 317 miliardi di euro, con un incremento annuo di circa un punto superiore a quello osservato nel precedente esercizio (2,8 contro 1,9 per cento). La spesa per pensioni (e rendite) è risultata di oltre 275 miliardi, in aumento del 2,4 per cento annuo (1,8 per cento nel 2018). In termini di incidenza sul prodotto è stata pari al 15,4 (dal 15,2 di un anno prima), un esito più favorevole di quanto stimato nel DEF di aprile 2019 (+15,5 per cento) e nei successivi documenti di aggiornamento delle stime (NADEF e NTI). Un tasso di incremento annuo modesto hanno registrato le indennità di malattia (+1,1 contro +4,8 per cento nel 2018) mentre variazioni negative hanno connotato infine l'assegno di integrazione salariale (-4,2 per cento dopo la caduta del -32 per cento nel 2018) e gli assegni familiari (-4,8 per cento).*

28. *Il confronto dei dati definitivi della spesa per prestazioni sociali in denaro e le sue due principali macro componenti (pensioni ed altre prestazioni) con le diverse previsioni elaborate per il 2019 nei Documenti di economia e finanza, a partire dal 2015 (primo dato disponibile), mostra che in termini nominali, le uscite effettive sono state di oltre sei miliardi inferiori a quanto previsto all'inizio del quinquennio, ma il loro peso in termini di prodotto è stato di due decimi superiore alle attese (20,2 contro 20 per cento). Lo scarto, in termini di incidenza, si riscontra sostanzialmente nullo sulla spesa per pensioni e più significativo su quella per le altre prestazioni assistenziali (+0,3 punti). La spesa nominale per le sole prestazioni pensionistiche, inferiore di 8,9 miliardi a quanto*

programmato all'inizio del quinquennio 2015-19, è da ricondurre soprattutto ad una dinamica dei prezzi al consumo più debole dell'atteso: l'inflazione misurata in termini di variazione del deflatore della spesa delle famiglie è risultata, nel periodo, di quasi quattro punti inferiore alle attese.

29. *Per quel che riguarda l'evoluzione della spesa pensionistica nel breve periodo, il DEF stima un aumento del 2,3 per cento in media nel biennio 2020-21 rispetto ad un dato di consuntivo risultato migliore delle attese. Sia per l'anno in corso che per il prossimo i tassi prefigurati sono inferiori a quelli previsti nella NTI (3,4 per cento). In termini di incidenza sul prodotto, la spesa per pensioni, pari al 15,4 per cento nel 2019, vedrebbe un incremento al 17 per cento quest'anno, per un evidente "effetto denominatore", per collocarsi sul 16,4 per cento nel 2021.*

30. *Secondo i dati trasmessi alla Corte nell'ambito della predisposizione del referto sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali (nel quadro della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019), al 22 gennaio 2020 risultava che le domande per Quota 100 presentate nel 2019 erano pari a 229 mila: il 40 per cento di esse sono state inoltrate da lavoratori dipendenti del settore privato, il 28 per cento da lavoratori autonomi (inclusi coloro che hanno beneficiato della normativa sul cumulo) e il 33 per cento da dipendenti pubblici. Rispetto alle stime presentate nella Relazione tecnica, il tasso di adesione è risultato sensibilmente più basso, in particolare per i dipendenti pubblici ed i lavoratori autonomi, ed il numero di pensionamenti con Quota 100 nel 2019 risulta pertanto pari a circa il 58 per cento di quelli prudenzialmente ipotizzati. Per il complesso delle gestioni la grande maggioranza dei pensionamenti anticipati tramite Quota 100 ha interessato lavoratori di sesso maschile.*

31. *Un aspetto di interesse dei risultati di Quota 100 è quello della distribuzione territoriale delle adesioni e, strettamente connesso, quello del legame tra la propensione ad esercitare l'opzione e le risposte dei diversi territori soprattutto in termini di effetti sul mercato del lavoro. Al riguardo, le analisi condotte nel Rapporto con riferimento ai dati per provincia hanno messo in evidenza una propensione tendenzialmente crescente man mano che si passa da Nord a Sud, anche se con differenze molto significative all'interno delle macroaree. Nel Rapporto, in un Focus dedicato si è proceduto a stimare la relazione tra le adesioni e cinque indicatori economici identificati come rilevanti: il numero dei pensionati rispetto agli occupati, il reddito disponibile pro capite, il tasso di disoccupazione totale e quello giovanile, il tasso di occupazione, la quota di popolazione appartenente alla fascia di età 62-66 anni. L'analisi grafica delle correlazioni evidenzia la presenza di raggruppamenti, confermati dall'analisi statistica. In particolare, la* cluster analysis *effettuata ha portato ad identificare cinque principali gruppi territoriali. Le stime offrono anche qualche primo spunto circa il dibattuto tema degli effetti di Quota 100 sul mercato del lavoro e in particolare del tasso di sostituzione tra persone che hanno*

lasciato e nuovi entranti giovani. Si evidenziano indicazioni di un tasso presumibilmente inferiore a quanto atteso e comunque inferiore all'unità. Ciò risulta in linea con recenti stime della Banca d'Italia.

32. *Già nel corso dell'Audizione parlamentare sul d.l. 4/2019 e, successivamente, nel Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte, nell'offrire prime valutazioni degli interventi in campo previdenziale operati con la manovra di bilancio per il 2019, aveva svolto riflessioni in ordine alla fondatezza macrofinanziaria di tali interventi. Le informazioni quantitative e qualitative che si sono rese fin qui disponibili inducono a confermare il giudizio allora formulato. Vero è che alcuni degli elementi di dettaglio riguardanti la platea degli aderenti hanno evidenziato come lo strumento sia servito anche a far fronte a situazioni di sofferenza legate a soggetti vicini al possesso dei requisiti standard; tuttavia, sotto tale aspetto, uno dei profili di maggiore delicatezza è quello della flessibilità dell'età di pensionamento. Al riguardo, proprio grazie alla legge 214/2011, nella legislazione vigente è stata ripristinata l'originaria flessibilità garantita dalla riforma Dini ai lavoratori in regime pienamente contributivo (che hanno iniziato a lavorare dall'1/1/1996) i quali possono accedere al pensionamento con 64 anni di età. Tenuto conto che, col passare del tempo, risulterà sempre più evidente la differenza di trattamento tra coloro che hanno iniziato a lavorare a partire dal 1996 e coloro che hanno iniziato solo poco tempo prima (con i primi che potranno lasciare il lavoro a 64 anni e i secondi che dovranno aspettare ulteriori tre anni, a 67 anni).*

33. *In materia pensionistica è importante che si disegni un quadro di certezza per il medio e il lungo periodo capace di assicurare la flessibilità che serve anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico, finanziaria e sociale. Gli equilibri del sistema pensionistico sono decisivi per i più generali equilibri della finanza pubblica. In definitiva, indipendentemente dagli effetti che Quota 100 ha comportato appare necessario che i punti di maggiore solidità del sistema della nostra finanza pubblica siano preservati, riaffermando il disegno e la logica complessiva della legge 214/2011 e gestendo in maniera mirata gli istituti di deroga già esistenti (APE sociale, ecc.); il tutto anche sulla scorta del contributo che potrà venire dalle due Commissioni di studio previste dalla legge di bilancio 2020 (su gravosità dei lavori e rapporto tra componenti previdenziale e assistenziale della spesa). Si assicurerebbero così al settore quelle prospettive di equilibrio che oggi più di ieri appaiono imprescindibili.*

34. *Nel 2019 ad una crescita delle prestazioni sociali relativamente meno vivace di quanto inizialmente previsto ha contribuito anche la spesa per l'assistenza. La spesa per prestazioni in denaro e in natura è stata pari a circa 53 miliardi, in crescita del 6,6 per cento su base annua (+3,7 nel 2018). Le prestazioni in denaro, che rappresentano l'83 per cento dell'aggregato, si sono ragguagliate in quasi 44 miliardi e sono aumentate del*

10,2 per cento (3,6 nel 2018). In rapporto al prodotto e alla spesa pubblica al netto degli interessi, la spesa complessiva per l'assistenza rappresenta il 2,9 per cento (2,4 in denaro e 0,5 in natura) e il 6,5 (5,4 in denaro e 1,1 in natura) rispettivamente. Nell'ultimo lustro la crescita è apparsa molto significativa e ha trovato fattori di propulsione, da un lato, nei programmi di contrasto del disagio socioeconomico, dall'altro, sin dal 2014, nell'erogazione del cosiddetto "Bonus 80 euro" per i lavoratori dipendenti a reddito basso/medio-basso. Le prestazioni sociali in denaro diverse dalle sole pensioni (di cui danno sistematicamente conto i documenti programmatici) sono cresciute del 7,8 per cento, un valore che pur se molto significativo è rimasto al di sotto di quello previsto sia nel DEF 2019 (+8,3 per cento) che nella NADEF e nella più recente NTI (+8 per cento). Per il biennio 2020-21 il recente DEF ne prevede l'espansione ad un tasso medio del 5,9 per cento (contro il 4,8 e 2,1 per cento della NTI). L'incremento sconta sia la riclassificazione delle risorse per la riduzione del cuneo fiscale di cui al d.l. 3/2019 nell'ambito delle spese, sia i primi interventi a sostegno del lavoro varati con il d.l. 18/2020. Nell'ambito della spesa in denaro nel 2019 ha, naturalmente, assunto particolare rilievo, quantitativo e qualitativo, quella destinata al Reddito di cittadinanza.

35. *Con riferimento ai dati relativi a tutto il 2019 i nuclei familiari raggiunti dal programma sono stati 1.041.000 (compresi i beneficiati di Pensione di cittadinanza) con il coinvolgimento di poco più di 2,5 milioni di persone. Si tratta di nuclei che vivono prevalentemente nel Mezzogiorno (60,6 per cento), che sono per il 36 per cento monocomponente e che per l'88 per cento hanno un capofamiglia con cittadinanza italiana. Si registra la presenza di minorenni nel 36 per cento delle famiglie beneficiarie, mentre nel 21 per cento dei nuclei familiari sono presenti persone disabili. L'importo medio del beneficio economico erogato dal programma è pari a 493 euro mensili (532 euro per il Reddito di cittadinanza, 222 per la Pensione di cittadinanza); quello delle famiglie monocomponenti ammontava, in particolare, a 392 euro e quello delle famiglie con 5 componenti a 625 euro mensili. I risultati in termini di nuclei familiari coinvolti sono al di sotto delle stime, le quali, nelle valutazioni ufficiali per il 2019, contemplavano 1.248.000 famiglie e circa 3,5 milioni di persone da sostenere.*
Lo strumento, a un anno di distanza dall'approvazione, si conferma in grado di fornire un buon contributo al contrasto della povertà assoluta. Secondo valutazioni preliminari, grazie al Reddito di cittadinanza (RdC) il tasso di povertà assoluta potrebbe essersi abbassato di 1,5 punti (dall'8,4 al 6,9 per cento). Effetti sarebbero stati registrati anche in termini di distribuzione del reddito: l'indice di Gini, che ne misura il grado di concentrazione, dovrebbe essersi ridotto al 31,4 per cento, dal 32,5 nel 2018.

36. *Tuttavia, la valutazione degli esiti del RdC deve tenere conto di più profili e, al di là degli aspetti quantitativi (per esempio un tasso di coinvolgimento dei nuclei familiari inferiore agli obiettivi), sono molti i punti che l'esperienza del primo anno suggerisce di scrutinare al fine di un possibile miglioramento. L'ammontare di risorse appare sbilanciato a danno dei nuclei numerosi e con la presenza di minori e disabili. Non vi è*

un tasso di coinvolgimento delle famiglie con cittadinanza diversa da quella italiana proporzionato alla diffusione della povertà in tali segmenti di popolazione. Il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, rispetto a quello dei Centri per l'impiego, può crescere di molto. Maggiore potrebbe essere il coinvolgimento, nella gestione del programma, del terzo settore. Sono tematiche che andranno affrontate tenendo anche conto del nuovo contesto economico e sociale creato dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. In tale quadro andranno probabilmente meglio tarati alcuni aspetti, garantendo anche un adeguato coordinamento tra RdC e talune delle misure varate a contrasto delle difficoltà economiche generate dalla crisi sanitaria a partire dall'istituzione, di cui all'art. 44 del d.l. 18/2020, del Fondo per il reddito di ultima istanza. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di contrasto temporaneo di situazioni di disagio economico come quelle conseguenti all'emergenza in corso, resta cruciale la possibilità che l'ISEE, l'indicatore che misura la situazione economica del nucleo familiare, sia rapidamente aggiornabile, sì da essere in grado di fotografare l'effettivo stato di bisogno delle famiglie.

37. *Per quel che riguarda il secondo pilastro del RdC, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati appaiono al momento largamente insoddisfacenti e confermano le perplessità avanzate dalla Corte al suo avvio. I dati a disposizione, comunicati dall'ANPAL Servizi, evidenziano che alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono circa 40 mila. Soprattutto, non si intravvedono segni di un maggiore dinamismo dei Centri per l'impiego rispetto al passato. Elaborazioni della Corte sui microdati delle rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro (situazione di fine settembre 2019) confermano la persistenza delle caratteristiche deficitarie dei CPI: a) resta modesta, pari al 23,5 per cento, la quota di persone che, nell'anno terminante a settembre, hanno cercato il lavoro tramite i Centri (23,3 per cento a fine 2018); b) risulta estremamente limitata, pari al 2,2 per cento la quota di persone che hanno trovato lavoro tramite i CPI; c) si conferma predominante il ruolo dei canali informali (parenti, amici e conoscenti) nella ricerca del lavoro (l'87,2 per cento, contro l'87,9 per cento nel 2018). Sono dati che mostrano come permangano elevati gli spazi di miglioramento che l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e come la meritoria sfida del rilancio dei Centri per l'impiego resti da vincere.*

38. *Le politiche per l'assistenza dopo il varo del RdC si sono orientate, con la legge di bilancio per il 2020, verso il sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Si tratta di un orientamento condivisibile, in un contesto in cui l'Italia presenta ritardi. Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale, e quelle varate con la legge 160/2019 sembrano andare dunque, nel loro assieme, nella giusta direzione, tenuto conto che gli sviluppi demografici costituiscono, insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo*

periodo e che in Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate. In Italia, tra l'1/1/2019 e l'1/1/2020 la popolazione è diminuita di 116 mila unità e, cosa che qui più rileva, i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 435 mila, un minimo storico. Il tasso di fertilità, pari a 1,46 figli per donna nel 2010, è sceso a 1,29 nell'ultima rilevazione. Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'Istat, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna). Se la direzione è quella giusta non va d'altra parte dimenticato come la ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre i margini di azione. È importante il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socioeducativi per l'infanzia, una offerta che, come viene mostrato nel Rapporto, tende ad essere in Italia relativamente limitata e piuttosto carente soprattutto in talune realtà territoriali.

La sanità e il nuovo Patto della salute

39. *L'emergenza che il Paese sta affrontando ha reso più evidente, ove ve ne fosse stato bisogno, l'importanza di poter contare su una assistenza sanitaria efficiente e in grado di rispondere a minacce rese più insidiose da un sistema economico sempre più aperto e globalizzato. Una esperienza che ne ha messo anche in rilievo punti di forza e debolezze, rendendo evidente l'ineludibilità di scelte che, al di là dell'emergenza straordinaria prodotta da "un nemico" inatteso, erano già di fronte a noi.*

Il Rapporto ripercorre i cambiamenti intervenuti a partire dalla crisi finanziaria di inizio decennio: la graduale riduzione della spesa pubblica per la sanità e il crescente ruolo di quella a carico dei cittadini; la contrazione del personale a tempo indeterminato e il crescente ricorso a contratti a tempo determinato o a consulenze; la riduzione delle strutture di ricovero ospedaliere e l'assistenza territoriale; il rallentamento degli investimenti.

Ne emerge un quadro molto articolato che non si presta a letture, a volte, eccessivamente semplificate.

È evidente che il successo registrato in questi anni nel riassorbimento di squilibri nell'utilizzo delle risorse non ha sempre impedito il manifestarsi di criticità, che oggi è necessario superare: si tratta delle differenze nella qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del Paese; delle carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di

risanamento, ai limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie ma, anche, ad una fuga progressiva dal sistema pubblico; delle insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità; del lento procedere degli investimenti, sacrificati a fronte delle necessità correnti.
Difficoltà che sono rese, in prospettiva, più acute per il crescente squilibrio demografico e il conseguente onere destinato a gravare sui lavoratori. È ben noto che tra soli 20 anni, guardando alle previsioni, il rapporto passerà a un pensionato ogni due persone in età da lavoro, diminuendo la ricchezza generata e le risorse pubbliche a disposizione a fronte di un aumento dei bisogni di salute e assistenza. Inoltre, il calo delle risorse disponibili per il pensionamento delle generazioni oggi più giovani suscita forti interrogativi sulla possibilità, anche in futuro, di porre a carico dei cittadini quote crescenti di spese sanitarie, e soprattutto sociosanitarie, non coperte dal SSN.
Alla crescita di tale quota di consumi, solo in parte da ricondurre a difficoltà di accesso al servizio pubblico dovute a liste d'attesa o squilibri nel regime tariffario, ha contribuito l'invecchiamento della popolazione e l'aumento dei casi di non autosufficienza (che richiedono non solo assistenza nelle attività di vita quotidiana, ma anche una presa in carico delle patologie croniche sempre più diffuse) e una maggiore consapevolezza di quanto alcuni comportamenti siano correlati al mantenimento della salute. A ciò si è aggiunto (e ancora più si aggiungerà del prossimo futuro) lo sviluppo delle cure innovative e della robotica, che aprono spazi nuovi per più efficaci modalità di cura. Una tendenza che rischia di accentuare le differenze tra cittadini, a seconda delle aree territoriali e delle condizioni economiche
Di qui, la necessità di interrogarsi su quali scelte adottare, ben sapendo che potenziare il finanziamento del sistema pubblico comporta di riconsiderare con attenzione il ricorso, finora risultato prevalente, a misure che implicano trasferimenti monetari diretti o minori prelievi fiscali. Ma anche considerando che l'esercizio di controllo della spesa che ha caratterizzato questi anni, all'interno di una dotazione di risorse per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza decisa anche in rapporto ad altri obiettivi ritenuti in alcuni casi prevalenti, deve essere mantenuto proprio per evitare che, come accaduto in passato, inefficienze e cattiva gestione non consentano di tradurre l'aumento dei finanziamenti destinati al sistema sanitario in effettivi servizi al cittadino. Di qui anche la necessità di proseguire sul sentiero riproposto dal Patto della salute, sottoscritto lo scorso dicembre, per un potenziamento della capacità di programmazione della spesa a livello di comunità territoriali. A questo sono orientati i progetti avviati in questi anni, che possono contare su una quantità di informazioni e di conoscenze che fanno del sistema sanitario un elemento di punta nel quadro nazionale.

40. *Negli ultimi due anni sono divenuti più evidenti gli effetti negativi di due fenomeni diversi che hanno inciso sulle dotazioni organiche del sistema di assistenza: il permanere per un lungo periodo di vincoli alla dinamica della spesa per personale e le carenze, specie in alcuni ambiti, di personale specialistico.*
A seguito del blocco del turn-over nelle Regioni in Piano di rientro e delle misure di contenimento delle assunzioni adottate anche in altre Regioni (con il vincolo alla spesa),

il personale a tempo indeterminato del SSN è fortemente diminuito. Al 31 dicembre 2018 era inferiore a quello del 2012 per circa 25.000 lavoratori (circa 41.400 rispetto al 2008). Tra il 2012 e il 2017 il personale (sanitario, tecnico, professionale e amministrativo) dipendente a tempo indeterminato in servizio presso le Asl, le Aziende Ospedaliere, quelle universitarie e gli IRCCS pubblici si è ridotto di poco meno di 27 mila unità (-4 per cento). Nello stesso periodo, il ricorso a personale flessibile, in crescita di 11.500 unità, ha compensato questo calo solo in parte. La riduzione del personale ha assunto caratteristiche e dimensioni diverse tra Regioni in Piano di rientro e non. Nelle prime, il personale a tempo indeterminato si è ridotto di oltre 16.000 unità, ma con differenze accentuate tra regioni: riduzioni particolarmente forti (tra il 9 e il 15 per cento) nel Molise, nel Lazio e in Campania a cui sono riferibili riduzioni. Solo poco inferiori quelle di Calabria e Sicilia, mentre Abruzzo e Puglia hanno contenuto di molto le riduzioni, soprattutto considerando gli incrementi del personale a tempo determinato. Nelle Regioni non in Piano la flessione è stata molto più contenuta (-2,4 per cento).

Nel periodo, il personale medico si è ridotto di oltre 3.100 unità (-2,9 per cento), mentre l'infermieristico di poco meno di 7.400 (-2,7 per cento). Una variazione in parte compensata da aumenti delle unità a tempo determinato in entrambi i casi in crescita, di 2.400 i medici e di 6.222 gli infermieri. La flessione dei medici si è tuttavia concentrata nelle Regioni in Piano: 2.867 unità riconducibili soprattutto alle 3 Regioni maggiori, cui sono riferibili riduzioni nelle dotazioni per oltre 2.800 unità. Nelle Regioni non in Piano il numero di medici si è ridotto di sole 242 unità, più che compensate a livello complessivo dalla crescita delle posizioni a tempo determinato (+1220).

Simile l'andamento anche per quanto riguarda il personale infermieristico. La flessione è del 5,6 per cento nelle Regioni in Piano: circa 5.000 unità, riconducibili soprattutto alle tre Regioni maggiori, cui sono riferibili riduzioni nelle dotazioni per oltre 3.500 unità cui va ad aggiungersi, per il rilievo in termini di peso relativo sulle dotazioni regionale, il Molise (-10,9 per cento). Nelle Regioni non in Piano la riduzione ha raggiunto le 2.378 unità, più che compensate a livello complessivo dalla crescita delle posizioni a tempo determinato (+3.148).

In definitiva, l'osservazione dei dati consente di guardare al fenomeno della riduzione del personale con qualche ulteriore cautela: pur non sottovalutando il problema che può rappresentare in alcune aree, almeno nell'ultimo quinquennio la contrazione nella maggioranza delle Regioni è stata limitata.

Alcuni dati di quadro generale possono consentire di mettere in luce aspetti controversi, cui hanno contribuito gli interventi volti a conciliare esigenze di bilancio e la tutela delle legittime esigenze degli operatori, ma che hanno finito per alimentare anche le distorsioni che oggi ci troviamo ad affrontare.

In termini di numero di medici, il nostro Paese è in cima alle graduatorie europee: operano in Italia 3,9 i medici per 1000 abitanti contro i 4,1 in Germania, i 3,1 in Francia e i 3,7 in Spagna. In Italia, per questa categoria si conferma (anche grazie al blocco del turn-over) un incremento dell'età media del personale: ha più di 55 anni oltre il 50 per cento degli addetti, la quota più elevata in Europa e superiore di oltre 16 punti alla media Ocse; si tratta in prevalenza di medici specialisti.

Diverso il caso del personale infermieristico dove, all'opposto, nel nostro Paese è molto inferiore alla media europea il numero degli operatori laureati e più limitati sono i margini di un loro utilizzo, nonostante il crescente ruolo che questi possono svolgere in un contesto di popolazione sempre più anziana.
Negli ultimi anni, inoltre, i vincoli posti alle assunzioni in sanità, pur se resi necessari dal forte squilibrio dei conti pubblici del settore, hanno aumentato le difficoltà di trovare uno sbocco stabile a fine specializzazione e un trattamento economico adeguato. Ciò è alla base della fuga dal Paese di un rilevante numero di soggetti: negli ultimi 8 anni, secondo i dati Ocse, sono oltre 9.000 i medici formatisi in Italia che sono andati a lavorare all'estero. Regno Unito, Germania, Svizzera e Francia sono i mercati che più degli altri hanno rappresentato una soluzione alle legittime esigenze di occupazione e adeguata retribuzione quando non soddisfatte dal settore privato nazionale. Una condizione che, pur deponendo a favore della qualità del sistema formativo nazionale, rischia di rendere le misure assunte per l'incremento delle specializzazioni poco efficaci, se non accompagnate da un sistema di incentivi che consenta di contrastare efficacemente le distorsioni evidenziate.

41. *La crisi ha messo in luce anche, e soprattutto, i rischi insiti nel ritardo con cui ci si è mossi per rafforzare le strutture territoriali, a fronte del forte sforzo operato per il recupero di più elevati livelli di efficienza e di appropriatezza nell'utilizzo delle strutture di ricovero. Se aveva sicuramente una sua giustificazione a tutela della salute dei cittadini la concentrazione delle cure ospedaliere in grandi strutture specializzate riducendo quelle minori che, per numero di casi e per disponibilità di tecnologie, non garantivano adeguati risultati di cura (la banca dati Esiti da questo punto di vista ne forniva una chiara evidenza), la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate. Se fino ad ora tali carenze si erano scaricate non senza problemi sulle famiglie, contando sulle risorse economiche private e su una assistenza spesso basata su manodopera con bassa qualificazione sociosanitaria (badanti), finendo per incidere sul particolare individuale, esse hanno finito per rappresentare una debolezza anche dal punto di vista della difesa complessiva del sistema quando si è presentata una sfida nuova e sconosciuta. È, infatti, sempre più evidente che una adeguata rete di assistenza sul territorio non è solo una questione di civiltà a fronte delle difficoltà del singolo e delle persone con disabilità e cronicità, ma rappresenta l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quello che stiamo combattendo. L'insufficienza delle risorse destinate al territorio ha reso più tardivo e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato esso stesso coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alto. Una attenzione a questi temi si è vista nell'ultima legge di bilancio con la previsione di fondi per l'acquisto di attrezzature per gli ambulatori di medicina generale, ma essa dovrà essere comunque implementata superata la crisi, così come risorse saranno necessarie per gli investimenti diretti a riportare le strutture sanitarie ad efficienza.*

42. *Il vincolo finanziario ha inciso finora anche sugli investimenti. Come per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, anche in sanità la riduzione dei nuovi investimenti ha fatto sì che dal 2012 la dotazione di capitale fisso si sia ridotta di poco meno dell'8 per cento. Un andamento che, sotto questo profilo, differenzia l'Italia dalle maggiori economie europee. Con riferimento al 2017 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati per un confronto internazionale), in Italia meno dello 0,4 per cento del prodotto è destinato ad accumulazione, contro l'1,1 della Germania, lo 0,6 della Francia e della Spagna. Superiore l'importo anche in Portogallo (0,7 per cento del prodotto).*
Un risultato che non sembra essersi riflesso, tuttavia, nelle dotazioni di attrezzature sanitarie, che continuano a presentare livelli particolarmente elevati, ma che può incidere su un più rapido invecchiamento delle apparecchiature in esercizio.
Ma non sono i soli vincoli finanziari ad incidere sul rallentamento della politica infrastrutturale. Se ne ha una evidenza guardando al procedere nell'attuazione della legge 67/1988 (articolo 20), che rappresenta ancora il principale strumento di intervento per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e la realizzazione di residenze sanitarie assistenziali, così come agli interventi specifici che si sono aggiunti ad esso negli anni. Sono numerose le Regioni che non hanno ancora definito progetti di intervento per una quota significativa delle risorse destinate: è il caso dell'Abruzzo che ha attivato solo il 36 per cento dei fondi, del Molise il 21 per cento, ma anche della Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna, tutte al di sotto del 60 per cento, ed infine il Lazio che ha sottoscritto accordi per il 75 per cento.
Guardando oltre alla crisi sarà, quindi, determinante incidere anche sulla capacità progettuale delle amministrazioni, nonché sulle disponibilità effettive delle risorse già destinate ad investimenti, per far sì che gli oltre 6 miliardi per accordi di programma disponibili si traducano in progetti effettivi.

43. *Nel 2019, la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi, con un incremento dell'1,4 per cento rispetto al 2018, inferiore a quella prevista nel DEF 2019 (+2,3 per cento). rimanendo sostanzialmente invariata l'incidenza in termini di prodotto rispetto al 2018. L'aumento degli esborsi per redditi da lavoro del 3,1 per cento, anche per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria medica e non medica (e dei relativi arretrati), è in parte compensato dall'aumento della spesa per consumi intermedi del solo 0,3 per cento, mentre le spese per prestazioni sociali in natura (assistenza farmaceutica convenzionata, assistenza medico generica, ospedaliera, specialistica riabilitativa) aumentano dell'1,4 per cento. La variazione registrata nell'anno risulta comunque molto contenuta e conferma la stabilizzazione di questa spesa rispetto al prodotto.*
Non va tuttavia trascurato, soprattutto per valutare i fabbisogni futuri, che tale risultato beneficia di una crescita, più contenuta delle attese, sia della spesa per redditi da lavoro, a ragione dello slittamento al 2020 del rinnovo della dirigenza non sanitaria per la tornata contrattuale 2016-18, sia di quella per farmaci, per l'incasso nell'anno del conguaglio (a seguito degli accordi conclusi) delle risorse dovute alle regioni per gli sfondamenti dei tetti agli acquisti verificatisi tra il 2013 e il 2017 portati in riduzione

della spesa per la farmaceutica. A ciò si aggiunge il permanere di tensioni sul fronte della spesa per farmaci e dispositivi medici. Ciò richiede sia mantenuta una attenta verifica sulla qualità della spesa. Le misure poste a presidio dell'efficacia e dell'efficienza della spesa fanno sì che le scelte da assumere oggi poggino su una situazione finanziaria di fondo migliore del passato.

Gli investimenti degli enti territoriali e le opere pubbliche per le infrastrutture ambientali

44. *In più occasioni la Corte ha espresso l'urgente necessità di investire, sia per recuperare il ritardo nei confronti dei principali partner Europei, sia perché un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto finisce per indebolire le possibilità di sviluppo economico e produttivo del Paese e incide negativamente sulla qualità della vita dei cittadini e sulle condizioni sociali delle comunità.*
Nel 2019 il settore degli Enti territoriali ha contribuito in misura rilevante al conseguimento dell'obiettivo programmato di spesa per investimenti: Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni hanno erogato spesa per investimenti fissi e contributi, al netto di quelli ad amministrazioni pubbliche ed estero, per 16 miliardi, con una crescita del 15,8 per cento rispetto al 2017 e dell'8,3 per cento rispetto al 2018. L'effetto trainante è riconducibile esclusivamente agli investimenti fissi lordi.
L'apporto da parte delle Regioni è risultato considerevole nel triennio (+10,6 per cento), ma soprattutto per l'incremento molto significativo che si era avuto nel 2018. La crescita più contenuta nell'ultimo anno è il risultato di tendenze contrapposte delle Regioni a statuto ordinario rispetto a quelle a statuto speciale: le prime, invertendo il trend rispetto al 2018, crescono di oltre il 24 per cento, mentre le altre che avevano conseguito una buona performance nel 2018, entrano in una fase critica e segnano un -14,9 per cento nel 2019.
Tra gli investimenti fissi, l'aumento si è concentrato nei beni materiali (+4,9 per cento) che rappresentano una spesa crescente in quasi tutte le aree territoriali e con una forte concentrazione in pochi settori: beni immobili, mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico, infrastrutture idrauliche e stradali, altre vie di comunicazione, opere per la sistemazione del suolo e fabbricati ad uso abitativo e strutture sanitarie (complessivamente 902 milioni).
Anche ai Comuni va riconosciuto un ruolo particolarmente attivo per il rilancio degli investimenti locali con 9,5 miliardi di pagamenti per investimenti fissi che segnano un incremento del 13,5 per cento rispetto al 2018 e che rappresentano l'89,4 per cento della spesa in conto capitale complessiva. La crescita più significativa si è registrata nei Comuni fino a 10.000 abitanti, ma anche le grandi città hanno mostrato nell'ultimo anno una decisa ripresa; sotto il profilo territoriale i Comuni del Nord e soprattutto quelli del Centro hanno conseguito gli incrementi più consistenti, con tassi anche superiori al 20 per cento.
Si conferma, come per le Regioni, la concentrazione della spesa su poche voci rilevanti per le politiche di investimento locale e che assorbono il 71,3 per cento dei pagamenti

per investimenti fissi: infrastrutture stradali (2,3 miliardi), beni immobili e fabbricati (tra cui quelli scolastici per i quali si è registrata una spesa di oltre 1 miliardo), vie di comunicazione (522 milioni), impianti sportivi (563 milioni) e opere di sistemazione del suolo (358 milioni). È risultata rilevante, non tanto in termini assoluti ma di incremento nel triennio 2017-2019 (+63 per cento), la spesa per mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico, soprattutto da parte delle grandi città. Per i beni immobili la quota di spesa maggiore è stata effettuata nei Comuni medio-grandi, mentre gli Enti di minore dimensione hanno assorbito la parte più cospicua dei pagamenti per infrastrutture stradali e opere di sistemazione del suolo.

45. *I dati di cassa 2019 confermano l'efficacia della pluralità di misure attivate nel 2019, non solo in termini di maggiori risorse finanziarie (oltre 4 miliardi dalla legge di bilancio e 900 milioni da provvedimenti diversi), ma anche di interventi di carattere ordinamentale che hanno profondamente modificato l'impianto regolatorio all'interno del quale si muovono le Amministrazioni territoriali per attuare i programmi di investimento. Interventi di revisione normativa hanno riguardato ambiti differenti - da una parte, le regole di finanza pubblica e il nuovo saldo introdotto per calcolare l'equilibrio di bilancio, dall'altra, la revisione del Codice dei contratti pubblici - ma rispondevano ad una esigenza unitaria, riconosciuta nella necessità di indurre una forte semplificazione amministrativa e contabile, nell'auspicio che ciò potesse innescare un ciclo virtuoso della spesa per investimenti.*

Il sostegno finanziario agli investimenti territoriali è stato confermato nella legge di bilancio per il 2020 anche attraverso un rafforzamento di strumenti già operativi a legislazione vigente. Complessivamente nel periodo 2020-2034 risultano stanziate risorse per oltre 33 miliardi, dei quali nel triennio della legge di bilancio poco meno di 4 miliardi (735 nel 2020, 1.178 nel 2021 e 1.770 nel 2022), con un effetto in termini di indebitamento netto pari a circa 2,5 miliardi.

Gli incentivi riguardano principalmente i Comuni: 500 milioni per la prosecuzione del c.d. Piano Spagnolo per investimenti in opere funzionali all'efficientamento energetico e allo sviluppo territoriale sostenibile, potenziamento del piano per la messa in sicurezza di scuole, strade e edifici comunali con risorse che passano da 4,9 miliardi a 8,8 miliardi, contributi per progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi complessivi nel periodo 2021-2034), 400 milioni annui allocati nel nuovo Fondo per il rilancio degli investimenti dei Comuni e 2,5 miliardi per il periodo 2021-2034 per il Fondo asili nido e scuole per l'infanzia.

Per le Regioni a statuto ordinario non sono previste maggiori risorse ma l'incentivazione ad intensificare gli investimenti arriva da una parziale modifica della regola fiscale cui ancora per il 2020 sono soggette ai fini del concorso alla finanza pubblica; in tale ottica può infatti essere inquadrata la anticipazione all'anno 2020 della possibilità di utilizzare il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, considerando tali poste contabili tra le entrate valide ai fini del pareggio di bilancio con conseguente effetto espansivo della spesa in conto capitale.

46. *Nel quadro economico e sociale particolarmente critico che si va delineando a seguito della pandemia, sarà fondamentale non interrompere le politiche di sostegno agli investimenti locali, faticosamente costruite in questi anni e delle quali si iniziavano ad intravedere i primi risultati.*

Contando sul consolidarsi del supporto fornito, sia mediante linee di finanziamento continuative e di durata anche ultradecennale, sia attraverso il ridisegno di quadri regolatori, la distribuzione di responsabilità e competenze, gli strumenti di sostegno alla progettualità, gli enti hanno potuto non solo riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma anche progettare una molteplicità di interventi minori che, attraverso una intensa attività di coordinamento tra i diversi livelli di governo e di pianificazione delle priorità, dei mezzi economici e strumentali, sono stati messi a sistema. Ne è un esempio il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico (ProteggItalia) che prevede circa 16.000 opere con linee di finanziamento per 14 miliardi.

Questi interventi, alla portata anche degli enti più piccoli o di quelli in difficoltà finanziaria, costituiscono, in parte, l'incremento dello stock di dotazione infrastrutturale del quale il livello dei pagamenti 2019 è un riflesso, in altra parte, un bacino di opere già "in cantiere" il cui completamento reca in sé un potenziale di crescita della spesa non trascurabile.

L'analisi che è stata condotta sulle infrastrutture ambientali attualmente in via di realizzazione ha evidenziato che i sottosettori prevalenti, sia in termini di numerosità di progetti che di finanziamenti, sono quelli relativi alle risorse idriche (5.140 CUP per 8,6 miliardi) e alle opere di difesa del suolo (9.367 CUP per 8,3 miliardi), ai quali è anche riferibile oltre il 60 per cento della spesa effettivamente erogata. Appare tuttavia che all'intensità di iniziativa tesa ad aumentare il valore patrimoniale delle infrastrutture ambientali, fondamentali per colmare il gap rispetto agli effettivi bisogni della collettività, non corrisponda sempre analogo sforzo per portare a completamento gli interventi.

Con riferimento alla dimensione finanziaria dei progetti, le analisi condotte sugli investimenti fissi in generale e sulle opere del settore ambiente in particolare, mostrano come si stia assistendo al progressivo ridimensionamento dei quadri economici degli interventi infrastrutturali, sostituiti da progetti polvere che pur essendo particolarmente numerosi, non riescono a compensare in termini di valore finanziario la carenza di opere che abbiano un potenziale grado di trasmissione degli impatti anche oltre la dimensione locale. Sono i progetti più impegnativi dal punto di vista finanziario ad essere caratterizzati, infatti, da elevata capacità di generare benefici in termini di redditi, potenziale di sviluppo economico e consumi, quindi ad avere un impatto macroeconomico di significato. Quadri economici di rilievo comportano, tuttavia, difficoltà crescenti sotto il profilo tecnico, procedurale e amministrativo che impongono uno sforzo maggiore per assicurare l'avanzamento fisico e finanziario: se nel 20 per cento degli interventi entro i 100.000 euro si riscontrano, infatti, criticità per mancato avvio o ritardo accumulato eccessivo, la percentuale è più che raddoppiata per le grandi opere.

47. *Il sentiero di rientro dall'elevato debito pubblico delineato nel Documento di economia e finanza 2020 prevede che la strategia di rilancio degli investimenti pubblici a sostegno della crescita sia accompagnata da interventi di natura ordinamentale che, alla luce dell'esperienza acquisita durante la gestione dell'emergenza Covid-19, siano volti a realizzare una riforma di ampia portata delle procedure amministrative.*
Già prima della crisi pandemica, di fronte ad altre situazioni di eccezionale gravità che hanno colpito il Paese (tra cui il dissesto idrogeologico), si è optato per il modello dell'amministrazione dell'emergenza, ritenuta più idonea a porre in essere azioni efficaci per velocizzare e qualificare la spesa, portando a compimento gli investimenti programmati almeno nei settori in cui la mancata realizzazione degli interventi esporrebbe le comunità a rischi che si aggravano progressivamente.
Tuttavia, la quantità e qualità di situazioni per fronteggiare le quali si è fatto ricorso a tale tipo di soluzione amministrativa, hanno reso evidente una crisi del modello tradizionale di amministrazione, sempre più in affanno nel gestire in modo efficiente non solo situazioni legate ad eventi effettivamente eccezionali che richiedono una straordinaria attività di ricostruzione (come quella che si prospetta a causa della pandemia), ma più in generale la complessità sociale ed economica che oggi caratterizza le politiche pubbliche.
Appare quindi, di prioritaria importanza, anche sulla base dell'esperienza acquisita nella gestione delle situazioni emergenziali, riformare profondamente la strumentazione e l'organizzazione amministrativa, puntando ad una semplificazione permanente e non solo eccezionale delle procedure, affinché il modello dell'emergenza non si affermi come modello parallelo e alternativo all'amministrazione ordinaria, scelto come via obbligata per superare inefficienze e incapacità della stessa.

Gli investimenti pubblici e privati per la riqualificazione edilizia e l'efficienza energetica

48. *Negli ultimi anni i bilanci delle amministrazioni pubbliche sono stati, come già ricordato, sottoposti, dati i vincoli di natura finanziaria, a una pressione che ha determinato una sostanziale riduzione della spesa per investimenti pubblici. Il riverbero sulla capacità progettuale e sulla gestione dei programmi degli enti attuatori, da un canto, e delle imprese coinvolte nella realizzazione di opere, dall'altro, è stato profondo e ha inciso a lungo, tra gli altri, sia sulla ridefinizione delle strategie di finanziamento degli interventi sia sul loro riorientamento verso settori diversi da quelli tradizionali. In questo contesto, con una tendenza diversa, si è inserito da alcuni anni il tema della transizione verso modelli di produzione e stili di vita compatibili con la sostenibilità ambientale delle infrastrutture e delle reti di servizi.*
I cambiamenti indotti dall'ingresso dei temi legati all'adattamento climatico e alla riduzione dei consumi di energia hanno introdotto, di conseguenza, nella programmazione degli enti alcune nuove aree di intervento accompagnate da programmi di sostegno pubblico alla spesa per investimenti specifici nonché da misure alternative mirate ad incentivare interventi da parte di famiglie e imprese. Si tratta di tipologie di

investimenti che, soprattutto attraverso l'attrazione di capitale privato, sembrano introdurre elementi positivi sulla dotazione infrastrutturale del sistema economico e potrebbero determinare, in prospettiva, aumenti del prodotto con effetti di lungo periodo sulla crescita così da ripagare lo sforzo sostenuto sia dal settore pubblico che da quello privato.

La possibilità di coniugare la ripresa della crescita con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, migliorando la domanda aggregata, è stata colta - seppure con esiti diversi determinati dai tempi dei processi decisionali – da quasi tutti i governi nazionali dei Paesi dell'Area dell'euro e rilanciata con ripetuti programmi di sostegno finanziario.

*L'introduzione dei criteri ambientali, sociali e di governo (ESG) negli investimenti ha riorientato, nell'ultimo decennio, anche una parte del mercato del capitale privato verso l'"investimento sostenibile e responsabile" (SRI) aprendo nuovi spazi di opportunità sia alle imprese sia alle amministrazioni pubbliche. La diffusione in Europa di forme di valutazione extrafinanziaria da parte di specifiche classi di investitori privati ha visto la crescita degli investimenti (SRI) nel settore idrico, in quello dell'efficienza energetica, nella produzione delle rinnovabili, nell'adeguamento delle infrastrutture alle nuove frontiere tecnologiche (*smart infrastructure*) e più in generale in interventi legati al cambiamento climatico. Particolare rilievo assume, in questo ambito, l'applicazione dell'indicatore dell'*Impact investing *(intenzionalità dell'impatto ESG; garanzia di un ritorno; misurazione dell'impatto; orizzonte a lungo termine), quale strategia in grado di rappresentare scelte di investimento compatibili con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG).*

Tali investimenti si caratterizzano, del resto, per una prospettiva a lungo termine e si prestano all'applicazione di modelli di partenariato pubblico privato e potrebbero pertanto essere potenziati e agevolati dal punto vista normativo e fiscale così da incoraggiare l'interesse degli investitori privati. Si tratta di definire nuovi disegni di policy in grado di valorizzare un modello di partenariato sociale e sostenibile esteso anche ad operatori istituzionali responsabili (fondazioni bancarie, assicurazioni, fondi, ecc.). Un sistema così articolato rende necessario, inoltre, migliorare anche l'efficacia delle misure di incentivazione degli investimenti effettuati da famiglie e imprese con azioni mirate a semplificare regole, processi e di conseguenza tempi di realizzazione degli interventi.

È in questa cornice che, da alcuni anni, la Commissione europea ha posto all'attenzione dei governi nazionali la questione degli strumenti di finanziamento degli investimenti finalizzati al miglioramento dei target di efficienza energetica considerata, tra i settori legati alla sostenibilità ambientale e alla riduzione del consumo energetico, una priorità per tutti i Paesi dell'area. Anche l'Italia, al pari di altri, ha incardinato nella programmazione degli investimenti tali obiettivi. Ad oggi la varietà degli strumenti adottati, la spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per finanziare o incentivare gli interventi e il crescente ruolo rivestito dai capitali privati descrivono un quadro più maturo e molto articolato in alcuni settori, quali ad esempio quello l'edilizia residenziale privata e quello delle imprese. Negli ultimi anni si osserva una crescita degli investimenti in questo ambito anche da parte del settore pubblico, trainato, in particolare, dagli enti territoriali che, seppure frenati da lentezze procedurali e difficoltà legate alla mancanza

di un piano organico pluriennale dedicato al settore nel suo complesso, mostra significativi segnali di vitalità.
Complessivamente il mercato dell'efficientamento energetico si presenta ampio e caratterizzato da grandi potenzialità di investimento e di mobilitazione di risorse private da parte di famiglie, imprese e investitori istituzionali. Costituisce, inoltre, una importante opportunità anche per le amministrazioni pubbliche attraverso il potenziamento di politiche mirate a riqualificare il patrimonio immobiliare pubblico e ad efficientare ampi settori di servizi, dagli ospedali alle scuole e agli uffici.
Per migliorare la qualità energetica delle infrastrutture sociali, tuttavia, è più che mai necessario definire un disegno organico di intervento attraverso una politica che, nel segno della sostenibilità, riesca ad avere una visione sistemica delle intersezioni tra i settori produttivi coinvolti, dove il contributo delle imprese private può costituire un importante pilastro.
La questione dell'efficientamento energetico investe, inoltre, il tema della fornitura adeguata di riscaldamento, raffreddamento, illuminazione ed energia per alimentare i dispositivi elettrici. La disponibilità di accesso a tali servizi essenziali si riflette sul tenore di vita e sulla salute dei cittadini e investe il tema della "povertà energetica" definita dalla "non accessibilità" di un individuo o di una famiglia a servizi energetici adeguati nella propria abitazione. Si tratta pertanto di una forma di povertà specifica che può avere effetti indiretti su diversi settori strategici quali la sanità, l'ambiente e più in generale la produttività delle imprese. Un quadro preoccupante che nel giugno 2019 aveva indotto il Comitato europeo delle regioni ad adottare all'unanimità una serie di proposte tra cui l'ulteriore sviluppo della definizione europea di povertà energetica, investimenti mirati nell'efficienza energetica, una revisione del mercato unico per rendere più accessibile l'energia alle famiglie offrendo prezzi bassi, la definizione di obiettivi temporalmente definiti per porre fine alla povertà energetica. Si sottolineava, infine, che il miglioramento dell'efficienza energetica del parco edilizio avrebbe potuto costituire uno degli obiettivi principali di enti locali e regionali ribadendo anche la necessità di prevedere un rafforzamento degli strumenti giuridici e finanziari a disposizione di tali enti.
Da febbraio 2020 la straordinaria emergenza sanitaria e la grave congiuntura economica che la sta accompagnando hanno condotto il legislatore ad una rivisitazione di gran parte degli obiettivi programmatici allo scopo di far fronte, con nuove risorse, alle necessità provocate dalle particolari condizioni del Paese. In particolare. nel Documento di economia e finanza di aprile 2020 si delinea una prospettiva di rilancio della crescita che, sebbene condizionata dalla emergenza sanitaria, sembra intenzionata a non abbandonare gli obiettivi di sostenibilità perseguiti fin qui. La necessità di "abbinare" le "innovazioni tecnologiche e comportamentali rese necessarie dalla pandemia, al Green Deal *europeo" - considerato la "strategia chiave dell'UE per i prossimi anni" – viene infatti richiamata in diversi passaggi.*
Mirate azioni di stimolo all'economia coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale potrebbero consentire, del resto, date le particolari condizioni del quadro economico, di riorientare in modo rapido - attraverso gli strumenti finanziari già previsti dalla legge di bilancio con il fondo Green new Deal *che opera attraverso la concessione di garanzie e*

l'attivazione di operazioni finanziarie - una parte del mercato del capitale privato verso investimenti in grado di creare nuovi spazi di opportunità sia per le imprese sia per le amministrazioni pubbliche. Stimolare progetti sostenibili per migliorare l'impatto ambientale della produzione, dei trasporti e più in generale delle aree urbane, nell'ambito di una prospettiva organica, che renda la riqualificazione energetica il pilastro del sistema consentirebbe di gestire, tra gli altri, l'attuale transizione verso nuovi mercati energetici. Sotto il profilo finanziario la disponibilità di strumenti di partecipazione azionaria ai nuovi progetti da parte degli investitori istituzionali, nonché la concessione di crediti a lungo termine da parte del bilancio europeo e della Banca europea degli investimenti costituiscono un importante potenziale di sviluppo del settore con un impatto limitato sulle risorse pubbliche.

Si tratta, dunque, di una nuova occasione per la finanza pubblica per ridisegnare un modello più semplice e accessibile di cooperazione forte tra le Amministrazioni pubbliche e le imprese private, anche avviando una rivisitazione del quadro delle attuali regole - seppure nell'ambito di un consolidato sistema di controllo. La valorizzazione, allo stesso tempo, delle risorse finanziarie e del know how *tecnico delle imprese dotate delle capacità innovative e progettuali indispensabili per lo sviluppo di programmi sostenibili, potrebbero rappresentare una opportunità, in questa particolare congiuntura, da non trascurare.*

Le conclusioni del Consiglio europeo del 26 marzo scorso, del resto, nel sottolineare l'urgenza di combattere la pandemia con una "strategia d'uscita coordinata, un piano di rilancio globale e di investimenti senza precedenti" segnalavano la necessità di "iniziare a preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili".

PARTE PRIMA

ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI ALLA PROVA DELLA CRISI SANITARIA

L'AMBIENTE ECONOMICO

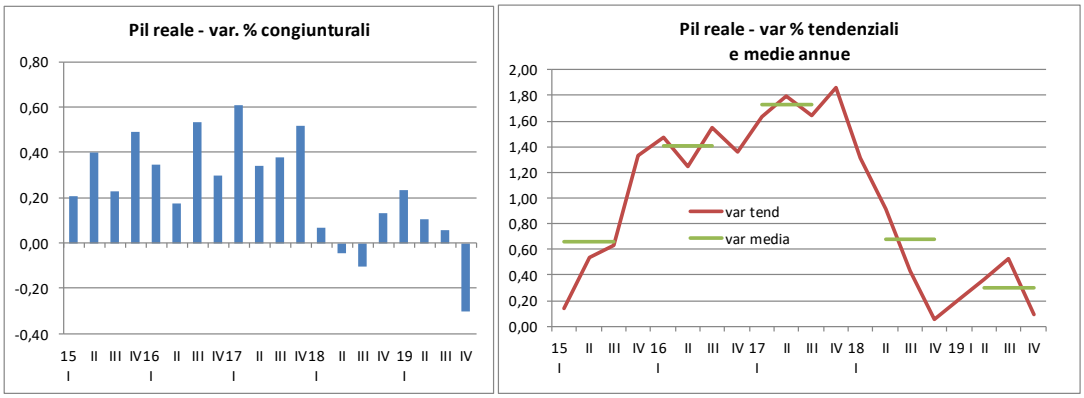
Il contesto economico è interessato da cambiamenti tanto repentini e inusitati che appare opportuno, per un inquadramento generale dell'ambiente in cui hanno operato e stanno operando le politiche pubbliche, una trattazione che tenga distinte: a) le performance macroeconomiche del 2019; b) le tendenze in atto prima dello scoppio dell'emergenza sanitaria da Covid-19; e c), infine e soprattutto, le prospettive macroeconomiche di breve e medio termine.

L'economia italiana nel 2019

1. Nel 2019 l'economia italiana è stata contrassegnata da una sostanziale stagnazione. Secondo i più recenti dati trimestrali di contabilità nazionale, che hanno leggermente ridisegnato il profilo del ciclo dell'ultimo triennio, la fase di espansione del prodotto avviata nel 2015 e proseguita, senza soluzione di continuità, per 13 trimestri, si è interrotta nella seconda metà del 2018 ed è successivamente andata incontro a lievi movimenti recessivi. Col finire del primo trimestre 2019, il Pil reale ha dapprima mostrato lievi segni di ripresa, che sembravano preludere alla fuoriuscita da una zona di quasi ristagno, ed è poi tornato a cadere, negli ultimi tre mesi del 2019, segnando una riduzione molto superiore alle attese (-0,3 per cento; grafico 1).

GRAFICO 1

PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

In termini medi annui la crescita si è ragguagliata allo 0,3 per cento, in discesa dallo 0,8 dell'anno prima (tavola 1). Il dato di consuntivo è in linea con il valore stimato ad aprile 2019, in sede di elaborazione del Documento di economia e finanza (DEF), documento che però aveva incorporato un severo ridimensionamento delle precedenti previsioni (dell'1,5 per cento per il 2018 e 1,4 per il 2019). È altresì sostanzialmente in linea con la Nota di aggiornamento del DEF, che a settembre, non aveva potuto che confermare il quadro di rapido deterioramento del ciclo europeo e quindi il riallineamento

delle proiezioni di crescita macroeconomica effettuato in primavera alle previsioni di consenso.

L'offerta

2. I dati di contabilità nazionale letti dal lato dell'offerta, ovvero dal punto di vista dei contributi che i diversi settori hanno fornito alla formazione del valore aggiunto, testimoniano delle significative difficoltà del settore industriale, e di quello manifatturiero in particolare, in un quadro in cui l'agricoltura è tornata a registrare, dopo due anni, una caduta della produzione. In particolare, il comparto delle attività di manifattura ha visto nettamente implodere il proprio valore aggiunto con un tasso di variazione che è passato dal 2,6 al -0,5 per cento (dal 2 allo 0,1 per cento il settore industriale complessivo).

TAVOLA 1

CONTESTO ECONOMICO: VARIABILI DI MAGGIOR RILIEVO PER I CONTI PUBBLICI
(VARIAZIONI % ANNUE E MLD DI EURO)

	DEF 2019		NADEF 2019 (*)		CONSUNTIVO		*Differenze*	
	2018	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	*2018*	*2019*
	a	b	c	d	e	f	e - a	f - b
Crescita reale del Pil	0,9	0,2	0,8	0,1	0,8	0,3	*-0,1*	*0,1*
Tasso di inflazione al consumo	1,1	1,0	1,2	0,8	1,2	0,6	*0,1*	*-0,4*
Variazione deflatore del Pil	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	*0,1*	*-0,1*
Crescita nominale del Pil	1,7	1,2	1,7	1,0	1,7	1,2	*0,0*	*0,0*
Valore del Pil nominale	1757,0	1778,6	1765,4	1783,1	1766,2	1787,7	*9,2*	*9,1*
Crescita nominale dei consumi delle famiglie	1,7	1,6	1,7	1,2	1,8	0,9	*0,1*	*-0,7*
Valore nominale dei consumi delle famiglie	969,1	984,6	1041,4	1053,9	1055,9	1065,6	*86,8*	*81,0*
Contributo delle esportazioni *nette* alla crescita	-0,1	0,0	-0,3	0,6	-0,3	0,5	*-0,2*	*0,5*
Contributo della domanda interna alla crescita	1	0,6	1,1	0,6	1,1	0,4	*0,1*	*-0,2*
Contributo delle scorte alla crescita	0	-0,2	-0,1	-1,1	*-0,1*	*-0,6*	*-0,1*	*-0,4*
Crescita nominale dei Redditi da lavoro dipendente	3,3	1,3	3,5	2,0	3,3	2,0	*0,0*	*0,7*
Valore nominale dei Redditi da lavoro dipendente	706,9	727,4	684,3	704,1	706,5	720,3	*-0,4*	*-7,1*
Crescita occupazione (unità di lavoro)	0,8	-0,1	0,8	0,5	0,8	0,3	*0*	*0,4*
Crescita dell'occupazione (Forze lavoro)	0,8	-0,2	0,8	0,5	0,8	0,5	*0,0*	*0,7*
Crescita ore lavorate	1,1	0,2	1,1	0,6	1,1	0,6	*0,0*	*0,4*
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	10,6	10,1	10,6	9,9	*0,0*	*-1,1*
Tasso di interesse a breve termine	…	-0,01	…	-0,3	-0,1	-0,3	...	*-0,3*
Tasso di interesse a lungo termine	2,54	2,73	2,5	1,6	2,5	1,60	*0,0*	*-1,1*

(*) DPB per i tassi di interesse

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Un ruolo di mitigazione dell'arretramento è stato esercitato dalle costruzioni e dell'edilizia in generale che hanno consolidato la ripresa già registrata dai dati 2018 (da 1,8 a 2,6 per cento annuo). In definitiva, dal punto di vista dei diversi apporti, la timida crescita media annua è da attribuire per intero al settore terziario (0,3 per cento), nel quale

si sono distinti i servizi di informazione e comunicazione (+2,2 per cento, da -1,4) e quelli connessi alle attività immobiliari (+1,7 per cento, da +1,9 nel 2018).

I prezzi

3. In un quadro in cui sono risultate limitate le pressioni della domanda aggregata, la crescita dei prezzi è stata modesta: inferiore all'1 per cento, sia se misurata in termini di variazione media annua dell'indice generale dei prezzi al consumo (0,6 per cento) sia se valutata in termini di prezzi impliciti del Pil (+0,8 per cento). Nel 2018 i due valori erano stati rispettivamente dell'1,2 e dello 0,9 per cento. Il tasso di inflazione è stato tuttavia solo marginalmente inferiore a quanto programmato, proprio perché i segnali di assenza di pressioni dal lato della domanda e di allentamento dei prezzi delle materie prime erano stati ampiamente avvertiti e considerati: così, la minore inflazione è risultata di 2 decimi nel caso dei prezzi al consumo e di 1 decimo nel caso del deflatore del prodotto interno lordo. In termini di differenze assolute, si è osservato uno scarto positivo tra il valore del Pil nominale effettivo, che rappresenta un'indicazione, pur approssimativa, delle basi imponibili a cui sono correlate le entrate delle Amministrazioni pubbliche, e il valore considerato nel DEF 2019: tale differenziale, pari a 9,1 miliardi riflette le riclassificazioni dei dati di contabilità effettuate dall'ISTAT, riclassificazioni che, operate una prima volta in primavera, anche a motivo di riperimetrazioni settoriali, sono state poi completate in autunno.

Le tendenze circa gli andamenti settoriali dei prezzi al consumo descrivono situazioni differenziate: l'inflazione si è mantenuta più elevata nei servizi privati, in coerenza con la migliore intonazione del business nel settore (0,9 per cento contro 1,3 per cento nel 2018), e nel comparto alimentare (0,8 per cento contro 1,3 nel 2018) dove la domanda è naturalmente più rigida e meno influenzata dal ciclo; si è viceversa confermata assente ed anzi con segno negativo (disinflazione) nel comparto primario non alimentare (-0,2 per cento, come l'anno prima). In generale, la formazione dei prezzi ha significativamente risentito della marcata decelerazione dei prezzi dei prodotti energetici i quali, cresciuti intorno al 5 per cento nel 2018, sono aumentati solo di mezzo punto percentuale nel 2019.

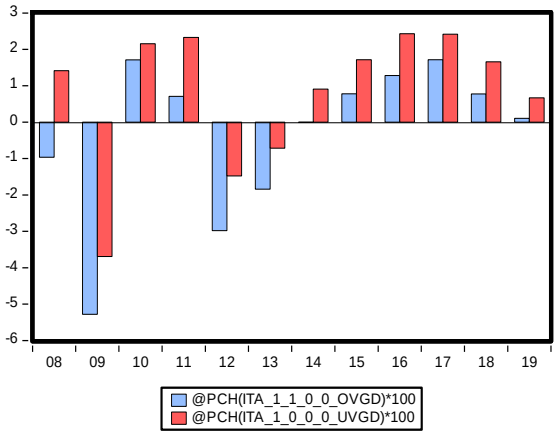
Il differenziale tra la variazione del deflatore del Pil e quella dei prezzi al consumo ha riflesso il positivo andamento delle ragioni di scambio: misurate come rapporto tra deflatore delle esportazioni e delle importazioni del totale dei beni e servizi, esse hanno registrato un miglioramento dello 0,3 per cento (dovuto soprattutto al calo dei prezzi all'import) a fronte del leggero peggioramento prefigurato nel documento programmatorio dello scorso aprile (-0,3 per cento). Il tasso di variazione dei prezzi al consumo è rimasto basso in un quadro di rapida disinflazione dei prezzi alla produzione, il cui indice generale, che era cresciuto del 3,9 per cento in media nel 2018, si è portato nel 2019 intorno allo zero (essendo passato da tassi di crescita mensili intorno al 4,5 per cento a inizio d'anno a saggi di variazione negativi a partire dal mese di luglio e in tutto il secondo semestre dell'anno).

Nel contesto descritto, si è determinato un differenziale di crescita negativo rispetto all'Area dell'euro, come si verifica senza soluzione di continuità dal 2013 (grafico 2).

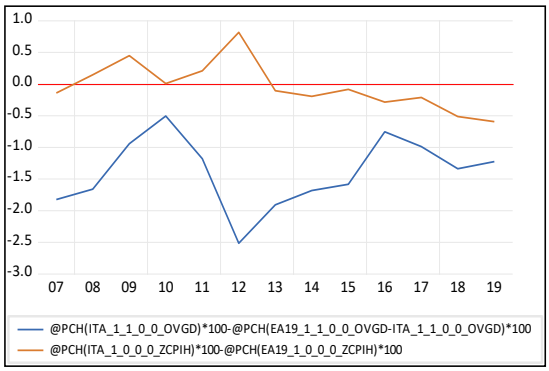
GRAFICO 2

ITALIA: CRESCITA E DIFFERENZIALI DI CRESCITA REALE ED INFLAZIONE
VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE

TASSI DI CRESCITA



DIFFERENZIALI VS AREA EURO 19



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Composizione della crescita: quadro internazionale, esportazioni, importazioni

4. Nel 2019 la debolezza del quadro macroeconomico ha risentito anche della forte decelerazione delle esportazioni determinata dagli effetti negativi che un contesto economico mondiale segnato da forti tensioni ha generato sulla domanda estera di beni e servizi prodotti in Italia. Le diffuse incertezze, anche geopolitiche, hanno pesato significativamente sulla propensione ad avviare nuovi investimenti, soprattutto da parte delle grandi *corporations.* Il commercio mondiale, che nel 2018 aveva registrato un'espansione di circa il 4 per cento, si è lievemente ridotto nel 2019 risentendo fortemente dei conflitti commerciali che solo nella parte finale dell'anno hanno evidenziato segni di attenuazione con un primo accordo tra USA e Cina in materia di scambi e tariffe. Secondo il Fondo monetario internazionale il Pil mondiale è cresciuto di circa il 3 per cento, dal 3,6 per cento del 2018.

La decelerazione è stato il tratto distintivo che ha accomunato le grandi aree regionali del mondo. Se si fa eccezione per il Giappone, il quale ha visto un modesto incremento della crescita media annua del Pil reale (dallo 0,8 all'1 per cento), in tutte le altre aree e nei Paesi più importanti si è registrata una decelerazione dell'output: nell'Area dell'euro si è passati dall'1,9 all'1,2 per cento, negli Stati Uniti dal 2,9 al 2,3, nel Regno Unito dall'1,4 all'1,2. La decelerazione ha interessato anche i paesi emergenti, con la Cina che è passata dal 6,6 al 6,2 per cento, l'India dal 6,8 al 5,8, la Russia dal 2,3 al 2,1 e il Brasile dall'1,1 allo 0,8.

Nel descritto contesto la crescita delle esportazioni si è dimezzata, passando dal 2,3 all'1,2 per cento, fenomeno che è stato però più che controbilanciato dall'andamento delle importazioni le quali, ancora relativamente toniche nel 2018 (+3,4 cento) sono cadute dello 0,4 per cento. L'effetto netto in termini di contributo alla crescita è stato pari a 0,5 punti percentuali.

Hanno prevedibilmente influito sulle dinamiche degli scambi con l'estero le sensibili variazioni del cambio: nei confronti del dollaro, l'euro è passato da 1,18 a 1,12, con un deprezzamento del 5 per cento. In termini di cambio effettivo, considerando cioè un paniere di valute rappresentative della struttura delle relazioni commerciali dell'Italia con il resto del Mondo, si è registrato un deprezzamento dello 0,65 per cento in termini nominali.

Le dinamiche osservate nell'anno sul fronte dei prezzi e delle quantità hanno contribuito alla determinazione di un consolidamento del robusto avanzo corrente di bilancia dei pagamenti, passato dai 44 ai 53 miliardi di euro (dal 2,5 al 3 per cento in termini di incidenza sul Pil). A tale risultato si è pervenuti grazie alla ulteriore crescita dell'avanzo commerciale (da 45 a 57 miliardi). Quanto al profilo finanziario, la bilancia dei pagamenti ha anche registrato il rinnovato interesse degli investitori esteri per le attività finanziarie italiane, in particolare i titoli di Stato. L'afflusso di risorse finanziarie dall'estero ha migliorato il saldo, negativo, sul sistema europeo dei pagamenti (cosiddetto TARGET2). Negli ultimi anni, lo stock di debito estero netto del nostro Paese ha notevolmente beneficiato della ormai lunga serie di avanzi di conto corrente. Nel 2019, tuttavia, in termini di valorizzazione complessiva l'apprezzamento dei titoli del debito pubblico ha accresciuto la nostra posizione debitoria. A fine 2019 il debito estero *netto* era di circa 30 miliardi, l'1,7 per cento del prodotto.

Composizione della crescita: domanda interna

5. Al contrario di quanto era accaduto l'anno precedente, nel 2019 il modesto incremento del prodotto (0,3 per cento) è stato conseguito con un contributo ridotto da parte della domanda interna. Al netto delle scorte, essa ha infatti pesato per 0,4 punti percentuali. Queste ultime, che nel 2018 avevano sottratto alla crescita del prodotto 0,1 punti, hanno marcatamente accentuato la riduzione (-0,6 punti percentuali).

Consumi

La crescita dei consumi delle famiglie (grafico 3) ha ulteriormente rallentato passando dallo 0.9 allo 0,4 per cento in termini reali. Nel biennio 2018-19 si è così prodotta una frenata complessiva sensibile (dall'1,5 per cento medio del precedente triennio). Considerando l'aggregato in termini nominali, la qual cosa rileva ai fini della formazione delle basi imponibili delle principali imposte indirette (come l'IVA), la decelerazione si è commisurata in 0,9 punti, dall'1,8 allo 0,9 per cento.

In media d'anno il reddito disponibile delle famiglie, valutato in termini di potere di acquisto, è cresciuto dell'1,4 per cento, accelerando sensibilmente sul 2018 (0,9 per cento). Un buon apporto, pur se inferiore a quello dell'anno precedente, è venuto dai redditi da lavoro dipendente (+2 per cento contro +3,5 per cento nel 2018) che ne rappresentano la parte prevalente; una spinta eccezionale nel confronto storico è provenuta dai trasferimenti alle famiglie da parte del bilancio pubblico, soprattutto attraverso prestazioni sociali in denaro a carattere assistenziale, quali il Reddito di cittadinanza.

L'interazione delle dinamiche delle capacità reddituali e delle decisioni di consumo evidenzia una consistente caduta della propensione alla spesa di beni e servizi con una corrispettiva crescita della propensione al risparmio. Si tratta di fenomeni non nuovi, che erano già in corso nel 2018 e che si sono sostanzialmente consolidati nel 2019. L'andamento della spesa per consumi merita attenzione, anche perché il suo rallentamento si è prodotto in un quadro di sostanziale tenuta dell'occupazione, la quale ha solo di recente iniziato a riflettere negativamente gli avversi sviluppi dell'andamento della produzione. Né sembra essersi registrata una caduta particolarmente rapida ed acuta degli indici di fiducia dei consumatori.

Investimenti

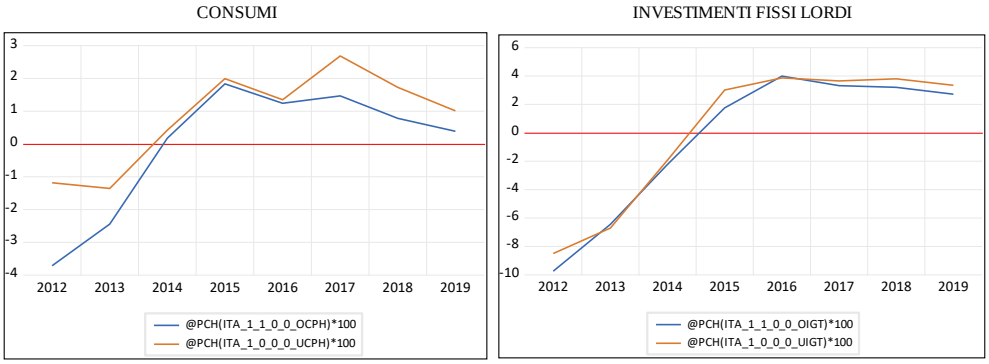
Gli investimenti fissi lordi complessivi sono cresciuti dell'1,4 per cento (3,1 nel 2018). La decelerazione è stata netta nel comparto dei trasporti (dall'8,4 allo 0,4 per cento) e molto sensibile nel settore dei macchinari e delle attrezzature (dal 2,9 allo 0,2 per cento) e per i prodotti della proprietà intellettuale (dal 2,1 allo 0,8 per cento) i quali ultimi superano i 50 miliardi a prezzi 2015, oltre il doppio dei mezzi di trasporto. Si è registrata una buona tenuta del settore delle costruzioni, confermatosi in ripresa (+2,6 per cento dal 2,8 del 2018).

Il comparto sembra aver risentito di una fase di sospensione delle scelte di nuovi progetti, anche connessa alle intervenute incertezze generali del quadro macroeconomico. Il tutto nonostante uno scenario finanziario favorevole, in cui le condizioni di finanziamento hanno toccato livelli storicamente molto convenienti.

Sulle dinamiche in atto possono aver influito anche alcune incertezze del quadro normativo, connesse in particolare alle politiche di incentivazione fiscale e a titubanze sull'orientamento di medio termine in materia. Le difficoltà che sembrano palesarsi per questa importante componente della domanda aggregata sono anche da ricondurre allo stato e alle prospettive del settore industriale manifatturiero, che sta registrando una sensibile caduta della capacità produttiva e che come tale non registra da questo punto di vista stimoli a nuove iniziative e progetti.

GRAFICO 3

CONSUMI E INVESTIMENTI FISSI LORDI PRIVATI REALI E NOMINALI
(VARIAZIONI % ANNUE)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Il complesso degli investimenti fissi lordi ha registrato un dato di consuntivo peggiore di quanto atteso in autunno, in sede di aggiornamento del DEF 2019 (+1,4 contro 2,1 per cento), ma migliore di quanto programmato a inizio d'anno, quando si contava su una crescita superiore al 2 per cento in termini reali. La relativamente buona intonazione del settore delle costruzioni sembra mitigare, in questa fase del ciclo, le spinte al ribasso che provengono dagli altri comparti. Nel più ristretto segmento degli investimenti immobiliari residenziali, particolarmente importante quanto a capacità di innesco di attività economiche, si è consolidata la ripresa del numero delle transazioni eseguite, mentre non si è registrata, a differenza di quanto accaduto nei principali paesi dell'Area dell'euro, una ripresa dei prezzi delle abitazioni, se non in limitate zone geografiche del Paese.

Sull'intonazione della domanda interna e dunque sulle scelte di consumo e investimento, hanno influito, oltre a variabili macroeconomiche chiave, quali reddito disponibile e attese di domanda, gli indicatori di fiducia i quali sono stati tendenzialmente orientati in senso non favorevole. Nel caso delle famiglie l'indice elaborato dall'ISTAT ha registrato a dicembre 2020 una riduzione dello 0,9 per cento su base annua, anche se si è mostrato in ripresa a partire da novembre, quando aveva segnato un punto di minimo. Quanto alle imprese, sempre a dicembre 2019, l'indice generale permaneva intorno a 100,6, valore intorno al quale è oscillato durante l'intero anno.

Mercato del lavoro: occupazione, disoccupazione, redditi

6. Nel 2019 il mercato del lavoro si è confermato complessivamente tonico per buona parte dell'anno. La stagnazione delle attività produttive non ha influenzato, almeno fino ad un certo punto, la domanda del lavoro e l'andamento di retribuzioni e redditi. Le rilevazioni sulle forze di lavoro segnalano una crescita degli occupati pari a circa 280 mila unità, lo 0,6 per cento su base annua. La composizione qualitativa delle forze impiegate riserva tuttavia qualche sorpresa nel senso che è la risultante di una sensibile caduta di posti di lavoro a tempo pieno controbilanciata da una crescita molto ragguardevole del cosiddetto part-time involontario, cioè una riduzione delle ore di lavoro non corrispondente a scelte autonome del lavoratore. La crescita di tale fenomeno sembra essere un tratto distintivo del mercato occupazionale italiano in questa fase. Essa si verifica nel mentre si riduce lo stesso part-time volontario.

Le dinamiche appena descritte, tradotte in termini di contabilità nazionale e dunque di unità di lavoro, evidenziano andamenti leggermente diversi: le unità di lavoro totali, che erano cresciute dello 0,8 per cento nel 2018 sono aumentate dello 0,3 nel 2019, un valore che si discosta considerevolmente da quello previsto in sede di DEF, quando, in coerenza con un rapido deterioramento del ciclo si prefiguravano risvolti particolarmente avversi sul piano dell'occupazione. Il valore è in linea, invece, con la Nota di aggiornamento di settembre, quando era già emersa questa connotazione positiva della fase del ciclo, ovvero una relativa bassa elasticità dell'occupazione rispetto alla produzione.

La disaggregazione settoriale evidenzia andamenti direttamente correlati, seppur talvolta non forte, con le caratteristiche congiunturali dei comparti: così, si riscontra una consistente decelerazione nel comparto industriale (+0,2 per cento dal +1 per cento del

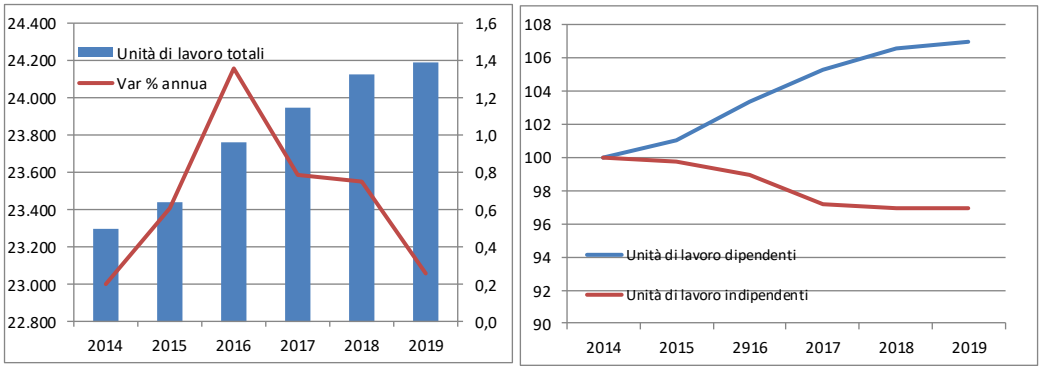
2018), un incremento importante nel settore delle costruzioni (+1,9 per cento a fronte della lieve caduta del 2018 (-0,2 per cento), +0,3 per cento nel settore dei servizi (+0,7 per cento nel 2018) il quale occupa in Italia oltre 17 milioni e mezzo di unità lavorative a fronte dei 24,2 milioni complessive (73 per cento). Nei servizi, anche le attività immobiliari registrano, in coerenza con la sopra evidenziata vivacità della produzione, incrementi sensibili degli occupati: +2,7 per cento in termini di unità di lavoro.

La distinzione tra unità totali e unità di lavoro dipendenti conferma la maggiore dinamica del lavoro dipendente. Tuttavia, in quadro in cui l'occupazione indipendente continua a contrarsi in termini relativi, nel 2019 si è evidenziata un'interruzione del processo di contrazione. Probabilmente il fenomeno è anche connesso ad aspetti legati alle modifiche legislative in materia di tassazione dei redditi (grafico 4).

Grazie ai descritti andamenti, nella media del 2019 il tasso di disoccupazione è sceso sotto il 10 per cento, passando dal 10,6 al 9,9 per cento. Come mostra la tavola 1, anche sotto questo aspetto, è stata registrata una performance sorprendente con uno scarto, rispetto alle proiezioni dell'aprile 2019, di oltre 1 punto percentuale (9,9 contro il previsto 11 per cento). La riduzione dell'incidenza della disoccupazione sulla forza lavoro si è avuta anche per effetto di un rallentamento di tale ultima, la quale, cresciuta dello 0,2 per cento nel 2018, è rimasta stabile nel 2019. Il tasso di occupazione è salito di circa 3 decimi di punto, al 58,9 per cento.

GRAFICO 4

UNITÀ DI LAVORO TOTALI (NUMERO E VAR % ANNUE -SD) E UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTI E INDIPENDENTI (PANNELLO DI DESTRA (2014=100))



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tassi di interesse, mercati finanziari, credito

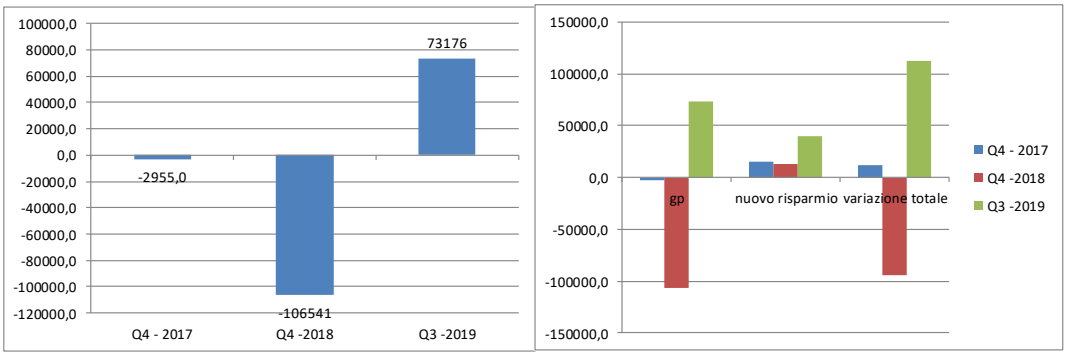
7. Nel 2019 le condizioni monetarie e finanziarie nelle quali hanno operato famiglie e imprese sono state particolarmente favorevoli e distese. Dei notevoli progressi conseguiti su tale fronte ha marcatamente beneficiato il bilancio pubblico in termini di riduzione degli oneri da interessi pagati sul debito pubblico. Nel caso del settore delle famiglie, che in Italia è meno indebitato che in altri paesi e che presenta comunque con un saldo finanziario (differenza tra i flussi di attività e passività finanziarie) positivo, la riduzione dei tassi si è tradotta in una compressione dei redditi finanziari a cui ha però fatto da contraltare una significativa risalita delle quotazioni dei valori mobiliari. Esse avevano registrato, viceversa, una rilevante caduta nel 2018 (vd oltre).

I tassi di interesse a breve termine, che nel 2018 erano tornati in territorio positivo e che a inizio 2019 erano orientati verso un graduale rialzo, a seguito della frenata del ciclo hanno invertito la direzione riflettendo le decisioni espansive delle principali banche centrali. Nel segmento a più lungo termine i rendimenti hanno segnato, sempre in media d'anno, il 2,54 per cento, circa 40 punti base in più rispetto al dato considerato nel DEF 2018, ma circa 20 in meno di quanto preconsuntivato in sede di Nota di aggiornamento.

8. Come si osservava, il miglioramento del *mood* dei mercati, in un contesto che continua a caratterizzarsi per una eccezionale presenza di liquidità e un eccesso di risparmio rispetto agli investimenti, ha influito sulle quotazioni dei valori mobiliari e, quindi, sull'andamento a prezzi correnti delle attività finanziarie delle famiglie.

GRAFICO 5

ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE: IL PARZIALE RECUPERO DEL 2019
(MLD DI EURO)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

I conti finanziari della Banca d'Italia segnalano che a fine settembre 2019 le attività finanziarie complessive delle famiglie risultavano pari a 4.396 miliardi, in crescita dai 4.284 miliardi del 2018 (+112 miliardi rispetto allo stesso periodo dell'anno prima). La decomposizione di tale variazione complessiva tra la parte ascrivibile ai nuovi flussi di risparmio/investimento e quella dovuta al cambiamento dei prezzi sottostanti, evidenzia che, a differenza del 2018, quando si erano registrate perdite nozionali in conto capitale pari ad oltre 100 miliardi (di circa 2 miliardi nel 2017; grafico 5), nei primi tre trimestri del 2019 si è avuto un netto recupero del valore della ricchezza mobiliare (76 miliardi di euro su base annua). Accanto a tali aspetti, di natura congiunturale e nozionale, e che come tale possono non avere riflessi sui conti pubblici la composizione della ricchezza mobiliare delle famiglie evidenzia anche importanti mutamenti di lungo periodo soprattutto con un guadagno di "peso" del risparmio gestito da operatori professionali e, di contro, la riduzione del rilievo dellla componente in titoli di Stato.

Credito ed indebitamento di famiglie e imprese

9. Le buone condizioni finanziarie hanno contribuito al miglioramento dei bilanci di famiglie e imprese, anche se non hanno impedito la decelerazione delle attività di

investimento stimolata in questa fase più dalle attese di domanda e quindi di profitti adeguati che non dall'andamento del costo del capitale.

Il mercato creditizio è stato contrassegnato da andamenti differenziati sia tra famiglie e imprese sia nei diversi comparti del settore delle società non finanziarie. È rimasto tonico nel caso dei finanziamenti alle famiglie, i quali sono costituiti soprattutto da mutui per l'acquisto delle abitazioni. Ha viceversa conosciuto segni di arretramento nel caso dei prestiti alle imprese.

Come si era già registrato nel 2018, le società non finanziarie non hanno raccolto quantità rilevanti di risorse finanziarie attraverso l'emissione di titoli; al contrario, le emissioni *nette* complessive, che avevano raggiunto i 22 miliardi nel 2017, si sono contratte anche nei primi tre mesi del 2019 (-5 miliardi circa, a fronte dei -4,1 miliardi nel 2018). Un tale quadro risulta parzialmente in controtendenza rispetto a quanto si osserva nel complesso dell'Area dell'euro, dove, nei primi tre trimestri del 2019 le imprese hanno raccolto oltre 55 miliardi, più di quanto avevano raccolto (44 miliardi) nel 2018 (le emissioni nette di titoli erano stati 64 miliardi, di cui 22 come già detto in Italia, nel 2017).

Nel corso del 2019 è proseguito il processo di miglioramento della qualità del credito, come misurata dall'incidenza dei prestiti deteriorati sull'attività bancaria complessiva. A dicembre, le sofferenze al netto delle svalutazioni si sono ridotte a 27 miliardi di euro, dai 33 di un anno prima e i 64 del dicembre 2017. In rapporto agli impieghi vivi si è passati in due anni dal 3,7 all'1,6 per cento. Il processo, particolarmente importante perché contribuisce alla valutazione generale del merito di credito dell'Italia e dunque al prezzo che i mercati richiedono per il collocamento dei titoli del debito pubblico, ha influito favorevolmente sugli spread dei Cds (*credit default swap*) che, in un quadro di riduzione generale dei tassi e del grado di rischio, si sono ridotti.

Le capacità di autofinanziarsi da parte delle imprese, che nel 2018 erano rimaste buone e stabili, si sono lievemente ridotte nel 2019. Lo stock di debito delle società non finanziarie in percentuale del Pil, che in Italia è intorno al 70 per cento, un valore basso nel confronto con quello che si registra in media nell'Area dell'euro (110 per cento) è rimasto sostanzialmente stabile, in un contesto che continua ad essere caratterizzato dalla riduzione del servizio del debito dovuta al calo dei tassi di interesse.

L'andamento della congiuntura prima dell'emergenza da Covid-19

10. Ai fini della valutazione dello stato e delle prospettive dei conti pubblici, a cui questo *Rapporto* è fondamentalmente dedicato, gli andamenti fin qui descritti contribuiscono solo a contestualizzare l'ambiente economico nel quale si è venuta a collocare, nei primi mesi dell'anno in corso, la pandemia da Covid-19. Per un rapido apprezzamento dei tratti salienti di questa non comune fase di congiuntura è utile distinguere il prima e il dopo.

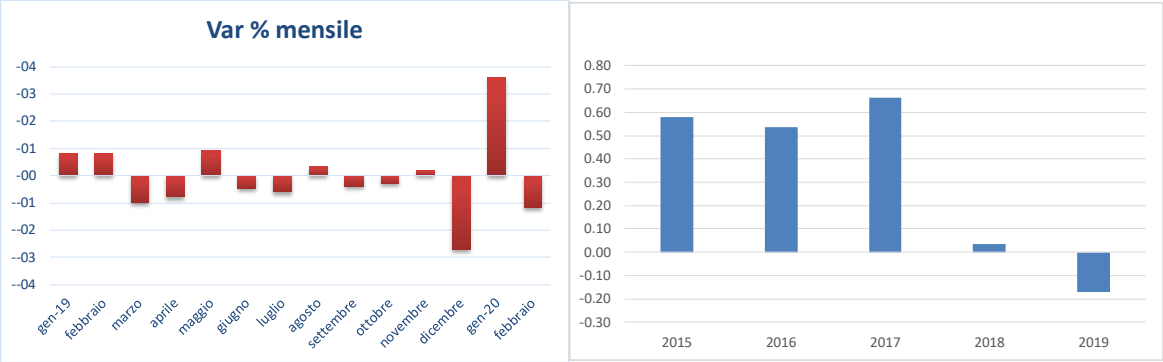
L'eccezionale evento di fronte al quale ci si trova si iscrive in un contesto macroeconomico già segnato da un marcato rallentamento e caratterizzato, nell'ultimo scorcio del 2019, da un quadro internazionale denso di incertezze e solo marginalmente rassicurato da alcuni passi avanti nei rapporti commerciali tra USA e Cina.

Secondo le valutazioni del Fondo monetario internazionale dello scorso gennaio, nel 2020 l'espansione del commercio mondiale avrebbe potuto comunque riprendere vigore rimanendo però al di sotto del 3 per cento (dall'1 nel 2019) mentre la crescita mondiale avrebbe consolidato i livelli conosciuti nel 2019 (intorno al 3 per cento). Il

quadro, in media di sviluppo stabile, sarebbe stato la risultante di andamenti diversi. Nei paesi avanzati avrebbero registrato un rallentamento relativamente leggero gli Stati Uniti e il Giappone, una sostanziale stabilizzazione il Regno Unito ed una decelerazione marcata l'Area dell'euro. Avrebbero, di contro, potuto far leggermente meglio di quanto realizzato nel 2019 i paesi emergenti, con la Cina in leggero rallentamento ma l'India, il Brasile e la Russia in sensibile accelerazione. In tale scenario di crescita si prefiguravano condizioni relativamente stabili dell'inflazione, con tassi di variazione dei prezzi al consumo poco sopra l'1,5 per cento nelle economie avanzate e in leggera accelerazione. Non dissimile da tale scenario era quello elaborato dai previsori di mercato e dagli altri principali organismi internazionali quali OCSE e Commissione europea.

GRAFICO 6

ANDAMENTO CONGIUNTURALE DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE ED EFFETTO DI TRASCINAMENTO DEL PIL (%)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Per quanto riguarda l'Italia, le previsioni ufficiali di cui alla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre, poi confermate nel Documento Programmatico di Bilancio, scontavano una ripresa modesta, con la crescita del Pil che sarebbe passata dallo 0,2 per cento nel 2019 (poi 0,3 per cento, nei dati di consuntivo dell'ISTAT) allo 0,6 nel 2020. Su tali proiezioni gravavano peraltro rischi al ribasso alla luce della sensibile frenata dell'attività nel quarto trimestre del 2019 e di quelli che cominciavano ad essere allora temuti effetti indiretti dell'epidemia da Covid-19, indiretti nella misura in cui l'epidemia riguardava la sola Cina. Sul primo fronte, se da un lato si confidava nel fatto che i risultati di fine 2019 potessero essere stati influenzati da fenomeni climatici stagionali (soprattutto per agricoltura, costruzioni ed energia) e di conseguenza su un potenziale rimbalzo nel primo trimestre 2020, dall'altro non si ignorava l'eredità negativa, sul 2020, del precedente esercizio considerato l'avverso "effetto di trascinamento" (grafico 6).

Sul secondo fronte si mettevano in conto riflessi (*spillover*) del rallentamento della Cina[1] sull'economia mondiale più pronunciati di quelli conosciuti in occasione di esperienze come la SARS – e ciò in ragione delle profonde trasformazioni nel frattempo avvenute (aumento del peso dell'economia cinese nell'economia mondiale[2], accresciuto

[1] Essa veniva nel frattempo accreditata di un'importante caduta del prodotto nel primo trimestre ma di un successivo rimbalzo con una perdita media annua in termini di Pil intorno ai due punti percentuali.

[2] L'incidenza del Pil della Cina sul Pil mondiale, pari nel 2002/2003 intorno al 4 per cento circa assomma oggi al 16 per cento. Secondo le valutazioni del Fondo monetario, il peso della Cina sulla crescita piuttosto che sul livello del

ruolo del settore turistico più direttamente colpito dall'epidemia, ecc.) - ma si giudicava comunque l'emergenza sanitaria un elemento di perturbazione di un quadro mondiale orientato comunque all'espansione.

Con lo scoppio dell'emergenza da Covid-19 in Italia, (e la sua diffusione, subito dopo, a livello planetario[3]) seguito dalle decisioni di *lockdown* prese su scala nazionale a partire dalla prima settimana di marzo, la situazione economica generale ha subito un mutamento radicale.

Le prospettive macroeconomiche dopo il coronavirus: il DEF 2020

11. I tratti di tale stravolgimento sono ben descritti nel recente Documento di economia e finanza, il quale fornisce una descrizione condivisibile degli inusitati sviluppi di fronte ai quali si trova l'economia e, quindi, del difficile ambiente nel quale si collocheranno le politiche pubbliche. Le stime che, in via eccezionale, limitano l'orizzonte di previsione al biennio 2020-21 (anziché al quadriennio 2020-23) e si riferiscono a un quadro macroeconomico unico (che non distingue quindi lo scenario tendenziale dal programmatico), indicano che il Pil reale registrerà una contrazione dell'8 per cento nell'anno in corso e un parziale rimbalzo (+4,7 per cento) nel 2021. Lo scarto rispetto alle previsioni della NADEF 2019 è naturalmente marcatissimo, commisurandosi, cumulativamente nel biennio, in oltre 5 punti percentuali. Si valuta altresì che la variazione annua del deflatore del Pil dovrebbe risultare pari all'1 per cento quest'anno e all'1,4 per cento nel 2021, tal che il Pil nominale si ridurrebbe del 7,1 per cento quest'anno e crescerebbe di più di 6 punti il prossimo. Nel complesso il quadro prospettato appare coerente con le ipotesi assunte circa l'intensità e il *timing* del ritorno alle attività nei settori attualmente "bloccati".

Secondo le stime presentate nel Documento, la recessione interesserebbe tutte le componenti della domanda aggregata con l'eccezione dei consumi pubblici. Il calo della spesa delle famiglie si commisurerebbe ad oltre il 7 per cento, mentre quello degli investimenti fissi lordi supererebbe il 12 per cento. L'impatto sulle esportazioni raggiungerebbe il 14,4 per cento, con parziale compensazione, per quel che concerne la bilancia dei pagamenti, da parte delle importazioni, le quali, reagendo alla flessione della domanda interna, si contrarrebbero anch'esse in misura consistente (13,0 per cento). Il contributo della variazione delle scorte alla recessione sarebbe pari a -0,7 punti.

Nel 2021 anche il rimbalzo, limitato, coinvolgerebbe, pur se con intensità diversa, la totalità delle componenti della domanda. Lo scenario prefigurato vede un mercato del lavoro fortemente segnato dalla crisi, con una crescita del tasso di disoccupazione dal 10 all'11,6 per cento nel 2020. Grazie al significativo rafforzamento delle politiche monetarie non convenzionali e al nuovo programma (PEPP) di acquisti di titoli della BCE, al quadro prospettato non si assocerebbero tensioni significative sui mercati finanziari con un tasso di interesse sui titoli a lungo termine dell'Italia pari all'1,4 per cento (dall'1,9 nel 2019 e 1,2 per cento nel 2020 secondo il DPB dello scorso autunno).

prodotto mondiale avrebbe raggiunto nel 2019 quasi il 40 per cento. Stime di mercato evidenziano come in occasione della SARS vi furono circa 800 morti ed una riduzione del Pil mondiale tra lo 0.5 ed il punto percentuale. I servizi giocano un ruolo ben maggiore che in passato; anche nel caso del turismo la quota è passata dai pochi punti percentuali del 2003 a circa il 16/18 per cento attuale.

[3] L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha ufficialmente definito l'emergenza quale pandemia l'11 marzo 2020.

12. Le prospettate dinamiche previsionali appaiono coerenti con il quadro informativo attualmente disponibile, un quadro esposto tuttavia alla massima incertezza. L'impatto economico della crisi sarà marcato e si produrrà attraverso canali di offerta e di domanda, diretti e indiretti, interni ed esterni. Si è infatti di fronte ad uno *shock* di natura peculiare, che mal si presta a confronti con altre perturbazioni conosciute nella storia economica moderna e trova il suo fattore di innesco in un evento esogeno assimilabile ad un disastro naturale, con il relativo improvviso blocco (*sudden stop)* di una parte del sistema produttivo (i comparti cosiddetti non essenziali).

Il *dataset* prodotto per l'occasione dall'ISTAT, evidenzia che con riferimento ai soli comparti industriale e dei servizi privati non finanziari, i settori la cui attività è stata sospesa rappresentano oltre il 40 per cento in termini di addetti e valore aggiunto. Forte, secondo i dati ISTAT, è anche la differenziazione regionale (tavola 2). Nelle valutazioni della Banca d'Italia, considerando il complesso del valore aggiunto prodotto sul territorio nazionale, la sospensione delle attività ha comportato in media il blocco di circa il 30 per cento della produzione.

TAVOLA 2

INDUSTRIA E SERVIZI PRIVATI NON FINANZIARI:
PESO DEI COMPARTI ATTIVI E SOSPESI

	INDUSTRIA ATTIVI	INDUSTRIA SOSPESI	SERVIZI ATTIVI	SERVIZI SOSPESI	TOTALE	% SOSPESI
Unità locali	349-551	638-136	2-032-106	1-663-122	4-682-915	*49.1*
Valore aggiunto (mln)	148-964	175-767	312-301	142-268	779-300	*40.8*
Fatturato (mln)	683-515	660-901	1-091-270	659-644	3-095-329	*42.7*
Addetti	2-048-620	3-244-709	7-159-648	4-074-805	16-527-783	*44.3*
Dipendenti	1-679-821	2-591-504	5-159-644	2-314-872	11-745-840	*41.8*

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

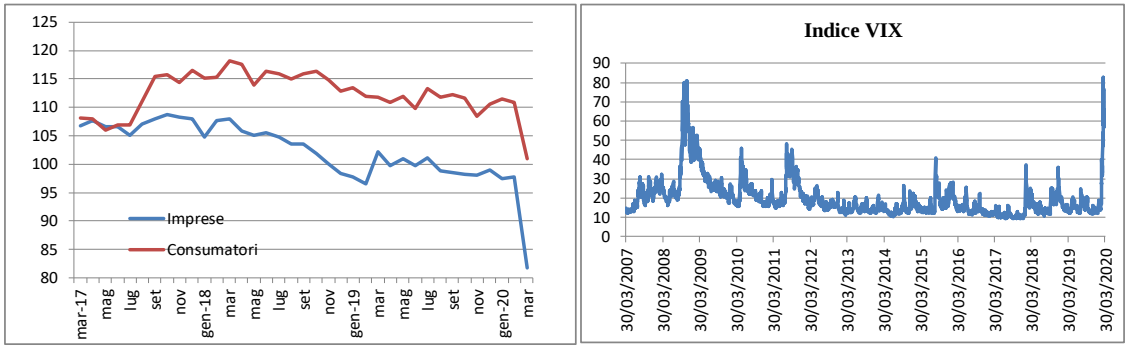
Quanto alla natura, lo *shock* è in *primis* di offerta, ma è accompagnato, contestualmente, da uno *shock* di domanda le cui dimensioni dipenderanno, in ultima analisi, dalle risposte della politica economica. Alle politiche pubbliche spetta il compito di attenuare gli effetti di secondo giro (*second round effects*), quelli che si produrrebbero se la diminuzione dell'offerta nei settori chiusi alla produzione si traducesse, senza adeguate compensazioni, in un calo del reddito dei lavoratori e quindi in una riduzione ulteriore della domanda e dell'occupazione. I tratti distintivi della crisi (blocco di molte attività produttive, sospensione delle attività scolastiche, artistiche, culturali, ecc.) stanno generando anche una rapida ricomposizione della domanda, tal che, a fronte della prevista netta discesa dei consumi si registrerà anche un riorientamento dei panieri di spesa. Alcuni comparti, come quello alimentare, quelli direttamente connessi alla sanità (farmaceutico, ecc.) o più legati alla riorganizzazione da remoto delle attività produttive (servizi di telecomunicazione, ecc.) stanno registrando una crescita della domanda che è però, più che controbilanciata dalla caduta delle attività di commercio, di quelle legate alla ristorazione, ai servizi ricreativi e culturali, ai servizi turistici e in generale alla produzione di tutti quei beni e servizi oggetto di un vero e proprio razionamento amministrativo della domanda. È d'altra parte atteso un deciso ridimensionamento degli investimenti privati, essendo la reazione immediata di famiglie ed imprese di fronte ad eventi che accrescono l'incertezza, quella di bloccare e rinviare i progetti di investimento.

Un elemento che giocherà un ruolo importante nel determinare le dimensioni della caduta del prodotto in Italia è il grado di incidenza della pandemia sulla domanda estera.

Con il crollo del commercio internazionale, che potrebbe risultare intorno al 10 per cento su base annua, si ridimensionano i tradizionali mercati di sbocco delle nostre produzioni con risvolti rilevanti sull'*export*. In alcuni decisivi comparti, come quello turistico, gli effetti avversi rischiano poi di essere prolungati nel tempo dal diverso *timing* con cui l'emergenza ha interessato le principali aree del mondo. Per quanto riguarda la domanda, importanti saranno infine gli effetti di lungo periodo sul clima di fiducia: infatti, il peggioramento delle aspettative, di cui vi sono già evidenze nei dati ISTAT di marzo[4] (grafico 7) e negli indici di volatilità dei mercati finanziari che segnalano valori superiori a quelli conosciuti durante la crisi finanziaria del 2008, potrebbe frenare il possibile effetto rimbalzo e condizionare negativamente le scelte e i piani di consumo e di investimento.

GRAFICO 7

LA CRESCITA DELL'INCERTEZZA ESTERNA (MERCATI FINANZIARI MONDIALI – INDICE VIX) E INTERNA (CLIMA DI FIDUCIA DI FAMIGLIE E IMPRESE - 2010=100)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT e di mercato

13. L'inevitabile incertezza che caratterizza le valutazioni che possono essere oggi espresse è ben illustrata dalla rapidità con cui stanno cambiando le stime, man mano che vanno consolidandosi i primi dati relativi alla fase di *lockdown*. Le previsioni di consenso (tavola 3) elaborate da *Focus Economics* sono state rapidamente aggiustate al ribasso, con una revisione, tra gennaio, momento nel quale l'epidemia era presente solo in Cina, e fine marzo, pari per l'Italia a 6,6 punti di Pil per il 2020. Infatti, mentre a gennaio si prefigurava una crescita leggermente inferiore a mezzo punto percentuale, dopo il pieno dilagare della pandemia a livello mondiale si stima una recessione del prodotto pari a -6,1 per cento. Elevata è peraltro l'incertezza intorno a tali valutazioni: si va infatti da un valore minimo inferiore al punto percentuale ad uno massimo, sempre in media d'anno, superiore ai 16 punti.

[4] L'Istituto centrale di statistica ha peraltro comunicato che proprio a causa dell'emergenza sanitaria le rilevazioni relative al mese di aprile sono state sospese. Quanto ai dati di marzo 2020 l'indice del clima di fiducia dei consumatori è caduto di circa 10 punti (da 110,9 a 101,0) mentre quello composito relativo alle imprese si è ridotto di 16 punti (da 97,8 a 81,7). Il calo è molto ampio nel settore dei servizi, del commercio al dettaglio e nella manifattura; molto meno forte quello nelle costruzioni.

TAVOLA 3

LA REVISIONE DELLE STIME DI CONSENSO SULLA CRESCITA ECONOMICA DEI PRINCIPALI PAESI DOPO LO SCOPPIO DELLA CRISI DA COVID-19 (VAR % ANNUE)

	gen-20		*apr-20*		*Diff. Gen/Mar*
	2020	2021	2020	2021	*2020*
Mondo	2.7	2.9	0	3.9	*-2.7*
Usa	1.7	1.8	-1.8	3.1	*-3.5*
Canada	1.6	1.8	-2.1	3	*-3.7*
Giappone	0.4	0.8	-2	1.5	*-2.4*
Regno Unito	1.1	1.4	-3.1	3.3	*-4.2*
Area dell'euro	1	1.3	-4.1	3.6	*-5.1*
- Francia	1.2	1.3	-4	3.8	*-5.2*
- Germania	0.7	1.2	-4.3	3.8	*-5*
- Italia	**0.4**	**0.6**	**-6.2**	**3.9**	*-6.6*
BRIC	5.3	5.3	3.7	5.9	*-1.6*
- Brasile	2.1	2.5	1.9	2.4	*-0.2*
- Russia	1.7	1.9	1.8	2	*0.1*
- India	6.4	6.7	5.3	6.2	*-1.1*
- Cina	5.9	5.7	3.8	6.7	*-2.1*

Fonte: *Focus Economics Consensus Forecast*

La tavola 4 evidenzia come l'impatto sia atteso su tutte le componenti della domanda aggregata, con i consumi delle famiglie in caduta del 4,2 per cento e gli investimenti fissi lordi del 7,5 per cento. D'altra parte, il contesto pandemico porterebbe altresì ad una marcata caduta delle esportazioni, a seguito della perdita di domanda estera (-6,8 per cento, un valore superiore alla riduzione dell'import, stimato in un punto e mezzo inferiore: -5,3 per cento).

TAVOLA 4

PREVISIONI DI CONSENSO PER L'ITALIA:
L'AGGIUSTAMENTO DEL QUADRO 2020-21 DOPO LA CRISI (VAR % ANNUE)

	gen-20		*apr-20*		*Diff. Apr/Mar*
	2020	2021	2020	2021	*2020*
Pil reale	0.4	0.6	-6.2	3.9	*-6.6*
- valore minimo previsto	*0*	*0*	*-16.5*	*-0.5*	*-16.5*
- valore massimo previsto	*0.8*	*1.2*	*-0.9*	*10.2*	*-1.7*
Consumi privati	0.6	0.6	-4.2	3.3	*-4.8*
Consumi pubblici	0.2	0.4	1.3	0.6	*1.1*
Investimenti fissi lordi	0.8	1.2	-7.5	3.4	*-8.3*
Esportazioni	1.5	2	-6.8	3.6	*-8.3*
Importazioni	2.3	2.3	-5.3	4.7	*-7.6*
Produzione industriale	0.3	1	-6.7	3	*-7*
Reddito disponibile	1.2	1.9	-0.2	1.6	*-1.4*
Tasso di disoccupazione	9.8	9.7	11.2	11.1	1.4
Tasso di inflazione	0.8	1.1	0.6	0.1	-0.2
Per memoria					
Indebitamento/Pil	2.4	2.5	6	4.2	3.6
Debito/Pil	137	137	146	146	9

Fonte: elaborazione su dati *Focus Economics Consensus Forecast*

Ne risulterebbe influenzata l'inflazione al consumo, sebbene soprattutto con ritardo (con il valore medio 2021, sostanzialmente a zero). Con riguardo ai prezzi, è prevedibile un mutamento dei prezzi relativi. Sarebbero altresì evidenti i risvolti in termini di maggiore disoccupazione, con il relativo tasso in sensibile crescita. Le valutazioni citate accreditano la crisi come temporanea, prefigurando un rimbalzo nel 2021, quando il prodotto dovrebbe crescere del 4,3 per cento, con tutte le

componenti della domanda, interna ed estera, che recupererebbero una parte significativa delle perdite, ma che resterebbero comunque al di sotto dei valori pre-crisi e non distanti dai quelli conosciuti dieci anni prima.

D'altra parte, a sintesi delle informazioni che nelle ultime settimane si sono via via rese disponibili e, soprattutto, dei dati circa l'espansione della pandemia e la prevedibile durata delle politiche di distanziamento e blocco delle attività, è stato pubblicato a metà aprile il consueto *World Economic Outlook* del Fondo monetario nel quale si valuta l'impatto economico della crisi di portata superiore a quello registrato durante la Grande Recessione (tavola 5).

TAVOLA 5

PREVISIONI DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE: PIL REALE
L'AGGIUSTAMENTO DEL QUADRO 2020-21 DOPO LA CRISI (VAR % ANNUE)

	Scenario di		**Differenze vs**	
	apr-20		gen-20	oct 19
	2020	**2021**	2020	2020
Mondo	-3	5.8	*-6.3*	*-6.4*
Usa	-5.9	4.7	*-7.7*	*-7.8*
Giappone	-5.2	3	*-5.9*	*-5.7*
Regno Unito	-6.5	4	*-7.9*	*-7.9*
Area dell'euro	-7.5	4.7	*-8.8*	*-8.9*
- Germania	-7	5.2	*-8.1*	*-8.2*
- Francia	-7.2	4.5	*-8.5*	*-8.5*
- Italia	**-9.1**	**4.8**	*-9.6*	*-9.6*
Paesi emergenti	-1	6.6	*-5.4*	*-5.6*
- Cina	1.2	9.2	*-4.8*	*-5*
- India	1.9	7.4	*-3.9*	*-5.1*
- Russia	-5.5	3.5	*-7.4*	*-7.4*

Fonte: FMI

Secondo il Fondo, nel 2020 il Pil mondiale dovrebbe ridursi del 3 per cento con cadute tra il -5,2 e -9,1 per cento tra i maggiori paesi avanzati. Solo Cina ed India, tra i grandi *players* mondiali, conoscerebbero una pur lieve crescita. La recessione viene prefigurata di durata relativamente breve, in coerenza con un fattore scatenante assimilabile ad un disastro di natura temporanea. Per il 2021, viene dunque previsto, in generale, un rimbalzo importante. A livello globale si dovrebbe avere un netto recupero (+5,8 per cento), sia per l'accelerazione dei paesi emergenti sia per un effetto rimbalzo nei paesi colpiti dal grande *lockdown*. Tuttavia, quest'ultimo sarebbe di intensità diversa nei diversi principali paesi. Gli Stati Uniti passerebbero dal -5,9 al +4,7, un tasso analogo a quello dell'area dell'euro che però perderebbe nella recessione il -7,5 per cento del Pil. Secondo il Fondo monetario, alla caduta dell'attività farà seguito un deciso aumento della disoccupazione, stimata per l'area dell'euro, nel 10,4 per cento (dal 6,6 nel 2019) e un rallentamento dell'inflazione, con i prezzi al consumo che potrebbero rimanere sostanzialmente fermi (+0,2 per cento, di 1 punto sotto il valore dello scorso anno).

Per quanto riguarda l'Italia, il Fondo stima una caduta del Pil reale pari al 9,1 per cento (quindi superiore alle stime del DEF) con un successivo, parziale recupero nel 2021 (+4,8 per cento). Gli effetti in termini di prezzi al consumo vengono stimati sensibili (con

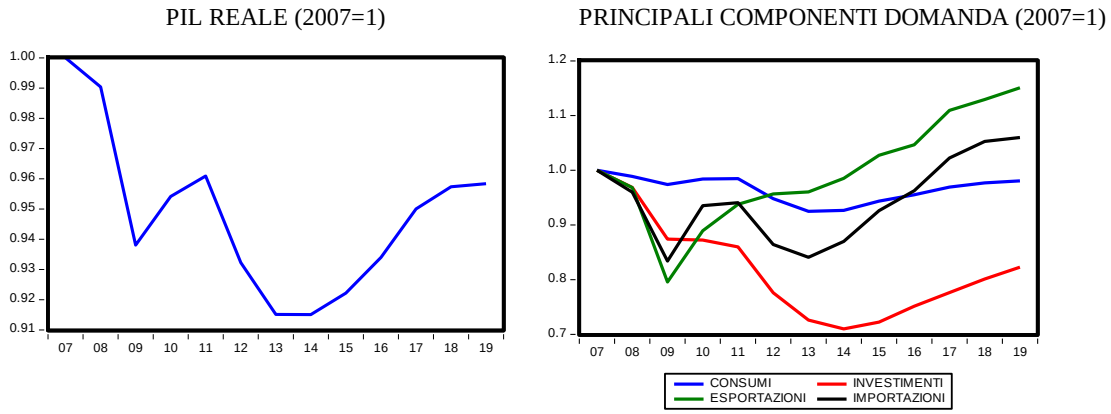
la variazione dei prezzi al consumo che passa dallo 0,6 del 2019 allo 0,2 per cento) mentre in termini di impatto sul mercato del lavoro si prefigura un aumento del tasso di disoccupazione dal 10 al 12,7 per cento (anche in tal caso, maggiore di quanto evidenziato nel DEF).

La ripartenza: alcuni elementi strutturali da tener presente

14. In definitiva, l'economia italiana (e mondiale, in generale) sta vivendo un'esperienza tra le più travagliate. Essa avrà sia effetti di breve periodo, a cui si è fatto più sopra riferimento (e di cui vi sono ormai rappresentazioni grafiche esemplari come l'implosione del prezzo del greggio e la verticalizzazione, negli USA, della curva delle domande di sussidi di disoccupazione), sia effetti di lungo periodo, da tener ben presenti e che potrebbero profilare anche opportunità da cogliere.

GRAFICO 8

ITALIA: PIL REALE E PRINCIPALI COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA
(2007=1)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tra queste ultime va ricordato il forte impulso che le sperimentate attività a distanza potranno dare allo sviluppo dell'economia digitale, con i conseguenti aumenti di produttività di sistema; il possibile ribilanciamento tra produzioni effettuate all'interno dei paesi e all'esterno di essi; il forte impulso alla modernizzazione dei sistemi sanitari e allo sviluppo della telemedicina. Sarà cruciale capire come evolverà il tasso di inflazione delle economie, tra pressioni di minore domanda e possibile spinta da costi; altrettanto importante, per le finanze pubbliche, risulterà l'evoluzione del tasso di interesse "di fondo".

Nel caso dell'Italia, la crisi che stiamo conoscendo si iscrive in un quadro che ha visto, nel passato recente e meno recente, un'economia in difficoltà strutturali e con fragilità da tener presente nel momento in cui si va ad impostare un'indispensabile strategia di politica economica per la ripartenza. Solo alcuni aspetti possono essere qui ricordati.

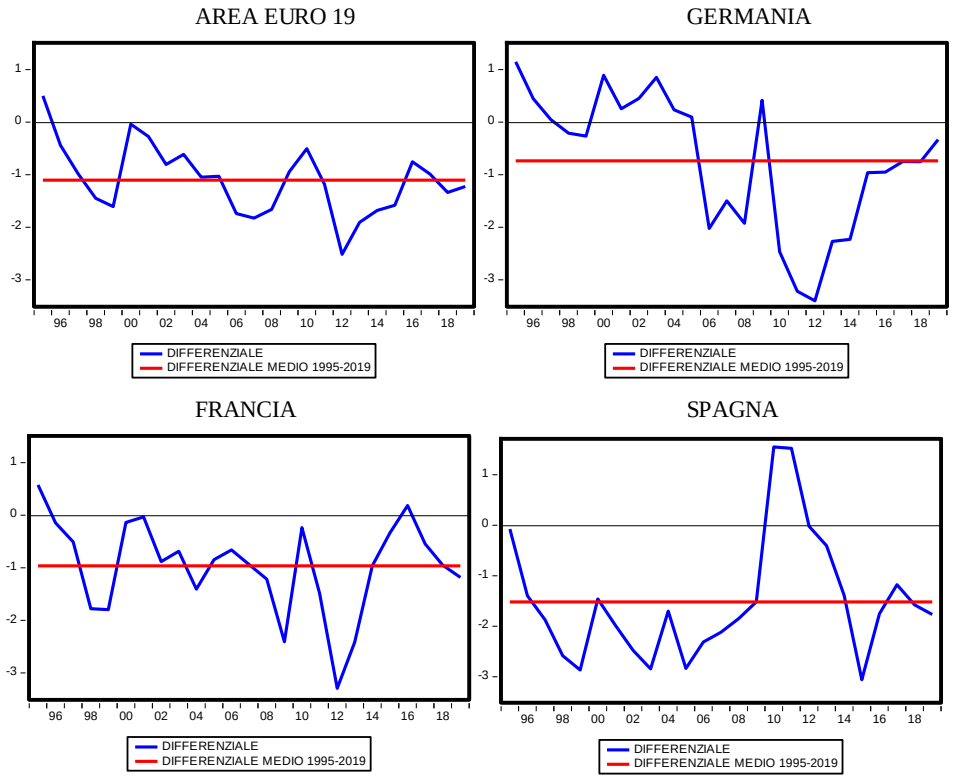
Il primo è che l'attuale recessione colpisce l'Italia in uno stadio nel quale il prodotto interno lordo ha recuperato solo la metà delle perdite registrate a seguito della doppia recessione del 2009 e 2012 (pari a circa 9 punti di prodotto). Come si vede nel

grafico 8, solo le componenti esterne della domanda aggregata (export ed import) hanno superato da qualche anno il livello del 2007.

Tanto nelle fasi di ciclo basso (le recessioni post crisi 2008), tanto nelle fasi di ripresa (il biennio 2014-15) il differenziale di crescita rispetto al complesso dell'Area dell'euro e ai principali partner è rimasto ampio e si è anzi allargato, come viene mostrato nel grafico 9. Nel 2019 la distanza nelle capacità di crescita tra l'Italia ed il resto dell'Area ha un punto percentuale: 0.2 per cento contro 1,2 per cento del resto dei suoi membri. In sostanza, il divario è tornato ad allargarsi e ha guadagnato il valore medio registrato a partire dal 1995 (1,08 per cento di delta contro 0,95 nel 2017 e contro esattamente 1,08 di media 1995-2018).

GRAFICO 9

IL DIFFERENZIALE DI CRESCITA DELL'ITALIA
RISPETTO ALL'AREA DELL'EURO A 19, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA
(1995-2019; PUNTI DI PIL)

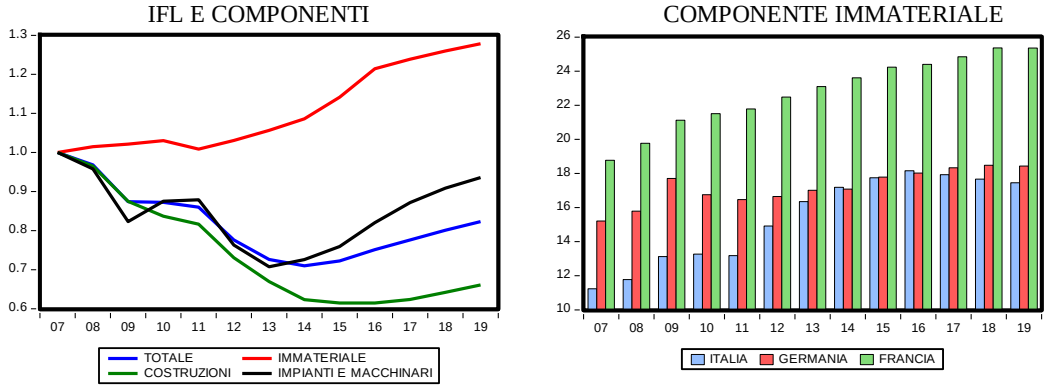


Fonte: elaborazione su dati Ameco

Il secondo aspetto è che la caduta di reddito ha trovato in Italia un fattore decisivo nella scarsa dinamica degli investimenti fissi lordi. Ed anche da questo punto di vista la nuova crisi viene ad inserirsi in un recupero che era già relativamente modesto. La Corte ha spesso sottolineato, e in diverse sedi, il ruolo che ha rivestito in Italia, nella scarsa accumulazione di capitale, la componente degli investimenti pubblici e la conseguente esigenza di un suo appropriato rilancio. E su tale tema si torna, in altra parte di questo stesso Rapporto.

GRAFICO 10

L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI (2007=1) E IL RUOLO DELLA COMPONENTE IMMATERIALE (QUOTA %)

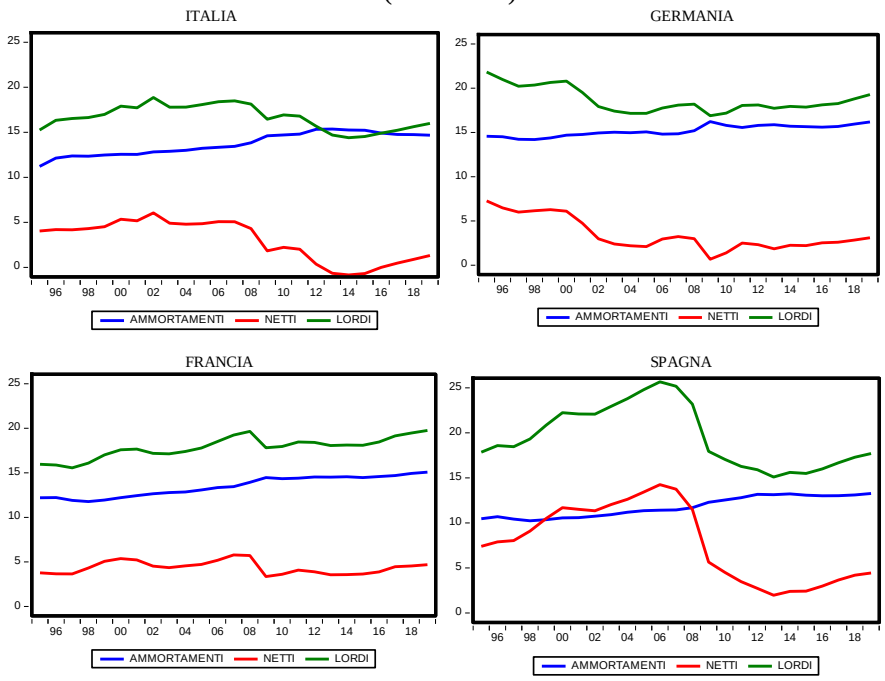


Fonte: elaborazione su dati Ameco

Ma i dati mostrano che ampi spazi di miglioramento e di recupero vi sono anche per gli investimenti privati.

GRAFICO 11

ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PRIVATI IN RAPPORTO AL PIL: LORDI E NETTI (1996-2019)



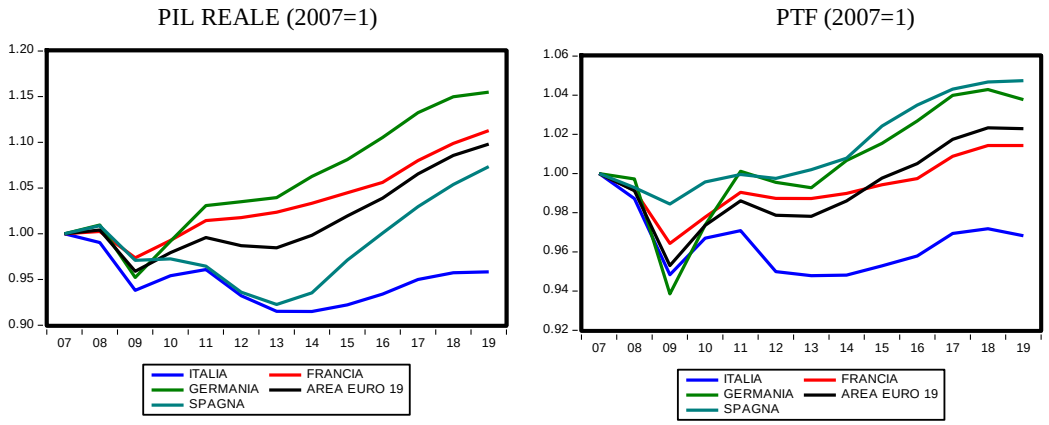
Come si vede dal grafico 10 essi hanno perso circa 30 punti percentuali tra l'inizio della grande crisi ed il 2014 e poi hanno recuperato solo marginalmente.

Particolarmente negativa quella della componente delle costruzioni, il che richiama, ancora una volta il tema della infrastrutturazione materiale. È viceversa da notare che la sola componente che ha presentato una dinamica ascendente è quella immateriale, che ha anche un peso rilevante nella crescita della produttività di sistema. Quale. Su tale fronte non può non sottolinearsi la più limitata incidenza sul totale degli investimenti fissi lordi rispetto a Paesi quale Francia e Germania.

Dal grafico 11, dove si confronta l'andamento in quota di Pil rispetto a quanto osservato in Germania, Francia e Spagna e distinguendo la dinamica al lordo e al netto del consumo di capitale (ammortamenti), si vede che l'Italia è stato l'unico paese che ha toccato, in alcuni anni, investimenti netti in quota di prodotto di segno negativo, cioè a dire che la nuova accumulazione di capitale non è stata sufficiente neanche a compensare gli ammortamenti, con conseguente erosione dello stock di capitale.

GRAFICO 12

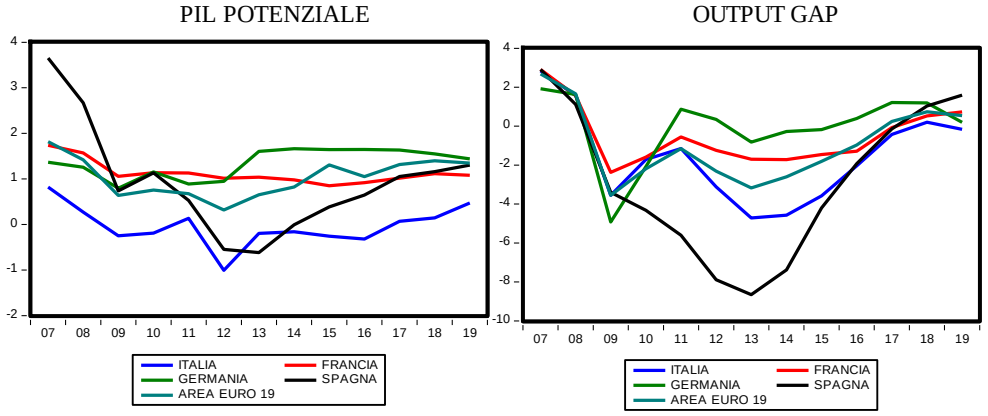
PIL REALE E PRODUTTIVITÀ
TOTALE DEI FATTORI IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (2007-2019)



Fonte: elaborazione su dati Ameco

GRAFICO 13

PIL POTENZIALE E OUTPUT GAP IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (2007-2019)



Fonte: elaborazione su dati Ameco

Tra gli elementi che colpiscono in un'analisi di più lungo periodo vi è dunque certamente la caduta complessiva degli investimenti. È solo attraverso un piano organico che si potrà recuperare terreno su questo fronte e porre le basi, anche attraverso una forte spinta agli investimenti ed infrastrutture immateriali, alla crescita delle potenzialità di sviluppo che trova evidentemente una condizione di fondo nel rafforzamento della produttività totale dei fattori (grafici 12 e 13).

I CONTI PUBBLICI NELLE STIME DELLO SCORSO AUTUNNO

Il preconsuntivo 2019 e il quadro tendenziale nella NTI

15. È alla luce delle stime relative alla chiusura del 2019 e del quadro tendenziale per il successivo triennio che, nell'autunno scorso, il Governo ha predisposto la manovra per il 2020.

Il preconsuntivo contenuto nella Nota tecnica illustrativa (NTI) confermava, sul fronte delle entrate, alcune condizioni favorevoli già emerse nel corso dell'esercizio. Quelle fiscali beneficiavano delle misure introdotte negli ultimi mesi: innanzitutto, la obbligatorietà della fatturazione elettronica, alla base del miglioramento del gettito delle entrate IVA. A ciò si aggiungevano gli aumenti di gettito legati all'entrata in funzione degli indicatori di affidabilità che sostituiscono gli studi di settore. I risultati, superiori alle attese, registrati nell'anno spingevano il Governo a rinviare l'incasso della seconda rata d'acconto per utilizzarlo a copertura della legge di bilancio 2020.

Due ulteriori elementi incidevano sul buon risultato: l'aumento del gettito contributivo ottenuto per l'esaurirsi della decontribuzione per i nuovi assunti introdotta nel 2015 con il *Job act*; la crescita dei dividendi incassati nell'anno dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Banca d'Italia, alla base della forte crescita delle altre entrate correnti (oltre 4 miliardi superiori al dato del 2018).

Sul fronte delle spese, si confermava l'incremento di quella primaria dal 48,4 al 48,7 per cento del prodotto. Sostanzialmente invariate in termini assoluti le spese per redditi e per consumi intermedi, cresceva di circa 14 miliardi quella per prestazioni sociali. Dopo alcuni anni di continua flessione, tale voce registrava un aumento di oltre mezzo punto percentuale in termini di prodotto. Ciò per effetto dell'operare di reddito di cittadinanza e di Quota 100 che presentavano, tuttavia, un profilo di spesa inferiore alle previsioni.

La spesa per investimenti cresceva in valore assoluto di circa 3 miliardi, confermando l'aumento di 2 decimi di punto di Pil evidenziato già nei conti trimestrali. La spesa in conto capitale complessiva si confermava, tuttavia, al 3,3 per cento su Pil rimanendo sui livelli del 2018.

Nel complesso, tali andamenti portavano ad un avanzo primario dell'1,3 per cento del prodotto. A fronte di una spesa per interessi pari al 3,4 per cento, in flessione rispetto al precedente esercizio di oltre 3 miliardi (3,7 nel 2018), l'indebitamento era stimato pari al 2,2.

Il quadro tendenziale per il successivo triennio evidenziava un netto miglioramento rispetto a quanto prefigurato nel DEF in aprile, soprattutto per la riduzione della spesa per interessi per l'attesa di minori rendimenti incorporata nella struttura a termine dei tassi. L'indebitamento era previsto all'1,4 per cento del Pil nel 2020, all'1 per cento nell'anno

successivo e allo 0,9 nell'anno terminale. L'avanzo primario era al 2 per cento nel 2020, mantenendosi su tale livello per l'intero periodo.

TAVOLA 6

IL CONTO DELLA PA – PRECONSUNTIVO 2019 E TENDENZIALE 2020-22
(importi in miliardi)

	DEF 2019					NADEF 2019				
SPESE	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	171,8	172,6	174,0	173,8	174,9	172,4	172,9	174,6	174,3	175,9
Consumi inter. e altre spese	209,6	211,9	215,7	216,7	218,4	210,3	212,1	216,1	217,6	219,1
Prestazioni sociali in denaro	348,9	364,1	377,0	387,9	397,1	348,8	362,5	374,5	386,4	396,0
Pensioni	268,8	277,4	287,4	297,1	305,2	268,7	276,0	284,8	295,6	304,1
Altre prestazioni sociali	80,1	86,7	89,6	90,8	91,9	80,1	86,5	89,6	90,8	91,9
Spese correnti netto interessi	**730,3**	**748,6**	**766,7**	**778,4**	**790,4**	**731,5**	**747,5**	**765,2**	**778,2**	**791,0**
Interessi passivi	**65,0**	**64,0**	**66,0**	**69,7**	**73,7**	**64,7**	**61,3**	**59,2**	**57,7**	**56,2**
Spese correnti	**795,3**	**812,6**	**832,7**	**848,0**	**864,1**	**796,2**	**808,8**	**824,4**	**836,0**	**847,1**
Di cui: spesa sanitaria	*115,4*	*118,1*	*120,0*	*121,4*	*123,1*	*115,4*	*118,6*	*120,6*	*122,0*	*123,7*
Spese in conto capitale	**58,4**	**57,1**	**62,3**	**64,2**	**65,0**	**58,4**	**59,5**	**59,9**	**63,5**	**62,3**
Spese netto interessi	**788,6**	**805,7**	**829,0**	**842,6**	**855,4**	**789,9**	**807,0**	**825,0**	**841,7**	**853,3**
Spese complessive	**853,6**	**869,7**	**895,0**	**912,2**	**929,1**	**854,6**	**868,3**	**884,3**	**899,4**	**909,4**
ENTRATE										
Entrate correnti	**812,4**	**823,4**	**855,6**	**874,5**	**889,1**	**812,2**	**825,9**	**856,1**	**876,2**	**888,0**
Imposte dirette	248,9	248,6	250,2	255,1	259,3	248,8	250,2	250,3	254,8	258,1
Imposte indirette	253,6	257,3	284,1	294,3	299,0	253,3	255,0	280,4	290,4	295,6
Contributi sociali	235,0	240,6	244,2	248,3	253,6	234,9	241,5	245,4	249,3	255,0
Altre entrate correnti	75,0	77,0	77,2	76,7	77,2	75,2	79,2	80,0	79,6	79,3
Entrate in c/capitale	**3,7**	**4,2**	**3,4**	**3,7**	**3,8**	**3,8**	**3,8**	**3,5**	**3,8**	**3,9**
Imposte in conto capitale	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,6	1,2	1,1	1,1	1,1
Entrate in c/cap non tributarie	2,2	3,2	2,4	2,7	2,8	2,3	2,6	2,4	2,7	2,8
Entrate complessive	**816,1**	**827,6**	**859,0**	**878,1**	**892,9**	**816,1**	**829,7**	**859,6**	**878,0**	**891,9**
Pressione fiscale	**42,1**	**42,0**	**42,7**	**42,7**	**42,5**	**41,8**	**41,9**	**42,6**	**42,6**	**42,3**
Saldo Primario	**27,5**	**21,9**	**30,1**	**35,6**	**37,5**	**26,1**	**22,7**	**34,6**	**36,3**	**38,6**
Indebitamento netto	**-37,5**	**-42,1**	**-35,9**	**-34,1**	**-36,3**	**-38,6**	**-38,6**	**-24,6**	**-21,5**	**-17,6**
Pil nominale	**1757,0**	**1777,9**	**1823,3**	**1868,9**	**1914,5**	**1765,4**	**1783,1**	**1824,5**	**1866,5**	**1913,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2019 e NADEF 2019

Il quadro tendenziale confermava nel 2020 l'aumento delle imposte indirette legato alle "clausole di salvaguardia", ma su livelli assoluti più contenuti (inferiori di 2 decimi di punto in termini di prodotto) rispetto al DEF. Un andamento compensato da maggiori contributi sociali per 1,2 miliardi e da altre entrate correnti per 2,8 miliardi. Una variazione che faceva ritenere che fosse considerato permanente l'aumento dei dividendi rilevato per il 2019 e che costituisse buona parte della revisione operata nel mese di luglio sul fronte delle entrate.

Al risparmio di spesa per interessi di oltre 6,7 miliardi già nel 2020, si aggiungeva una flessione della spesa corrente per prestazioni sociali di 2,5 miliardi, da ricondurre principalmente alla modifica delle stime dei costi sia di "Quota 100" che del "reddito di cittadinanza". Si trattava di risparmi solo in parte assorbiti dalla revisione in crescita di altre spese correnti. Tali andamenti e la modifica in riduzione della spesa in conto capitale (per 2,4 miliardi) consentivano di porre, già dal 2020, la spesa finale primaria su un profilo discendente dal 45,3 al 45,2 per cento (contro la crescita al 45,5 per cento prevista nel DEF).

Nel biennio successivo, nel quale rimaneva sostanzialmente invariata rispetto al quadro del DEF la spesa corrente primaria (in riduzione di 6 decimi di punto in termini di prodotto nel 2020), la flessione del disavanzo era da ricondurre pressoché interamente ai minori oneri di spesa per interessi, che superavano nel 2022 i 17,5 miliardi. Nell'ultimo anno, la revisione in riduzione del gettito fiscale per poco meno di 4,5 miliardi era compensata, almeno in parte, dal calo della spesa in conto capitale

(-2,7 miliardi). La pressione fiscale fletteva di due decimi di punto rispetto al quadro di aprile, ponendosi (ancora in vigenza della clausola di salvaguardia) al 42,3 per cento.
In conclusione, il quadro tendenziale ove valutato sulla base delle dinamiche del primario (cioè delle voci di bilancio più dipendenti da fattori endogeni) confermava comunque le difficili condizioni dei conti pubblici già emerse nel DEF 2019.

La legge di bilancio per il 2020

16. È in questo quadro che si colloca la legge di bilancio approvata lo scorso 23 dicembre. Essa tiene conto degli effetti derivanti dal d.l. 124/2019 e, come annunciato dal Governo nella Nota di aggiornamento e nel Documento programmatico di bilancio, definisce i contorni finanziari anche di altri provvedimenti legislativi, tra i quali quelli che definiscono le misure relative alla riduzione del cuneo fiscale e al sostegno della famiglia, per le quali nella legge si individuano le risorse.

Lo scorso gennaio è stato presentato al Parlamento il provvedimento che dà attuazione alla riduzione del cuneo fiscale attraverso un aumento del bonus fiscale di cui si incrementa l'ammontare e si amplia la platea dei beneficiari.

Nella versione definitiva, la manovra è rimasta sostanzialmente di dimensione analoghe a quelle iniziali: essa comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari allo 0,9 per cento del Pil nel 2020, allo 0,7 nel 2021 e allo 0,5 per cento nel 2022. In termini di indebitamento netto, si confermava quanto indicato nella NADEF, secondo cui il deficit programmatico rimaneva stabile al 2,2 per cento nel 2020 per poi scendere all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022.

TAVOLA 7

LA LEGGE DI BILANCIO 2020 – IL QUADRO COMPLESSIVO

	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	milioni di euro			composizione %			in % Pil		
Maggiori entrate	10.865,3	12.552,3	12.024,7	33,7	41,7	46,3	0,6	0,7	0,6
Minori spese	5.128,4	5.073,9	3.618,2	15,9	16,9	13,9	0,3	0,3	0,2
Totale risorse	**15.993,7**	**17.626,2**	**15.642,9**	**49,6**	**58,6**	**60,2**	**0,9**	**0,9**	**0,8**
Minori entrate	26.956,4	15.663,0	9.206,5	83,7	52,1	35,4	1,5	0,8	0,5
Maggiori spese	5.267,3	14.417,3	16.790,6	16,3	47,9	64,6	0,3	0,8	0,9
Totale impieghi	**32.223,6**	**30.080,3**	**25.997,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,8**	**1,6**	**1,4**
Aumento indebitamento	**16.229,9**	**12.454,1**	**10.354,2**	**50,4**	**41,4**	**39,8**	**0,9**	**0,7**	**0,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – allegato 3 legge di bilancio 2020

Sono disposte misure espansive pari all'1,8 per cento del Pil nel 2020, 1,7 per cento nel 2021 che scendono all'1,4 per cento nel 2022. Tuttavia, al netto degli interventi sulle clausole di salvaguardia, le nuove disposizioni implicano effetti espansivi, ovviamente minori, ma crescenti nel triennio, da 0,5 del 2020 a, rispettivamente, l'1,2 e l'1,3 per cento nel 2021 e 2022. Le risorse individuate a copertura sono pari allo 0,9 per cento del Pil nell'intero triennio.

Per il 2020, le misure espansive impiegano circa 32,3 miliardi, a fronte dei quali sono attese risorse per circa 16 miliardi, con conseguente incremento del deficit di circa

16,2 miliardi[5]. La riduzione delle entrate è di poco meno di 27 miliardi; le maggiori spese sono circa 5,3 miliardi, di cui il 60 per cento correnti.

Nel complesso, la manovra comporta una riduzione netta di entrate nel 2020 di circa 16 miliardi (circa nove decimi di punto in termini di prodotto). Al netto della clausola si registra un incremento di gettito di circa 7 miliardi. Nel 2020 la pressione fiscale si mantiene al 42 per cento (lo stesso livello del 2019) rispetto al 42,6 del quadro tendenziale.

La spesa netta cresce di soli 139 milioni nel 2020, ma aumenta progressivamente nel biennio successivo e raggiunge i 13,2 miliardi nel 2022 (7 decimi di punto in termini di prodotto).

Nel complesso, rispetto ai valori tendenziali, la spesa finale al netto degli interessi si mantiene sostanzialmente stabile nel 2020 (45,4 per cento contro il 45,2 del tendenziale).

TAVOLA 8

LA LEGGE DI BILANCIO 2020 PER TIPOLOGIE DI MISURE

Tipologia		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
			in milioni			comp%			in % Pil	
Maggiori entrate	tributarie	10.154,2	10.891,1	10.203,8	31,5	36,2	39,2	0,6	0,6	0,5
	tribut/contrib	372,1	1.402,0	1.421,2	1,2	4,7	5,5	0,0	0,1	0,1
	contributive	210,9	214,0	211,1	0,7	0,7	0,8	0,0	0,0	0,0
	extra tributarie	128,0	45,1	188,7	0,4	0,1	0,7	0,0	0,0	0,0
Maggiori entrate Totale		**10.865,3**	**12.552,3**	**12.024,7**	**33,7**	**41,7**	**46,3**	**0,6**	**0,7**	**0,6**
Minori spese	correnti	1.858,8	2.467,3	2.070,0	5,8	8,2	8,0	0,1	0,1	0,1
	capitale	3.269,7	2.606,6	1.548,2	10,1	8,7	6,0	0,2	0,1	0,1
Minori spese Totale		**5.128,4**	**5.073,9**	**3.618,2**	**15,9**	**16,9**	**13,9**	**0,3**	**0,3**	**0,2**
Totale Fonti		**15.993,7**	**17.626,2**	**15.642,9**	**49,6**	**58,6**	**60,2**	**0,9**	**0,9**	**0,8**
Minori entrate	tributarie	26.650,6	15.002,2	8.055,9	82,7	49,9	31,0	1,5	0,8	0,4
	extra tributarie	189,0	558,0	558,0	0,6	1,9	2,1	0,0	0,0	0,0
	tribut/contrib	53,0	17,1	6,9	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	contributive	63,8	85,7	585,7	0,2	0,3	2,3	0,0	0,0	0,0
Minori entrate Totale		**26.956,4**	**15.663,0**	**9.206,5**	**83,7**	**52,1**	**35,4**	**1,5**	**0,8**	**0,5**
Maggiori spese	correnti	3.134,3	9.560,4	10.193,3	9,7	31,8	39,2	0,2	0,5	0,5
	capitale	2.132,9	4.856,9	6.597,2	6,6	16,1	25,4	0,1	0,3	0,3
Maggiori spese Totale		**5.267,3**	**14.417,3**	**16.790,6**	**16,3**	**47,9**	**64,6**	**0,3**	**0,8**	**0,9**
Totale impieghi		**32.223,6**	**30.080,3**	**25.997,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,8**	**1,6**	**1,4**
Aumento indebitamento		**16.229,9**	**12.454,1**	**10.354,2**	**50,4**	**41,4**	**39,8**	**0,9**	**0,7**	**0,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - allegato 3 - legge di bilancio 2020

[5] Alcune avvertenze sono necessarie per la lettura dei dati. Nelle tavole, i valori degli impieghi e delle risorse di copertura differiscono da quelli riportati nel prospetto riepilogativo della legge di bilancio per due principali ragioni. La prima attiene alle modifiche che si sono apportate alle modalità di rappresentazione dei due fondi previsti dal d.l. fiscale (uno per la riduzione della pressione fiscale e uno relativo ai contributi pluriennali), che vengono ridotti dello stesso ammontare dalla legge di bilancio per essere utilizzati a fini di copertura. Per una più chiara lettura della manovra si è ritenuto più opportuno sostituite tali fondi con le entrate che li hanno alimentati. Ciò consente di offrire una più adeguata rappresentazione dei mezzi di copertura utilizzati.
In secondo luogo, nel caso di disposizioni che modificando la normativa vigente comportano sia maggiori che minori entrate (è il caso, ad esempio, delle misure che prorogano le detrazioni per ristrutturazioni, risparmio energetico etc..) sono considerati gli effetti netti.
Nel corso dell'esame parlamentare, oltre alle modifiche al testo originale, sono state apportate dalla Ragioneria alcune variazioni nella classificazione economica di specifiche voci di spesa. Per consentire una piena confrontabilità tra la versione iniziale e quella definitiva del provvedimento la riclassificazione (in alcuni casi si tratta di un passaggio da spesa corrente a spesa in conto capitale) è stata estesa al testo iniziale. Un caso particolare è quello relativo agli interventi Industria 4.0. La trasformazione degli incentivi da maggiorazione delle quote di ammortamento a credito di imposta comporta la modifica della classificazione economica da minori entrate a maggiori spese in conto capitale. Anche in questo caso, per rendere più facile il confronto tra manovra iniziale e definitiva, la nuova classificazione è stata applicata anche alle disposizioni iniziali.
Infine, nella tavola 6 le misure sono presentate raggruppandole per area di intervento come indicato nel provvedimento iniziale dal Governo. Il dato relativo al complesso degli interventi può differire da quello degli impieghi traibile dalle tavole generali. Nella rappresentazione per aree di intervento alcuni importi si compensano.

Come già accaduto negli ultimi esercizi, tra gli interventi quello di maggior rilievo è quello che disattiva l'incremento di gettito previsto dalle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, pari a 23,1 miliardi. Sempre dal lato delle entrate, sono da segnalare la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti (la riduzione del cuneo fiscale di cui si diceva in precedenza), la riproposizione della riduzione di aliquota per la cedolare secca per i contratti concordati e la abolizione, a partire dal prossimo settembre, del super ticket sulle prestazioni specialistiche. Sul fronte delle spese correnti, oltre alle risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego 2019-2021 (a cui si aggiungono numerose misure destinate a specifici settori e, in particolare, a quello della sicurezza, …), di particolare rilievo sono la proroga delle misure a sostegno della famiglia per la natalità e la frequenza agli asili nido, quelle destinate al fondo occupazione e alla proroga dell'APE sociale e all'estensione dell'opzione donna. Ad esse si aggiungono le risorse destinate alle amministrazioni territoriali e in primo luogo alla Regione Sardegna e Sicilia, al fondo di solidarietà comunale e al ristoro del gettito non più acquisibile dagli enti a seguito della introduzione della TASI. Sul fronte della spesa in conto capitale, nonostante siano numerose le misure volte a rifinanziare interventi per il miglioramento del capitale infrastrutturale pubblico o destinate a sostenere il mondo delle imprese, limitato è l'impatto finanziario almeno nel primo esercizio. Di rilievo (superiore ai 200 milioni l'impatto atteso per il 2020) sono solo i crediti di imposta per gli investimenti in beni strumentali delle strutture produttive del Mezzogiorno, le spese connesse alla proroga dello stato di emergenza per gli eventi sismici del 2016 e la spesa attesa per gli investimenti dei comuni per la messa in sicurezza di scuole, di strade e del patrimonio comunale.
Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie, i tre quarti circa derivano da maggiori entrate, nel complesso poco meno di 11 miliardi.
Poco inferiore a 2,8 miliardi il gettito atteso dalle misure di contrasto all'evasione fiscale disposte con il d.l. 124/2019. A queste si aggiungono le disposizioni sui giochi e i tabacchi e, per il solo 2020, il maggior gettito in conseguenza della rimodulazione, disposta dal d.l. 124/2019 per i soggetti sottoposti ai nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), delle rate di acconto dell'autotassazione e il blocco per il 2019 di una serie di detrazioni. Nel corso dell'esame parlamentare la revisione del tendenziale (in conseguenza dei nuovi dati sui versamenti registrati a ottobre) ha spinto a contabilizzare maggiori entrate strutturali per poco meno di 850 milioni. La revisione della *flat tax* e di alcune agevolazioni fiscali e l'inserimento di alcuni nuovi tributi (tassa sulla plastica, sulle bevande zuccherate e di una addizionale IRES sulle attività in concessioni) completa il quadro dei principali provvedimenti.
Il contenimento delle spese correnti, oltre che da risparmi attesi dal minor utilizzo dell'anticipo pensionistico ("Quota cento") e dal reddito di cittadinanza (ulteriori rispetto a quanto previsto nella NADEF 2019), è assicurato dalla riduzione della spesa dei Ministeri e dal taglio dei fondi per la riduzione della pressione fiscale e per gli interventi strutturali di politica economica. Sul fronte della spesa in conto capitale il maggior contributo è ottenuto con i definanziamenti disposti nella sezione seconda della legge di bilancio ed in particolare di quelli che interessano le spese dei Ministeri, le ferrovie e il Fondo sviluppo e coesione, nonché le riprogrammazioni di interventi (quelli per l'edilizia sanitaria, la difesa e alcuni sistemi di credito di imposta).

TAVOLA 9

LA LEGGE DI BILANCIO 2020 GLI EFFETTI NETTI

		effetti totali			netto clausole		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022
		milioni di euro					
Entrate nette (+ minori entrate nette - maggiori entrate nette)	tributarie	16.496,3	4.111,1	-2.147,9	-6.575,7	-4.517,9	-3.759,9
	extra tributarie	-183,1	-844,0	-863,2	-183,1	-844,0	-863,2
	tribut/contrib	-157,9	-196,9	-204,1	-157,9	-196,9	-204,1
	contributive	-64,2	40,6	397,0	-64,2	40,6	397,0
Entrate nette		**16.091,1**	**3.110,8**	**-2.818,2**	**-6.980,9**	**-5.518,2**	**-4.430,2**
Spese nette (+maggiori spese)	correnti	1.275,5	7.093,1	8.123,3	1.275,5	7.093,1	8.123,3
	capitale	-1.136,7	2.250,3	5.049,1	-1.136,7	2.250,3	5.049,1
Spese nette		**138,8**	**9.343,4**	**13.172,4**	**138,8**	**9.343,4**	**13.172,4**
Effetti su indebitamento		**16.229,9**	**12.454,1**	**10.354,2**	-6.842,1	3.825,1	8.742,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – allegato 3 legge di bilancio 2020

17. Nel biennio 2021-22 la composizione muta progressivamente: l'incidenza delle minori entrate si riduce e rappresenta poco più del 35 per cento degli impieghi nel 2022; le maggiori spese crescono a 16,8 miliardi e aumenta il rilievo di quelle correnti, che nel 2022 rappresentano il 61 per cento dei nuovi interventi.

Si riduce il rilievo assoluto del contributo assicurato dal ricorso ad indebitamento. Ciò è legato alle maggiori entrate (che aumentano a 12,6 miliardi nel 2021 e a 12 miliardi nel 2022, rispettivamente il 41,8 e il 46,3 per cento della manovra), mentre il contributo dei tagli alla spesa (il 17 per cento) muta nella composizione: circa il 57 per cento delle riduzioni nel 2022 riguarda la spesa corrente.

Nel complesso, la manovra comporta ancora una riduzione netta di entrate nel 2021 di circa 3,1 miliardi, mentre nel 2022 le entrate nette riprendono a crescere. Al netto della clausola, si registra un incremento di gettito di 5,5 e di 4,4 miliardi nei due anni. Nel 2022 la pressione fiscale cresce di 2 decimi di punto rispetto al 2020, contro il 42,3 del dato tendenziale.

È la spesa netta a registrare le variazioni più consistenti: +9,3 miliardi nel 2021, +13,2 miliardi nel 2022. Nel complesso, rispetto ai valori tendenziali, la spesa finale al netto degli interessi cresce di circa un punto nel 2022 rispetto al quadro prima della manovra.

Oltre alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia (8,6 e1,6 miliardi rispettivamente nel biennio) e alla conferma della cedolare secca, si hanno gli effetti complessivi dell'abolizione del super ticket sulle prestazioni specialistiche (554 milioni) e della proroga delle detrazioni per gli interventi di riqualificazione energetica (288 milioni), per le ristrutturazioni edilizie (279), per il rinnovo di mobili e elettrodomestici (102 milioni) e il primo impatto del nuovo regime a favore degli interventi di manutenzione delle facciate (200 milioni). Di rilievo sul fronte delle minori entrate anche l'esenzione dei redditi domenicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli (180 milioni) nonché, dal 2022 i risultati della revisione delle tariffe Inail con le conseguenti riduzioni delle entrate contributive (500 milioni).

È sul fronte della spesa che tuttavia si registrano gli incrementi più consistenti (+14,4 miliardi e +16,8 miliardi rispettivamente nei due anni), per circa due terzi in termini di spesa corrente. Su questo fronte la forte crescita è da ricondurre innanzitutto alle risorse per il pubblico impiego. Non solo quelle per il rinnovo dei contratti, ma anche quelle destinate alla progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori e al fondo per l'organico delle istituzioni scolastiche. Ad esse vanno aggiunte quelle necessarie ad interventi sugli organici di diverse amministrazioni.

È poi dal 2021 che è previsto l'avvio delle misure premiali per favorire l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici. Un impegno di risorse particolarmente rilevante (3 miliardi annui), che va a rafforzare le misure assunte per il contrasto dell'evasione ed elusione fiscale. Sono poi previsti gli effetti del complesso di misure per il potenziamento degli interventi per l'autosufficienza (200 milioni), del fondo per l'assegno universale e i servizi alla famiglia (434 milioni nel 2021 che crescono ad oltre 1 miliardo nel 2022) e, per il solo 202, della proroga dell'assegno di natalità erogato in base all'ISEE. In campo previdenziale sono, inoltre, in crescita gli importi previsti per la proroga dell'Ape sociale e per l'estensione di Opzione donna (rispettivamente 400 milioni e 478 milioni nel biennio. Sul fronte delle amministrazioni territoriali, confermato il rilievo degli importi corrisposti a ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI, crescono gli importi destinati al Fondo di solidarietà comunale, quelli destinati alla Regione Sardegna e alla Sicilia (circa 270 milioni e 80 milioni) e gli aumenti di spesa riconducibili alla riduzione della percentuale da accantonare al fondo crediti di dubbia esigibilità. Di rilievo sono, infine, le risorse previste per il finanziamento delle Missioni di Pace (850 annui), soprattutto destinate ad incrementare i costi in termini di personale.

Va segnalato, inoltre, come contribuiscano alla crescita della spesa anche le molte disposizioni di limitato impatto finanziario destinate a microinterventi per la grande parte inferiori ai 2 milioni, e che riguardano in prevalenza il personale pubblico o i consumi intermedi: si tratta di circa 70 misure, per un impegno complessivo di 56 milioni nel 2021.

Molto più concentrati sono gli aumenti della spesa in conto capitale che raggiungono i 4,9 miliardi nel 2021 (+2,7 miliardi in più rispetto al 2020) per crescere a 6,6 miliardi nel 2022. Essi sono riconducibili soprattutto a due principali gruppi di intervento: il sostegno degli investimenti delle amministrazioni centrali (338 e 517 milioni nei due anni), locali (rispettivamente 598 e 1670 milioni) e sanitarie (100 milioni) a cui si accompagnano finanziamenti per diversi obiettivi specifici (ad esempio la realizzazione della 2 linea metropolitana di Torino, ma non solo); i crediti di imposta riconosciuti per gli investimenti in beni strumentali, in beni e materiali tecnologici, in beni immateriali, in ricerca e in formazione del personale nel settore delle tecnologie delle imprese (per una ammontare nel complesso di 1,4 miliardi), che vanno ad aggiungersi agli importi destinati al rifinanziamento della nuova Sabatini (97 milioni) e del Fondo PMI (700 milioni).

Per quanto riguarda le coperture, aumentano le entrate rispetto al 2020 (da circa 10,9 miliardi del 2020 ad oltre 12,5 miliardi del 2021 e del 22), nonostante il venir meno di circa 3 miliardi di gettito relativo a provvedimenti una tantum quali quelli riconducibili al blocco delle detrazioni per il 2020 e agli acconti per soggetti Isa. Ciò, in particolare, per l'aumento degli effetti attesi dalle misure di contrasto all'evasione a cui si vanno ad aggiungere gli importi attribuiti all'azione svolta per il potenziamento delle attività di analisi del rischio di evasione (251 milioni nel 2021 e 460 nel 2022) e all'esclusione dalle detrazioni delle somme corrisposte senza l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili (868 milioni nel 2021 e circa 500 nel 2022). Di rilievo sono poi gli effetti di maggior gettito attesi, da un lato, dall'abrogazione della "*flat tax*" per lavoratori autonomi e imprese individuali con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro e dalla revisione per quelli sotto i 65.000 e, dall'altro, al pieno operare di nuovi tributi quali quelli sul consumo di manufatti in plastica e sulle bevande zuccherate e sui servizi digitali. Contribuisce alla dinamica delle entrate, oltre alla conferma del maggior gettito dovuto alla revisione del quadro tendenziale, quello dovuto agli effetti riflessi per i rinnovi e le nuove assunzioni nel pubblico impiego (in entrambi gli anni superiori a 1,4 miliardi) Stabile nel 2021, si riduce nell'anno terminale il contributo dei risparmi di spesa alla copertura della manovra: dai 5 miliardi si ridimensiona a poco più di 3,6 miliardi, soprattutto per il calo di quelli in conto capitale.
Ai risparmi correnti riconducibili alla razionalizzazione della spesa delle amministrazioni centrali si sommano quelli connessi agli ulteriori risparmi per "Quota 100", la riduzione della spesa per interessi collegata alla riconduzione nella Tesoreria centrale delle somme relativa al Fondo unico di giustizia (FUG 178 milioni) e i tagli operati sulle riassegnazioni per il riaccertamento di residui perenti.
Dal lato della spesa in conto capitale continua ad operare la riprogrammazione di interventi (FS Anas) e l'acquisizione all'erario dei proventi delle aste delle quote di emissione del CO2 e il taglio delle spese previste nell'ambito della razionalizzazione della spesa.

Va, infine, ricordato che sono disposti accantonamenti delle dotazioni finanziarie delle spese dei Ministeri, relative sia alla voce regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposta, che a quella riguardante i fondi di riserva e speciali. In particolare, per il 2020 è disposto un accantonamento di un miliardo che, in seguito a verifica di coerenza degli andamenti di finanza pubblica con gli obiettivi programmatici – come eventualmente risultante nel DEF 2020 – potrà essere reso disponibile in sede di presentazione del provvedimento di assestamento del bilancio dello Stato. Per gli anni 2021 e 2022, sempre sulle stesse voci, sono accantonati importi meno elevati, rispettivamente pari a 900 e 500 milioni, a garanzia degli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica derivanti dai risparmi nuovamente attesi per "Quota 100".

Le differenze rispetto al testo originale della manovra

18. L'esame parlamentare ha inciso limitatamente, nelle stime del Governo, sugli effetti della manovra complessiva sui saldi. Si sono registrate, tuttavia, modifiche significative sia nella composizione delle fonti che degli impegni.

TAVOLA 10

LA LEGGE DI BILANCIO 2020 – IL CONFRONTO TRA MANOVRA INIZIALE E DEFINITIVA
(milioni di euro)

		manovra iniziale			manovra finale			differenze assolute		
Tipologia		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Maggiori entrate	tributarie	10.612,3	11.522,7	10.829,2	10.154,2	10.891,1	10.203,8	-458,1	-631,6	-625,4
	tribut/contrib	272,7	1.145,0	1.145,8	372,1	1.402,0	1.421,2	99,4	257,0	275,4
	contributive	209,9	210,0	207,1	210,9	214,0	211,1	1,0	4,0	4,0
	extra tributarie	151,0	70,1	212,5	128,0	45,1	188,7	-23,0	-25,0	-23,8
Maggiori entrate Totale		**11.245,9**	**12.947,8**	**12.394,5**	**10.865,3**	**12.552,3**	**12.024,7**	**-380,7**	**-395,5**	**-369,9**
Minori spese	correnti	1.456,2	2.292,3	1.927,6	1.858,8	2.467,3	2.070,0	402,5	174,9	142,4
	capitale	2.555,3	1.421,3	1.494,0	3.269,7	2.606,6	1.548,2	714,4	1.185,3	54,2
Minori spese Totale		**4.011,5**	**3.713,7**	**3.421,5**	**5.128,4**	**5.073,9**	**3.618,2**	**1.116,9**	**1.360,2**	**196,6**
Totale Fonti		**15.257,4**	**16.661,4**	**15.816,1**	**15.993,7**	**17.626,2**	**15.642,9**	**736,3**	**964,7**	**-173,2**
Minori entrate	tributarie	26.649,6	16.144,1	9.386,3	26.650,6	15.002,2	8.055,9	1,0	-1.141,9	-1.330,4
	extra tributarie	185,0	554,0	554,0	189,0	558,0	558,0	4,0	4,0	4,0
	tribut/contrib	6,9	6,9	6,9	53,0	17,1	6,9	46,1	10,2	0,0
	contributive	53,3	77,2	575,5	63,8	85,7	585,7	10,5	8,5	10,2
Minori entrate Totale		**26.894,8**	**16.782,2**	**10.522,7**	**26.956,4**	**15.663,0**	**9.206,5**	**61,5**	**-1.119,2**	**-1.316,2**
Maggiori spese	correnti	2.636,7	8.665,0	9.342,6	3.134,3	9.560,4	10.193,3	497,6	895,3	850,7
	capitale	1.983,3	3.960,1	6.420,9	2.132,9	4.856,9	6.597,2	149,7	896,8	176,3
Maggiori spese Totale		**4.620,0**	**12.625,1**	**15.763,5**	**5.267,3**	**14.417,3**	**16.790,6**	**647,3**	**1.792,1**	**1.027,0**
Totale impieghi		**31.514,8**	**29.407,4**	**26.286,2**	**32.223,6**	**30.080,3**	**25.997,1**	**708,8**	**672,9**	**-289,2**
Aumento indebitamento		**16.257,4**	**12.745,9**	**10.470,2**	**16.229,9**	**12.454,1**	**10.354,2**	**-27,4**	**-291,8**	**-115,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – allegato 3 disegno di legge di bilancio 2020 e legge di bilancio 2020

Sul fronte delle entrate, la riduzione del contributo assicurato dalle maggiori entrate alla copertura è limitata (meno di 400 milioni in tutti gli anni di previsione). Ma si tratta di un risultato che è frutto di una ricomposizione interno ben più consistente. Il ridimensionamento del gettito atteso dalle nuove imposte su plastica, bevande e dal taglio operato sulle *tax expenditure* (rispetto al disegno iniziale) è stato compensato da un aumento delle entrate dal complesso sistema di tassazione dei giochi e dai proventi riconducibili alle concessioni degli stessi giochi. A queste si sono aggiunte le maggiori entrate conseguenti alla revisione del tendenziale a seguito dei dati di gettito di fine ottobre e quelle derivanti dagli effetti indotti dai crescenti oneri per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Consistente l'incremento riconducibile alle minori spese. Si tratta relativamente al primo anno soprattutto di tagli di spesa in conto capitale: crescono gli importi dei definanziamenti di precedenti autorizzazioni di spesa, crescono ancora le riduzioni imputate al fondo sviluppo e coesione. Nel 2021 l'ulteriore flessione per 1,4 miliardi è da ricondurre principalmente alla soppressione del credito di imposta per attività di ricerca istituito dal d.l. 145/2013.

Dal lato degli impieghi, se si prescinde dalla modifica nella composizione degli interventi dovuta alla sostituzione delle misure di sostegno dei processi innovativi e della ricerca delle imprese basate su iper e super ammortamenti con i crediti di imposta (che comporta il passaggio da minori entrate a maggiore spesa in conto capitale dei relativi effetti finanziari), non si registrano modifiche di rilievo sul fronte delle entrate nel 2020. Solo nel biennio successivo si riducono le risorse destinate al riassorbimento della clausola (rispettivamente di 1,2 e 1,4 miliardi).

Crescono, invece, le spese sia correnti che in conto capitale in tutto il triennio: circa 650 milioni nel 2020 che aumentano a poco meno di 1.800 nel 2021. Si tratta di maggiori

spese legate soprattutto al pubblico impiego, all'incremento del fondo di solidarietà delle amministrazioni comunali, e per quelle di natura previdenziale, ad interventi per i lavoratori poligrafici. La maggior spesa in conto capitale rispetto al dato iniziale è legata, invece, alle differenze dovute al diverso peso nel 2021 delle risorse stimate per gli investimenti innovativi (iper e super ammortamento) in base al credito di imposta che nel 2021 trova compensazione nell'abrogazione del credito per la ricerca.

Le principali aree di intervento della manovra

19. Nella tavola che segue le misure della legge di bilancio sono esaminate riconducendole alle macroaree di intervento indicate nel provvedimento e distinguendo gli impieghi e le coperture.

TAVOLA 11

LA LEGGE DI BILANCIO 2020 – LE PRINCIPALI AREE DI INTERVENTO
(milioni di euro)

	maggiori entrate			maggiori spese			minori entrate			minori spese			saldi			composizione		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
coperture																		
Contrasto evasione e frodi	2.941,3	3.589,4	3.392,1							-40,5	-81,1	-81,1	-2.981,8	-3.670,5	-3.473,2	20,0	26,6	29,1
Ulteriori disposizioni fiscali	5.477,4	3.595,4	2.979,0	10,0	45,0	50,0	-4,3		-2,4				-5.463,1	-3.550,4	-2.926,6	36,7	25,7	24,6
Definanziamenti							-91,1	-50,0	-55,0	-2.852,3	-1.730,5	-1.770,4	-2.761,2	-1.680,5	-1.715,4	18,5	12,2	14,4
Giochi -Tassazione e concessioni	1.272,0	1.231,3	1.375,7										-1.272,0	-1.231,3	-1.375,7	8,5	8,9	11,5
Riprogrammazioni					20,0	200,0				-950,0	-370,0	-400,0	-950,0	-350,0	-200,0	6,4	2,5	1,7
Razionalizzazione e riduzione spesa	0,4	0,4	0,4	1,0			-19,9	-21,9	-22,4	-404,9	-1.006,9	-608,9	-384,4	-985,4	-586,9	2,6	7,1	4,9
Fondi				85,8	279,1	460,0				-416,0	-16,0	145,0	-330,2	263,1	605,0	2,2	-1,9	-5,1
Misure tutela ambiente e salute	319,1	920,4	640,6		30,0								-319,1	-890,4	-640,6	2,1	6,5	5,4
Economia fisco digitale	284,3	1.283,1	1.120,0										-284,3	-1.283,1	-1.120,0	1,9	9,3	9,4
Rimodulazione tax expenditures e sussidi	106,4	109,4	108,4								-117,0	-117,0	-106,4	-226,4	-225,4	0,7	1,6	1,9
Ulteriori disposizioni di entrata	52,2	54,3	55,1	28,8	35,7	37,3	-4,0	-4,0	-4,0	-14,0	-178,0	-244,0	-33,4	-192,7	-257,9	0,2	1,4	2,2
impieghi																		
Riduzione pressione fiscale		0,9	77,3			110,0	-26.276,6	-13.857,0	-7.331,1				26.276,6	13.856,1	7.363,8	84,4	53,1	33,4
Misure per la crescita e per il Sud	58,5	356,8	846,2	1.178,8	5.329,6	5.619,5	-334,0	-1.082,2	-1.143,4	-54,6	-1.032,3	-55,2	1.399,7	5.022,7	5.861,4	4,5	19,2	26,6
Misure per la famiglia e per le disabilità				732,6	1.271,3	1.571,3	-25,9	-20,9	-49,6	-20,9	-20,9	-20,9	737,6	1.271,3	1.600,0	2,4	4,9	7,3
Regioni ed enti locali	20,6	74,7	51,0	706,3	1.152,5	1.037,5	-7,1	-9,9	-9,2	-48,0	-128,2	-105,2	644,8	959,5	890,5	2,1	3,7	4,0
Rifinanziamenti	43,7	393,7	393,7	664,7	2.134,8	2.156,8							621,1	1.741,1	1.763,1	2,0	6,7	8,0
Gli investimenti, la sostenibilità ambientale e sociale				532,8	1.376,9	2.641,1	-0,2	-2,0	-1,3	-190,0	-184,0	-150,0	343,0	1.194,9	2.492,4	1,1	4,6	11,3
Pubblico impiego	274,2	915,0	931,2	612,3	1.866,3	1.921,0		-10,2		-27,8	-95,8	-95,8	310,4	865,7	894,0	1,0	3,3	4,1
Cultura ed informazione	10,9	10,9	10,9	277,1	163,8	123,5		-14,2	-8,1				266,1	167,1	120,6	0,9	0,6	0,5
Previdenza	3,0	14,0	36,2	291,1	547,5	672,1				-74,8	-53,2	-54,7	213,3	480,3	581,2	0,7	1,8	2,6
Sanità				38,1	47,3	46,3	-185,0	-554,0	-554,0	-20,0	-60,0	-60,0	203,1	541,3	540,3	0,7	2,1	2,5
Altro (esigenze abitative agricoltura ..)	1,2	2,5	6,9	108,0	117,7	144,5	-8,3	-36,8	-26,1	-14,7			100,4	151,9	163,6	0,3	0,6	0,7
Totale complessivo	10.865,3	12.552,3	12.024,7	5.267,3	14.417,3	16.790,6	-26.956,4	-15.663,0	-9.206,5	-5.128,4	-5.073,9	-3.618,2	16.229,9	12.454,1	10.354,2	52,2	47,7	47,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – allegato 3 legge di bilancio 2020

Soprattutto nel 2020, la manovra si presenta molto concentrata su pochi obiettivi principali. Gli interventi per l'alleggerimento del carico fiscale assorbono nell'anno l'84,4 per cento delle risorse previste. Di minor rilievo sono le misure per la crescita e per il Sud a cui vanno in termini netti il 4,5 per cento degli impieghi, quelle per le famiglie e la disabilità (2,4 per cento), per le regioni e gli enti locali (2,1 per cento) e per il rifinanziamento di precedenti disposizioni normative (2 per cento). Solo l'1 per cento va nel primo anno a pubblico impiego ed investimenti pubblici.

Negli anni successivi la composizione muta in misura significativa: alla riduzione della pressione fiscale vanno nei due anni, rispettivamente, il 53,1 e il 33,4 per cento delle

risorse, mentre crescono di rilievo sia le misure per la crescita cui va il 19,2 e il 26,6 per cento degli impieghi, sia quelle per i rifinanziamenti (6,7 e 8 per cento). Aumenta il peso anche di investimenti e misure per la famiglia e le disabilità, che a fine periodo assorbono rispettivamente 11,3 e l'8 per cento delle risorse. A pubblico impiego e Regioni e enti locali il 4 per cento delle risorse complessive.

Più limitato il peso di quelle attribuite alla previdenza, alla sanità e alla cultura.

Articolato è anche il quadro delle disposizioni di copertura della manovra.

Da un composito insieme di disposizioni fiscali sono attese nel 2020 oltre il 36,7 per cento delle risorse: si tratta principalmente delle maggiori entrate dovute alla revisione del tendenziale, del gettito degli Isa dislocato dall'esercizio 2019, delle rivalutazioni di partecipazioni e dei beni di impresa e del blocco di alcune deduzioni. Un insieme che si conferma di rilievo anche nel biennio successivo, allorché le entrate *una tantum* sono sostituite da quelle legate alla revisione del regime dei contribuenti forfettari e dalla abolizione della tassazione sostitutiva.

Le misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e alle frodi, introdotte con il d.l. 124/2019, rappresentano il 20 per cento delle fonti di copertura attese nel 2020, quota che cresce al 29 per cento a fine periodo. In stretto rapporto con queste sono anche le entrate ricomprese nell'area di intervento su economia e fisco digitale riferite sia alla tassazione delle transazioni sul web, sia alle misure a favore dei pagamenti con strumenti tracciabili: solo l'1,9 per cento delle risorse nel 2020 che crescono ad oltre il 9 per cento nel 2022.

Di rilievo, anche se decrescenti nel triennio le riduzioni di spesa e i definanziamenti operati nella seconda sezione della legge di bilancio che ricomprendono anche i tagli alle dotazioni finanziarie dei Ministeri, nonché l'ulteriore riduzione delle risorse destinate a "Quota 100". Da essi deriva oltre il 21 per cento delle risorse nel 2020, che si riducono al 19 nel 2022.

Crescenti sono anche le entrate attese dai proventi da giochi e dal rinnovo delle concessioni. Si tratta, già dal primo anno, dell'8,6 per cento dei mezzi di copertura e rappresentano l'11,5 per cento nell'anno terminale. Aumenta nel triennio il peso delle misure a tutela dell'ambiente e della salute (si tratta principalmente delle nuove misure relative a plastica e bevande zuccherate). Da esse è previsto derivi il 2,1 per cento delle risorse nel 2020, il 5,4 per cento nel 2022.

Infine, meno del 2 per cento delle risorse derivano dalla rimodulazione delle *tax expenditure* e dai sussidi.

Alcune osservazioni di sintesi

20. La scelta adottata con la manovra per il 2020 è stata quella di rallentare il processo di consolidamento fiscale e di puntare su un insieme di misure redistributive che, a partire dall'annullamento della clausola Iva, siano in grado di intervenire sulle fasce più deboli della popolazione con una riduzione del carico fiscale, di stimolare gli investimenti pubblici e di promuovere le condizioni per una crescita più sostenuta.

Una impostazione che, mantenendo la dimensione della manovra entro margini limitati, è stata confermata nel corso dell'esame parlamentare.

Sul fronte delle entrate è sicuramente importante lo sforzo operato per il riassorbimento di sacche di evasione ed elusione fiscale, da perseguire anche con un più

esteso ricorso a strumenti di emersione spontanea delle basi imponibili e di una più accurata misurazione delle capacità contributive dei cittadini e delle imprese.

Il Governo, anche per la difficoltà di procedere ad una ricomposizione della spesa, ha scelto inoltre di ricercare in nuove misure di entrata, calibrate su obiettivi virtuosi, le risorse per mantenere i saldi programmatici. Una scelta, tuttavia, che potrebbe incidere sul percorso necessario per ottenere quei mutamenti radicali richiesti dalle condizioni di tutela ambientale. Ciò, specie se tali misure non si collocano in un processo di riforma più complessivo, che risponda a criteri di equità e semplificazione del sistema e che restituisca così un ambiente più favorevole alla crescita e alla tutela delle risorse naturali.

Non si può non ribadire, come già osservato in occasione dell'esame della manovra dalla Corte, come in una prospettiva che rende difficile trovare il giusto dosaggio tra equilibrio di bilancio e sostegno all'economia, ogni impegno vada indirizzato a cercare una non facile inversione nel ritmo di crescita. Di qui l'urgenza che il disegno dell'azione di governo sia al più presto completato. I singoli interventi possono fornire un impulso espansivo alla nostra economia, infatti, se inseriti in un quadro di politica economica organico.

Il ricorso a fondi e il frequente rinvio a provvedimenti ulteriori per la definizione effettiva delle misure, oltre ad allungare i tempi di realizzo delle iniziative (anche quando si introducono limiti molto ravvicinati), ne riducono l'efficacia.

Di rilievo sono le modifiche delle misure di sostegno delle imprese, con il passaggio dalla maggiorazione degli ammortamenti, introdotti con la legge di bilancio per il 2016, al credito di imposta: da un lato si rende più immediato e rapido il sostegno delle imprese (soprattutto di quelle start up) che potevano trovare difficoltà a sfruttarne i benefici nei primi anni di esercizio (usualmente in perdita nei primi anni di esercizio); dall'altro, si introduce un'ulteriore modifica che aumenta l'incertezza per le imprese che hanno già definito piani di investimento.

Lo stesso può dirsi per la reintroduzione del regime ACE e l'abrogazione dell'aliquota agevolata per la quota di utili di esercizio accantonata a riserva disponibile introdotta con il d.l. 34/2019. Sebbene la normativa per il 2019 sia stata modificata per tre volte, sul piano sostanziale il regime dell'ACE rimane in vigore senza soluzione di continuità (viene modificato il solo il rendimento figurativo del capitale degli incrementi di patrimonio per effetto sia degli apporti di nuovo capitale, sia di accantonamento di utili a riserva dall'1,5 all'1,3 per cento). Frequenti modifiche normative possono alimentare incertezza per l'attività di impresa, con effetti negativi in termini di scelte di finanziamento e di investimento.

Va, infine, osservato come nel corso dell'esame parlamentare, la necessità di ricalibrare alcuni interventi ha spinto ad apportare modifiche non sempre nella direzione di migliorarne l'impatto sui conti pubblici.

Il riassorbimento della clausola si è indebolito senza che da ciò derivasse un miglioramento dei saldi.

Si è ulteriormente attenuato lo sforzo in direzione di una maggiore spesa in conto capitale: nel complesso tale spesa è stata ridotta nel 2020 rispetto al tendenziale di 1,1 miliardi (raddoppiando la flessione rispetto al dato iniziale) ed è mantenuta nel biennio successivo sugli importi iniziali. Una flessione compensata da un aumento pressoché di pari ammontare delle spese correnti che superano gli 8 miliardi nel 2022.

Sembra peggiorare la qualità delle coperture.

Già nella manovra inizialmente presentata al Parlamento forte era il peso delle misure di natura straordinaria, con effetti finanziari nel 2020, che da una parte tendevano a posporre la perdita di gettito di misure già in vigore relative, prevalentemente, al settore finanziario (circa 1,6 miliardi), e dall'altra cercavano di anticipare il gettito futuro, incentivando con una imposta sostitutiva la rideterminazione del valore di alcune partecipazioni e la rivalutazione dei beni di impresa.

A queste si aggiunge, nel testo definitivo, un crescente ricorso a maggiori entrate derivanti da una revisione delle previsioni, a riduzioni di fondi o a tagli legati al riaccertamento di residui perenti (somme in entrambi i casi difficilmente possono considerarsi scontate nel tendenziale e quindi valide in termini di copertura).

Non mancano poi aumenti legati ad una revisione del gettito atteso da misure come quelle sulla tassazione del web, che presentano ancora una elevata aleatorietà.

Se il recupero di gettito affidato a misure di contrasto dell'evasione fiscale è stato notevolmente ridimensionato rispetto a quanto prefigurato nel Documento programmatico di bilancio, permangono tuttavia incertezze sulla conseguibilità effettiva di alcune misure. E' il caso degli effetti attesi dal *Cashless* o dal potenziamento dell'attività di analisi del rischio di evasione.

Sul fronte della spesa rimane da valutare l'efficacia delle misure adottate che continuano a muovere al di fuori del percorso delineato con la legge 196, prevedendo accantonamenti sulle dotazioni finanziarie delle spese dei Ministeri.

Il quadro programmatico della Nota tecnico-illustrativa (NTI)

21. Nel quadro programmatico contenuto nella NTI l'indebitamento netto si manteneva nel 2020 sui livelli del 2019 (2,2 per cento del Pil) per cominciare a ridursi dall'anno successivo all'1,8 e all'1,4 per cento rispettivamente nel 2021 e 2022. Un andamento riflessivo che, tuttavia, scontava ancora l'operare delle clausole di salvaguardia per 20,1 miliardi nel 2021 e 27,1 miliardi nel 2022. L'avanzo primario scendeva nell'esercizio ai minimi nell'ultimo decennio (1,1 per cento del prodotto), per recuperare negli anni successivi solo due decimi di punto l'anno.

Al netto delle clausole (e senza contare le risorse necessarie per rifinanziamenti e politiche invariate), il disavanzo si collocava ancora in prossimità del 3 per cento (2,9 e 2,8 per cento nei due anni) e l'avanzo primario scendeva rispettivamente allo 0,3 e allo 0,2 per cento del prodotto.

Nonostante la disattivazione completa della clausola per il 2020, la pressione fiscale cresceva di un decimo di punto nell'anno. Nel biennio successivo, la variazione in aumento (pur considerando l'operare degli aumenti IVA e accise per 1,1 e 1,4 punti di prodotto) era di solo mezzo punto in media ad anno.

Grazie ad ipotesi favorevoli per la spesa per interessi, che continuava a ridursi scendendo sotto il 3 per cento del prodotto nel 2022, la spesa complessiva rimaneva sui livelli del 2019 nell'anno in corso, per poi flettere di 6 decimi di punto nell'anno terminale. La spesa primaria continuava a crescere invece fino al 2021, raggiungendo il 45,5 per cento del Pil. La spesa primaria corrente tornava, invece, a crescere, sin da quest'anno, ritornando ai livelli del 2015. E ciò per l'aumento di oltre 6 decimi di punto rispetto al livello del 2018 della spesa per pensioni. Solo di poco inferiore l'aumento delle altre prestazioni sociali (+5 decimi di punto sempre rispetto al 2018).

TAVOLA 12

IL CONTO DELLA PA – IL PROGRAMMATICO DOPO LA MANOVRA

	Preconsuntivo Nadef		Programmatico LB					
	miliardi di euro					in % Pil		
SPESE	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2020**	**2021**	**2022**
Redditi da lavoro dipendente	172,4	172,9	175,2	177,0	178,6	9,64	9,47	9,32
Consumi intermedi	146,7	147,0	150,1	151,5	153,2	8,25	8,11	7,99
Prestazioni sociali in denaro	348,8	362,5	375,2	387,4	397,9	20,64	20,74	20,75
Pensioni	268,7	276,0	284,6	294,9	303,9	15,65	15,79	15,85
Altre prestazioni sociali	80,1	86,5	90,6	92,5	94,0	4,99	4,95	4,90
Altre spese correnti	63,7	65,1	66,0	69,8	69,8	3,63	3,74	3,64
Totale spese correnti netto interessi	**731,5**	**747,5**	**766,5**	**785,7**	**799,5**	**42,16**	**42,06**	**41,70**
Interessi passivi	64,7	61,3	59,2	57,5	55,9	3,26	3,08	2,92
Totale spese correnti	**796,2**	**808,8**	**825,8**	**843,2**	**855,4**	**45,42**	**45,14**	**44,61**
Spesa sanitaria	115,4	118,6	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00
Investimenti fissi lordi	37,6	40,5	40,5	47,1	49,9	2,23	2,52	2,60
Contributi agli investimenti	13,6	13,9	13,5	14,3	14,3	0,74	0,76	0,74
Altre spese in c/capitale	7,2	5,1	4,7	4,4	3,1	0,26	0,23	0,16
Totale spese in conto capitale	**58,4**	**59,5**	**58,7**	**65,7**	**67,3**	**3,23**	**3,52**	**3,51**
Totale spese primarie	789,9	807,0	825,3	851,4	866,8	45,39	45,58	45,21
Totale spese finali	854,6	868,3	884,5	908,9	922,7	48,65	48,66	48,13
ENTRATE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Tributarie	503,7	506,4	517,0	544,4	559,2	28,44	29,15	29,16
Imposte dirette	248,8	250,2	256,3	258,1	261,0	14,10	13,82	13,61
Imposte indirette	253,3	255,0	259,6	285,2	297,1	14,28	15,27	15,49
Imposte in c/capitale	1,6	1,2	1,1	1,1	1,1	0,06	0,06	0,06
Contributi sociali	234,9	241,5	245,7	250,2	255,4	13,52	13,40	13,32
Contributi sociali effettivi	230,8	237,2	241,4	245,8	250,9	13,28	13,16	13,09
Contributi sociali figurativi	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	0,24	0,24	0,23
Altre entrate correnti	75,2	79,2	79,9	79,1	78,8	4,39	4,23	4,11
Totale entrate correnti	812,2	825,9	841,5	872,6	892,2	46,29	46,72	46,53
Entrate in conto capitale non tributarie	2,3	2,6	2,5	2,7	2,9	0,14	0,14	0,15
Totale entrate	816,1	829,7	845,1	876,4	896,2	46,48	46,92	46,74
Pressione fiscale (% del PIL)	41,8	41,9	42,0	42,5	42,5			
Saldo primario	26,1	22,7	19,8	25,1	29,4	1,09	1,34	1,54
Saldo di parte corrente	16,0	17,1	15,7	29,4	36,8	0,86	1,58	1,92
Indebitamento netto	-38,6	-38,6	-39,4	-32,5	-26,5	-2,17	-1,74	-1,38
PIL nominale	1765,4	1783,1	1818,0	1867,9	1917,4	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NTI legge di bilancio

L'impatto di tali variazioni era solo parzialmente ridotto da un profilo riflessivo per tutto l'orizzonte di previsione sia della spesa per redditi da lavoro, che per quella per consumi intermedi (in calo nel complesso di circa 8 decimi di punto).

La spesa in conto capitale, dopo il lieve calo previsto per il 2020, cresceva di poco meno del 12 per cento nel 2021. Rinviato ancora il recupero di una più decisa dinamica degli investimenti, che solo a fine periodo raggiungevano il livello registrato nel 2012, quando peraltro già era in atto una azione di contenimento della spesa in risposta alla crisi finanziaria.

Sul fronte delle entrate, nel 2020 rimaneva invariata l'incidenza registrata nel 2019 per poi riprendere a crescere nel biennio successivo. Le entrate tributarie incidevano sul dato complessivo come risultato di una costante flessione delle entrate dirette e una dinamica crescente di quelle indirette (legata alla clausola). Dopo il picco del 2019 (dovuto al venir meno delle fiscalizzazioni previste per i nuovi assunti dal *job act*), i contributi riprendevano a contrarsi per porsi a fine periodo sui livelli del 2018.

IL CONSUNTIVO 2019

22. Il disavanzo del 2019 è risultato a consuntivo all'1,6 per cento. Inferiore di sei decimi di punto di Pil rispetto alla previsione (2,2 per cento) confermata da ultimo nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla legge di bilancio per il 2020-22.

I dati hanno registrato, rispetto a quelli esposti nella NTI, significative modificazioni da ricondurre sia alla revisione del perimetro delle Amministrazioni ricomprese nei conti pubblici, sia ad alcuni aggiornamenti nei risultati dovuti soprattutto a miglioramenti sul fronte delle entrate di cui si erano avute prime, preliminari, indicazioni già sul finire dell'anno, nel corso dell'esame della legge di bilancio 2020, poi confermate e rafforzate a febbraio scorso con i dati sui versamenti.

Si tratta delle imposte corrisposte in autotassazione dai contribuenti in regime forfettario o soggetti ISA (che ha spinto il governo a far slittare parte del gettito sul 2020), di un generale miglioramento delle entrate da autotassazione già registrate a novembre scorso sulla base dei versamenti al 30 ottobre (che sono state considerate permanenti e utilizzate a copertura per la legge di bilancio) e riconducibili anche alla fatturazione elettronica e, dei versamenti del saldo relativo all'imposta sostitutiva sul risparmio gestito che si sono rivelati più elevati del previsto.

Positivo l'impatto sui conti anche dell'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche alla Sogin (Società gestione impianti nucleari) e ad alcune Concessionarie autostradali) che ha determinato sia maggiori imposte indirette sia maggiori altre entrate correnti. Se per quello che riguarda le entrate relative a Sogin, derivanti da una componente tariffaria, esse hanno trovato compensazione nelle spese per lo smantellamento delle centrali nucleari dismesse, per le concessioni autostradali le entrate correnti sono risultate superiori alle uscite sostenute dalle concessionarie e hanno contribuito, quindi, al miglioramento dei conti.

Nel complesso le entrate sono aumentate rispetto al dato di preconsuntivo di poco meno di 13 miliardi.

Sul fronte della spesa corrente le variazioni, riconducibili in parte alla revisione operata sul perimetro della PA, riguardano i consumi intermedi (+1,2 miliardi, contro i +600 milioni del 2018) e le altre spese correnti (1,8 miliardi contro il +1,6 del 2018).

Per i redditi da lavoro dipendente a consuntivo la spesa si è attestata sui 173,3 miliardi, il 9,7 per cento del prodotto interno lordo, con un leggero incremento rispetto alle ultime stime riportate nella nota di aggiornamento (+0,35 miliardi).

Rispetto al 2018, l'incremento della spesa di personale del 2019 (0,75 miliardi pari allo 0,4 per cento) è in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, ormai quasi completamente conclusa, e rispecchia fedelmente le stime indicate nel quadro tendenziale dello scorso anno. Nell'anno 2019 sono stati stipulati contratti collettivi nazionali relativi alle aree della dirigenza che, pur avendo retribuzioni superiori al valore medio, rappresentano una quota modesta dell'occupazione totale, tale da non incidere significativamente sui dati generali di crescita della spesa.

In flessione le prestazioni sociali, inferiori di 600 milioni rispetto al valore di preconsuntivo. A tale risultato ha contribuito la spesa per l'assistenza: essa è cresciuta del 7,8 per cento, un valore che, pur se molto significativo, è rimasto al di sotto di quello previsto sia nel DEF 2019 (+8,3 per cento) che nella NADEF e nella più recente NTI (+8 per cento). Minore delle attese è anche la dinamica della spesa sanitaria, che ha raggiunto i 115,4 miliardi, registrando un incremento dell'1,4 per cento rispetto al 2018, inferiore a quella prevista nel DEF 2019 (+2,3 per cento).

Sostanzialmente immutata, rispetto alle attese la spesa per investimenti e per contributi, crescono di 1,3 miliardi le altre spese in conto capitale.

In termini assoluti il ridimensionamento del disavanzo rispetto al risultato del 2018 è stato di 9,5 miliardi (da 38,8 a 29,3 miliardi). Ha contribuito oltre al gettito delle entrate (cresciute in valore assoluto di poco meno di 23 miliardi), che hanno più che compensato un aumento della spesa primaria per 17,7 miliardi, il calo della spesa per interessi (-4,3 miliardi). L'avanzo primario cresce di 5,2 miliardi (1,7 per cento del prodotto contro 1,5 del 2018).

La pressione fiscale è aumentata di cinque decimi, salendo al 42,4 per cento.

Il miglioramento delle entrate ha riflesso soprattutto la dinamica accentuata delle imposte dirette (passate dal 14,1 al 14,4 per cento del Pil), dei contributi sociali (dal 13,3 al 13,5 per cento) e delle altre entrate correnti (dal 4,3 al 4,5 per cento) mentre l'espansione della spesa è derivata dall'andamento delle prestazioni sociali (cresciute dal 19,7 al 20,2 per cento) e degli investimenti (dal 2,1 al 2,3 per cento).

TAVOLA 13

IL CONTO DELLA PA – IL CONSUNTIVO 2019 E IL NUOVO QUADRO TENDENZIALE DEL DEF
(valori in miliardi)

	consuntivi		tendenziale DEF 2020		in percentuale Pil				variazioni %			var.assolute	
SPESE	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2019**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
Redditi da lavoro dipendente	172,5	173,3	175,6	180,9	9,8	9,7	10,6	10,3	0,4	1,3	3,0	2,3	5,3
Consumi intermedi	147,3	148,2	154,1	152,9	8,3	8,3	9,3	8,7	0,6	3,9	-0,7	5,8	-1,1
Prestazioni sociali in denaro	348,5	361,2	386,1	387,2	19,7	20,2	23,2	22,0	3,7	6,9	0,3	24,9	1,1
Pensioni	268,5	275,1	282,6	288,9	15,2	15,4	17,0	16,4	2,4	2,7	2,3	7,5	6,4
Altre prestazioni sociali	79,9	86,2	103,6	98,3	4,5	4,8	6,2	5,6	7,8	20,2	-5,1	17,4	-5,3
Altre spese correnti	65,5	66,7	67,6	71,0	3,7	3,7	4,1	4,0	1,8	1,5	5,0	1,0	3,4
Totale spese correnti netto interessi	**733,7**	**749,3**	**783,4**	**792,1**	**41,5**	**41,9**	**47,2**	**44,9**	**2,1**	**4,5**	**1,1**	**34,0**	**8,7**
Interessi passivi	64,6	60,3	60,6	63,5	3,7	3,4	3,6	3,6	-6,7	0,5	4,7	0,3	2,8
Totale spese correnti	**798,4**	**809,6**	**844,0**	**855,5**	**45,2**	**45,3**	**50,8**	**48,5**	**1,4**	**4,2**	**1,4**	**34,4**	**11,5**
Spesa sanitaria	113,9	115,4	119,6	121,1	6,4	6,5	7,2	6,9	1,4	3,6	1,3	4,1	1,5
Investimenti fissi lordi	37,8	40,5	41,6	46,2	2,1	2,3	2,5	2,6	7,2	2,7	11,2	1,1	4,7
Contributi agli investimenti	13,9	14,2	18,4	14,5	0,8	0,8	1,1	0,8	2,3	29,7	-21,4	4,2	-3,9
Altre spese in c/capitale	7,3	6,4	6,7	5,4	0,4	0,4	0,4	0,3	-12,1	5,2	-20,3	0,3	-1,4
Totale spese in conto capitale	**59,0**	**61,1**	**66,7**	**66,1**	**3,3**	**3,4**	**4,0**	**3,7**	**3,6**	**9,2**	**-1,0**	**5,6**	**-0,7**
Totale spese primarie	792,7	810,4	850,1	858,1	44,9	45,3	51,2	48,7	2,2	4,9	0,9	39,7	8,0
Totale spese finali	**857,3**	**870,7**	**910,7**	**921,6**	**48,5**	**48,7**	**54,8**	**52,3**	**1,6**	**4,6**	**1,2**	**40,0**	**10,9**
ENTRATE													
Tributarie	504,9	516,5	476,6	526,7	28,6	28,9	28,7	29,9	2,3	-7,7	10,5	-39,9	50,1
Imposte dirette	248,9	257,4	238,8	251,2	14,1	14,4	14,4	14,2	3,4	-7,2	5,2	-18,6	12,4
Imposte indirette	254,4	257,9	236,7	274,3	14,4	14,4	14,2	15,6	1,4	-8,2	15,9	-21,2	37,6
Imposte in c/capitale	1,6	1,2	1,1	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-21,5	-10,9	3,0	-0,1	0,0
Contributi sociali	234,5	242,1	229,4	236,4	13,3	13,5	13,8	13,4	3,2	-5,2	3,0	-12,7	7,0
Contributi sociali effettivi	230,4	237,8	225,1	232,0	13,0	13,3	13,5	13,2	3,2	-5,3	3,1	-12,7	6,9
Contributi sociali figurativi	4,1	4,3	4,3	4,4	0,2	0,2	0,3	0,2	6,5	-0,1	1,7	0,0	0,1
Altre entrate correnti	76,6	80,1	80,1	81,0	4,3	4,5	4,8	4,6	4,6	-0,1	1,2	0,0	0,9
Totale entrate correnti (")	**814,4**	**837,5**	**785,0**	**842,9**	**46,1**	**46,9**	**47,2**	**47,8**	**2,8**	**-6,3**	**7,4**	**-52,5**	**57,9**
Entrate in conto capitale non tributarie	2,5	2,7	6,7	2,6	0,1	0,1	0,4	0,1	8,7	149,2	-60,7	4,0	-4,1
Totale finali (') entrate	**818,5**	**841,4**	**792,8**	**846,7**	**46,3**	**47,1**	**47,7**	**48,0**	**2,8**	**-5,8**	**6,8**	**-48,7**	**53,9**
Pressione fiscale (% del PIL)	0,0	0,0	0,0	0,0								0,0	0,0
Saldo primario	**25,8**	**31,0**	**-57,3**	**-11,5**	**1,5**	**1,7**	**-3,5**	**-0,6**				**-88,3**	**45,9**
Saldo di parte corrente	16,1	27,9	-59,0	-12,6	0,9	1,6	-3,6	-0,7				-86,9	46,4
Indebitamento netto	**-38,8**	**-29,3**	**-118,0**	**-74,9**	**-2,2**	**-1,6**	**-7,1**	**-4,2**				**-88,7**	**43,0**
PIL nominale	1.766,2	1.787,7	1.661,4	1.763,5	100	100	100	100	1,2	-7,1	6,1	-126,2	102,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2020

IL NUOVO QUADRO DI PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE DEL DEF 2020

23. In un quadro economico generale fortemente condizionato dall'epidemia causata dal coronavirus, da cui è atteso derivare un rilevante caduta del prodotto, il DEF ha di recente rivisto le stime relativamente al 2020 e 2021. Si tratta di una previsione, riferita allo scenario tendenziale a legislazione vigente, soggetta a elevati margini di incertezza. Un quadro che il Governo ha previsto di sottoporre a revisione, in primo luogo, per tener conto degli effetti nel biennio di provvedimenti per affrontare la crisi in corso di predisposizione al momento della presentazione del documento (ulteriori rispetto al d.l. 9/20, d.l. 18/2020 e d.l. 23/2020 già considerati nel nuovo quadro) e, successivamente, con la Nota di aggiornamento. Nel presentare a settembre la programmazione di finanza pubblica di medio periodo, il Governo potrà, infatti, tener conto non solo di previsioni più aggiornate, ma anche delle specifiche raccomandazioni del Consiglio sul Programma di Stabilità in esame, nonché degli orientamenti generali di politica fiscale: dovrà infatti essere chiarito con quali modalità e a partire da quale anno potrà trovare applicazione una "normale" vigilanza fiscale.

Al momento è stata infatti attivata la c.d. *General Escape Clause*. Come specificato nella Comunicazione del 20 marzo[6], la clausola non sospende le procedure del Patto di Stabilità e Crescita ma consente, agli Stati membri, di porre in atto gli interventi per affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica garantendo l'adeguata flessibilità e, alla Commissione e al Consiglio dell'Unione, di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero.

In tale ambito, vanno ricordate le Linee Guida[7] concordate dalla Commissione con gli Stati Membri per la predisposizione in forma semplificata dei Programmi di Stabilità. La condivisione delle misure adottate o in corso di predisposizione e le stime degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica previsti per l'anno corrente e il 2021 potranno rendere possibile, infatti, una risposta coordinata da parte dell'Unione europea, facendo il punto della situazione e mostrando come proseguire in futuro.

Pur entro questi limiti, il DEF 2020 opera, quindi, un aggiornamento delle stime per l'anno in corso e il prossimo contenute nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla luce dei consuntivi 2019 resi noti dall'ISTAT e, soprattutto, della revisione che lo stesso DEF apporta al quadro di previsione macroeconomico.

Nelle valutazioni del Governo il miglioramento dei conti del 2019 si sarebbe riflesso sui conti del 2020, prima della crisi, ridimensionando il disavanzo atteso dal 2,2 all'1,8 per cento. Nel quadro tendenziale, pesano, tuttavia, le nuove previsioni macroeconomiche elaborate a seguito dello *shock* prodotto dall'emergenza sanitaria. Secondo il nuovo scenario, la flessione del prodotto dell'8,6 per cento rispetto alla NADEF comporterà un maggior deficit per 4,1 punti di Pil. Alle misure disposte con il decreto Cura Italia è invece attribuito un impatto sull'indebitamento netto di 1,2 punti di Pil. Il nuovo deficit tendenziale cresce quindi al 7,1 per cento del Pil.

Nel confronto con la previsione contenuta nella NTI il nuovo quadro tendenziale per l'anno 2020 comporta maggiori spese finali per 26,2 miliardi In ragione della forte riduzione del prodotto, la spesa passa dal 46,6 al 54,8 per cento del Pil.

---

[6] COM(2020) 123 *final*, 20 marzo 2020.

[7] *Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergences Programmes in light of the Covid-19 outbreak*, 6 aprile 2020.

TAVOLA 14

IL CONTO DELLA PA – IL NUOVO QUADRO TENDENZIALE DEL DEF 2020 A CONFRONTO CON IL PROGRAMMATICO DELLA NTI

	NTI legge di bilancio				tendenziale DEF 2020			
	valori in miliardi		in percent. Pil		valori in miliardi		in percent. Pil	
SPESE	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
Redditi da lavoro dipendente	175,2	177,0	9,6	9,5	175,6	180,9	10,6	10,3
Consumi intermedi	150,1	151,5	8,3	8,1	154,1	152,9	9,3	8,7
Prestazioni sociali in denaro	375,2	387,4	20,6	20,7	386,1	387,2	23,2	22,0
Pensioni	284,6	294,9	15,7	15,8	282,6	288,9	17,0	16,4
Altre prestazioni sociali	90,6	92,5	5,0	5,0	103,6	98,3	6,2	5,6
Altre spese correnti	66,0	69,8	3,6	3,7	67,6	71,0	4,1	4,0
Totale spese correnti netto interessi	766,5	785,7	42,2	42,1	783,4	792,1	47,2	44,9
Interessi passivi	59,2	57,5	3,3	3,1	60,6	63,5	3,6	3,6
Totale spese correnti	825,8	843,2	45,4	45,1	844,0	855,5	50,8	48,5
Spesa sanitaria	0,0	0,0	0,0	0,0	119,6	121,1	7,2	6,9
Investimenti fissi lordi	40,5	47,1	2,2	2,5	41,6	46,2	2,5	2,6
Contributi agli investimenti	13,5	14,3	0,7	0,8	18,4	14,5	1,1	0,8
Altre spese in c/capitale	4,7	4,4	0,3	0,2	6,7	5,4	0,4	0,3
Totale spese in conto capitale	58,7	65,7	3,2	3,5	66,7	66,1	4,0	3,7
Totale spese primarie	825,3	851,4	45,4	45,6	850,1	858,1	51,2	48,7
Totale spese finali	884,5	908,9	48,7	48,7	910,7	921,6	54,8	52,3
ENTRATE								
Tributarie	517,0	544,4	28,4	29,1	476,6	526,7	28,7	29,9
Imposte dirette	256,3	258,1	14,1	13,8	238,8	251,2	14,4	14,2
Imposte indirette	259,6	285,2	14,3	15,3	236,7	274,3	14,2	15,6
Imposte in c/capitale	1,1	1,1	0,1	0,1	1,1	1,1	0,1	0,1
Contributi sociali	245,7	250,2	13,5	13,4	229,4	236,4	13,8	13,4
Contributi sociali effettivi	241,4	245,8	13,3	13,2	225,1	232,0	13,5	13,2
Contributi sociali figurativi	4,3	4,4	0,2	0,2	4,3	4,4	0,3	0,2
Altre entrate correnti	79,9	79,1	4,4	4,2	80,1	81,0	4,8	4,6
Totale entrate correnti (")	841,5	872,6	46,3	46,7	785,0	842,9	47,2	47,8
Entrate in conto capitale non tributarie	2,5	2,7	0,1	0,1	6,7	2,6	0,4	0,1
Totale finali (') entrate	845,1	876,4	46,5	46,9	792,8	846,7	47,7	48,0
Pressione fiscale (% del PIL)			0,0	0,0			0,0	0,0
Saldo primario	19,8	25,1	1,1	1,3	-57,3	-11,5	-3,5	-0,6
Saldo di parte corrente	15,7	29,4	0,9	1,6	-59,0	-12,6	-3,6	-0,7
Indebitamento netto	-39,4	-32,5	-2,2	-1,7	-118,0	-74,9	-7,1	-4,2
PIL nominale	1.818,0	1.867,9	100,0	100,0	1.661,4	1.763,5	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NTI e DEF 2020

Tra le spese correnti, cresce di più di 10 miliardi la spesa per prestazioni sociali in denaro come risultato di una flessione di 2 miliardi della spesa per pensioni ed un incremento di circa 13 miliardi delle altre prestazioni (cassa integrazione e misure di sostegno dei redditi).

Rivista in crescita anche la spesa per consumi intermedi, su cui incide la revisione operata dall'ISTAT sui dati degli scorsi esercizi e l'aumento di quella collegata all'emergenza sanitaria (+4 miliardi).

Nelle spese in conto capitale è sempre in relazione agli interventi recenti (il sostegno della liquidità delle imprese ed il potenziamento del Fondi di garanzia per le PMI) l'incremento dei contributi agli investimenti, che registrano una crescita di poco meno di 5 miliardi.

Più limitata, ma significativa, la variazione degli investimenti (+1 miliardo), mentre le altre spese in conto capitale sono direttamente influenzate dalla variazione nel perimetro degli enti ricompresi nella PA.

Superiore ai 52 miliardi la flessione delle entrate complessive rispetto a quanto in precedenza atteso per il 2020. Si tratta principalmente della flessione delle entrate tributarie, di cui 22,9 miliardi di indirette e 17,5 miliardi di dirette. Di rilievo è anche la riduzione dei contributi sociali (16,3 miliardi), mentre sono riviste in aumento le sole entrate in conto capitale non tributarie per il previsto aumento dei flussi in entrata del

Fondo europeo di sviluppo regionale, in connessione ai nuovi criteri per il loro utilizzo resi più semplici per agevolarne l'impiego e accelerare la crescita.

Le entrate finali in rapporto al Pil risultano di poco più elevate della stima della NTI, segnando un aumento di 0,9 punti in termini di prodotto. La pressione fiscale cala al 42,2 per cento nel 2020 e raggiunge il 43,3 per cento nel 2021.

IL QUADRO CON NUOVE POLITICHE

24. A fronte del nuovo quadro tendenziale, che comporta un consistente incremento della stima del disavanzo, il Governo ha previsto nel DEF di assumere ulteriori interventi, indicandone le finalità. Il primo è destinato ad aumentare le risorse già stanziate con i provvedimenti dello scorso marzo e sembra confermarne l'impianto: il rafforzamento del sistema sanitario e di sicurezza, il credito e la capitalizzazione delle imprese; la protezione del lavoro e il sostegno ai redditi; il sostegno alle politiche di inclusione e di investimento delle amministrazioni territoriali; l'accelerazione dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni; il rinvio di adempimenti fiscali e il sostegno delle imprese e dei lavoratori autonomi. Ci si propone, inoltre, di sopprimere gli aumenti dell'IVA e delle accise a partire dal 2021 per l'operare delle clausole di salvaguardia. Per tali obiettivi, con la Relazione al Parlamento si incrementa l'indebitamento di 55,3 miliardi nel 2020 e 26,2 miliardi nel 2021, di cui 19,8 per la disattivazione dell'aumento di IVA e accise. Nella Relazione, poi, l'autorizzazione alla deviazione temporanea di bilancio viene estesa ad un decennio proprio per la disattivazione della clausola.

Di carattere ordinamentale è l'ulteriore pacchetto di misure volte a semplificare le procedure amministrative per facilitare il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Si tratta di misure, in parte temporanee, per agevolare la ripartenza del sistema economico e, in parte strutturali, volte ad adeguare le discipline interne a quelle più semplificate ed entro i livelli minimi richiesti dalla normativa europea.

Con l'attuazione di tali misure l'indebitamento netto cresce ulteriormente e raggiunge i 173,3 miliardi (il 10,4 per cento del prodotto) nel 2020 e oltre 101 miliardi nel 2021 (il 5,7 per cento). Il debito pubblico cresce nel biennio rispettivamente al 155,7 e al 152,7 per cento del prodotto. Una valutazione che non sconta gli effetti che gli interventi previsti potranno avere sul quadro macroeconomico.

Nel DEF si compie la scelta di rinviare la costruzione di un quadro programmatico effettivo a quando sarà superata la fase dell'emergenza e sarà possibile, probabilmente in occasione della Nota di aggiornamento del prossimo settembre, una valutazione degli effetti del riavvio e delle misure che lo dovranno accompagnare. Un rinvio che riguarda anche la definizione di un sentiero di rientro del debito.

Sono solo richiamate anche quelle che potranno essere le strategie su cui puntare per agevolare la ripresa della crescita: oltre all'accelerazione delle opere pubbliche già in fase di realizzazione, l'insieme dei progetti innovativi legati al *Green Deal* europeo.

25. Tre aspetti meritano una riflessione.

Il primo è la richiesta contenuta nella Relazione al Parlamento di una deviazione ulteriore dall'obiettivo di rientro del disavanzo anche oltre il 2021, in mancanza di un quadro di previsione che consenta di valutarne l'impatto sia sul percorso verso l'OMT che sulla dinamica del debito. Pur apprezzando l'aspetto positivo legato alla eliminazione

della clausola, la scelta per le annualità oltre il 2021 avrebbe potuto essere adottata una volta superate le attuali peculiari incertezze del quadro macroeconomico, consentendo di valutarne meglio le implicazioni.

Avrebbe giovato, invece, ai fini della valutazione della positiva incidenza sulla ripartenza un maggior dettaglio di quelle che saranno le strategie chiave per riprendere, conclusa l'emergenza, il percorso delle riforme di cui il Paese aveva urgente bisogno già da prima che la pandemia colpisse la nostra economia. Una riforma del sistema fiscale, il completamento del sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali, l'individuazione di meccanismi di uscita dal mondo del lavoro certi e sostenibili, un progetto di definizione dell'assistenza sanitaria territoriale condiviso e su cui investire consapevolmente risorse adeguate, un progetto di infrastrutturazione del Paese su cui orientare le risorse sia pubbliche che private, un sistema di assistenza territoriale che dia una concreta conferma anche nel futuro di quella che è stata la solidarietà che ha accompagnato i giorni della crisi. Sono solo alcuni temi sui quali il lavoro era già avviato e sui quali certamente il PNR potrà fornire elementi e percorsi concreti indispensabili per dare prospettive più chiare entro cui riavviare il Paese.

Infine, proprio le difficoltà che attendono il Paese allorché dovrà governare un difficile processo di rientro (anche se graduale) dal debito, richiederebbero, da un lato, una definizione fin d'ora delle aree di intervento su cui operare una razionalizzazione della spesa, dall'altro, come la Corte ha osservato in occasione dell'esame del d.l. 18/2020, una maggiore attenzione a graduare e mirare gli interventi da operare con il bilancio in *deficit*, mantenendo sotto controllo, anche in questo contesto, la qualità e l'effettiva necessità della spesa, privilegiando i soggetti e i comparti che stanno registrando difficoltà importanti (soprattutto il settore alberghiero, la ristorazione, il trasporto aereo e ferroviario, tutte le attività dello spettacolo come cinema e teatri, le manifestazioni sportive, il commercio non alimentare) e, soprattutto, puntando su investimenti infrastrutturali importanti per la crescita.

I SALDI STRUTTURALI

26. Il DEF contiene l'analisi dei saldi strutturali - separando tuttavia il commento relativo al 2019 - per i quali il Governo ritiene che si possano utilizzare "i caratteri usuali" nella valutazione della *compliance* al Patto di Stabilità e Crescita, dal biennio successivo per i quali le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica sono caratterizzate da un'elevata incertezza.

Incertezza che si riverbera, peraltro, anche sul calcolo dei risultati strutturali dello scorso esercizio: variazioni nella stima della crescita del Pil a partire dal 2020 e per il successivo triennio influenzano il calcolo del Pil potenziale – e quindi dell'*output gap* e della componente ciclica di bilancio – anche retroattivamente. I valori del 2019 saranno pertanto soggetti a revisione.

TAVOLA 15

IL SALDI STRUTTURALI 2018 – 2019

	2018		2019	
	NADEF	DEF	NADEF	DEF
	2019	2020	2019	2020
Indebitamento netto	-2,2	-2,2	-2,2	-1,6
Output gap (% Pil potenziale)	-1,4	0,35	-1,8	0,47
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-0,8	0,2	-1,0	0,3
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,4	-2,4	-1,2	-1,9
Misure *una tantum*, di cui	0,1	0,1	*0,1*	0,0
entrate	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*
spese	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,53	-2,5	-1,24	-1,9
Variazione saldo strutturale*	-0,12	-0,09	0,29	0,57
Avanzo primario	1,5	1,5	1,3	1,7
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	2,1	1,2	2,2	1,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2019* (quadro programmatico) e *DEF 2020 (*quadro tendenziale a legislazione vigente).
* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

Con tali cautele si stima che, a fronte di un deficit nominale dell'1,6 per cento, il saldo strutturale sia pari a -1,9 per cento, in riduzione di 0,6 punti rispetto all'esercizio precedente e quindi pienamente in linea con il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) "in tempi normali" e la raccomandazione del Consiglio del luglio 2018. Si registrerebbe, anzi, una lieve deviazione positiva (+0,14 punti) a fronte della flessibilità accordata (0,175 punti) per i costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio[8].

Non risulterebbe, invece rispettata la regola della spesa: rispetto ad un aumento nominale dell'aggregato di riferimento non superiore allo 0,5 per cento, la crescita sarebbe pari a 1,5 per cento. La deviazione sarebbe significativa anche nella media biennale.

RIQUADRO 1 - 2018 - OBIETTIVI E RISULTATI

Relativamente al 2018 - esercizio ancora all'attenzione delle Autorità europee ai fini della valutazione del rispetto delle regole del Patto di Stabilità e Crescita - in occasione dello scambio di lettere nel corso del 2017 tra i Commissari europei e il Ministro dell'Economia e della valutazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) che fissava gli obiettivi per tale esercizio, la Commissione ha ritenuto adeguato un aggiustamento dello 0,3 per cento "senza ulteriori margini di deviazione" (in luogo dello 0,6 previsto dalla c.d. matrice di flessibilità in corrispondenza dei *normal times* allora stimati), al fine di meglio bilanciare l'esigenza di rafforzare la crescita e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale posizione è stata poi ribadita in occasione della Raccomandazione sul PdS-DEF 2018.
I valori a consuntivo indicano una deviazione significativa.
Tale deviazione era stata rilevata dalla Commissione nelle *Spring Forecast* del 2019[9] che, a fronte di un deficit nominale del 2,1 per cento e di un *output gap* appena negativo, ponevano il disavanzo strutturale a -2,2 per cento, con una variazione di -0,1 punti rispetto all'esercizio precedente in luogo del miglioramento dello 0,3 per cento richiesto. Nelle *Autumn Forecast* di novembre, tanto il deficit nominale che quello strutturale erano rivisti in aumento (-2,2 e –2,4 per cento), portando ad un

[8] Secondo i dati sulla rendicontazione delle opere riportati nel DEF, le spese sostenute nell'anno per contrastare il rischio idrogeologico e per la manutenzione viaria sono stimate, rispettivamente, pari a 1,3 e a 1,9 miliardi, corrispondenti a 0,179 per cento del Pil.
[9] Ai fini della valutazione ex-post dell'anno t-1 rilevano le stime contenute nelle Previsioni di Primavera dell'anno t .

peggioramento strutturale di -0,2 rispetto all'esercizio precedente. Tuttavia, in linea con le procedure concordate ai fini della valutazione della *compliance*, l'ampiezza della variazione restava ferma al valore delle *Spring Forecast*[10].
Anche i documenti presentati dal Governo confermano una deviazione significativa. Secondo la NADEF dell'autunno scorso, a fronte di un deficit nominale del 2,2 per cento e di un *output gap* negativo e pari a -1,4 per cento, il valore di -1,5 del deficit strutturale comportava una variazione pari a -0,1 rispetto al precedente esercizio. Anche la regola della spesa, che costituisce l'altro "pilastro" del braccio preventivo, non risultava rispettata nell'anno.
Nel DEF in esame, a fronte del nuovo calcolo del Pil potenziale e di un *output gap* che diventa positivo (+0,3 per cento), le stime per il 2018 portano a un disavanzo strutturale più elevato e pari a -2,5 per cento. Resta ferma, invece, allo 0,1 la portata della variazione rispetto all'esercizio precedente, prendendo come riferimento i valori calcolati dalla Commissione.

TAVOLA 16

IL PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO L'OMT 2018 - 2019

	DEF 2020 (*quadro tendenziale l.v.*)	
	2018	**2019**
Condizioni cicliche	*normal times*	*normal times*
	-1,5 ≤ OG <1,5	*-1,5 ≤ OG <1,5*
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	**0,6**	**0,6**
flessibilità / margine discrezionalità*	**-0,3**	**-0,175**
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	**0,30**	**0,43**
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	**-0,09**	**0,57**
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	**-0,39**	**0,14**
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta <0,25	**-0,43**	**-0,13**

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.
*Per il 2018 è stato richiesto dalla Commissione UE (v. *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy C(2017)8019 final* del 22 novembre 2017) un aggiustamento non inferiore allo 0,3 per cento del Pil senza ulteriori margini di deviazione nell'anno. Per il 2019 è stata accordata una flessibilità dello 0,175 per cento per finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2019* (quadro programmatico) e *DEF 2020* (quadro tendenziale a legisl.vig.).

27. Relativamente al 2020 e 2021, il DEF riporta le stime dei saldi strutturali riferite allo scenario tendenziale a legislazione vigente.

Nella valutazione dei risultati attesi e degli scostamenti rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT occorre ricordare che l'attivazione della *General Escape Clause* consente di utilizzare una piena flessibilità per gli interventi adottati per far fronte all'emergenza sanitaria e alla grave recessione in corso[11], mentre le minori entrate o le

[10] V. da ultimo il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione (SWD (2019) 920 *final*) del 20 novembre 2019, che accompagna la *Commission Opinion on the DPB of Italy*.
[11] In particolare, per il braccio preventivo, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che "in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa".

maggiori spese per ammortizzatori sociali rientranti negli stabilizzatori automatici sono "catturati" dalla componente ciclica di bilancio.

Per il 2020, dato un deficit nominale pari a -7,1 per cento, il saldo strutturale si pone pari a -3,6 per cento: la componente ciclica di bilancio pari a -3,7 agisce infatti in riduzione del saldo, mentre ne determinano un aumento le maggiori entrate rientranti nelle "usuali" *una tantum* (+0,2 punti). Si verifica quindi un peggioramento rispetto all'esercizio precedente di 1,7 punti.

Molto più contenuto lo scostamento rilevante ai fini della *compliance*. A fronte di un *output gap* fortemente negativo (-6,7 per cento) e tale da non richiedere alcun aggiustamento, la flessibilità di 1,2 punti accordata a seguito delle misure già adottate dal nostro Paese per combattere il Covid-19, e gli ulteriori 0,2 punti richiesti per la messa in sicurezza del territorio al momento della presentazione del DPB nel novembre scorso, porterebbero la deviazione a -0,29 punti, ampiamente all'interno del margine consentito. Anche in media biennale lo scostamento sarebbe estremamente contenuto. Per quanto riguarda la regola della spesa, essa risulterebbe rispettata nell'anno a fronte di una deviazione non significativa in media biennale.

TAVOLA 17

IL SALDI STRUTTURALI 2020 – 2021

	2020		**2021**	
	NADEF 2019	DEF 2020	NADEF 2019	DEF 2020
Indebitamento netto	-2,2	-7,1	-1,8	-4,2
Output gap (% Pil potenziale)	-1,7	-6,7	-1,3	-2,6
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-0,9	-3,7	-0,7	-1,4
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,2	-3,4	-1,0	-2,8
Misure *una tantum*, di cui	0,1	0,2	0,1	0,2
entrate	*0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
spese	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,37	-3,6	-1,2	-3,0
Variazione saldo strutturale*	-0,13	-1,7	0,2	0,6
Saldo primario	1,1	-3,5	1,3	-0,6
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	1,9	0,0	1,9	0,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2019* (quadro programmatico) e *DEF 2020 (*quadro tendenziale a legislazione vigente*)*
* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

Per il 2021, all'indebitamento netto pari a -4,2 per cento corrisponderebbe un saldo strutturale pari a -3 per cento. Anche in questo caso, agiscono in riduzione la componente ciclica di bilancio, negativa e pari a -1,4 punti, e in aumento per 0,2 punti le entrate *una tantum*. Il miglioramento di 0,6 punti rispetto all'esercizio precedente sarebbe più che adeguato rispetto allo 0,5 per cento previsto nei "*bad times*" (un *output gap* compreso tra -3 e -1,5 per cento ed una crescita del Pil effettivo superiore al potenziale). La variazione ricadrebbe all'interno dell'intervallo anche nella media biennale.

28. Come si è detto, il Documento riporta il calcolo dei saldi strutturali riferendosi allo scenario a legislazione vigente. Esso non include quindi le ulteriori misure che saranno adottate per affrontare la situazione di emergenza in atto e che, come quelle già assunte, potranno essere oggetto di richiesta di flessibilità alla Commissione.

Pertanto, un aumento del deficit di 3,3 punti, dal 7,1 al 10,4 per cento, nel 2020 - come indicato nel "Quadro con nuove politiche"[12] e di cui si chiede l'autorizzazione al Parlamento con la Relazione - comporterebbe certamente (a parità di Pil effettivo e potenziale) un peggioramento del saldo strutturale di pari ammontare, ma non inciderebbe sulla portata della deviazione.

TAVOLA 18

IL PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO L'OMT 2020 – 2021

	2020	**2021**
Condizioni cicliche	*Exceptional bad times*	*bad times*
	OG < -4	*-3 ≤ OG <-1,5*
		var Pil eff>var Pil pot
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	**0**	**0,5**
flessibilità / margine discrezionalità*	**-1,4**	**0,0**
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	**-1,4**	**0,5**
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	**-1,70**	**0,6**
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	**-0,29**	**0,1**
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta <0,25	**-0,08**	**-0,10**

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.
* Per il 2020 il Governo ha avanzato, in occasione della presentazione del DPB 2020, una richiesta di flessibilità dello 0,2 per cento. Ulteriori 1,2 punti sono relativi alle misure finora adottate per far fronte all'emergenza Covid-19.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *DEF 2020 (*quadro tendenziale a legislazione vigente*)*.

Meno immediatamente evidenti le considerazioni che si possono trarre per il 2021, per cui si prevede un aumento del deficit nominale da -4,2 a -5,7 per cento: in base alle informazioni contenute nel Documento, il maggior indebitamento di cui si richiede l'autorizzazione appare solo in parte (6,4 miliardi, pari a 0,36 punti di Pil) riconducibile direttamente alle misure emergenza Covid-19, mentre per 19,8 miliardi (1,1 punti) discende dalla disattivazione permanente della clausola IVA e accise. Una misura, questa, volta ad evitare politiche di bilancio restrittive sicuramente inopportune nella fase di uscita dall'emergenza, ma diretta anche ad affrontare un problema di reperimento di risorse di più antica data. Non avrebbe inoltre un carattere temporaneo, come invece indicato dalla Commissione nella Comunicazione del 13 marzo.

Sulla base delle proprie previsioni – le *Spring Forecast* di maggio – e degli orientamenti di politica generale, la Commissione e il Consiglio esprimeranno le proprie valutazioni sulle stime contenute nel Programma di stabilità, che confluiranno nelle specifiche raccomandazioni al nostro Paese.

[12] Secondo la tavola II.3-2, le misure del decreto-legge in corso di disposizione dovrebbero avere nel 2020 un impatto sull'indebitamento netto di 55,3 miliardi, comprensivi del maggior costo del servizio del debito. Per il 2021, gli effetti sono stimati in 26,2 miliardi, di cui 19,8 miliardi relativi all'eliminazione della clausola IVA.

IL DEBITO

29. Nel 2019 il debito pubblico è risultato pari al 134,8 per cento del Pil. Si tratta del livello più elevato dal primo dopoguerra, ma che si è stabilizzato rispetto al 2018 ed è risultato al di sotto di quanto in precedenza atteso. Secondo il DEF dell'aprile 2019 esso sarebbe dovuto crescere di 6 decimi di punto su base annua (al 132,6 per cento, secondo la vecchia serie storica, che non contabilizzava, ai sensi degli allora vigenti criteri del SEC2010, oltre 58 miliardi di buoni fruttiferi postali), mentre nelle stime della più recente NADEF si sarebbe dovuto collocare sul 135,7 per cento. Le valutazioni di preconsuntivo della Commissione europea dello scorso novembre lo indicavano al 136,2 per cento.

Secondo i dati della Commissione europea (Ameco), nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto è scesa di 1,5 punti, all'86,4 per cento: è salita di circa mezzo punto in Francia (al 98,9 per cento); si è ridotta di 2,7 punti in Germania (al 59,2 per cento); è calata di 2,2 punti in media (al 120,8 per cento) nei tre paesi (Grecia, Belgio e Portogallo) che, con l'Italia sono ancora al di sopra della soglia del 100 per cento.

La stabilizzazione del rapporto debito/Pil registrata nel 2019 riflette, come di consueto, l'interazione di più fattori (tavola 19): a) il differenziale tra costo medio del debito (ancora in significativo calo) e crescita nominale del prodotto (in riduzione per la decelerazione del Pil reale) ha esercitato una pressione al rialzo per 1,8 punti (il cosiddetto *snowball effect*); b) il saldo primario ha esercitato un impulso riduttivo per 1,7 punti; c) hanno infine avuto un ruolo di sostanziale neutralità quelle poste che incidono direttamente sullo *stock* senza essere componenti del disavanzo (operazioni finanziarie, eventuali introiti da dismissioni mobiliari, scarti e premi di emissione, effetti di cambio sul debito in valuta, ecc.).

TAVOLA 19

LA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E LE SUE DETERMINANTI:
NADEF 2019 VS CONSUNTIVO 2020 (MLD DI EURO)

	NADEF 2019			*ISTAT-BI 3-4/2020*			*Differenze*		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Debito	2328.7	2380.3	2420.3	2329.6	2380.9	2409.8	0.9	0.6	-10.5
PM: elementi di variazione									
- Indebitamento netto	42.0	38.6	38.6	42.5	38.8	29.3	0.4	0.3	-9.3
- Fattori residuali*	1.4	13.1	1.4	1.5	12.5	-0.4	0.1	-26.1	-1.8
Pil nominale	1736.6	1765.4	1783.1	1736.6	1766.2	1787.7	0.0	0.7	4.5
Debito/Pil (%)	*134.1*	*134.8*	*135.7*	*134.1*	*134.8*	*134.8*	0.0	0.0	-0.9
- variazione	-0.7	0.7	0.9	-0.6	0.7	0.0	0.0	-0.1	-0.9
Contributi alla variazione (punti di Pil)									
Costo medio del debito	3.8	3.7	3.4	3.8	3.7	3.4	0.01	0.00	-0.07
Crescita Pil reale	-2.3	-1.0	-0.3	-2.2	-1.1	-0.4	0.06	-0.03	-0.13
Inflazione (defl. Pil)	-0.9	-1.2	-1.1	-1.0	-1.2	-1.2	-0.05	-0.03	-0.15
Saldo primario	-1.3	-1.5	-1.3	-1.3	-1.5	-1.7	0.01	0.02	-0.43
Fattori residuali *	0.1	0.7	0.1	0.1	0.7	0.0	-0.01	-0.02	-0.12

** fattori cosiddetti sotto la linea, che fanno variare lo stock di debito senza far variare il deficit/indebitamento netto*

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, MEF, BI

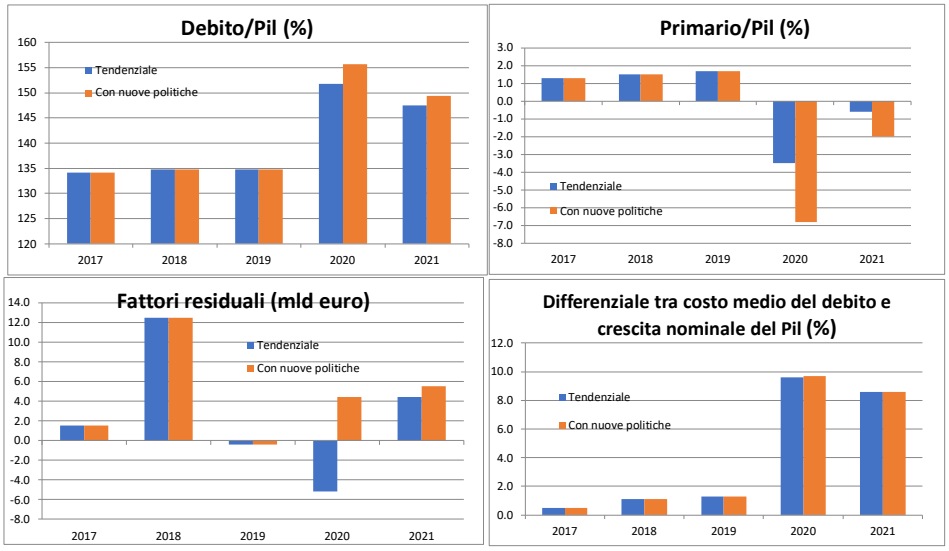
Come nel 2018, anche nel 2019, tra i sopracitati "fattori residuali" non si sono annoverati proventi da privatizzazioni. Tra i 12,5 miliardi del 2018 avevano pesato gli avversi effetti di valutazione del debito (scarti di emissioni, ecc.) e una rilevante crescita delle disponibilità liquide del Tesoro presso Banca d'Italia motivata anche dalla decisione di accrescere la provvista approfittando, nell'ultima parte dell'anno del miglioramento del clima sui mercati dopo la fase di incertezza e conseguente risalita dello spread determinatasi nella seconda parte dell'anno. Nel 2019 ad un effetto netto dei fattori residuali di segno leggermente negativo (-600 milioni) hanno contribuito gli scarti e i premi di emissione (-4,5 miliardi) e la riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca

d'Italia (-2,2 miliardi). Gli effetti dei movimenti di cambio sul debito in valuta sono stati di dimensioni e segno analogo a quello dello scorso anno (+0,1 miliardi in entrambi gli esercizi). Secondo le valutazioni della Commissione europea di cui alle Previsioni d'autunno (Ameco), nel 2019 nell'Area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi, cioè i citati fattori residuali, sarebbe risultato pari allo 0,05 per cento del Pil. Il dato medio riflette però una forte dispersione: più o meno nullo in Germania e Francia è risultato particolarmente elevato in Lituania e Austria, rispettivamente in direzione dell'aumento (+4,5 punti) e diminuzione (-1,15 punti).

30. Per quanto riguarda le prospettive, anche per il debito il Documento, data l'eccezionalità della fase in cui viene elaborato, non offre un vero quadro programmatico e limita le valutazioni al 2020-21. Nelle stime presentate, il valore nominale cresce, nello scenario "con nuove politiche" (sul quale, la sezione dedicata non si sofferma), di 177 miliardi. Con la riduzione del prodotto nominale, pari al 7,1 per cento (-8 per cento il calo del Pil reale) il rapporto debito/Pil passa dal 134,8 al 155,7 per cento. Alla fine dell'anno successivo l'incremento dello stock rispetto al 2019 si porta a 283 miliardi sopra il livello preCovid-19, con la consistenza che sale fino a circa 2.700 miliardi. Nel 2021, in quota di Pil, il recupero sarebbe pari a 3 punti percentuali. La scomposizione algebrica dei circa 21 punti di aumento previsti per quest'anno trova la sua determinante principale nella ridotta crescita economica. Alla suddetta variazione contribuiscono al rialzo oltre alla caduta del Pil reale (per 11,6 punti), il saldo primario (che torna ad essere negativo dopo dieci anni) per 6,8 punti; il costo medio del debito per 3,7 punti e la componente stock-flussi per 0,3 punti. Il solo fattore che mitiga l'aumento del rapporto, per 1,5 punti, è l'inflazione (misurata dalla variazione del deflatore del Pil).

GRAFICO 14

DEF 2019 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI
SCENARIO TENDENZIALE VS SCENARIO CON NUOVE POLITICHE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Il grafico 14 mostra l'andamento del rapporto debito/Pil prospettato dal Documento sia nello scenario tendenziale che in quello "con nuove politiche". Appare evidente, il ruolo che giocano, nella straordinaria crescita dell'indicatore, sia l'aumento del deficit (il ritorno ad un disavanzo primario, e di eccezionali dimensioni), sia il forte aumento del differenziale tra costo medio e crescita economica (effetto *snowball*).

31. La fase che stiamo attraversando è di una severità tale che l'espansione dei bilanci pubblici appare un'indiscutibile necessità. Per molti aspetti, oggi la sostenibilità prospettica delle finanze pubbliche di molti paesi riposa proprio nella capacità di espandere, in modo appropriato, il debito pubblico. Si possono quindi qui ricordare, con riferimento alla difficile prova a cui ci si accinge, solo alcuni elementi fattuali, in grado, da un lato, di leggerla in una retrospettiva storica, dall'altro di apprezzarla nel quadro delle forti diversità delle situazioni di partenza delle finanze pubbliche dei principali paesi dell'Area dell'euro.

Con riguardo al primo aspetto la serie storica del rapporto debito/Pil[13] mostra che il valore previsto per il 2020 resterebbe al di sotto del picco conosciuto dall'Italia nel primo dopoguerra, quando il debito sfiorò il 160 per cento del prodotto. Sarebbe comunque il più elevato della quinta (e più lunga) delle cinque fasi che la letteratura suggerisce per la periodizzazione degli ultimi 160 anni di storia (tavola 20). Per il confronto internazionale, oltre alla ben nota ed attuale esperienza del Giappone, che ha registrato nel 2019 un rapporto debito/Pil pari al 237 per cento, si segnalano, in materia di crescita del debito pubblico, le esperienze del Regno Unito, della Francia e dell'Olanda. Nel primo paese il debito ha superato il 270 per cento nel 1946; nel secondo, il 237 per cento nel 1921 e nel terzo il 223 per cento, sempre nel secondo dopoguerra (1946). Nell'ambito degli altri principali paesi avanzati, gli Stati Uniti hanno registrato un massimo, ancora una volta nel 1946, pari al 121 per cento mentre per la Germania il valore massimo si colloca poco sopra l'80 per cento, registrato nel 2010.

TAVOLA 20

ITALIA: IL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 1861-2019.
LE STATISTICHE DESCRITTIVE DELLE CINQUE FASI

	Min	Mean	Max	SD	CV
INTERO PERIODO (1861-2019)	24.2	86.2	159.7	33.1	0.38
Prima fase (1861-1897)	39.4	96.3	128.0	23.2	0.24
Seconda fase (1898-1913)	77.2	96.5	117.0	13.7	0.14
Terza fase (1914-1920)	74.9	102.7	159.7	31.3	0.30
Quarta fase (1921-1947)	24.2	92.5	152.2	29.0	0.31
Quinta fase (1948-2019)	27.0	74.5	135.2	34.5	0.51

NB: La periodizzazione è quella proposta in A. Pedone, "Alle origini del persistente alto livello del debito pubblico italiano", Riunione SIEP 2012
Fonte: elaborazione su dati FMI e Ameco.

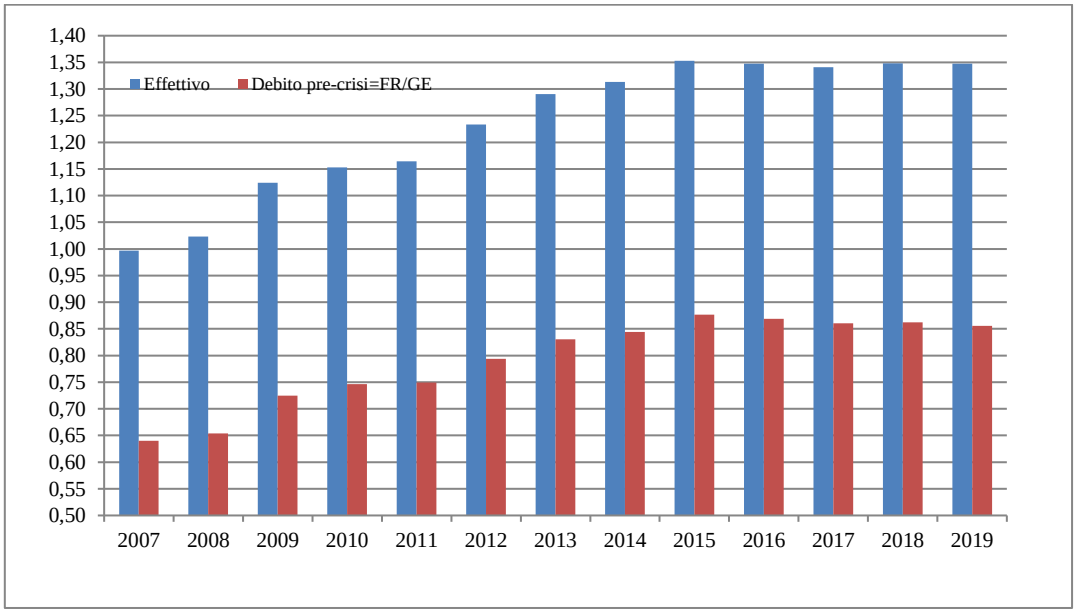
Quanto alle condizioni di partenza, benché migliore delle attese di breve periodo, in Italia il risultato conseguito nel 2019 in termini di rapporto debito/Pil è stato largamente al di sotto degli obiettivi che erano stati posti negli anni scorsi. Il DEF di cinque anni fa -

[13] La serie, presentata in Appendice, è costruita utilizzando il database storico di lungo periodo del Fondo monetario internazionale con riferimento ai valori dal 1861 al 1959 e i dati Eurostat (Ameco) a partire dal 1960.

primo documento ufficiale ad inglobare nell'arco previsionale l'esercizio 2019 - ne contemplava la discesa dal 132,5 per cento al 120 per cento. Sotto tale aspetto appare evidente come il fardello del debito pubblico incida negativamente in Italia sull'esercizio dell'azione anticiclica del bilancio pubblico. Va ricordato in proposito quanto rilevino, nella dinamica del rapporto debito/Pil, anche le condizioni iniziali: considerati i tre fattori che influenzano la variazione del rapporto tra debito e prodotto (ossia, il differenziale tra costo medio e crescita, il saldo primario di bilancio e la componente più sopra definita "residuale") a parità di essi la crescita del rapporto è tanto maggiore quanto maggiore è il livello di partenza[14]. Inoltre, quando il debito oltrepassa il 100 per cento del Pil, il processo di accumulazione dovuto al differenziale positivo tra costo medio e tasso di crescita (*snowball*) risulta accelerato. In Italia tra il 2007 ed il 2019 l'incidenza del debito sul prodotto è aumentata di 30,6 punti percentuali. L'algebra del debito pubblico mostra che, a parità di condizioni storicamente registrate sul fronte dei tassi di interesse e delle altre determinanti del rapporto (primario, crescita, ecc.), se il punto di partenza fosse stato allineato a quello medio di Francia e Germania (64 per cento contro il 104 effettivo), la sua crescita sarebbe stata contenuta in 16 punti (grafico 15). Sarebbe stata in effetti minore, tenendo conto che a più bassi livelli di indebitamento sarebbe corrisposto un minor premio per il rischio, quindi minori tassi di interesse, probabilmente maggiore crescita economica.

GRAFICO 15

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL IN ITALIA 2007-19:
L'IMPORTANZA DELLE CONDIZIONI INIZIALI



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

32. Le condizioni in cui oggi la crisi trova le finanze pubbliche dei paesi avanzati sono in generale favorevoli, soprattutto perché l'andamento dei tassi di interesse "di fondo" ha portato in molti paesi il costo medio del debito al di sotto del tasso di crescita

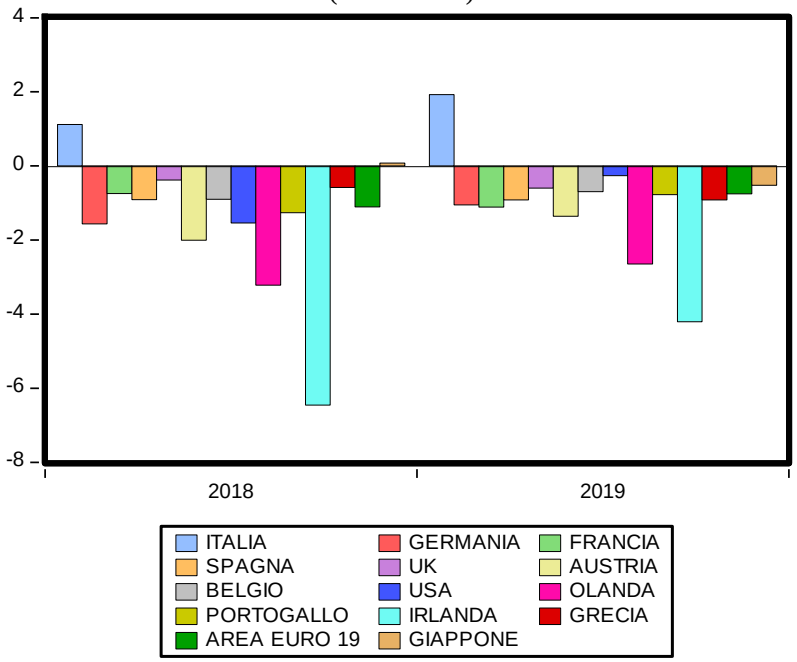
[14] Algebricamente si ha infatti che: $d-d_{-1}=(i-g)/(1+g)*d_{-1}-a+f$, dove d= debito al tempo t, i=costo medio del debito, g= tasso di crescita nominale del Pil, a=saldo primario, f= fattori residuali.

dell'economia. Ciò è meno vero per l'Italia, unico paese, tra i principali, in cui nell'ultimo biennio la richiamata relazione non si è prodotta (grafici 16-18). In un tale quadro, la possibilità di accrescere il rapporto debito/Pil è oggi tanto maggiore quanto più credibile è la garanzia, dopo la temporanea e inevitabile fase espansiva, di collocarlo in un arco di tempo congruo su un percorso di lento ma continuo rientro. È condivisibile, sotto tale aspetto, l'indicazione programmatica che si riscontra nel Documento secondo la quale la strategia di rientro richiederà un appropriato *mix* tra un significativo *surplus* primario di bilancio e una decisa azione di rilancio degli investimenti e della crescita.

In tema di debito, vi è infine da osservare che oltre a quello esplicito, assume rilievo la valutazione dell'insieme delle *contingent liabilities*. Va a tal riguardo sottolineato, specie alla luce del ruolo che le garanzie hanno assunto (d.l. Liquidità) e assumeranno, presumibilmente, nel prossimo futuro, l'aggiornamento, offerto nel Documento, della situazione delle garanzie pubbliche in essere a fine 2019, una consistenza che ha raggiunto gli 88 miliardi di euro (il 4,9 per cento del Pil, di cui il 27 per cento emesse nei confronti del settore finanziario), di cui la quota più consistente è quella rilasciata tramite il Fondo centrale di garanzia (grafico 19). Si sottolinea, a riguardo, il posizionamento relativamente favorevole dell'Italia nel confronto europeo.

GRAFICO 16

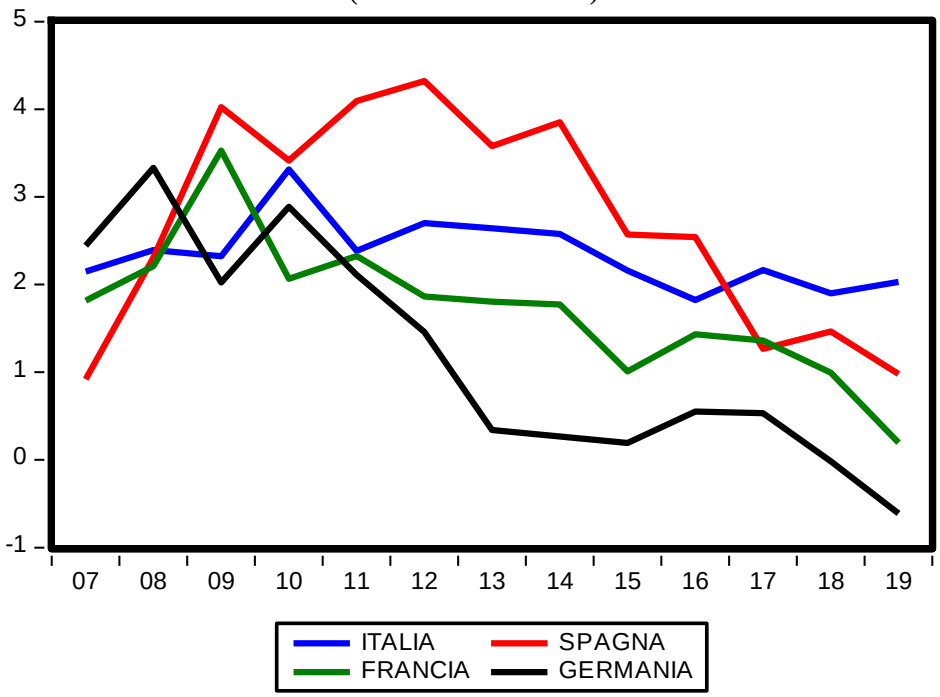
SCARTO TRA COSTO MEDIO E CRESCITA ECONOMICA NEL BIENNIO 2018-19
(PUNTI DI PIL)



Fonte: ns elaborazione su dati Ameco

GRAFICO 17

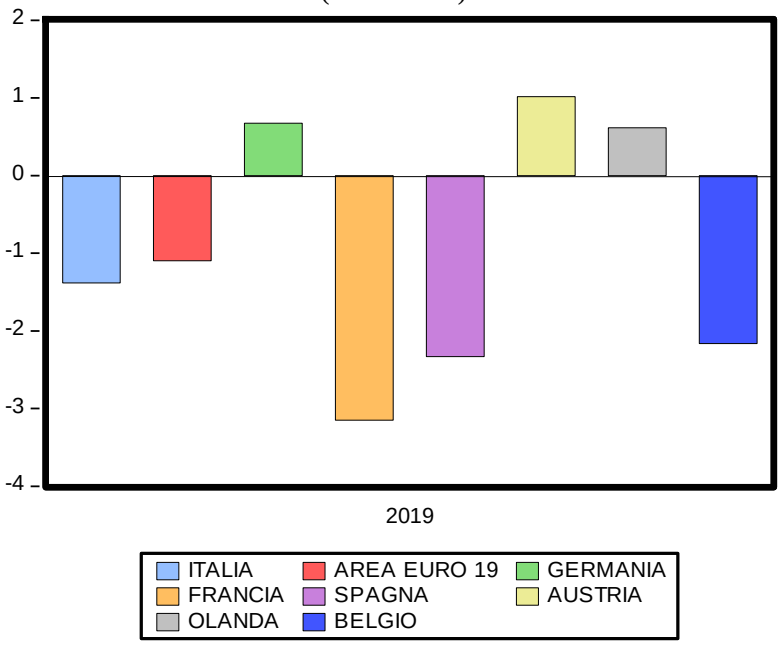
COSTO MEDIO REALE DEL DEBITO PUBBLICO: 2007-2019
(VALORI PERCENTUALI)



NB: deflazionato con il deflatore del Pil
Fonte: elaborazione su dati Ameco

GRAFICO 18

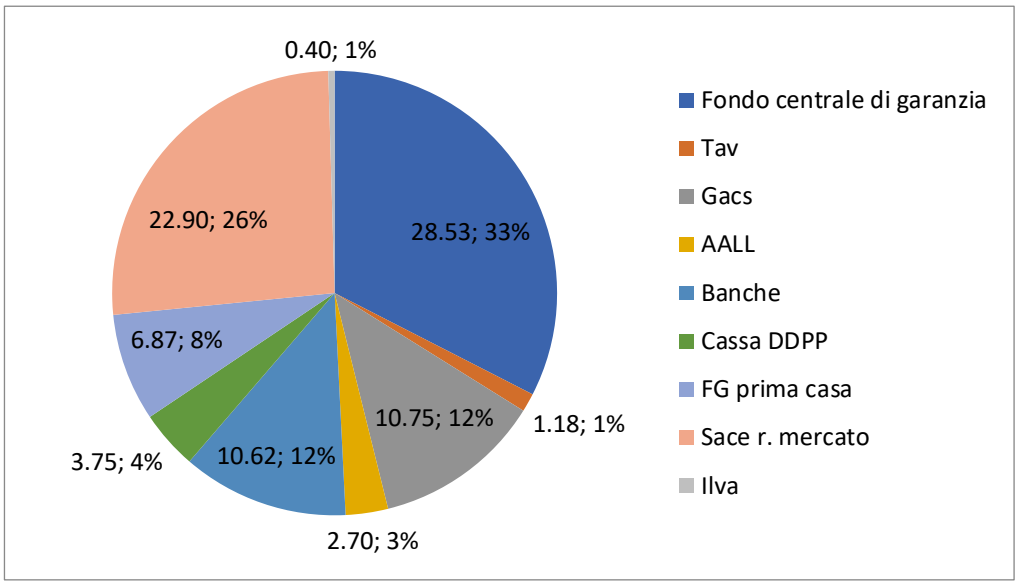
SPAZI FISCALI NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO
(PUNTI DI PIL)



NB: lo spazio fiscale è calcolato come differenza tra saldo primario effettivo e saldo primario "stabilizzante", quel saldo cioè che stabilizzerebbe il rapporto debito/Pil rispetto all'anno precedente.
Fonte: ns elaborazione su dati Ameco

GRAFICO 19

STOCK DI GARANZIE RILASCIATE DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
SITUAZIONE AL 31/12/2019



Fonte: elaborazione su DEF 2020

APPENDICE 1 - IL "BONUS 80 EURO" E I SUOI SVILUPPI NORMATIVI

Il d.l. n. 3 del 5 febbraio 2020 "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente" dà attuazione alle linee programmatiche in materia di tassazione ed agevolazioni fiscali delineate dalla NADEF 2019 e aventi l'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale. Per gli aspetti finanziari il decreto trova copertura nel "Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti" costituito dalla legge di bilancio 2020 (n. 160/2019) con una dotazione di 3 miliardi per il 2020, e 5 miliardi a decorrere dal 2021.

Sul piano sostanziale le nuove norme non rappresentano un'innovazione ma piuttosto un consolidamento della politica di riduzione del cuneo fiscale avviata nel 2014 con l'introduzione del c.d. "Bonus 80 euro." In particolare, il decreto dispone: a) l'introduzione di un "trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati" (art. 1), che non concorre alla formazione del reddito, di importo pari a 600 euro per l'anno 2020 e a 1.200 euro a decorrere dall'anno 2021, se il reddito complessivo non è superiore a 28.000 euro; b) l'introduzione di ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati (art. 2); c) l'abrogazione del "Bonus 80 euro" a partire dal 1° luglio 2020 e l'istituzione di un Fondo per esigenze indifferibili connesse ad interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto della PA (art. 3).

In pratica, il d.l. estende, con l'art. 1, la classe dei redditi che beneficeranno dei trattamenti integrativi (i nuovi beneficiari sono stimati in circa 2,9 milioni e si tratta di lavoratori e lavoratrici dipendenti con redditi fino a 40 mila euro).

In definitiva, a seguito delle modifiche, l'ammontare del bonus è legato alle fasce di reddito così come di seguito sintetizzato:

- reddito tra 8.200 e 26.600 euro annui:100 euro mensili (dai precedenti 80);
- reddito tra 26.600 e 28.000 euro annui: 100 euro mensili;
- reddito tra 28.000 e 40.000 euro annui: beneficio decrescente a partire da 100 euro mensili, assicurato attraverso l'introduzione di una detrazione fiscale (in particolare la detrazione è pari a 80 euro mensili in corrispondenza di un reddito di 35mila euro e si azzera in corrispondenza dei 40 mila euro).

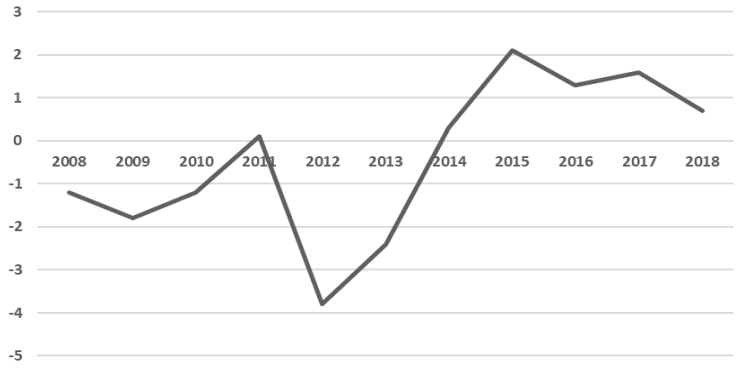
Al di là dell'efficacia macroeconomica, su cui si tornerà nell'ultima parte della presente Appendice, prime analisi dei profili normativi dell'intervento non hanno mancato di sottolineare elementi di criticità. Dubbi sorgono sul rispetto del principio di equità orizzontale e sui potenziali effetti distorsivi dovuti all'aumento del minimo imponibile per poter usufruire del bonus. Inoltre, l'equità della politica potrebbe risultare compromessa dal diverso trattamento fiscale dei nuclei familiari monoreddito e dei nuclei con più percettori: essendo il bonus riconosciuto sulla base del reddito individuale e non del nucleo familiare, si presenta vantaggioso per i nuclei bireddito; aspetti di potenziale iniquità sono anche connessi al diverso trattamento tra redditi da lavoro dipendente ed altre tipologie di reddito. Non mancano poi elementi di sovrapposizione con altri trattamenti assistenziali, in primis il Reddito di Cittadinanza (RdC), riscontrabili, per esempio, per famiglie unipersonali con abitazione in affitto. In questo caso il RdC spettante può raggiungere i 9.360 euro, superando la soglia minima per l'ottenimento del bonus e determinando la contestuale presenza delle due misure. Dubbi sugli effetti della politica di riduzione del cuneo fiscale tramite il bonus in commento sono stati espressi di recente dall'Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB). (Audizione del 19 febbraio 2020).

All'origine del d.l. 3/2020: il "Bonus 80 euro"

L'attenzione nei confronti di politiche volte a sostenere i redditi bassi e incentivare i consumi e quindi la crescita inizia a delinearsi nel 2014, dopo anni in cui la spesa delle famiglie era stata caratterizzata da andamenti particolarmente insoddisfacenti. Il grafico A1.1 mostra una inversione di tendenza a partire dal 2014, con un picco di crescita nel 2015, che diventa più moderata nel triennio 2016-2018.

GRAFICO A1.1

LA SPESA PER CONSUMI FINALI DELLE FAMIGLIE PER IL DECENNIO 2008-2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il decreto-legge n. 66 del 2014 introduce la politica per il solo anno 2014; la misura è resa poi permanente dalla legge di stabilità 2015 (articolo 1, commi 12-15 della legge n. 190 del 2014), che riconosce agli aventi diritto un importo massimo di 80 euro mensili, rapportato al periodo di lavoro nell'anno e che non concorre alla formazione del reddito. Successivamente, l'articolo 1, comma 132, della legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) ha elevato le soglie di reddito complessivo (rispettivamente da 24.000 a 24.600 e da 26.000 a 26.600) che danno diritto al trattamento, aumentando così il numero dei beneficiari dell'agevolazione. Il beneficio decresce progressivamente al di sopra della soglia di reddito complessivo pari a 24.600 per poi azzerarsi al raggiungimento dei 26.600 euro.

Le stime ufficiali relative al bonus indicano una spesa pari a 6,7 miliardi nel 2014, a 9,5 miliardi nel 2015 e 2016. I dati diffusi dal Dipartimento delle finanze sono sostanzialmente in linea con le previsioni di spesa: il bonus spettante è stato pari a 6,1 miliardi nell'anno di imposta 2014, 9,0 miliardi nel 2015, 9,3 miliardi nell'anno di imposta 2016 e 9,5 miliardi nell'anno di imposta 2017. I dati mostrano un tendenziale aumento dell'ammontare del bonus (senza considerare la variazione tra il 2015 e il 2014), una variazione positiva che tende a decrescere man mano che la politica e l'erogazione del bonus si consolidano. Nello specifico l'incremento medio nazionale registrato nel 2016 è pari a 4,50 per cento e nel 2017 a 1,94 per cento.

Anche il numero dei beneficiari tende a stabilizzarsi nel 2017, dopo una loro iniziale riduzione di mezzo punto percentuale (2015 rispetto al 2014) si registra una crescita del 2,80 per cento nel 2016 e del 2,15 per cento nel 2017.

TAVOLA A1.1

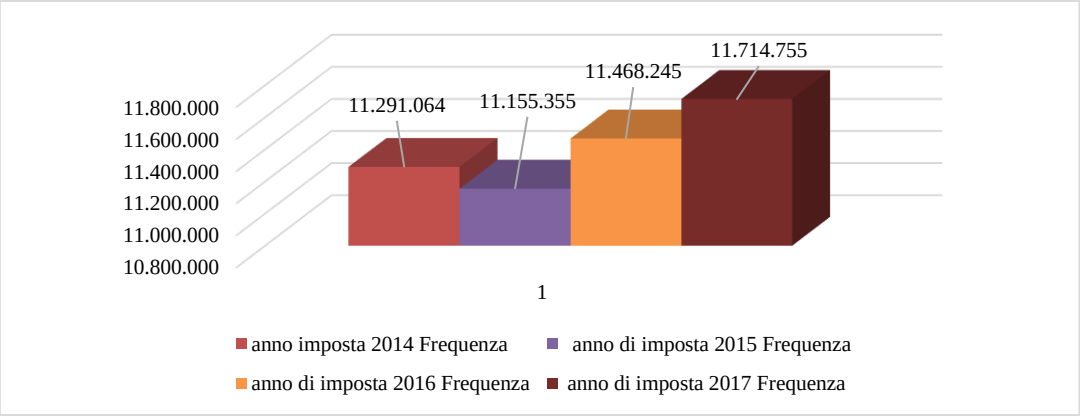
ANDAMENTO DEL "BONUS 80 EURO" -AMMONTARE E FREQUENZA

	2014	2015	2016	2017
BONUS SPETTANTE – AMMONTARE MGL/EURO PER ANNO DI IMPOSTA	6.076.393,00	8.963.990,00	9.367.714,00	9.549.266,00
FREQUENZA PER ANNO DI IMPOSTA	11.219.064,00	11.155.355,001	11.468.245,001	11.714.755,00

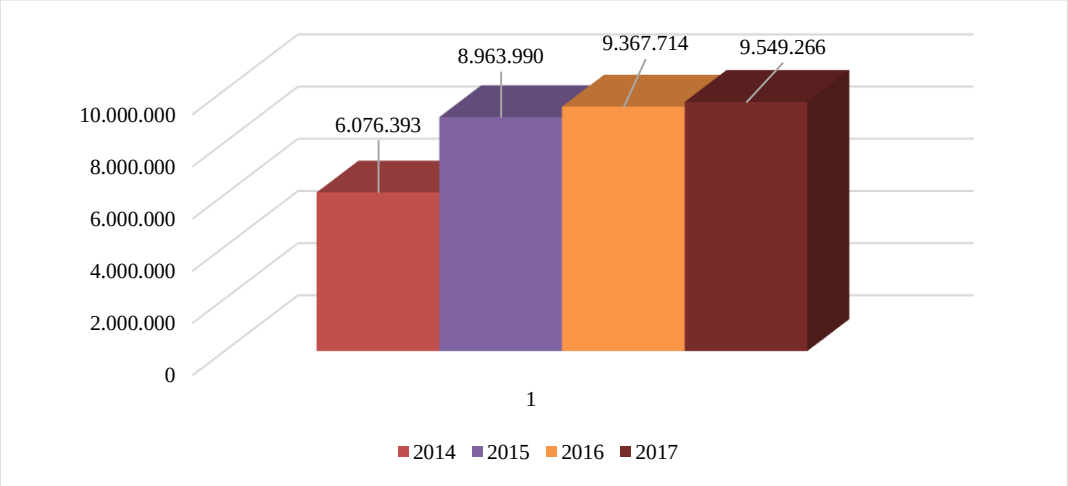
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO A1.2

BONUS SPETTANTE FREQUENZA



BONUS SPETTANTE AMMONTARE MGL/EURO 2014-2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

È da osservare che si è in generale riscontrato uno scostamento tra beneficio spettante e beneficio effettivo, dovuto alla quantificazione ex post del reddito dei percettori, possibile solo nell'anno successivo a quello di imposta, quando si conclude il periodo delle dichiarazioni fiscali. Per esempio, per il 2015 si stima in 1,4 milioni cresciuti poi a 1,7 nell'anno successivo e a 1,8 milioni nel 2017, il numero di soggetti percettori del bonus che abbiano dovuto restituirlo. Gli importi rispettivamente sono circa 321 milioni di euro per il 2015, 480 milioni di euro per l'anno di imposta 2016 e 494 milioni di euro per l'anno 2017.

Aspetti contabili. Aumento della spesa per assistenza o riduzione delle entrate fiscali?

Sotto il profilo della contabilità nazionale, il "Bonus 80 euro" si configura come un contributo in favore di lavoratori dipendenti in possesso di specifici requisiti ed è considerato dunque un trasferimento (ai sensi dei criteri metodologici definiti dal SEC 2010). In particolare, il bonus appartiene alla fattispecie dei crediti di imposta in capo a determinate categorie di contribuenti e/o per finalità specifiche. Tali fattispecie creditorie, pur costituendo di fatto una riduzione di gettito per lo Stato, vengono contabilizzati, ai fini dei saldi di finanza pubblica, come

maggiore spesa, anziché come minore entrata. Inoltre, dal punto di vista contabile le modalità prescelte per l'erogazione del bonus hanno portato all'assimilazione del provvedimento ad un trasferimento a favore delle famiglie per prestazioni sociali. Nel bilancio dello Stato il beneficio determina il riversamento alla contabilità speciale dell'Agenzia delle entrate n. 1778 – "Fondi di bilancio, delle somme oggetto di compensazione del minore gettito", a valere sul capitolo di spesa 3888 del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale capitolo di spesa, relativo al credito di imposta, trova collocazione nel Programma di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze denominato "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità" nell'ambito della Missione "Competitività e sviluppo delle imprese". Dal 2015 al 2020 si osserva per tale misura un aumento di circa il 6 per cento in termini di stanziamenti definitivi: non considerando il 2014 con i suoi 5,4 milioni, in quanto il beneficio è stato attribuito solo a partire da maggio, si passa, infatti, dagli 8,8 milioni previsti nel 2015 a 9,3 del 2020. I dati nel bilancio dello Stato, di seguito riportati espongono l'evoluzione della spesa registrata nel capitolo di bilancio 3888 per il periodo 2014-2020.

TAVOLA A1.2

IL "*BONUS* 80 EURO" NEL BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

Capitolo 3888 -Ministero dell'economia e delle finanze	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. % 2020/2015
Somma da accreditare alla contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate - fondi di bilancio" per essere riversata all'entrata del bilancio dello stato in relazione alle compensazioni fruite dai datori di lavoro sulle ritenute Irpef per effetto della riduzione del cuneo fiscale	5.358	8.780	8.743	8.743	8.954	8.954	9.302	5,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'Agenzia delle entrate effettua un tiraggio dalla contabilità speciale 1778, in base alla verifica degli aventi diritto, ma non è possibile mettere in relazione i titoli in uscita dalla contabilità speciale con le quietanze in entrata derivanti dal capitolo 3888.

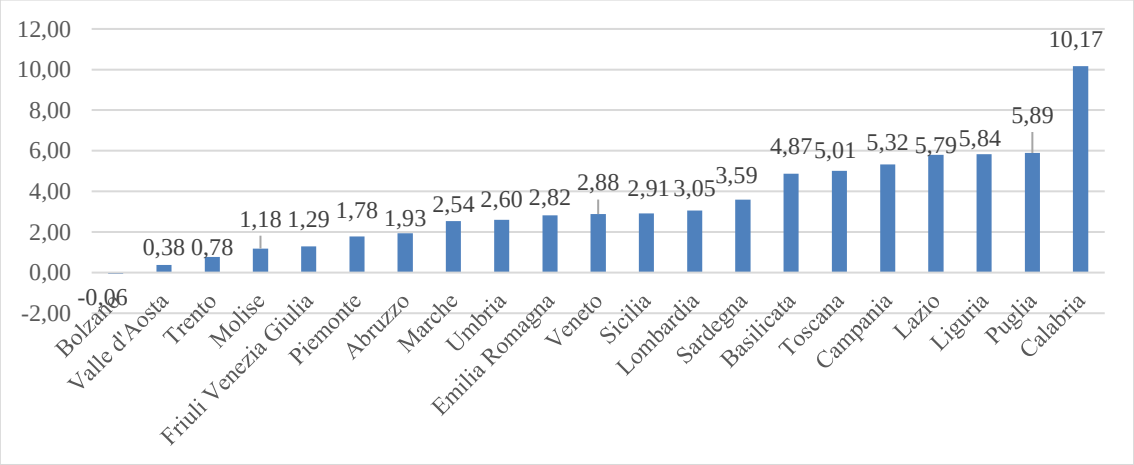
Gli stanziamenti definitivi nel capitolo di spesa 3888 non sembrano perfettamente in linea con i dati del bonus spettante pubblicati dal MEF. Infatti, come sopra riportato il bonus spettante per gli anni 2015 -2017 ammonta rispettivamente a 8.964, 9.368, e 9.549 milioni di euro.

Distribuzione territoriale del Bonus e dati comunali IRPEF

Annualmente il Dipartimento delle finanze (MEF) pubblica le statistiche fiscali, tra queste le dichiarazioni IRPEF, relative alla totalità delle persone fisiche e i dati relativi al "Bonus 80 euro" aggregati territorialmente per ciascuna regione; inoltre, informazioni sul bonus a livello territoriale possono essere desunte dai dati IRPEF a livello comunale. L'evoluzione del bonus spettante a livello regionale mostra un tendenziale incremento, considerata la bassa variabilità che caratterizza l'ammontare dello stesso. Il grafico RQ.2 evidenzia un generalizzato incremento dei beneficiari (variazione percentuale nel periodo 2014-2018), con la sola eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano. Crescita considerevole si registra per la Calabria (10 per cento), seguono poi le regioni del Centro-Sud come Lazio, Campania, Puglia, Basilicata con incrementi del numero dei beneficiari intorno al 5 per cento. Una percentuale simile si registra anche in Liguria e Toscana.

GRAFICO A1.3

VARIAZIONE % PERCETTORI BONUS 2014-2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

La tavola A1.3 dà conto della distribuzione, per regioni, della quota percentuale dei percettori del "Bonus 80 euro" in rapporto al numero complessivo di contribuenti. Vi si osserva che mentre il valore medio e mediano dell'indicatore in questione si attesta intorno al 28 per cento, si riscontrano valori minimi intorno al 6-7 per cento in Piemonte e Liguria e valori massimi intorno al 50 per cento in Lombardia.

TAVOLA A1.3

DISTRIBUZIONE PER REGIONE DELLA PERCENTUALE DI BENEFICIARI

	min	p10	p25	p50	mean	p75	p90	max	iqr
ABRUZZO	8,70	19,61	22,89	26,28	26,21	30,23	33,16	38,04	7,34
BASILICATA	19,00	23,64	25,64	27,71	27,83	29,81	31,93	46,14	4,17
CALABRIA	15,26	22,55	24,73	27,26	27,58	29,99	32,84	47,23	5,27
CAMPANIA	12,00	20,72	23,74	26,99	26,95	30,32	33,35	39,79	6,58
EMILIA ROMAGNA	12,85	22,70	26,28	29,33	28,52	31,27	33,71	40,71	4,99
FRIULI VENEZIA GIULIA	16,91	24,26	26,89	29,19	29,03	31,00	33,48	39,03	4,11
LAZIO	10,08	21,55	24,65	27,66	27,37	30,41	32,74	37,60	5,76
LIGURIA	7,46	18,34	21,32	24,37	23,96	26,90	28,67	37,79	5,58
LOMBARDIA	8,10	23,81	26,75	29,25	29,23	31,87	34,80	50,77	5,11
MARCHE	18,23	24,61	27,52	30,08	30,06	32,85	34,84	41,24	5,34
MOLISE	11,69	16,48	20,10	22,66	22,40	25,28	28,14	31,17	5,18
PIEMONTE	6,67	19,23	22,58	25,62	25,15	28,20	30,33	40,24	5,63
PUGLIA	14,32	22,25	24,88	26,91	27,00	29,27	31,84	39,18	4,39
SARDEGNA	9,40	20,04	24,12	27,46	27,11	30,74	33,31	39,47	6,62
SICILIA	16,83	23,71	25,95	28,29	28,57	30,79	33,80	48,13	4,85
TOSCANA	13,61	23,83	26,05	28,77	28,64	31,42	33,56	37,43	5,37
TRENTINO ALTO ADIGE	20,89	26,95	29,32	31,29	31,32	33,38	35,46	42,67	4,05
UMBRIA	17,78	23,38	25,54	28,09	27,93	30,88	32,26	37,65	5,34
VALLE D'AOSTA	17,03	23,77	26,13	28,32	28,39	31,31	32,75	35,59	5,19
VENETO	18,52	27,75	30,00	32,11	31,86	34,04	35,71	39,61	4,04
TOTALE	**6,67**	**21,74**	**24,97**	**28,14**	**27,88**	**31,06**	**33,76**	**50,77**	**6,09**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IRPEF per l'anno d'imposta 2017 MEF

La Regione che presenta la maggiore variabilità, misurata dallo scarto interquartilico (differenza tra 75° e 25° percentile) è l'Abruzzo con una differenza del 7,34 per cento. Premesso

che per definizione il bonus si caratterizza per la bassa variabilità essendo un importo fisso, la diversa distribuzione sembra supportare i dubbi in merito agli effetti del bonus e alla sua equità. I dati evidenziano il permanere di eterogeneità tra i contesti territoriali, alimentando perplessità sulla capacità della misura di intervenire principalmente a sostegno di realtà caratterizzate da vincoli di liquidità e moderata ricchezza.

Gli effetti macroeconomici del Bonus: alcuni studi empirici

Gli studi sugli effetti economici prodotti dal "Bonus 80 euro" e, in generale, dalle misure di *tax rebate* sono relativamente limitati.

Un lavoro della Banca d'Italia (cfr Neri, Rondinelli e Scoccianti (2017)), studia i cambiamenti delle abitudini di spesa delle famiglie causati direttamente dalla politica del "Bonus 80 euro" utilizzando due diverse versioni (*wave)* dell'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla stessa Banca d'Italia (*Survey of Household Income and Wealth*), rispettivamente quella del 2012 e quella del 2014 integrata con una apposita sezione nel questionario contente domande specifiche sul "bonus". Disponendo di interviste condotte sia prima che dopo l'introduzione della misura, gli autori confrontano la variazione della spesa delle famiglie che hanno ricevuto il bonus con quelle delle famiglie che non lo hanno percepito, concentrando l'attenzione sul consumo per i prodotti alimentari e il consumo di beni durevoli: mezzi di trasporto (macchine, moto, biciclette, motoscafi, ecc.) e altri beni (mobili, arredamento, attrezzature varie). I risultati mostrano che circa il 50-60 per cento del bonus è stato utilizzato per consumo. L'effetto sulla spesa è relativamente maggiore per le famiglie con bassi redditi e vincoli di liquidità, per le quali la quota spesa del bonus cresce fino all'80 per cento. La propensione marginale al consumo aumenta in media passando da 0,5 a 0,6. La stessa risulta maggiore se si considerano le sole famiglie con vincoli di liquidità.

Risultati simili si rinvengono in un lavoro di Gagliarducci e Guiso (2015), i quali utilizzano i dati ISTAT dell'Indagine dei consumi delle famiglie nel 2014 combinati con quelli dati dell'Agenzia delle entrate per ottenere informazioni sui redditi delle stesse famiglie, identificare chi ha percepito il bonus e studiare l'effetto del bonus sui consumi dei percettori con redditi bassi e vicini alla soglia di esenzione. Il lavoro indica che il bonus ha avuto un forte effetto sui consumi delle famiglie i cui percettori hanno redditi da lavoro dipendente di poco superiori alla soglia degli 8.145 euro. L'effetto è stato marcato per gli acquisti di beni alimentari e per il pagamento della rata del mutuo o la restituzione di altri debiti.

Marotta (2017), contrariamente a quanto sostenuto da Neri et al. (2017) ritiene che sia difficile stimare l'efficacia del bonus, per la mancanza di una valutazione tecnica ex-ante sui costi e sui benefici relativamente all'intero impianto del bilancio pubblico e al costo opportunità di misure alternative per perseguire gli stessi obiettivi di politica economica. Egli sottolinea come lo studio di Neri et al. (2017) a causa del campione poco numeroso restituisca delle stime non statisticamente significative nella maggior parte dei casi. Inoltre, le stime della propensione marginale al consumo si rivelano inferiori a quanto dichiarato dagli intervistati.

Sembra quindi non esistere piena condivisione sugli effetti che la politica del "Bonus 80 euro" ha avuto sui consumi e soprattutto sul reale nesso di causalità esistente tra la crescita della spesa delle famiglie registrata in Italia nel 2015 e le misure introdotte a partire dal 2014.

I lavori richiamati presentano numerose affinità, sia in termini di risultati che di strategia adottata con gli studi realizzati in altri Paesi, in particolare negli Stati Uniti, che fanno un costante ricorso a politiche di *tax rebate*, soprattutto a partire dal 2001. La letteratura sul tema sembra corroborare gli effetti positivi della politica sui consumi, mostrando come in genere gli stessi abbiano una risposta immediata alla ricezione del beneficio economico. Gli studi disponibili hanno evidenziato come il credito di imposta e/o i trasferimenti a favore dei lavoratori si traducono in spesa soprattutto se sono presenti vincoli di liquidità e alta propensione al consumo (tipica delle classi di reddito più basse). La strategia empirica adottata risulta abbastanza uniforme

e si basa su dati di *survey* che scontano spesso la non perfetta rispondenza delle risposte fornite dagli intervistati ai loro reali comportamenti.

La questione che rimane aperta è se il recente rafforzamento della politica possa dare nuovo impulso ai consumi delle famiglie, che nel 2019 hanno registrato un tasso di crescita dello 0,4 per cento, il livello più basso dal 2014.

Perplessità permangono sulla equità del bonus e sulla possibile implementazione di politiche alternative con più incisivi effetti sulla coorte di nuovi destinatari, caratterizzati da minori vincoli di liquidità e più bassa propensione al consumo.

Ci si chiede se la propensione al consumo (e la quota di reddito disponibile destinata ai consumi) possa aumentare, se l'aumento dell'importo del beneficio possa determinare un aumento dei consumi più generalizzato, non solo riferito ai prodotti alimentari, ma che investa i beni durevoli e la spesa per i servizi (turismo e attività ricreative) tale da stimolare diversi settori produttivi.

APPENDICE 2 - I PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DI BILANCIO 2020

Nell'analisi si prendono in esame le misure previste dalla legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019) che per divenire operative richiedono ulteriori provvedimenti o adempimenti[1], verificandone lo stato di attuazione e il relativo impatto finanziario. Si è utilizzata, laddove presente, la classificazione per area di *policy* attribuita dal monitoraggio dell'attività legislativa del Governo[2].

Si tratta di 125 misure per le quali sono previsti uno o più provvedimenti attuativi; nella tavola che segue sono aggregate per soggetto attuatore. Laddove la misura comporti l'emanazione di più provvedimenti da parte di amministrazioni diverse, si è considerato l'intestatario del primo provvedimento da emanare, la cui mancata attuazione inibisce il proseguimento della procedura e quindi della misura nella sua efficacia.

TAVOLA A2.1

MISURE CHE PREVEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Amministrazione emanante il provvedimento	Numero misure
Presidenza del Consiglio dei ministri	30
Ministero dell'economia e delle finanze	29
Ministero dello sviluppo economico	13
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	10
Ministero dell'interno	8
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	5
Ministero della salute	5
Ministero della giustizia	4
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	4
Ministero dell'università e della ricerca	2
Ministero dell'ambiente	1
Ministero della difesa	1
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1
Ministero dell'istruzione	1
Soggetto attuatore	2
Totale	125

Fonte: elaborazione Corte dei conti su LB 2020

In alcuni casi, l'attuazione richiede vari passaggi amministrativi con l'emanazione di più provvedimenti da parte di amministrazioni diverse, in relazione alle proprie competenze; per dodici misure, infatti, si richiede la definizione dei criteri generali, l'individuazione delle risorse e dei soggetti competenti e, solo successivamente, attraverso provvedimenti specifici, l'effettiva ripartizione delle risorse. Procedimenti, quindi, articolati in più passaggi, che comportano il rischio di ritardi nel rendere efficaci i provvedimenti previsti.

Un esempio può essere rappresentato dalla misura prevista ai commi 85-88 (Fondo da ripartire per interventi coerenti con le finalità previste dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30 - zone economiche ambientali - *Green new deal*), per la distribuzione della quale sono richiesti uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, attraverso i quali si individua l'organismo competente alla selezione degli interventi, nonché decreti del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico per l'avvio

[1] Principalmente rappresentati da decreti ministeriali, interministeriali e in maniera residuale da regolamenti e provvedimenti delle agenzie fiscali.
[2] Per ciascun provvedimento legislativo è stata scelta l'area di *policy* prevalente.

delle specifiche iniziative (*green new deal*). Altro esempio può essere il comma 443 che, nell'istituire il fondo per il "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare" (Programma finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini) prevede un primo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata, per la definizione dei termini, dei contenuti e delle modalità di presentazione delle proposte nonché l'entità massima del contributo; un secondo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per la definizione dei Componenti dell'Alta Commissione ed infine un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'elenco dei progetti ammessi.

Quasi il 60 per cento dei provvedimenti deve essere emanato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero dello sviluppo economico.

Per il 44 per cento delle misure i provvedimenti attuativi dovevano essere emanati entro il primo trimestre 2020. Quasi il 39 per cento delle misure non prevedeva invece una scadenza.

TAVOLA A2.2

NUMERO DELLE MISURE PER PREVISIONE DI SCADENZA

Previsione scadenza provvedimento	Numero misure	%	*di cui decreti emanati*
I trimestre	55	44,0	4
Senza scadenza	48	38,4	2
I Semestre	9	7,2	
I Quadrimestre	4	3,2	
Annuale	2	1,6	
10 mesi	3	2,4	1
Oltre il 2021	3	2,4	
Entro 60 gg. dalla pubblicazione del regolamento europeo	1	0,8	
Totale	**125**	**100,0**	**7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su LB 2020
(dati rilevati al 30 aprile 2020)

Le aree di *policy* che raggruppano le misure con un numero più elevato di provvedimenti da emanare sono fisco, pubblica amministrazione e infrastrutture e trasporti (tavola 3). Si tratta, per il fisco, di varie misure che necessitano di provvedimenti che individuino le modalità di attuazione, come ad esempio per la *sugar tax* (dal versamento alle attività di accertamento), per la dichiarazione della nuova imposta locale sul consumo di Campione d'Italia, per la determinazione della fattispecie su cui i comuni possono diversificare le aliquote (unificazione IMU-TASI), per l'attuazione della *plastic tax* (dai versamenti agli accertamenti), per l'individuazione, nella riscossione degli enti locali, delle tipologie di spesa di notifica ed esecutive relative all'attivazione di procedure esecutive e cautelari a carico del debitore oggetto di rimborso, per le modalità di trasmissione dell'accertamento esecutivo degli enti locali, per la modalità di versamento del contributo riconosciuto all'IFEL, per il modello di presentazione della dichiarazione relativa all'imposta unificata IMU-TASI per attività non commerciali, per la trasmissione della modalità telematica dell'obbligo dichiarativo dell'imposta unificata IMU-TASI, per le modalità di versamento del nuovo tributo IMU-TASI per utilizzo della piattaforma e la definizione della fruibilità immediata delle risorse attraverso il sistema pubblico di

connettività messo a disposizione dall'AgID, per effettuare in modo spontaneo il pagamento dei tributi in forma elettronica, etc..

Nell'ambito della pubblica amministrazione sono provvedimenti rivolti principalmente alla definizione delle modalità e dei criteri per l'assunzione di personale, al funzionamento della nuova Agenzia nazionale per la ricerca e di vari comitati.

Per le infrastrutture e trasporto si tratta di provvedimenti che devono individuare le procedure telematiche per il rilascio del documento unico di circolazione, la disciplina concernente le modalità e i criteri di regolazione del sistema di finanziamento per lo svolgimento della funzione di coordinamento per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti, al fine di potenziare la capacità degli aeroporti nazionali evitando il congestionamento degli stessi, la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino, la realizzazione di un sistema automatico per la detenzione dei flussi di merce in entrata nei centri storici di Matera e delle città metropolitane - incremento autorizzazione di spesa per il completamento e l'implementazione della rete immateriale degli interporti, i contributi "*ferrobonus*", e non da ultimo il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e il Fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane.

TAVOLA A2.3

NUMERO DELLE MISURE PER *POLICY* E PREVISIONE DI SCADENZA

Policy	Primo trimestre	Senza scadenza	I Semestre	I Quadrimestre	Annuale	10 mesi	Oltre il 2021	Entro 60 gg. dalla pubblicazione del regolamento europeo	Totale	%
Fisco	7	10	2	1		1			21	16,8
Pubblica amministrazione	4	9	1						14	11,2
Infrastrutture e trasporti	7	4				1	1		13	10,4
Cultura, sport, turismo e spettacolo	5	4		1	1				11	8,8
Politiche di coesione territoriale	6	2	1		1		1		11	8,8
Mercato del lavoro e politiche sociali	8	2							10	8,0
Economia e finanza		5	1	1				1	8	6,4
Sviluppo economico, competitività e crescita	3	3							6	4,8
Agricoltura e alimentazione	2	3							5	4,0
Ambiente e territorio	3		1			1			5	4,0
Istruzione, università e ricerca	2	2	1						5	4,0
Salute	4								4	3,2
Digitalizzazione	1		1	1					3	2,4
Diritti civili	1						1		2	1,6
Giustizia e sicurezza		1	1						2	1,6
Politiche europee		2							2	1,6
Architettura istituzionale	1								1	0,8
Difesa		1							1	0,8
Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni	1								1	0,8
Totale	55	48	9	4	2	3	3	1	125	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su LB 2020

2. In termini di saldo netto da finanziare (SNF) a tali misure sono riferibili oltre 2,3 miliardi di spesa capitale e poco più di 578 milioni di spesa corrente; per quanto riguarda le maggiori entrate sono poco meno di 620 milioni.[3]

[3] Le misure sono considerate al netto degli oneri riflessi.

TAVOLA A2.4

IMPATTO SUL SNF DELLE MISURE CHE PREVEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

(in milioni)

Policy	Impatti delle misure *Saldo netto da finanziare*			Impatti delle misure con provvedimenti adottati *Saldo netto da finanziare*		
	Entrate tributarie	Spesa corrente	Spesa capitale	Entrate tributarie	Spesa corrente	Spesa capitale
Agricoltura e alimentazione		0,2	15,0			
Ambiente e territorio			1.059,0			500,0
Architettura istituzionale			1,0			
Cultura, sport, turismo e spettacolo		6,9	1,0			
Difesa			390,0			
Digitalizzazione		0,0				
Diritti civili		191,0				
Economia e finanza	296,1		2,5	296,1		
Fisco	324,1		21,5			10,0
Giustizia e sicurezza						
Infrastrutture e trasporti		39,0	652,2		14,0	
Istruzione, università e ricerca		21,0				
Mercato del lavoro e politiche sociali	-0,37	181,0				
Politiche di coesione territoriale		107,0	164,5		100,0	
Politiche europee			20,0			
Pubblica amministrazione		27,59				
Salute		3,5				
Sviluppo economico, competitività e crescita		1,0	60,0			
Totale complessivo	**619,8**	**578,2**	**2.386,7**	**296,1**	**114,0**	**510,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su LB 2020

Come si desume dalla tavola, nell'ambito della spesa in conto capitale la quota più significativa di risorse è destinata all'"Ambiente e territorio": si tratta di contributi ai comuni per investimenti destinati ad opere pubbliche per sostenibilità ambientale (commi 29-30)[4]; del finanziamento di specifiche iniziative rivolte al *green new deal* (comma 85); di contributi per la progettazione per la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade (commi 51-53)[5].

Di rilievo sono poi le risorse destinate alle "Infrastrutture e trasporti": è il caso delle misure di cui al comma 14 (anche se la effettiva destinazione - e quindi classificazione - delle risorse avverrà solo con la ripartizione del fondo tra le diverse priorità individuate dalla legge di bilancio) che prevedono importanti somme sul "Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato" (v. Riquadro) e ad interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza delle strade e di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole di province e città metropolitane, per la cui attuazione sono previsti vari provvedimenti attuativi: con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'interno e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, vengono individuate le risorse per ciascun settore di intervento, criteri di riparto e modalità di utilizzo e successivamente con decreto dei Ministeri competenti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze vengono individuati i beneficiari e gli interventi ammessi al finanziamento con il relativo importo (commi 63 e 64).

[4] Per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024, sono assegnati ai comuni, nel limite complessivo di 500 milioni di euro annui, contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di: a) efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell' illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili; b) sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche).

[5] Per la sola progettazione, il milleproroghe sposta la scadenza dal 28 febbraio al 30 giugno 2020.

Alla Difesa sono destinati nel 2020, 390 milioni per garantire la prosecuzione del finanziamento dei programmi spaziali nazionali, in cooperazione internazionale e nell'ambito dell'Agenzia spaziale europea (commi 253 e 254).

Per le Politiche di coesione territoriale, le politiche regionali e per le autonomie locali si tratta di somme per il sostegno del sistema produttivo dei territori interessati a particolari crisi industriali, nonché per le attività economiche, artigianali e commerciali (commi 231, 313, 553).

Dal lato della spesa corrente le misure sono riconducibili per poco meno dell'83 per cento a 3 politiche: si tratta dei "Diritti civili", la cui parte più rilevante attiene al buono corrisposto dall'INPS per i nuclei familiari per rette di asili nido pubblici e privati (comma 343), del "Mercato del lavoro e politiche sociali" cui sono riferibili gli importi da assegnare per la Carta elettronica (*bonus* famiglia) (comma 357) e delle "Politiche di coesione territoriale" per individuazione dei comuni beneficiari per il riparto dell'incremento del Fondo di solidarietà comunale (commi 848 e 849). Minor rilievo hanno le "Infrastrutture e trasporti" con i contributi "*ferrobonus*" (comma 111), e il nuovo regime tariffario per un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia (commi 124 e 126); la "Pubblica amministrazione" con la destinazione di 22,5 milioni annui al personale non dirigenziale del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, per indennità aventi carattere di certezza, continuità e stabilità (comma 362). Infine, appartengono alla "Istruzione, università e ricerca" le norme per la definizione dei criteri per l'individuazione annuale della platea degli aventi diritto ai contributi programmi per la promozione della lettura critica e l'educazione ai contenuti informativi nell'ambito dell'istituzione scolastica (comma 392).

Sul versante delle entrate, gli importi più rilevanti riguardano le misure classificate riferite alla politica "Fiscale" si tratta principalmente dell'"Attuazione della *plastic tax* (dai versamenti agli accertamenti)" (comma 651), della "Definizione, limitatamente al trattamento dei dati personali contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari, del diritto alla *privacy* da limitare per l'analisi del rischio di evasione fiscale" (comma 683) e della "Determinazione del potere edulcorante per determinare le bevande assoggettabili a imposta sulle bevande con zuccheri aggiunti" (comma 667). Ad essi si aggiunge quanto destinato alla politica denominata "Economia e finanze" per quanto riguarda "Modifica della percentuale del prelievo sulla vincita dei giochi SuperEnalotto e Superstar destinata al fondo utilizzato per integrare il montepremi relativo alle vincite di quarta e quinta categoria dell'Enalotto" (comma 734).

TAVOLA A2.5

IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE MISURE CHE PREVEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

(in milioni)

Policy	Impatti delle misure *Indebitamento netto*				Impatti delle misure con provvedimenti adottati *Indebitamento netto*		
	Entrate tributarie	Entrate contributive	Spesa corrente	Spesa capitale	Entrate tributarie	Spesa corrente	Spesa capitale
Agricoltura e alimentazione			0,2	15,0			
Ambiente e territorio				239,0			235,0
Architettura istituzionale				1,0			
Cultura, sport, turismo e spettacolo			6,9	1,0			
Difesa				10,0			
Diritti civili			191,0				
Economia e finanza	310,6		5,0	2,5	296,1		
Fisco	329,1		14,5	21,5			10,0
Infrastrutture e trasporti			39,0	103,1		14,0	
Istruzione, università e ricerca			21,0				
Mercato del lavoro e politiche sociali	-0,37	1,02	132,0				
Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni							
Politiche di coesione territoriale			107,0	82,5		100,0	
Politiche europee				20,0			
Pubblica amministrazione			14,2				
Salute			3,5				
Sviluppo economico, competitività e crescita			1,0	15,1			
Totale complessivo	**639,3**	**1,0**	**535,3**	**510,7**	**296,1**	**114,0**	**245,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su LB 2020

In termini di indebitamento netto, nel 2020, le medesime misure impattano come rappresentato nella tavola che segue.

Complessivamente sull'indebitamento netto le misure esaminate pesano per 535 milioni per la spesa corrente e quasi 511 milioni per la spesa di parte capitale; per quanto riguarda le entrate, l'impatto si avvicina ai 640 milioni.

3. Al 30 aprile 2020 i provvedimenti attuati sono poco meno del 6 per cento di quelli previsti. Le aree interessate sono le seguenti:

TAVOLA A2.3

NUMERO PROVVEDIMENTI ATTUATI PER *POLICY* E PREVISIONE DI SCADENZA

Policy	Primo trimestre	Senza scadenza	10 mesi	Totale complessivo
Ambiente e territorio	2			2
Economia e finanza		1		1
Fisco	1			1
Infrastrutture e trasporti		1	1	2
Politiche di coesione territoriale	1			1
Totale complessivo	**3**	**2**	**1**	**7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su LB 2020

Le misure per le quali sono stati adottati i primi provvedimenti, al momento sbloccano una minima parte delle somme stanziate; circa il 20 per cento sia per la spesa corrente che per quella capitale, in termini di saldo netto da finanziare. Riguardo al finanziamento delle iniziative rivolte al *green new deal*, ad esempio, a cui sono destinati oltre un miliardo nel 2020 in termini di SNF solo per il primo degli interventi previsti sono stati emanati due decreti del ministero dell'interno, avviando, quindi, la procedura di distribuzione dei contributi.

Per la spesa corrente, con riferimento alle aree di *policy* "diritti civili", "mercato del lavoro" e "politiche di coesione territoriale", che complessivamente rappresentano la quasi totalità della previsione della spesa corrente (531,5 milioni su 578,2), sono stati approvati i decreti per le sole misure di cui ai commi 111 e 848, per complessivi 114 milioni.

Sul versante delle entrate, invece, per oltre il 47 per cento delle risorse sono stati emanati i primi provvedimenti attuativi; in particolare, ci si riferisce all'attuazione del provvedimento relativo alla modifica della percentuale del prelievo sulla vincita dei giochi SuperEnalotto e Superstar, di cui al comma 734 (296,1 milioni in termini sia di SNF che di indebitamento netto).

In termini di indebitamento netto la percentuale di risorse liberate, a seguito dei provvedimenti adottati, per la spesa capitale è circa il 48 per cento, del 46 per cento per le entrate e di oltre il 21 per cento della spesa corrente.

RIQUADRO 1– LEGGE DI BILANCIO 2020 - PROVVEDIMENTI APPROVATI

Nel dettaglio i provvedimenti approvati sono i seguenti:

- due decreti del Ministero dell'interno, emanati il 14 e 30 gennaio 2020, riferibili alla misura di cui ai commi 29 e 30[6]; emanazione prevista entro il 31 gennaio 2020 (*policy* Ambiente);
- il decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 marzo 2020, di cui al comma 91 "Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, …"; emanazione prevista entro il 1° marzo 2020 (*policy* Fisco);
- il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti inerente alle istruzioni operative per i contributi *ferrobonus* di cui al comma 111, emanato il 16 marzo 2020; non era prevista una scadenza (*policy* Infrastrutture e trasporti);
- il decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'ACI e le organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese esercenti l'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto emanato il decreto 11 febbraio 2020, riguardante le modalità e i termini per la graduale utilizzazione delle procedure telematiche per il rilascio del documento unico di circolazione di cui al comma 687; emanazione prevista entro il 31 ottobre 2020 (*policy* Infrastrutture e trasporti);
- il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli emanato il 21 febbraio, per la modifica della percentuale del prelievo sulla vincita dei giochi SuperEnalotto e Superstar destinata al fondo utilizzato per integrare il montepremi relativo alle vincite di quarta e quinta categoria dell'Enalotto di cui al comma 734; non era prevista una scadenza (*policy* Economia e finanze);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali emanato il 28 marzo 2020, relativo ai criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020, comprensivo della quota di incremento di cui al comma 849 (Individuazione comuni beneficiari e riparto incremento Fondo di solidarietà comunale da destinare ai correttivi della distribuzione); emanazione prevista entro il 31 gennaio 2020 (*policy* Politiche di coesione territoriale).

In conclusione, come spesso sottolineato dalla Corte, l'efficacia delle misure disposte a sostegno della spesa, specie quella in conto capitale, dipende dalla rapidità con cui queste si traducono in interventi effettivi. Di qui l'importanza di seguire, anche dopo l'approvazione delle norme, il processo di attuazione.

Con la legge di bilancio per il 2020 sono state disposte maggiori spese valutate in termini finanziari (saldo netto da finanziare SNF) per poco meno di 13 miliardi, che si traducono in termini economici (indebitamento) in circa 5,3 miliardi. Di queste, 7,5 miliardi in SNF e 3,1 in termini di indebitamento, sono maggiori spese correnti e rispettivamente 5,3 e 2,1 miliardi sono quelle in conto capitale.

Ciò significa che oltre il 45 per cento della maggiore spesa in conto capitale (in termini di SNF) può cominciare a tradursi in interventi effettivi solo a seguito di provvedimenti ulteriori. Minore è la "condizionalità" della spesa corrente (meno dell'8 per cento sempre in termini di SNF). Diverso il peso di queste in termini economici: solo il 24 per cento della maggior spesa in conto capitale è riferibile a tali misure e il 17,1 per cento di quella corrente.

[6] Comma 29: Per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024, sono assegnati ai comuni, nel limite complessivo di 500 milioni di euro annui, contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di: a) efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili; b) sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche.
Comma 30: Attribuzione dei contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche (sostenibilità ambientale) assegnati ai comuni.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale va inoltre osservato che, oltre a scontare di per sé tempi più lunghi nel trasformarsi in pagamenti effettivi, nella manovra di bilancio le necessità di copertura hanno comportato una riduzione della spesa netta di oltre un miliardo. Ciò significa che un ulteriore ritardo nell'attuazione dei provvedimenti che incidono sull'aggregato rischia di accentuare la decelerazione della spesa, fenomeno particolarmente indesiderato in questa fase.

La complessità di procedure che comportano processi amministrativi lunghi di fatto imbriglia risorse che, seppur stanziate in bilancio, non trovano un corrispondente effettivo utilizzo in tempi rapidi, allontanando la decisione politica in sede di legge di bilancio dai benefici attesi. Seppur nella consapevolezza che molti passaggi amministrativi sono complessi e richiedono necessariamente la partecipazione di più soggetti, non si può che porre l'attenzione sulla mancata attuazione delle misure a seguito del ritardo con cui si procede all'emanazione dei provvedimenti, con conseguente rinvio, in termini di immissione nel circuito economico, di risorse per obiettivi ritenuti prioritari. Questo aspetto emerge ancora di più per la spesa in conto capitale finalizzata ad ambiti strategici (ad esempio quello della *green economy*) e volta a dare respiro al settore degli investimenti, motore di crescita del paese.

RIQUADRO 2 - INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (COMMA 14 E SEGUENTI)

I commi 14-27 sono dedicati agli investimenti delle Amministrazioni centrali e ai relativi criteri di assegnazione e riparto delle risorse, per complessivi 488 milioni in termini di saldo netto da finanziare per il 2020 (88,9 in termini di indebitamento netto); cifre queste che si raddoppiano nel 2022 se si considera il saldo netto e sono quasi 6 volte per indebitamento netto[7].

La maggiore quota è rappresentata dal Fondo di cui al comma 14 (per il 2020 435 milioni s.n.f.[8] e 70,9 indebitamento netto) che stabilisce in maniera generica le finalità; in alcuni commi successivi vengono poi individuate misure con specifiche destinazioni quantificandone le relative risorse.

In linea generale, quindi, il Fondo è finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese rivolto ad investimenti finalizzati all'economia circolare, alla decarbonizzazione dell'economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale, e, in generale, ai programmi di investimento e ai progetti a carattere innovativo, anche attraverso contributi ad imprese, ad elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali.

Finalità specifiche sono invece previste al comma 18, che a valere sul Fondo di cui al comma 14 stanzia 50 milioni per le aree olimpiche che ospiteranno le Olimpiadi invernali nelle regioni Lombardia e Veneto nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano. Per le medesime finalità sono previsti 8 milioni per il completamento del polo metropolitano M1-M5 di Cinisello Monza Bettola; altresì al comma 19 sono previste opere di infrastrutturazione per realizzazione *Rider Cup* 2022 per 20 milioni. Solo per questi interventi, l'identificazione delle opere infrastrutturali avviene con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Presidenti delle regioni Lombardia e Veneto e delle province autonome di Trento e Bolzano. Per la ripartizione della restante parte del Fondo (comma 24) intervengono uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro il 15 febbraio 2020, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Con gli stessi decreti si definiscono i criteri per la revoca degli stanziamenti, anche pluriennali, non utilizzati entro ventiquattro mesi dalla loro assegnazione.

Il Fondo va in continuità con gli obiettivi già previsti dalle precedenti leggi di bilancio in materia di investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato, aggiungendosi ad altri due fondi precedentemente istituiti, con caratteristiche analoghe sia nelle finalità che nelle modalità applicative, seppur definendo ulteriori obiettivi.

[7] Da un punto di vista contabile il Fondo viene istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 7575).

Il primo istituito dall'articolo 1, comma 140, della legge n. 232/2016 (con una dotazione di oltre 47 miliardi di euro per un arco temporale di venticinque anni dal 2017 al 2032) e rifinanziato dall'articolo 1, comma 1072, della legge n. 205 del 2017 (per ulteriori complessivi 36,1 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033). Tale Fondo finanzia interventi in specifici settori di spesa (tra cui i trasporti, le infrastrutture, la ricerca, la difesa del suolo, l'edilizia pubblica, la riqualificazione urbana) e viene ripartito con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sui quali è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Il secondo previsto dalla legge di bilancio dello scorso anno precisamente, dall'articolo 1, comma 95, della legge n. 145 del 2018, con una dotazione di oltre 43,6 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033, le cui risorse sono genericamente finalizzate al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese (tranne una quota parte – peraltro non quantificata – da destinare alla realizzazione, allo sviluppo e alla sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa su sede propria). Una quota di 900 milioni di euro è stata destinata al finanziamento del prolungamento della linea metropolitana 5 (M5) da Milano fino al comune di Monza. Per questi due fondi, si rinvia alle valutazioni in merito alle difficoltà gestionali descritte al paragrafo 2.5 "La spesa dello Stato per investimenti" del capitolo "Le spese dello Stato" del Volume I, Tomo I della Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2018.

Sempre in tema di investimenti delle amministrazioni centrali sono previsti altri stanziamenti; al comma 16 sono stanziati 50 milioni (15 in termini di indebitamento netto) per la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino. Al comma 17 si prevedono 2 milioni (anche per indebitamento netto) per la realizzazione di un sistema automatico per la detenzione dei flussi di merce in entrata nei centri storici di Matera e delle città metropolitane, attraverso un incremento dell'autorizzazione di spesa per il completamento e l'implementazione della rete immateriale degli interporti. Infine, al comma 26 si prevede 1 milione per la riqualificazione della viabilità funzionale finalizzata alle Olimpiadi invernali Milano-Cortina del 2026. Per l'attuazione dei commi 17 e 26 provvede il soggetto attuatore.

Al momento non è stato emanato alcun provvedimento inerente alla ripartizione del fondo di cui al comma 14 né quelli relativi alle specifiche voci di investimento previste, mantenendo di fatto congelate le somme previste nella legge di bilancio.

In tal senso si vedrebbe confermato quanto già osservato per i precedenti fondi istituiti; il ritardo con cui vengono ripartite le risorse comporta di fatto un forte rallentamento nella gestione delle stesse, reso evidente da impegni effettivi che si attestano nel corso dell'anno di bassa entità. Una accelerazione delle procedure è oggi ancora più importante sia per consentire la conservazione delle somme in bilancio, anche alla luce del complesso meccanismo di reiscrizione delle somme, sia per accelerare un processo di sviluppo orientato agli investimenti.

Si ribadisce che il problema non pare sia connesso all'entità delle risorse finanziarie, piuttosto sembra di fondamentale importanza che l'Amministrazione, sia quando rivesta la qualità di soggetto attuatore degli investimenti, sia quando rivesta quella di mero finanziatore, si adoperi utilizzando strumenti amministrativi e modalità gestionali atte ad accelerare le fasi di spesa e ad accertare altresì che all'erogazione finanziaria corrisponda anche un avanzamento concreto degli interventi. Già dalla fase di selezione degli obiettivi sarebbe auspicabile che l'attività amministrativa fosse guidata dalla necessità di avvicinare il momento del reperimento delle risorse a quello del loro effettivo impiego, dal quale, solo, può scaturire la percezione degli effetti positivi da parte della collettività.

Ulteriori investimenti delle amministrazioni centrali sono previsti ai commi 263-264 che incrementano quanto già previsto dal comma 1072.

Sull'impiego delle risorse di cui al comma 14 è previsto il monitoraggio degli interventi, facendo riferimento alle modalità già previste per i precedenti fondi già costituiti: ciascun Ministero, entro il 15 settembre di ogni anno, è tenuto ad illustrare lo stato dei rispettivi investimenti e lo stato di utilizzo dei finanziamenti, con indicazione delle principali criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi, nell'ambito di una apposita sezione della Relazione annuale sullo stato di avanzamento degli interventi finanziati con le risorse del già citato Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, comma 1075, legge n. 205 del 2017), che ciascun Ministero beneficiario è tenuto ad inviare, entro il 15 settembre di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e finanze ed alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

PARTE SECONDA

I TEMI DELLA POLITICA FISCALE

IL SISTEMA DI CONTRASTO DELL'EVASIONE ED ELUSIONE

La persistente gravità dell'evasione fiscale ha indotto ad inserire nella manovra per il 2020 un articolato ventaglio di misure finalizzate al contrasto delle più gravi irregolarità, all'emersione per quanto possibile spontanea delle basi imponibili e alla più efficace riscossione dei tributi.

LE MISURE DI CONTRASTO DELLE VIOLAZIONI PIÙ GRAVI

Per quanto riguarda il primo aspetto, alcune delle misure volte a contrastare le violazioni più gravi riguardano comportamenti e situazioni specifiche caratterizzate da particolare pericolosità, mentre altre hanno portata generale.

1. Tra il primo gruppo di misure, volto a contrastare comportamenti specificamente individuati, si colloca l'art. 1 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, finalizzato a prevenire il fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante.

La procedura delineata dalla nuova disposizione - cui la Relazione tecnica che accompagna il decreto ha annesso effetti finanziari positivi per 288 milioni di euro sin dal 2020 - implica un controllo dell'amministrazione fiscale successivo alla avvenuta compensazione, non essendo previsto un meccanismo idoneo a precludere preventivamente la compensazione del debito d'imposta dell'accollato e non essendo prevista peraltro l'esistenza di una specifica modalità operativa per individuare preventivamente le operazioni di pagamento con accollo di debiti altrui.

A questo riguardo va tenuto presente che l'attivazione della procedura di controllo preventivo delle compensazioni che presentano profili di rischio, già prevista dall'art. 37, comma 49-*ter*, del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 1, comma 990, della legge n. 205 del 2017, risulta aver incontrato ritardi e difficoltà.

Pure va tenuto presente che la stipulazione di contratti di accollo di debiti tributari è soltanto una delle modalità attraverso le quali si realizza il grave fenomeno delle "false compensazioni". Si pensi al fenomeno delle cessioni di posizioni creditorie, esposte in dichiarazione ma non richieste a rimborso, realizzate mediante incorporazione delle stesse posizioni creditorie in rami d'azienda ceduti. Come nell'accollo di debiti tributari altrui, anche in questi casi i soggetti che formalmente cedono le posizioni creditorie, sono generalmente soggetti giuridici privi di patrimonializzazione.

2. Sempre tra le misure finalizzate a prevenire specifici comportamenti evasivi si colloca pure l'art. 2 del citato d.l. n. 124, con il quale è stata inibita la possibilità di compensazione in caso di cessazione della partita IVA. A questa misura - alla quale la Relazione Tecnica ha attribuito un incremento di gettito annuo di 200 milioni di euro – si è giunti, peraltro, con ritardo anche a causa dello storico insufficiente presidio dedicato alla gestione delle posizioni aperte ai fini dell'Imposta sul valore aggiunto (art. 35 del d.P.R. n. 633 del 1972), e che ha il suo momento iniziale nell'attribuzione del numero di partita IVA e nella rilevazione dei codici di attività economica (ATECO), per i quali

tuttora si registrano non pochi errori e imprecisioni che assumono rilievo sul piano delle analisi statistiche e dell'efficacia dei controlli.

3. Carattere di misura specifica ha anche la diversa disciplina delle ritenute e delle compensazioni inerenti agli appalti e ai subappalti e l'estensione del regime di *reverse charge* ai fini del contrasto dell'illecita somministrazione di mano d'opera prevista con l'art. 4 del d.l. n. 124, che ha tra l'altro introdotto l'art. 17-*bis* nel d.lgs. n. 241 del 1997.

In particolare, il citato articolo 17-*bis*, nel testo sostituito in sede di conversione, ha previsto l'obbligo, per i soggetti che rivestono la qualifica di sostituti d'imposta sui redditi di lavoro dipendente e assimilati - che affidano il compimento di una o più opere o di uno o più servizi di importo complessivo annuo superiore a euro 200.000 a un'impresa, tramite contratti di appalto, di subappalto o di altra natura negoziale, caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest'ultimo o ad esso riconducibili in qualunque forma - di richiedere all'impresa appaltatrice o affidataria e alle imprese subappaltatrici, obbligate a rilasciarle, copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle ritenute trattenute dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio (comma 1).

Al fine di consentire al committente il riscontro dell'ammontare complessivo degli importi versati dalle imprese, entro i cinque giorni lavorativi successivi alla scadenza, l'impresa appaltatrice o affidataria deve trasmettere copia delle deleghe di pagamento e un elenco nominativo di tutti i lavoratori impiegati nel mese precedente, indicando le ore di lavoro prestate da ciascuno, l'ammontare della retribuzione corrisposta e l'ammontare delle ritenute fiscali operate nel mese precedente. Analoghe disposizioni devono fare all'impresa appaltatrice le imprese subappaltatrici (comma 2).

Le nuove procedure di versamento, volte a tutelare l'Erario dai fenomeni di frode nell'ambito dei settori *labour intensive* nei quali è più frequente l'esternalizzazione di fasi della produzione, non devono essere applicate quando l'impresa esecutrice dei lavori risulti affidabile sulla base della certificazione rilasciata dall'Agenzia delle entrate, che attesta la sussistenza di appositi requisiti previsti dalla norma (comma 5).

Lo stesso articolo 4 del d.l. n. 124 ha pure previsto, al comma 3, l'estensione del *reverse charge* in ambito IVA alle prestazioni di servizi effettuate tramite rapporti negoziali, comunque denominati, caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera. L'entrata in vigore della disposizione è subordinata all'autorizzazione in deroga alle ordinarie disposizioni di applicazione dell'imposta, da parte del Consiglio dell'Unione europea. Anche tale modifica normativa appare opportunamente finalizzata ad arginare il fenomeno dell'insolvenza preordinata, particolarmente diffuso nel settore considerato.

4. Numerose sono le misure, anch'esse contenute nel d.l. n. 124, finalizzate a contrastare le frodi in materia di accise sui prodotti energetici (artt. da 5 a 12). Negli ultimi tempi, infatti, le indagini svolte dall'amministrazione grazie all'evoluzione del sistema informatico e al monitoraggio delle movimentazioni, hanno fatto emergere preoccupanti fenomeni in questo campo.

Le frodi sono emerse sia nella fase antecedente all'immissione in consumo dei prodotti, sia nei vari passaggi della catena distributiva.

Con l'art. 5 sono state potenziate le norme antifrode in materia di prodotti energetici impiegati come carburanti per autotrazione e come combustibili per riscaldamento, in primo luogo introducendo un ristretto termine (24 ore dal momento in cui i prodotti sono presi in consegna dal destinatario) per la trasmissione della nota di ricevimento prevista per la chiusura del regime sospensivo relativo alla circolazione di prodotti soggetti ad accisa e prevedendo anche per il destinatario registrato requisiti di onorabilità ai fini del rilascio, sospensione e revoca dell'autorizzazione ad operare con tale qualifica. Inoltre, sono stati ridotti i limiti di capacità dei depositi ad uso privato, agricolo e industriale che non comportano la denuncia all'amministrazione fiscale ed è stata prevista la confisca per equivalente con riferimento sia al prezzo del reato quanto al profitto.

L'articolo 6 ha previsto specifiche misure finalizzate a contrastare le frodi in materia di benzina e gasolio, consentendo la deroga al versamento anticipato dell'IVA solo se sussistano specifici criteri di affidabilità e venga prestata idonea garanzia (l'obbligo scatta in ogni caso se la capacità di stoccaggio del deposito è inferiore a 3.000 metri cubi). La norma, inoltre, ha reso inutilizzabili - salvo alcune limitate eccezioni - le dichiarazioni d'intento per tutte le cessioni e importazioni di benzina e gasolio per autotrazione e ha previsto che gli organi di controllo abbiano la disponibilità delle informazioni sui transiti degli automezzi utilizzabili per il trasporto dei prodotti energetici da parte delle società concessionarie di autostrade e trafori.

Con l'articolo 7 è stato adottato un nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti lubrificanti, allo scopo di precludere l'uso fraudolento di prodotti classificabili come oli lubrificanti, che, miscelati con altri prodotti, vengono commercializzati e utilizzati come carburanti per autotrazione o combustibili per riscaldamento.

Relativamente alla riduzione dell'accisa sul gasolio utilizzato dagli autotrasportatori, con l'art. 8 è stato fissato in un litro/km per veicolo l'importo massimo rimborsabile.

Altre disposizioni sono state adottate per contrastare le frodi IVA perpetrate da parte di privati, attraverso l'immatricolazione in Italia di veicoli usati provenienti da altri stati dell'Unione europea (art. 9) e per consentire il controllo delle movimentazioni dei carburanti attraverso il sistema informatizzato Infoil per la gestione della detenzione e della movimentazione della benzina e del gasolio usato come carburante (art. 10).

Infine, vanno pure ricordate l'introduzione dell'obbligo di presentazione telematica del documento di accompagnamento per i trasferimenti della benzina e del gasolio usato come carburante (art. 11) e la comunicazione telematica dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale trasportati da parte dei distributori e di quelli da questi ultimi fatturati ai consumatori finali (art. 12).

5. Altre disposizioni finalizzate a contrastare l'evasione inserite nel d.l. n. 124 hanno una portata generale, non essendo rivolte a specifici settori o a determinate attività.

Ci si riferisce in primo luogo all'estensione, prevista dall'art. 3 del decreto, del trattamento già previsto per la compensazione dei crediti IVA, che impone la preventiva presentazione della dichiarazione per gli importi superiori a 5 mila euro e prescrive la presentazione del modello di versamento F24 esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate, anche alle posizioni creditorie relative alle imposte dirette.

La norma, alla quale sono stati ricollegati notevoli effetti positivi sul gettito (1.084

milioni di euro nel 2020 e 878 milioni negli anni successivi) ha sicuri effetti collegabili alla possibilità di riscontro immediato dell'esistenza, quanto meno formale, della posizione creditoria opposta dai contribuenti. Va, tuttavia, segnalato come l'ambito di applicazione della stessa non sia generale, non comprendendo i crediti di imposta derivanti da agevolazioni attribuite alle imprese, le quali spesso prevedono meccanismi automatici di fruizione e nessun limite (o limiti molto ampi) all'utilizzo. Al riguardo risulta che una parte non trascurabile delle irregolarità individuate in sede di controllo derivi proprio dall'esposizione in compensazione di crediti di imposta per agevolazioni in assenza dei relativi presupposti.

Con l'articolo 14 sono stati disciplinati i tempi di conservazione e le modalità di utilizzazione dei *file* relativi alle fatture elettroniche trasmesse al Sistema informativo. La disposizione ha completato la normativa in materia, consentendo l'utilizzo dei dati sia per lo svolgimento di indagini di polizia economica e finanziaria da parte della Guardia di finanza, sia per le analisi di rischio e i controlli fiscali da parte dell'Agenzia delle entrate e della medesima Guardia di finanzia. Di particolare rilievo appare la possibilità di utilizzare i dati delle fatture per l'attività di controllo fiscale da parte dell'amministrazione, considerato che tale previsione potrà consentire anche un uso proattivo delle informazioni per facilitare l'adempimento spontaneo e indurre in questo modo un innalzamento della *tax compliance*.

Tra le disposizioni finalizzate in via generale al contrasto dell'evasione va pure ricordato l'articolo 34 del decreto, concernente l'estensione agli anni 2020 e 2021 del 100 per cento dell'incentivo previsto per i comuni che collaborano all'azione di accertamento svolta dall'Amministrazione fiscale. Si tratta della conferma di una misura che in questi anni si è dimostrata di relativa efficacia, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di comuni concentrati in poche regioni italiane. Andrebbero, pertanto, ricercate altre forme di cooperazione incentivata tra l'amministrazione centrale e gli enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la vasta mole di informazioni e notizie in possesso dei comuni a seguito dello svolgimento della loro attività istituzionale e le informazioni e i dati dell'Anagrafe tributaria.

Con l'art. 39 del d.l. n. 124 il legislatore è tornato a occuparsi della disciplina penale tributaria contenuta nel d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, dopo le controverse modifiche apportatedal d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158, con un intervento di ampio respiro e di carattere innovativo.

In particolare è stato previsto: l'innalzamento delle pene edittali, minime e massime, di numerose fattispecie di reato; l'abbassamento delle soglie di rilevanza penale dell'imposta evasa o degli elementi attivi sottratti all'imposizione, per specifici delitti tributari; l'enucleazione di una nuova fattispecie penale collegata all'estensione del *reverse charge* ai fini del versamento delle ritenute per contrastare le pratiche di illecita somministrazione di manodopera; l'estensione della misura patrimoniale della confisca allargata, prevista dall'art. 240-*bis* c.p., a specifiche figure di reati tributari, delimitate ai sensi del nuovo art. 12-*ter* del d.lgs. n. 74/2000; l'inserimento del delitto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 74/2000 tra i reati presupposto della responsabilità delle società e degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato (art. 25-*quinquiesdecies* del d.lgs. 8 giugno

2001, n. 231).

Va precisato che in sede di conversione del decreto non ha trovato conferma l'abbassamento delle soglie di punibilità previste dagli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 per i reati di omesso versamento delle ritenute e dell'IVA.

La riforma, se accompagnata dalla potenzialità operativa necessaria degli Organi preposti ai controlli e alle indagini, potrà fornire una risposta significativa alle più gravi forme di evasione fiscale riservate all'intervento penale.

LE MISURE A SALVAGUARDIA DELLE BASI IMPONIBILI

6. Nella legge di bilancio per il 2020 hanno poi trovato collocazione altre misure finalizzate alla salvaguardia delle basi imponibili.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla nuova disciplina dell'imposta sui servizi digitali (c.d. *digital tax*), originariamente introdotta dall'art. 1, commi 35 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019) e ora recata dall'art. 1, comma 678, della legge n. 160 del 2019 in attesa della conclusione degli accordi internazionali che dovranno regolare la tassazione dell'economia digitale.

Analogamente a quanto avvenuto in altri Paesi, anche in Italia con la manovra di bilancio per il 2020 si è voluto temporaneamente adottare una disciplina unilaterale della tassazione, modificando il primo intervento normativo in materia, effettuato con la legge di bilancio 2019 e non entrato in vigore.

Il tributo, che si applica dal 2020, grava sui soggetti che nel corso dell'anno precedente a quello di riferimento ottengano ricavi totali a livello di gruppo pari a 750 milioni di euro e ricavi per la fornitura di servizi digitali resi in Italia di almeno 5,5 milioni di euro.

L'imposta è pari al 3 per cento dei ricavi realizzati in Italia, da liquidare entro il 16 febbraio dell'anno solare successivo a quello fiscalmente di riferimento, ed è soggetta ad una dichiarazione annuale da presentare entro il 31 marzo dello stesso anno solare.

La normativa prevede l'inserimento della clausola di caducità (c.d. *sunset clause*), che ne stabilisce l'automatica abrogazione non appena entreranno in vigore le disposizioni conseguenti agli accordi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale.

7. I commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160/2019 sono finalizzati a rendere possibile l'utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, a consentire l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari[1]. La nuova norma consente l'utilizzazione dei dati finanziari per effettuazione sistematica di analisi di rischio per "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

Va detto che è proprio su tale secondo aspetto, quello dell'incentivazione dell'adempimento spontaneo, che si può individuare la più significativa portata innovativa della disposizione, considerato che il miglioramento della qualità dell'azione

[1] La Corte da tempo ha segnalato la mancata utilizzazione di tale importante strumento di controllo. Per un'approfondita analisi del problema si rinvia alla relazione "L'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale" approvata con deliberazione 11/2017/G del 26 luglio 2017 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

di accertamento, che dovrebbe conseguire all'incrocio sistematico dei dati fiscali e finanziari, potrebbe non accompagnarsi ad un significativo incremento numerico delle posizioni controllate. E', pertanto, auspicabile che i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva.

8. Le misure contenute nel comma 692 dell'art. 1 della citata legge n. 160, pur non essendo esplicitamente inquadrabili tra le norme di contrasto dell'evasione, esplicano indirettamente effetti, sia pure limitati, in materia[2].

Con il suddetto comma è stato modificato il regime forfetario previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 2014, come modificati dalla legge n. 145 del 2018 per le imprese e i lavoratori autonomi con ricavi o compensi fino a 65 mila euro, prevedendo alcune limitazioni atte a meglio circoscrivere l'eccessiva ampiezza della precedente disciplina. Molto opportunamente è stata, inoltre, prevista l'inclusione del reddito assoggettato ad imposta sostitutiva nel reddito complessivo ai fini della nozione di familiare a carico, nonché per calcolare i carichi di famiglia e le altre detrazioni e, più in generale, ai fini dell'applicazione dei benefici fiscali e sociali (ISEE).

In sostanza gli effetti antievasivi delle modifiche apportate sono riconducibili essenzialmente al più ristretto ambito di operatività assegnato al regime forfetario, permanendo per il resto le numerose perplessità già espresse in passato, tra le quali quelle relative ai rischi indotti dal regime forfetario per il venir meno dell'interesse a documentare i costi e le spese, nonché per l'esclusione dell'obbligo di fatturazione elettronica.

9. Per completezza va ricordata l'introduzione, con i commi da 784 a 815 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020, dell'accertamento esecutivo nel settore dei tributi degli enti locali, in analogia a quanto già previsto per i tributi gestiti dall'Agenzia delle entrate.

Per effetto della nuova disciplina, gli atti di accertamento emessi che corrispondano a determinati requisiti formali, una volta decorso il termine per la proposizione del ricorso, acquistano efficacia di titolo esecutivo, con possibilità di attivare più celermente le conseguenti procedure esecutive e cautelari senza dover più attendere la formazione e la notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale. In tal modo risultano notevolmente abbreviato il tempo intercorrente tra la fase accertativa e quella di riscossione.

È evidente, dunque, l'effetto positivo che la nuova procedura di accertamento/riscossione riverbera sulla complessiva efficienza dell'azione di contrato dell'evasione dei tributi locali.

[2] Per completezza va pure ricordato che con il comma 691 è stata abrogata la previsione del regime opzionale di applicazione di un'imposta del 20 per cento sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP già prevista dai commi da 17 a 22, della legge n. 145 del 2018 che dal 2020 che avrebbe dovuto essere applicato, su base opzionale, alle attività di impresa individuale e professionali o artistiche che nell'anno precedente avessero conseguito ricavi o compensi superiori a 65 mila euro e fino a 100 mila.

LE MISURE PER LA "*TAX COMPLIANCE*"

10. Vanno, infine, ricordate le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 volte a favorire più direttamente la *tax compliance*, incrementando l'adempimento spontaneo e l'emersione naturale delle basi imponibili. Le misure adottate possono distinguersi tra quelle di vera e propria semplificazione e aiuto all'adempimento e quelle specificamente finalizzate a incrementare la trasparenza dei comportamenti fiscali.

Per quanto concerne l'aspetto dell'aiuto all'adempimento, notevole rilievo assume quanto prevede l'articolo 16 del d.l. n. 124 in tema di semplificazione degli adempimenti per i contribuenti IVA. Grazie alla disponibilità dei dati delle fatture elettroniche, delle comunicazioni delle operazioni transfrontaliere e dei dati dei corrispettivi affluiti telematicamente, sarà possibile mettere a disposizione dei soggetti interessati le bozze dei registri IVA, le comunicazioni delle liquidazioni periodiche e la bozza precompilata della dichiarazione annuale IVA, con indubbi benefici sulla correttezza dei comportamenti fiscali.

Sempre finalizzati a semplificare l'adempimento dei contribuenti sono, in materia di IMU, la limitazione alla diversificazione delle aliquote stabilite dai comuni, prevista dall'art. 1, comma 756, della legge n. 160, e l'obbligo di predisposizione di un prospetto delle aliquote da compilare attraverso il portale del federalismo fiscale e da inserire nella delibera comunale, previsto dal successivo comma 757. In tal modo dovrebbe essere possibile dal 2021 elaborare tempestivamente i dati necessari per il pagamento del tributo e rilasciare ai contribuenti con modalità telematica un modello di versamento precompilato.

Da ultimo, possono senz'altro essere inquadrate tra le misure di contrasto all'evasione le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 che disciplinano le modalità di pagamento.

In primo luogo, con l'articolo 18 del d.l. n. 124 si è intervenuti in materia di soglia di utilizzo del denaro contante, riducendola a 2.000 euro dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022. Come è noto il limite è stato oggetto nell'ultimo decennio di ripetute variazioni[3]. Nell'ottica di dare sempre maggior rilievo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, la Corte ha più volte segnalato l'importanza di affiancare allo sviluppo dei processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici[4]. Si ribadisce, pertanto, in questa sede il convincimento che la limitazione dell'uso del contante, pur non potendo eliminare i fenomeni di illegalità e di evasione fiscale, può tuttavia contribuire alla loro apprezzabile riduzione.

Allo scopo di favorire l'utilizzazione degli strumenti di pagamento elettronici da parte dei consumatori finali, il successivo art. 19 del medesimo d.l. 124 ha previsto l'istituzione di premi speciali, per un ammontare complessivo annuo non superiore a 45 milioni di euro, da attribuire mediante estrazioni aggiuntive a quelle ordinarie già

[3] Essendo passato nel volgere di breve tempo da 12.500 euro (dicembre 2002) a 4.999 euro (aprile 2008), a 12.499 euro (giugno 2008), a 4.999 euro (maggio 2009), a 2.499 euro (agosto 2011), a 999 euro (dicembre 2011) e a 2.999 euro (gennaio 2016).

[4] Si ricordano le considerazioni formulate nel documento del 18 febbraio 2015 concernente l'audizione del Presidente della Corte presso la Commissione di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria (paragrafo 2) e, più recentemente, nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 (Contraddizioni e opportunità dalla lotta all'evasione, pag. 69 e seg.) e nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018, volume I, tomo I, pag. 115.

stabilite, nell'ambito della c.d. "lotteria degli scontrini", dall'articolo 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Ulteriori premi nei limiti dello stanziamento, dovranno essere attribuiti anche agli esercenti che certificano le operazioni.

A sua volta la legge di bilancio 2020, all'art. 1, commi da 288 a 290, allo scopo di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, rifacendosi sia pure indirettamente al modello del c.d. *cashback*, ha previsto per coloro che, al di fuori dall'attività d'impresa o professionale, effettuino abitualmente acquisti di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici, un rimborso in denaro, alle condizioni e sulla base dei criteri da individuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto, ancora non emanato, dovrà tra l'altro individuare i criteri per l'attribuzione del rimborso, anche in relazione ai volumi ed alla frequenza degli acquisti. Per l'erogazione dei rimborsi la legge stanzia su un apposito fondo tre miliardi di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Infine, con il comma 679 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020 la detrazione del 19 per cento dall'IRPEF per oneri è stata subordinata all'uso di sistemi di pagamento tracciati. La misura, tuttavia, come specificato nel successivo comma 680, non riguarda le detrazioni per l'acquisto di medicinali, dispositivi medici e per prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale.

Al riguardo può essere utile rilevare, comunque, che finalità analoghe a quelle perseguite dalla norma potrebbero essere conseguite estendendo l'obbligo di pagamento tracciato ad altri fenomeni economici che non danno luogo direttamente a detrazioni fiscali, quali il pagamento dei canoni di locazione immobiliare o la corresponsione degli emolumenti ai collaboratori familiari, settori questi ove notoriamente si registra una diffusa evasione fiscale, in particolare attraverso la "sotto indicazione" dei canoni e dei compensi effettivi.

L'articolata serie di misure finalizzate a favorire l'emersione delle basi imponibili presenti nella manovra di bilancio 2020 può essere guardata con favore, senza tuttavia sottacere l'esigenza che all'accresciuto utilizzo dei mezzi di pagamento diversi dal contante si accompagni la capacità tecnica dell'amministrazione fiscale di utilizzare ampiamente i dati non solo e non tanto in chiave repressiva ma soprattutto in sede preventiva, quale strumento persuasivo e di ausilio all'adempimento spontaneo. Si tratta di un mutamento di strategia, infatti, che potrebbe indurre una maggiore *tax compliance* in coloro che svolgono attività indipendenti e, segnatamente, in quella parte di essi che rivolge le proprie prestazioni al consumatore finale.

11. In conclusione può dirsi che l'insieme delle misure inserite nella Manovra per il 2020 rafforza significativamente il dispositivo normativo volto al contrasto dell'evasione. Da un lato con le disposizioni finalizzate a impedire specifici comportamenti quali le indebite compensazioni di imposta, l'omesso versamento delle ritenute e dei contributi negli appalti di lavori e di servizi, l'estensione del *reverse charge* nelle prestazioni di servizi con prevalente utilizzo di manodopera, le articolate misure per la prevenzione delle frodi nei prodotti energetici; dall'altro con le incisive modifiche alla disciplina dei reati tributari e la più estesa possibilità di utilizzare i dati dell'anagrafe dei rapporti finanziari - non solo per i controlli post dichiarazione, ma anche per favorire l'adempimento. Essi, unitariamente considerati, costituiscono elementi importanti di una strategia coordinata e si saldano alle misure, già adottate a partire dal 2019, in materia di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi.

A ciò si aggiunga, non ultimo in termini di importanza, il mutato approccio sull'uso dei mezzi di pagamento diversi dal contante che ha comportato l'abbassamento, sia pure solo progressivo, della soglia di suo utilizzo, l'obbligo di pagamento tracciato per poter fruire della detraibilità degli oneri ai fini dell'IRPEF, gli incentivi economici all'uso di carte di credito e di debito. Si tratta di iniziative dalle quali è ragionevole attendersi una progressiva emersione di base imponibile con conseguenti benefici effetti sulla *tax compliance* dei contribuenti italiani.

Un ulteriore impulso all'azione di contrasto potrebbe derivare, infine, da interventi ulteriori in materia di fatturazione elettronica, trasmissione telematica dei corrispettivi

Un potenziamento dell'efficacia delle misure assunte con la fatturazione elettronica potrebbe venire dal superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario (più di 1,8 milioni di soggetti) Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici e tenuto conto che le ragioni che hanno indotto a rendere solo facoltativo l'adempimento (art. 1, comma 692, della legge n. 160/2019) possono ritenersi ormai superate, dato il livello di semplificazione operativa raggiunto dalle attuali tecnologie disponibili sul mercato. Il passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica per tutti gli operatori consentirebbe, peraltro, di gestire in via completamente informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfettario.

È importante poi che la trasmissione telematica dei corrispettivi, vada al più presto a regime per tutti i contribuenti che operano verso il consumatore finale, unitamente al tempestivo avvio della già prevista lotteria dei corrispettivi.

Nel solco delle misure finalizzate alla diffusione dei pagamenti elettronici, andrebbe pure valutata l'estensione dell'obbligo di pagamento tracciato ad altri fenomeni economici che non danno luogo direttamente a detrazioni fiscali.

Rilievo ancora maggiore potrebbe avere la previsione, per le operazioni superiori ad una determinata soglia (p.e. 500 euro), dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti IVA (c.d. operazioni *B2B*) analogamente a quanto da tempo avviene per le spese di manutenzione edilizia e per gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di contenere il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate, la cui rilevanza e gravità sono ben note, raccordando sul piano temporale una parte significativa del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente.

Quanto all'insostituibile azione demandata all'amministrazione fiscale, sia in termini di capacità di controllo successivo delle posizioni fiscali sia, soprattutto, in termini di assistenza all'adempimento, va sottolineata l'esigenza di un suo potenziamento dimensionale e qualitativo. Nel solco delle iniziative già avviate da alcuni anni con le dichiarazioni precompilate e le comunicazioni per favorire la *compliance* e la correzione tempestiva degli errori e delle incongruenze, è utile sviluppare una capacità di informazione e di dialogo preventivo con i contribuenti, mettendo a loro disposizione prima dell'adempimento tutti gli elementi conoscitivi di cui l'amministrazione medesima dispone attraverso le banche dati e, in primo luogo, i dati finanziari, economici e strutturali concernenti l'attività svolta.

Si tratta, in sostanza, di realizzare compiutamente una strategia articolata nella quale utilizzare, insieme ai più tradizionali strumenti di controllo *ex post*, un moderno

approccio collaborativo dell'amministrazione basato sull'uso tempestivo delle banche dati e sulla capacità di dialogo con il contribuente mediante l'utilizzo di tutte le tecnologie disponibili, a partire da quella telematica.

LE SPESE FISCALI: TRA INFORMAZIONE E VALUTAZIONI

SOMMARIO E CONCLUSIONI

Il tema delle agevolazioni tributarie è all'attenzione degli studiosi e degli attori politici da diversi decenni, inizialmente con maggiore riguardo alla trasparenza e all'efficienza del sistema tributario, in tempi più recenti nella prospettiva di una loro abolizione ai fini del recupero del gettito. A dispetto di tanta attenzione, non c'è unanimità né sull'identificazione e sulle caratteristiche dei report che dovrebbero favorire la trasparenza, né sugli effetti e le possibilità di riforma delle agevolazioni fiscali. Per quanto riguarda l'identificazione di una spesa fiscale, il nodo è relativo all'alternativa tra *benchmark* di tipo teorico o a un *benchmark* identificato con la legislazione in vigore. Nel primo caso la *tax expenditure* si individua come elemento di deviazione dal modello ideale di tassazione, mentre nel secondo si individua come distacco dallo standard di tassazione in vigore. È bene evidente come entrambe le strade siano estremamente accidentate: il modello teorico di riferimento non è infatti unico e invariante nel tempo e i paesi possono fare scelte diverse. Allo stesso modo, identificare qual è il modello standard vigente e quali sono gli elementi che se ne distaccano è un esercizio che difficilmente trova concordi gli studiosi. La comparazione internazionale delle *tax expenditure*, anche per le eterogeneità presenti nei metodi di quantificazione e classificazione, è dunque potenziale fonte di equivoci ed estremamente difficoltosa. Alcuni elementi comuni sono comunque rintracciabili in tutte le esperienze dei paesi sviluppati: nonostante i rapporti annuali siano ormai assurti a principio fondamentale per le buone pratiche del processo di bilancio, le agevolazioni fiscali tendono ad aumentare di anno in anno e risulta sempre molto difficile limitarne il numero o rimuoverle, anche in periodi di necessità di consolidamento dei conti pubblici. L'analisi della situazione specifica italiana ricalca queste tendenze generali. Il tema delle agevolazioni fiscali è stato portato all'attenzione degli studiosi sin dai primi decenni della formazione dello Stato italiano e nella riforma tributaria degli anni Settanta la limitazione e la rimozione dei regimi fiscali di favore veniva considerato un caposaldo essenziale, purtroppo disatteso. Diversi censimenti si sono susseguiti dopo la riforma – il più importante a inizio anni Novanta – ma è solo con la riforma della contabilità pubblica della 196/2009, nel quadro del crescente coordinamento europeo sul piano delle procedure di bilancio, che è diventato obbligatorio allegare al bilancio il censimento annuale sulle spese fiscali. Anche in Italia dunque la trasparenza è stata aumentata con il fine di porre un argine al proliferare dei trattamenti tributari di favore che, tuttavia, sono continuati inesorabilmente ad aumentare di numero e di importo. L'ultimo rapporto individua 533 spese fiscali erariali per un ammontare orientativo di 62 miliardi di euro, per le quali si evidenzia, peraltro, una elevatissima frammentarietà. Sono infatti solo 13 le spese fiscali con un costo stimato superiore al miliardo, per un ammontare di 42 miliardi, pari al 67 per cento del valore totale. Questo sottoinsieme è costituito in larga parte da norme agevolative dell'IRPEF e in particolare da agevolazioni legate al possesso di una abitazione. Per circa il 65 per cento dei provvedimenti, invece, il costo è o molto contenuto (comunque inferiore ai 10 milioni di euro) o estremamente difficile da quantificare. L'effetto distributivo di queste agevolazioni legate al possesso di una abitazione è tendenzialmente regressivo, in particolare per quelle agevolazioni legate alle ristrutturazioni e all'efficientamento energetico.

La possibilità che i trattamenti fiscali agevolati si sovrappongano a misure di spesa per i medesimi obiettivi pone problemi di efficienza. Nel Rapporto sulle spese fiscali per il 2020 la potenziale sovrapposizione è stata indagata in modo specifico, ma essa è stata riscontrata solo nel 10 per cento dei casi. A titolo di esempio, è stata analizzata la politica per favorire la diffusione dell'iscrizione agli asili nido che vede la coesistenza di detrazioni fiscali e sussidi monetari alle famiglie a cui può essere aggiunta la spesa pubblica direttamente sostenuta dai comuni per il funzionamento degli asili comunali. Anche in questo caso si può verificare un effetto distributivo non omogeneo, almeno sul piano territoriale, visto che l'offerta di asili nido è fortemente differenziata tra le regioni italiane.

Le agevolazioni per le imprese, che si sono susseguite senza soluzione di continuità negli ultimi decenni, sono state in maggioranza focalizzate sulla riduzione del costo d'uso del capitale per spingere la spesa di investimento materiale o immateriale. Negli ultimi anni, anche in relazione ai crescenti vincoli posti dalle normative sugli Aiuti di Stato, alla selettività degli aiuti è subentrata una visione orizzontale che, se da un lato ha permesso di abbattere i costi di implementazione, dall'altro, ha sollevato dubbi sull'efficacia di interventi attuati con l'automatismo delle agevolazioni fiscali. Le analisi empiriche sulla valutazione di efficacia delle agevolazioni fiscali sono in realtà molto ridotte, sia per la difficoltà di stimare con precisione l'addizionalità o gli effetti anticipazione messi in moto dall'agevolazione, sia per la difficoltà di reperire dati adeguati. Nello stesso tempo, le caratteristiche specifiche delle agevolazioni alle imprese sollevano anche un problema relativo alla portata informativa dei censimenti delle spese fiscali: la distanza temporale tra le stime *ex ante*, su cui si basano i rapporti, e l'emersione di dati circa le scelte delle imprese impedisce di avere un quadro tempestivo sui costi delle agevolazioni fiscali.

L'insieme di queste considerazioni rende dunque urgente una riflessione sull'architettura che attualmente presiede all'analisi sulle agevolazioni fiscali. All'aumento della trasparenza, che con il Rapporto annuale riporta il tema delle agevolazioni al centro del dibattito politico della sessione autunnale di bilancio, non è seguita una riduzione delle nuove spese fiscali, né una riflessione che valuti efficacia ed effetti distributivi, comunque preliminare a qualsiasi progetto di riforma. Permane, al contrario, il dibattito su quale singola spesa fiscale possa essere abolita per recuperare maggiore gettito, senza un ridisegno complessivo dei tributi o degli obiettivi delle agevolazioni.

LE SPESE FISCALI: DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONI

1. Le agevolazioni erogate al sistema economico attraverso il sistema fiscale – comunemente note come agevolazioni tributarie, spese fiscali o trattamenti tributari differenziati - hanno oramai assunto nella documentazione di finanza pubblica e nella letteratura economica e giuridica una individuazione abbastanza circoscritta. Tuttavia, il tema degli aiuti al sistema economico è di per sé di difficile classificazione e permangono sovrapposizioni nelle terminologie e definizioni, anche da ricollegare ai diversi livelli di governo coinvolti. Una prima distinzione può essere operata tra i provvedimenti diretti che hanno un effetto immediato sul bilancio pubblico (come i sussidi monetari o le agevolazioni fiscali, che implicano un minore gettito riscosso) e le garanzie, a cui si ricollega un effetto sul bilancio incerto nell'ammontare e nel tempo. La distinzione tra gli aiuti diretti e agevolazioni fiscali non sempre è chiara: da un lato, agevolazioni fiscali e

sussidi possono coesistere anche nell'ambito delle stesse finalità di policy, dall'altro, alcune agevolazioni tributarie – in particolare i crediti di imposta - trovano esplicita registrazione nella sezione delle spese del bilancio dello Stato, come i sussidi effettivamente erogati.

È comunque un fatto che sia le definizioni sia le caratteristiche dei report che censiscono le agevolazioni fiscali risentono dell'ottica con cui si affronta questo tema. In termini generali si può affermare che la classificazione e il controllo delle spese fiscali vengono effettuate considerando che la loro espansione porti più aspetti negativi che positivi. In particolare, si possono richiamare i seguenti principali aspetti:

Trasparenza: le agevolazioni sono difficilmente rintracciabili nel bilancio dello Stato, ma sottraggono risorse alla collettività. I programmi perseguiti con le agevolazioni non sempre sono chiaramente esplicitati e quantificati e i beneficiari effettivi e gli impatti non sono facili da valutare. In assenza di trasparenza si riduce *l'accountability* della gestione del bilancio.

Equità: l'uso delle agevolazioni fiscali pone problemi di equità orizzontale tra contribuenti che, a parità di capacità contributiva, hanno diverse aliquote effettive e anche di equità verticale, perché in molti casi le agevolazioni tributarie tendono a favorire i redditi alti o comunque coloro che sono fiscalmente capienti.

Efficacia ed efficienza: implicita nell'idea di spesa fiscale c'è la promozione di una scelta del contribuente che si ritiene proficua per l'intera società. Valutare se gli incentivi portino effettivamente attività addizionali o premino invece scelte che sarebbero state comunque intraprese è un problema centrale che deve essere affrontato con tecniche specifiche. Dal punto di vista dell'efficienza può essere presa in considerazione anche la possibilità che, in alcuni casi, un intervento pubblico attraverso una agevolazione fiscale dia maggiore spazio alle preferenze individuali. Nello stesso tempo però, soprattutto in relazione a prestazioni di welfare state, alla maggior libertà di scelta potrebbe contrapporsi un minore sfruttamento di economie di scala. L'efficienza implica comunque anche una generale minimizzazione delle risorse impiegate per raggiungere l'obiettivo di policy e da questo punto di vista l'uso delle agevolazioni fiscali dovrebbe comportare un minor costo amministrativo per la sua gestione e un minor rischio di allocazioni non proprie.

Rendita politica e vulnerabilità ai gruppi di pressione: proprio la minore trasparenza dei costi delle agevolazioni fiscali rende conveniente, da un punto di vista politico, l'utilizzo di forme di incentivazione i cui costi siano di difficile individuazione e spesso spalmati nel tempo. Le agevolazioni fiscali consentono di erogare benefici senza aumentare il livello della spesa registrato in bilancio e sono dunque particolarmente appetibili in quei sistemi dove gli obiettivi di finanza pubblica non sono fissati in termini di saldo ma di valori di spesa. Questo meccanismo offre, inoltre, spazi di manovra ai gruppi di pressione che cercano di ottenere ampi benefici con piccole modifiche di norme esistenti.

L'interesse per un censimento sistematico delle spese fiscali nasce dunque in un clima in cui i risultati della *public choice* e della *constitutional political economy* hanno iniziato a evidenziare il ruolo della ricerca della rielezione, o più in generale di rendite politiche, nelle funzioni obiettivo dei poteri legislativi e dei governi. Il censimento delle spese fiscali si pone dunque come un meccanismo di controllo della collettività per porre dei limiti (o legare le mani) all'operato degli agenti politici e governativi. Questa è l'ottica che, a dispetto dei molti interventi, ha sostanzialmente permeato i monitoraggi delle spese fiscali nei paesi sviluppati. La mera elencazione dei provvedimenti e i tentativi di

quantificazione del complesso delle risorse hanno infatti prevalso su un'ottica di valutazione in termini di efficacia e di eventuale riforma degli incentivi (ottica che avrebbe bisogno di basi informative e metodologie di analisi che privilegino un approfondimento per grandi temi).

L'individuazione delle spese fiscali

2. Il tema dei trattamenti tributari di favore – o trattamenti tributari differenziati – è già da molto tempo al centro dell'attenzione degli studiosi e delle documentazioni del processo di bilancio. Tuttavia, la questione è stata trattata in campo internazionale in modo molto frammentario e non sono emersi standard o linee guida che rendano effettivamente comparabili le misurazioni tra paesi. Rimane infatti molto elevata la varietà degli approcci, significati e dunque dei perimetri che vengono via via attribuiti all'individuazione dell'oggetto di analisi.

Guardando alle metodologie per l'identificazione delle spese fiscali, è utile operare una prima distinzione teorica tra approccio *indiretto* e *diretto* anche se, come sarà più chiaro procedendo con l'esposizione, i due approcci sono assai poco distinguibili nella pratica.

Nel caso del metodo *indiretto* è il confronto con un *benchmark* che consente di identificare un trattamento fiscale differenziato. Nell'ambito dei metodi indiretti si può inoltre distinguere tra un approccio *globale,* che mira a confrontare le caratteristiche del sistema tributario vigente con le caratteristiche attese in un modello ideale a cui si riferiscono i singoli tributi, e un approccio *specifico*, volto a identificare con approccio positivo le norme che presentino un regime di favore per un segmento ben identificato di prelievi e contribuenti. Più in dettaglio, nell'approccio indiretto la letteratura distingue, per l'identificazione del *benchmark* di riferimento, tre possibilità (Craig e Allan, 2001)[1]:

- *Benchmark "concettuale*": seguendo un approccio normativo viene identificato il disegno ideale di un prelievo, con particolare riferimento alla base imponibile, e si analizzano tutti gli scostamenti dal modello ideale. Utilizzando questo metodo, che quindi necessita della preliminare identificazione di uno specifico modello ideale condiviso, sono inclusi sia i trattamenti di favore verso una specifica categoria di contribuenti, sia, più in generale, il fenomeno dell'erosione, ovvero di una riduzione della base imponibile rispetto a quella ideale del tributo che può anche riguardare in modo trasversale la totalità dei contribuenti.
- *Benchmark legale o giuridico,* che utilizza la legislazione tributaria effettivamente in vigore per definire il *benchmark,* a prescindere da un riferimento ideale preciso, e cerca di identificare gli aspetti che si discostino dalla definizione generale o "normale".
- *Benchmark del sussidio equivalente* che identifica un trattamento tributario di favore solo se questo potrebbe essere ipoteticamente sostituito da un sussidio diretto. Si tratta di una definizione certamente più restrittiva delle precedenti, ma che richiama anche l'aspetto della minore trasparenza di un trattamento tributario di favore rispetto a una corrispondente uscita di bilancio.

Se il modello di *benchmark concettuale* può apparire certamente soddisfacente, la sua applicazione nel concreto si presenta assai difficoltosa. Da un lato, l'individuazione

[1] Allan W. e Craig, J. (2002), *Fiscal Transparency, Tax expenditures, and Processes: an International Perspective,* (N. 34874), Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

di un modello ideale condiviso è tutt'altro che scontata e comunque frutto di giudizi di valore[2], dall'altro, non esiste un modello ideale che non debba adattarsi alle istituzioni e sensibilità dei paesi di riferimento[3], perdendo così il suo ruolo di riferimento immutabile e universale. Al contrario, i modelli reali di prelievo si presentano spesso come realizzazione ibrida di più modelli teorici. L'esempio più noto è quello delle imposte dirette sul reddito il cui riferimento ideale dichiarato è, nella maggior parte dei casi, il modello di Schanz-Haig-Simons[4], o reddito entrata, dove la base imponibile corrisponde alla somma dei consumi potenziali senza che si verifichi una diminuzione di ricchezza fra un periodo e il precedente. La definizione di reddito entrata include tutti i redditi da lavoro, da impresa, da capitale, più eventuali guadagni in conto capitale sulla ricchezza posseduta. In realtà, in molti ordinamenti tributari e in particolare per l'IRPEF in Italia, non solo il modello effettivo è oramai molto lontano dal reddito entrata, ma esistono elementi caratteristici del modello ideale del reddito consumo[5]. Le difficoltà di utilizzare concretamente il metodo indiretto con *benchmark concettuale* hanno portato la maggior parte dei paesi ad utilizzare nella documentazione ufficiale il metodo indiretto con *benchmark legale*[6], ma è chiaro come in questo caso le comparazioni tra paesi risultino nella pratica estremamente difficili.

Nel caso dell'approccio *diretto* sono le caratteristiche delle singole norme fiscali e dei loro effetti attesi che consentono di individuare un trattamento tributario differenziato. In questo caso, come suggerito da Fookes (2009)[7], si procede pragmaticamente con una sorta di *checklist* per decidere se un provvedimento potenzialmente agevolativo può essere classificato come spesa fiscale, anche in relazione alle difficoltà di identificazione del *benchmark*. Secondo Hashimzade et al (2014) con il metodo diretto le spese fiscali potrebbero essere individuate sulla base di 5 caratteristiche specifiche riassunte in questa definizione "Una spesa fiscale è una disposizione della normativa fiscale, motivata da una politica sociale o economica, che riduce o differisce l'obbligo fiscale di un soggetto passivo per aiutare un particolare gruppo di contribuenti o per incoraggiare una particolare attività e potrebbe essere sostituita da un sistema di spese dirette a tal fine. Una spesa fiscale sorge quando il diritto alla riduzione dell'onere fiscale è subordinato al fatto che il soggetto passivo possieda determinate caratteristiche o scelga di intraprendere

[2] In Hashimzade, N., Heady, C., Myles, G. D., Oats, L., Scharf, K., & Yousefi, H. (2014). *The definition, measurement, and evaluation of tax expenditures and tax reliefs*. London: National Audit Office, gli autori sottolineano tra l'altro che il concetto di ottimalità in generale può comprendere diverse combinazioni del criterio di efficienza ed equità del sistema di prelievo.

[3] Si veda ad esempio Alm J., (1996), *What is an "optimal" tax system?, National Tax Journal*, Vol 49 no. 1 (March 1996) pp. 117-33.

[4] Il reddito entrata è noto come modello Schanz-Haig-Simons in omaggio agli economisti Georg von Schanz, Robert M. Haig e Henry C. Simons che separatamente hanno delineato e promosso questa definizione di reddito imponibile tra la fine dell'Ottocento e gli anni trenta del Novecento.

[5] Il riferimento è alla deduzione dei contributi pensionistici dal reddito imponibile e alla tassazione di questi quando trasformati in reddito da pensione.

[6] Tra i Paesi con *benchmark* concettuale si possono ricordare gli Stati Uniti e il Canada anche se i due rapporti periodici statunitensi sulle spese fiscali, quelli del Tesoro e del *Joint Committe on Taxation*, non hanno criteri perfettamente coincidenti e il report del JCT tende ormai a far riferimento a un benchmark legale "Il *Joint Committee* usa il suo discernimento per distinguere tra quelle norme del sistema di tassazione dei redditi che possono essere considerare come parte del sistema normale di tassazione e quelle specifiche norme che possono essere considerate spese fiscali". (JCT (Joint Committee on Taxation) (2017), *Estimates of federal tax expenditures for fiscal years 2016-2020s.* JCX-3-17. Washington, DC: Joint Committee on Taxation p. 2, traduzione dell'autore). Francia, Germania, Italia e Olanda fanno invece riferimento più chiaramente a un *benchmark* legale.

[7] Fookes C., (2009), *Spending through the Tax System: Tax Expenditures*, New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 09/01

o rinunciare ad una determinata azione"[8]. L'approccio diretto può essere considerato più facile da utilizzare e comunicare, ma non è esente da giudizi di valore e dunque solo apparentemente oggettivo[9].

Quale definizione si può dunque trarre dai diversi approcci finalizzati all'identificazione dei trattamenti tributari di favore? La definizione più nota di spesa fiscale, o trattamento tributario differenziato, è quella di Stanley Surrey che conia per primo il termine *tax expenditure "per descrivere quelle particolarità del Sistema di tassazione sul reddito federale che rappresentano una spesa pubblica fatta con il sistema fiscale per raggiungere una varietà di obiettivi economici e sociali […] ed è finalizzata a finalità simili a quelle raggiunte con la spesa o con i prestiti agevolati"*[10]. Questa definizione è rimasta sostanzialmente efficace perché la letteratura ha mostrato avanzamenti più sul lato della stima e delle classificazioni che su quello dell'identificazione generale. Le "spese fiscali" dunque, in deroga al sistema tributario di riferimento, rappresentano imposte non riscosse in ragione di un trattamento fiscale specifico o preferenziale di determinati contribuenti o settori economici. Esse possono assumere molte forme, tra cui agevolazioni (deduzioni dalla base imponibile e crediti di imposta), esclusioni ed esenzioni, aliquote ridotte e differimenti di pagamenti dei tributi. Si tratta dunque di abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative che producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad aumenti di spesa, anche se non sempre nella pratica è possibile ideare un equivalente provvedimento dal lato delle uscite che le possa sostituire.

I metodi di quantificazione

3. La perdita di gettito per la collettività causata dalle spese fiscali può essere valutata secondo diversi criteri, a seconda che sia possibile valutare l'effetto di reazione comportamentale che segue la cancellazione del trattamento tributario di favore. Si distinguono dunque[11]:

Revenue foregone method, ovvero il metodo che quantifica il gettito perso, in seguito all'introduzione del trattamento di favore, in assenza di modifiche nel comportamento dei contribuenti.

---

[8] Hashimzade et al (2014) p.16, traduzione italiana e sottolineature dell'autore, op. cit. Le 5 caratteristiche sono: la spinta di una politica sociale o economica; la riduzione o il differimento dell'obbligo fiscale; il beneficio rivolto a un numero specifico di contribuenti o attività economica; la possibilità di sostituire la disposizione fiscale con una spesa e l'eligibilità condizionata al possesso di determinate caratteristiche o azioni. Queste caratteristiche sono quasi identiche a quelle proposte da Fookes (2009) op. cit. Quest'ultimo sottolineava in aggiunta la necessità di tenere separate – e dunque non classificare come provvedimenti di agevolazione fiscale – quelle norme finalizzate alla semplificazione della riscossione e alla rimozione delle doppie imposizioni.

[9] Un esempio legato alla tassazione degli utili d'impresa può essere d'aiuto. Secondo l'approccio della *check list*, un provvedimento che innalzi il tasso di ammortamento degli investimenti, a disposizione di tutte le imprese, non può essere considerato una spesa fiscale perché non sarebbe diretto a un particolare sottogruppo di contribuenti. Tuttavia, tale norma può rendere l'aliquota d'imposta effettiva sul reddito d'impresa inferiore al livello desiderato per la società, con la maggior parte dei contribuenti che rimarrebbe all'oscuro di questa riduzione dell'onere fiscale.

[10] Surrey S.S. (1970), *Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures*, Harvard Law Review, Vol. 83, No. 4 (Feb., 1970), pp. 705-738, p. 706. Traduzione dell'autore. Stanley Surrey era *Tax Policy Analyst* presso il dipartimento del Tesoro e coniò per primo l'espressione *tax expenditure*. A lui si deve il primo report pubblicato dall'Amministrazione Staunitense, ovvero l'"*Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances for the fiscal year ended June 30"*, 1968.

[11] Questa distinzione tra i metodi di valutazione rispecchia le tradizionali analisi di incidenza delle imposte che si distinguono in assoluta, differenziale e di bilancio in pareggio.

Revenue gain method, che valuta l'aumento di gettito in seguito alla rimozione dell'incentivo, tenendo in considerazione il comportamento degli agenti;

Outlay equivalent method, ovvero il metodo della spesa equivalente, che quantifica l'esborso monetario diretto che potrebbe sostituire l'agevolazione fiscale, assumendo invarianza nei comportamenti (adottato in Germania).

Il *revenue foregone method* risulta il sistema più semplice perché non richiede ipotesi sulle reazioni dei soggetti, ovvero stime delle elasticità di domanda e offerta. Il metodo è tuttavia quello che più sovrastima il gettito che si potrebbe recuperare da una abolizione dei trattamenti di favore perché oltre a non considerare le reazioni comportamentali – tra cui l'evasione - trascura le interazioni tra tributi[12]. Anche l'equivalenza del sussidio in termini di spesa, d'altronde, necessita di diverse ipotesi in merito alla percezione effettiva dell'aiuto, agli effetti micro, macro e di equità del sistema di finanza pubblica, dal momento che risulta, di fatto, impossibile disegnare un programma di spesa che sia esattamente equivalente ad una *tax expenditure* in termini di effetti sulle convenienze dei singoli agenti economici (De Simone e Di Majo, 2017)[13]. Il *revenue foregone method* risulta il sistema più utilizzato nei paesi dove esistono rapporti di analisi delle spese fiscali ma, a causa delle difficoltà di valutare le interazioni tra le diverse norme di tipo agevolativo; in genere anche seguendo questo metodo non si procede a calcolare i totali somma dei singoli provvedimenti[14]. Per quanto riguarda la quantificazione delle *tax expenditure*, inoltre, rilevano le definizioni di cassa e competenza e le tipologie di dati (dichiarazioni fiscali, contabilità nazionale, *survey* microdati) e di modelli utilizzati (macro, microsimulazioni, modelli ad equilibrio generale o *agent based*) per la quantificazione. Infine, è molto rilevante per l'analisi un approccio di stima differenziale o per *stock*. Nel primo caso si privilegia l'ottica di controllare il numero e il flusso di nuovi provvedimenti agevolativi, che spesso vengono considerati completamente slegati fra loro. Se si privilegia il concetto di *stock*, si cerca invece di considerare la stratificazione dei benefici che si sono accumulati negli anni per una certa finalità o rivolti a una particolare platea, anche se questo tipo di quantificazione può non essere esente da limitazioni e ipotesi semplificatrici.

I sistemi di classificazione

4. Data l'ampiezza e l'eterogeneità dei trattamenti tributari di favore, criteri di classificazione che rispondano a diverse prospettive sono estremamente importanti. Su questo fronte, nonostante quanto raccomandato in sede OCSE, ogni paese continua ad adottare criteri differenti.

Una prima classificazione fa riferimento al tipo di imposta per cui è previsto il trattamento di favore, con distinzione tra dirette e indirette fino all'indicazione del tipo di

[12] Ad esempio, in presenza di una riduzione di una agevolazione che aumenta le imposte e riduce il reddito disponibile si assocerà una riduzione dei consumi e dunque del gettito IVA. Per un esempio numerico si veda Villela, Luiz; Lemgruber, Andrea; Jorratt, Michael, 2010, *Tax expenditure budgets concepts and challenges for implementation, Inter-American Development Bank Working Paper Series*, No. IDB-WP-131.

[13] De Simone E., Di Majo A., (2017), *Le spese fiscali (tax expenditures): definizioni e valutazioni*, in Cristofaro A., *Fisco e agricoltura: una difficile convivenza*, Associazione Alessandro Bartola, Collana Economia Applicata

[14] In particolare, la valutazione dei singoli provvedimenti viene fatta in un'ottica di equilibrio parziale, ovvero secondo la logica del *ceteris paribus*, e dunque la somma delle singole valutazioni non corrisponde alla valutazione totale. Si veda Burman L. E., Geissler, C., Toder E. J., (2008), *How Big Are Total Individual Income Tax Expenditures, and Who Benefits from Them?"* American Economic Review, 98 (2): 79-83

tributo. Nonostante tutti i trattamenti agevolativi pongano problemi di equità e di efficienza, è ovvio che forme di esenzione da prelievi progressivi concentrate in pochi beneficiari possono comportare una violazione ancor più netta dell'equità orizzontale. Altra distinzione importante è relativa al meccanismo con cui viene realizzata l'agevolazione tributaria e a questo proposito si possono distinguere:

- esenzione o applicazione di aliquota zero (per certi contribuenti, redditi o settori);
- deduzione dal reddito (*tax deduction*);
- detrazione o credito di imposta dall'imposta dovuta, che può essere rimborsabile o non rimborsabile in caso di incapienza;
- rimborso (*rebate e refund*) di imposta al contribuente;
- aliquota preferenziale o ridotta rispetto al *benchmark* oppure sovrattassa, ovvero applicazione di una sovraimposta che costituisce una *tax expediture negativa*, in quanto aumenta il gettito;
- misure che consentono il *deferral* (rinvio) dell'imposta rispetto alle scadenze usuali.

Per quanto riguarda la classificazione degli obiettivi di spesa bisognerebbe distinguere tra classificazioni che seguono le articolazioni della spesa pubblica, ovvero le categorie già presenti nei bilanci, e classificazioni finalizzate a identificare gli obiettivi di policy, dunque più vicine all'idea di *accountability* politica. Non in tutti i *report* nazionali questa distinzione è attuata chiaramente come nel caso del Canada, dove le classificazioni seguono entrambi i filoni. Per la maggioranza dei paesi i report ufficiali utilizzano una classificazione delle finalità delle *tax expenditure* che si avvicina alle funzioni della spesa pubblica (classificazione COFOG). OCSE (2010)[15] suggerisce una divisione in 14 categorie dove, accanto alle tradizionali voci che richiamano i grandi obiettivi legati alla povertà, al welfare state (istruzione, sanità, casa) o alla ricerca scientifica, compaiono categorie di interventi molto più specifici come quelli legati alle donazioni di beneficienza[16]. Il Rapporto sulle *tax expenditure* del Dipartimento del Tesoro statunitense utilizza 17 voci di classificazione che spaziano dalla Difesa nazionale agli aiuti ai livelli inferiori di governo. Il Rapporto Ceriani[17], dato il più ampio obbiettivo di considerare anche gli elementi di erosione del sistema tributario, ha utilizzato una classificazione in 14 categorie dove, oltre ai tradizionali obiettivi della funzione di spesa, come gli interventi di *welfare state* e la tutela dell'ambiente, sono considerate anche finalità di tecnica tributaria come nel caso delle "misure che evitano le doppie imposizioni" o le "misure funzionali al rispetto dei principi costituzionali".

Ulteriore classificazione attiene ai beneficiari della norma di tipo agevolativo. Oltre alla distinzione per tipologia di beneficiario (famiglie e imprese, con eventuale indicazione specifica per società e piccole e medie imprese) è di particolare importanza identificare il numero di beneficiari ed eventualmente l'importo medio del beneficio. Proprio sull'importo totale e medio stimato è possibile impostare ulteriori categorizzazioni dei trattamenti differenziati, anche in base al contributo che la loro eventuale rimodulazione potrebbe dare al gettito.

---

[15] OCSE (2010), *Tax Expenditures in OECD Countries*, Paris: OCSE.

[16] Le 13 categorie generali, più una di chiusura residuale, identificate dall'OCSE sono: *low-income (non-work-related); make work pay; retirement; employee benefits (non-health, non-retirement); education; health; housing; general business and investment; research and development; specific industry supports; capital income relief; intergovernmental relations; charity; other.*

[17] Commissione Ceriani Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) (2011), *Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale*, Roma: MEF.

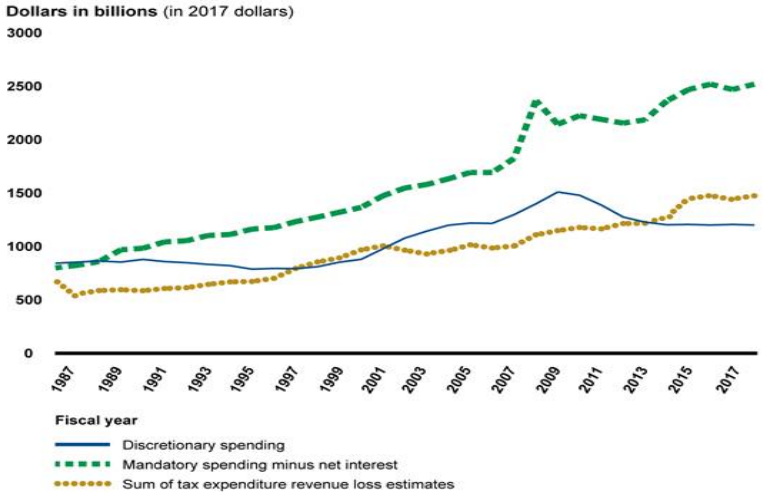
Infine, nell'esperienza australiana, si aggiunge un'ulteriore classificazione legata al rischio, che segnala in particolare i casi di difficile quantificazione o identificazione della platea di beneficiari.

TENDENZE INTERNAZIONALI

5. Nonostante a livello internazionale e in particolare negli Stati Uniti l'analisi sistematica delle *tax expenditure* abbia compiuto 50 anni, non è possibile identificare, a dispetto dei molti progetti di abolizione o sfoltimento, una diminuzione del peso dei trattamenti tributari differenziati a livello federale o dei singoli stati. Come è evidente dalla già discussa eterogeneità e labilità dei criteri di classificazione, la comparazione internazionale di questo fenomeno è nella generalità dei casi estremamente difficile. A livello generale, la figura 1 riporta la serie storica, in miliardi di dollari 2017, delle perdite di gettito attribuibili alle *tax expenditure* e della spesa pubblica obbligatoria e discrezionale negli Stati Uniti. Come si può vedere le spese discrezionali evidenziano, dopo la crisi finanziaria, un andamento decrescente, mentre la rilevanza della perdita di gettito delle spese fiscali[18] e la serie delle spese obbligatorie rimangono in crescita.

GRAFICO 1

TAX EXPENDITURE E SPESA PUBBLICA OBBLIGATORIA E DISCREZIONALE (MILIARDI DI DOLLARI 2017)



Fonte: *Government Accountability Office* (www.gao.gov)

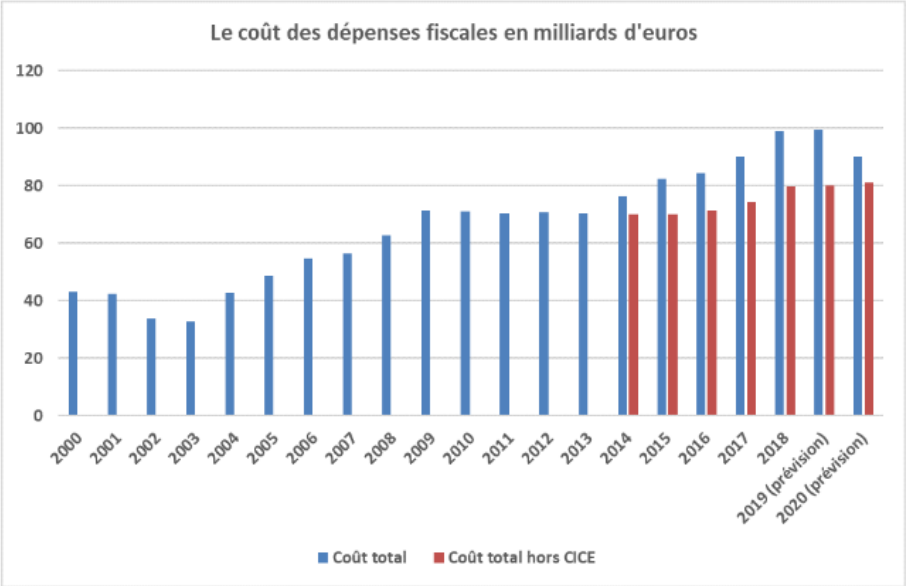
Va sottolineato che l'analisi delle *tax expenditure*, annualmente condotta dal Tesoro e dal *Joint Committe on Taxation* considera solo le imposte sul reddito (sulle persone fisiche e sui profitti delle società) e trascura dunque tutte le valutazioni dei prelievi indiretti.

[18] Si veda GAO- Government Accountability Office (2016), *Opportunities Exist to Use Budgeting and Agency Performance Processes to Increase Oversight*, GAO-16-622. Il GAO sottolinea che il totale delle spese fiscali riportato nei grafici è puramente indicativo e potrebbe non corrispondere al gettito recuperato in caso di abolizione delle relative norme.

Per quanto riguarda la Francia, la *Cour des Comptes* stima un costo poco inferiore ai 100 miliardi di euro. Come mostra il grafico 2, il costo in termini di gettito è in costante ascesa negli ultimi venti anni, se si eccettua la riduzione dei primi anni duemila e la stabilizzazione di un quinquennio che ha seguito la crisi finanziaria del 2008.

GRAFICO 2

COSTO DELLE SPESE FISCALI IN FRANCIA (MILIARDI CORRENTI)



Source : rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques ; projets de lois de finances de 2011 à 2020 ; dépenses fiscales au format du PLF pour 2020 ; FIPECO.

Fonte: *Cour des Comptes* (2019)

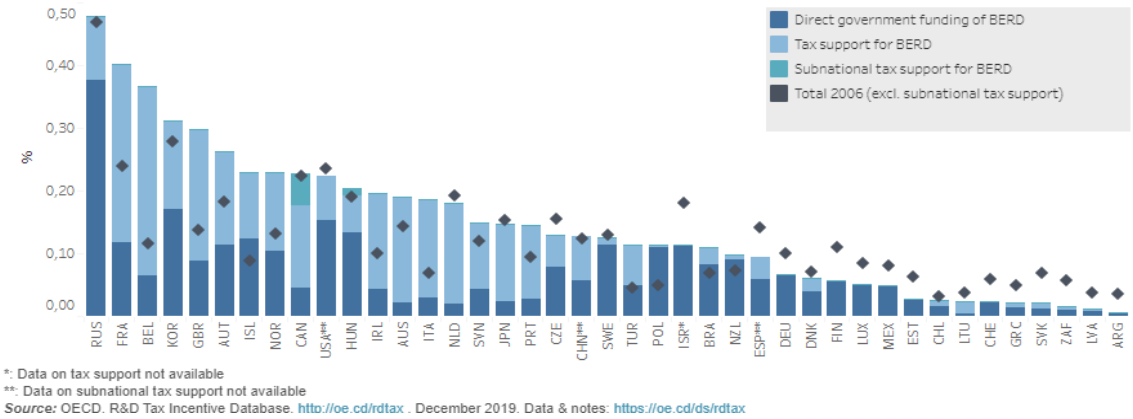
In termini di numero di agevolazioni si assiste ad una lenta crescita negli ultimi anni. Venivano classificati come agevolazioni tributarie 451 provvedimenti nel 2016, di cui 179 presenti da oltre venti anni e 107 impossibili da quantificare, che diventavano 457 nel 2018 e 468 unità per il 2020.

Un attento lavoro di comparazione internazionale è stato recentemente fatto dall'OCSE per gli aiuti finalizzati a promuovere le attività di Ricerca e Sviluppo, considerando sia i sussidi diretti sia le spese fiscali[19]. Si può notare come nella maggior parte dei paesi più avanzati il peso degli aiuti alla ricerca e sviluppo sia superiore allo 0,2 per cento del Pil e la quota è tendenzialmente aumentata nel decennio di riferimento. Nel caso dell'Italia, collocata nella fascia alta per quota di aiuti, le spese fiscali hanno il ruolo cardine sul totale, contando per l'80 per cento del totale.

[19] Si veda Appelt S., Galindo-Rueda F., A. González Cabral, (2019), *Measuring r&d tax support: findings from the new oecd r&d tax incentives database*, Oecd, Paris. Il gruppo di lavoro ha costruito, sulla base di un questionario specifico somministrato alle Agenzie Fiscali nazionali, un database disponibile al link http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm che costituisce la fonte dei Grafici 3 e 4.

GRAFICO 3

AIUTI ALLA RICERCA E SVILUPPO (2006 E 2016). QUOTA SUL PIL DEI SUSSIDI DIRETTI E DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI.

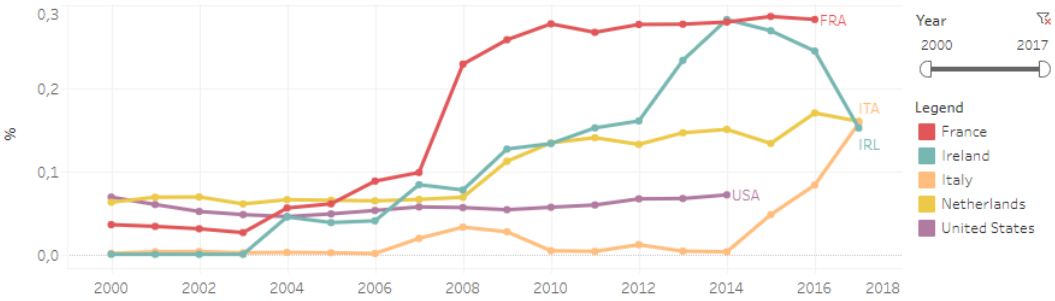


Fonte: OCSE (2019)

L'aiuto dato alle imprese per le attività di ricerca attraverso il sistema fiscale è meglio apprezzabile nel grafico 4 che mostra la serie storica del peso delle agevolazioni sul Pil per alcuni paesi sviluppati, con un processo di convergenza per Italia, Irlanda e Olanda, poco sotto lo 0,2 per cento del Pil.

GRAFICO 4

AIUTI ALLA RICERCA E SVILUPPO (2000-2017): PESO DELLE SPESE FISCALI SUL PIL



Fonte: OCSE (2019)

L'INDIVIDUAZIONE DELLE SPESE FISCALI IN ITALIA

6. La complessità e la frammentazione del sistema di prelievo ha sempre caratterizzato il nostro sistema tributario, tanto che sin dagli anni Sessanta[20] il riordino dei cosiddetti trattamenti di favore, ovvero esenzioni non motivate, è stato individuato come uno dei caposaldi della riforma tributaria dalla commissione Cosciani[21]. L'interesse

[20] Per una evoluzione storica del ruolo delle agevolazioni nella *tax compliance* si veda Manestra (2010), *Per una storia della Tax compliance in Italia*. Quaderni di Economia e Finanza n. 81, Banca d'Italia. In effetti già i lavori propedeutici alla seconda legge di perequazione fiscale della metà degli anni '50 avevano messo in rilievo il dilagare del fenomeno; Botarelli S. (2004), *Tra riforme mancate e riforme attuate: da Vanoni alla riforma degli anni '70*, Quaderni del Dipartimento di Economia n. 434, Università di Siena.
[21] Si tratta della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria istituita nel 1962.

per il censimento delle agevolazioni o spese fiscali è da allora tornato ciclicamente alla ribalta, spesso in congiunzione con periodi di ciclo economico e di finanza pubblica negativi, quando la crisi rende più serrati i confronti orizzontali[22] e aumenta l'attenzione per l'efficacia della spesa.

La riforma fiscale degli anni Settanta, come noto, non è riuscita a dare pienamente attuazione ai suoi principi ispiratori[23] – elaborati in gran parte dalla commissione Cosciani - e, sebbene abbia rivoluzionato l'intero disegno del sistema e le basi imponibili, relativamente al controllo del proliferare delle agevolazioni, stabiliva che: "La materia delle esenzioni, delle agevolazioni e dei regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo sarà regolata in base al criterio generale di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione"[24].

Proprio a partire dalla fine dagli anni Sessanta venne introdotta negli Stati Uniti, su spinta di Stanley S. Surrey[25], la tradizione di evidenziare nell'ambito del budget annuale le norme che potevano essere individuate come regimi agevolativi, proprio ai fini di un aumento della trasparenza di bilancio e con l'implicita finalità di limitare il loro proliferare. In effetti, la riforma del processo di bilancio italiana della fine anni Settanta (legge n. 468/1978), che in via generale poneva maggiore accento sulla programmazione e sul controllo, inserì anche una norma che prevedeva in uno specifico allegato al bilancio dello Stato un elenco delle disposizioni agevolative disposte nell'anno[26]. I trattamenti differenziati di favore furono nuovamente oggetto di progetti di riordino nel 1990 quando il Ministro delle finanze Formica fu promotore di una delega per la revisione delle agevolazioni, che doveva considerare tutte le "esenzioni, agevolazioni tributarie e regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo"[27], individuando un elenco di 370 agevolazioni.

---

[22] I lavori preparatori della riforma misero in evidenza in particolare i riflessi in termini di gettito, ma soprattutto di equità, posti dalle agevolazioni fiscali. "Chi vede altri andare immuni da oneri fiscali senza un giustificato motivo di capacità contributiva o d'altra importanza fondamentale, e vede leso in tal modo il principio dell'universalità dell'imposta, trova una valida giustificazione per creare per sé, illegalmente, quel privilegio che la legge concede ad altri lecitamente" pag. 59 degli Atti della Commissione per la Riforma Tributaria riportati in Bises B. (2014), *Il progetto della Riforma Tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino.

[23] Si veda Bises (2014), op. cit.

[24] L'articolo 42 del decreto prevedeva che "Con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate e cessano di avere applicazione le disposizioni concernenti esenzioni e agevolazioni tributarie, anche sotto forma di regimi fiscali sostitutivi, diverse da quelle considerate nel decreto stesso o in altri decreti emanati in attuazione della legge 9 ottobre 1971, n. 825, comprese le norme che estendono in qualsiasi forma ad altri soggetti e agli atti da essi stipulati il trattamento tributario previsto per lo Stato e per gli atti stipulati dallo Stato". La medesima legge individuò un elenco di agevolazioni o esclusioni dalla base imponibile ammissibili per i loro fini, tra i cui principali possono essere ricordati: l'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche ridotta per enti e società finanziarie, anche a prevalente partecipazione statale; gli interessi, i premi e gli altri frutti dei titoli del debito pubblico e altri titoli di istituzioni pubbliche, e le obbligazioni e titoli similari, i depositi e conti correnti bancari e postali emessi da istituti specializzati nel credito a medio e lungo termine; le collezioni di interesse artistico o culturale per finalità di pubblica utilità; gli immobili di interesse artistico, storico o archeologico Nell'attuazione della riforma si trovavano poi specifiche esenzioni come l'assegno del Presidente della Repubblica; i fabbricati della Santa Sede e i dipendenti di rappresentanze estere; gli immobili di enti pubblici o ad uso culturale; gli enti con finalità di assistenza e beneficenza, o istruzione manifestazioni propagandistiche dei partiti politici; agricoltura; attività di cooperazione; agevolazioni di carattere territoriale, edilizia economica e popolare, danni di guerra.

[25] Si veda Surrey (1970), op.cit.

[26] Si tratta del comma 4-*quater* dell'articolo 2, dove si prevedeva che nelle note preliminari allo stato di previsione dell'entrata ci fosse un elenco delle "disposizioni normative introdotte nell'anno recanti esenzioni o riduzioni del prelievo con indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti, delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti".

[27] La legge n. 408/1990 all'articolo 17 specifica i due criteri 1) "le esenzioni, le agevolazioni ed i regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo dovranno essere sostituiti con autorizzazioni di spesa … da determinare sulla base di parametri, legati alla dimensione economica dei soggetti destinatari delle agevolazioni"; e 2) "le esenzioni, le agevolazioni ed i regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo attualmente esistenti potranno essere in tutto o in parte mantenuti solo se le finalità per le quali essi sono stati previsti dalla legislazione risultano, alla data di entrata in vigore

Nello stesso periodo venne stilato un censimento di quelle norme che rispecchiavano il più generale concetto di trattamento tributario differenziato, ovvero di quei provvedimenti per i quali era possibile individuare "un aspetto derogatorio di tipo agevolativo" (Di Majo et al., 1991, p. 42) e che individuava 825 casi (tavola 1)[28]. Per il complesso delle 825 spese fiscali era stimato un costo di oltre 95 mila miliardi di lire, pari a oltre 49 miliardi di euro di valore nominale[29].

TAVOLA 1

CENSIMENTO DELLE AGEVOLAZIONI DEL 1991

Totale misure	825	100.0%
Imposte dirette	286	34.7%
imposte sul reddito	*171*	*59.7*
imposte sulle società	*115*	*40.5*
Imposte indirette	539	65.3%
Iva	*87*	*10.5%*

Fonte: Di Majo et al (1991)

La legge n. 94 del 1997 è intervenuta sulla 468/1978 prevedendo che la nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata illustrasse, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle *nuove* disposizioni che hanno introdotto nell'esercizio esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, specificando anche la natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Si trattava dunque di una disposizione finalizzata ad evidenziare le nuove spese fiscali introdotte in sede di manovra annuale, senza fotografare il complesso delle norme vigenti.

L'insorgenza della crisi finanziaria e la tendenza al consolidamento fiscale ravvivarono l'interesse[30] per un censimento delle agevolazioni fiscali, tanto da ribadire, nell'ambito del riordino complessivo della contabilità pubblica operato con legge n. 196/2009, l'inclusione di un elenco di tutte le misure agevolative di "qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore" nella nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del bilancio annuale dello Stato. Nel 2011 la produzione di regolamenti europei noti come *Six Pack*[31] ha nuovamente puntato sull'analisi delle agevolazioni fiscali, anche ipotizzando una loro sostanziale eliminazione ai fini del consolidamento del bilancio. Il contenuto del censimento delle spese fiscali venne dunque ampliato anche con la proiezione triennale e il relativo elenco pubblicato a partire dal bilancio per il 2011, con l'individuazione di 242 voci di spesa fiscale riferite al solo bilancio dello Stato e un approccio di *benchmark legale* centrato su un'ottica di valutazione *ex ante*. L'ottica è dunque quella di incrementare la trasparenza dei conti e del processo di approvazione del bilancio più che quella di valutare quali siano gli interventi efficaci e quali quelli da abolire.

della presente legge, tuttora sussistenti e conformi a specifici indirizzi di natura costituzionale o a specifici obiettivi di politica economica, sociale o culturale compatibili con gli indirizzi della Comunità economica europea".

[28] Di Majo, A., Gastaldi F., Liberati P., Pedone A., Peleggi G. e Tutino S. (1991), *Agevolazioni Fiscali: se ne può fare a meno?*, Rapporto CER (Centro Europa Ricerche) n. 6, Roma: Veutro Editore.

[29] Si veda a questo proposito Di Majo et al (1991), op.cit.

[30] Nel frattempo, legge 23 dicembre 1996 n. 662 ha istituito la Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, che ha espresso pareri sui vari tentativi di riordino.

[31] Si tratta in particolare della Direttiva del Consiglio 2011/85/EU che prevede all'articolo 14 l'obbligo per i paesi membri di pubblicare a partire dal 2014 un rapporto gli effetti sul gettito delle *tax expenditures* anche ai fini di una loro rimozione ai fini di consolidamento dei bilanci pubblici.

Su questa spinta, la commissione di studio sull'erosione fiscale presieduta da Ceriani ha provveduto a fornire un nuovo elenco di norme che avessero anche ad oggetto misure agevolative – il cd. "rapporto Ceriani" - con l'obiettivo di fornire nuovi criteri per tracciare il perimetro tra il disegno generale del tributo ed esenzioni, agevolazioni e regimi sostitutivi di favore. L'elenco della commissione Ceriani, che aveva l'obiettivo di valutare anche l'erosione fiscale, allargava notevolmente il numero delle misure di favore rispetto a quanto allegato al bilancio dello Stato in ottemperanza alla legge 196/2009. In questo caso il mandato, collegato a una ipotesi di riforma tributaria ampia, aveva, da un lato, posto particolare attenzione a confrontare base imponibile effettiva e base imponibile ideale, e dunque potenziale, dall'altro, a porre l'accento sull'efficacia delle spese fiscali, focalizzandosi dove possibile su una valutazione *ex post*. Il riferimento alla base imponibile ideale, includendo tutti gli scostamenti rispetto al modello Schanz-Haig-Simons, allarga considerevolmente il perimetro delle misure da censire: vengono dunque considerati 720 provvedimenti agevolativi per un costo totale di 253 miliardi di euro[32]. A questo elenco molto ampio si arriva sia considerando norme di erosione con riferimento alla base ideale del reddito entrata per la tassazione diretta (dunque sono inclusi i regimi sostitutivi sulle attività finanziarie ma anche le deduzioni dei contributi sociali sui redditi da lavoro dipendente), sia l'"ideale" imposta sul valore aggiunto ad aliquota unica, ovvero secondo l'aliquota standard prevista dalla normativa europea. I tre elementi citati erano stati valutati in circa 55 miliardi, pari al 10 per cento della stima complessiva.

A prescindere dalla lunghezza dell'elenco e dalla difficoltà di pervenire a un modello ideale condiviso che guidi dunque il perimetro del censimento, il rapporto Ceriani ha il merito di aver proceduto ad una valutazione approfondita di un consistente gruppo di agevolazioni per fornire tutti gli elementi per il giudizio politico relativo alla opportunità di mantenere o abolire una particolare norma agevolativa.

Un confronto tra le scelte della commissione Ceriani e quelle adottate nel periodo 2011-2015 per la nota integrativa del progetto di legge di bilancio dello Stato porta ad evidenziare che più del 60 per cento della differenza tra i due censimenti era da ricondurre alla differenza di *benchmark*. Delle 720 misure elencate nel rapporto Ceriani, infatti, 269 sono state incluse anche nell'allegato al bilancio dello Stato per il 2015. Tra le misure residuali oltre 130 misure sono relative ad imposte locali, alcune decine sono quelle cessate o introdotte successivamente al 2011 (35) e il resto è relativo alla differente definizione di *benchmark*.

Va dunque sottolineato che, a prescindere dalle differenze metodologiche adottate nei due censimenti, la base normativa che inquadrava il resoconto annuale sulle spese fiscali, secondo la formulazione iniziale della legge 196/2009, mancava sia di una efficace collocazione nell'ambito del processo di bilancio sia di una chiara spinta alla valutazione dell'efficacia di questi strumenti di policy e ad un indirizzo di riforma.

Per questo è intervenuto il decreto attuativo 160/2015[33] della delega fiscale 23/2014 per riformulare la 196/2009 in merito al "Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio" (art. 1 del d.lgs. n. 160/2015)[34]. La nuova

[32] Va sottolineato che la Commissione Ceriani ha considerato, oltre ai tributi erariali, anche a quelli il cui incasso alimenta i bilanci dei livelli inferiori di governo, come IRAP e ICI, per un totale di 133 provvedimenti agevolativi.

[33] In particolare, l'art. 1 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione dell'articolo 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (legge delega sulla riforma tributaria) prevede che all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia inserito il comma 11-*bis* che specifica i contenuti del Rapporto e istituisce la Commissione per la redazione del Rapporto.

[34] L'articolo 5-*bis*. della legge 196/2009 prevede specificamente che "*La Nota di aggiornamento di cui al comma 1 è corredata altresì da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o*

formulazione ha l'obiettivo di inserire in modo organico il monitoraggio delle spese fiscali all'interno del processo di bilancio al fine di rendere possibile una costante azione di riforma. A tal fine, viene prevista la redazione di un Rapporto annuale sulle spese fiscali, da redigere con l'ausilio di una specifica commissione tecnica, confermandone la collocazione come allegato allo stato di previsione dell'entrata. Il nuovo monitoraggio deve individuare le spese fiscali valutandone gli effetti finanziari prendendo a riferimento "modelli economici standard di tassazione", e deve effettuare "confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità", nonché analizzare "gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale". Per quanto l'attuale formulazione della legge 196/2009 richieda un quadro notevolmente più ricco rispetto al passato, non risolve molti margini di incertezza già illustrati e ben evidenziati dalla letteratura. Il riferimento ai modelli economici standard e alle ricadute sul contesto sociale, si presenta infatti ancora non sufficientemente delineato.

Secondo la normativa, il Rapporto sulle spese fiscali dovrebbe costituire la base informativa di un Rapporto Programmatico annuale da inserire nella la Nota di aggiornamento al DEF (NADEF), dove dovrebbero essere esplicitati gli indirizzi per disegnare interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali. La manovra di bilancio, infine, dovrebbe esplicitare le misure di dettaglio per procedere alla revisione. La sequenza temporale evidenziata non appare tuttavia completamente soddisfacente. Come già messo in evidenza dalla stessa Commissione e da diversi commentatori[35], il Rapporto Programmatico contenuto nella NADEF precede temporalmente la redazione del Rapporto Annuale e si deve basare dunque su informazioni non aggiornate (di poco meno di un anno prima) che non contengono, ad esempio, le variazioni introdotte con la precedente manovra di bilancio.

La Commissione per la Redazione del Rapporto annuale sulle spese fiscali ha scelto di riferirsi al concetto di *benchmark legale*, ovvero di provare a differenziare i provvedimenti che costituiscono un elemento di strutturale del tributo[36], da quelli che rappresentino un allontanamento o un beneficio per una platea ristretta di beneficiari. In questo quadro sono stati esclusi quegli elementi che:

- costituivano elementi costitutivi del disegno della progressività (come ad esempio le detrazioni per lavoro dipendente) e del rispetto dei principi costituzionali;
- rispecchiavano scelte generali consolidate sulle basi imponibili o sulle aliquote (come il regime sostitutivo delle attività finanziarie, introdotto sin dalla riforma tributaria

riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Nell'indicazione degli interventi di cui al precedente periodo resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma."

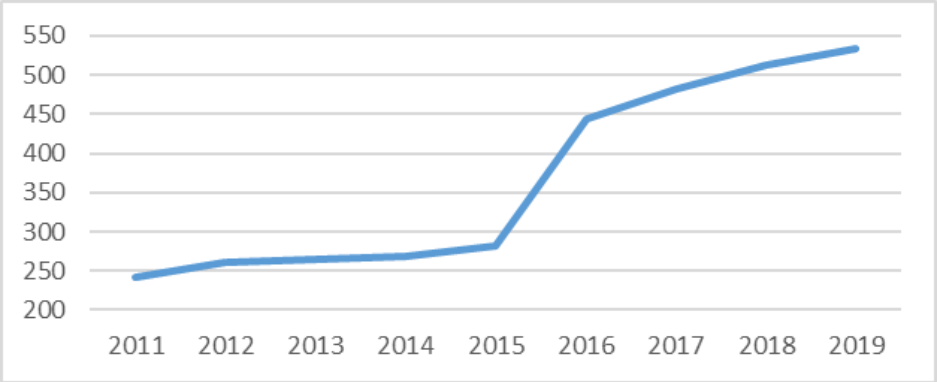
[35] Si veda ad esempio Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale*, Commissione 6a Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, 21 luglio 2015 e Corte dei conti (2016) Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica.

[36] La Commissione si è basata per quanto possibile su relazioni di accompagnamento e altri documenti ufficiali per evincere gli elementi di sistematicità del tributo seguendo le giustificazioni da parte del legislatore. Commissione per la redazione del Rapporto sulle spese fiscali (vari anni), Rapporti Annuali, allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato. Corte dei conti (vari anni), Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Roma: Corte dei conti.

degli anni Settanta, o l'articolazione delle aliquote IVA su un livello di aliquota ridotta e super ridotta)[37];
- rispecchiavano vincoli di trattati internazionali (ad esempio le esenzioni e l'aliquota zero sulle esportazioni dell'IVA).

GRAFICO 5

EVOLUZIONE DEI CENSIMENTI DELLE SPESE FISCALI PER ANNO DI REDAZIONE DEL RAPPORTO
(numero; solo misure erariali)



N.B.: Tra il 2015 e il 2016 *break* strutturale dovuto alla modifica della legge 196/2009
Fonte: allegati al disegno di legge di bilancio, vari anni

Questa delimitazione del perimetro ha portato comunque ad individuare sin dal 2016 oltre 400 misure erariali (444 per il Rapporto allegato alla legge di Bilancio per il 2017) e 160/180 misure relative agli enti inferiori di governo. Il grafico 5 illustra la crescita del numero di spese fiscali evidenziate nei rapporti che si sono susseguiti come note integrative al bilancio dello Stato. A parte il *break* strutturale dovuto al cambio di formulazione della 196/2009 tra il 2015 e il 2016, la tendenza vede comunque – a dispetto dei numerosi progetti di riforma - un incessante incremento annuale delle misure con le nuove che superano inevitabilmente il numero delle misure cessate.

Sul lato della sistematizzazione delle voci, il Rapporto della Commissione ha scelto una classificazione delle spese fiscali per missione, che serve in primo luogo a ricollegarsi al confronto con "programmi di spesa destinati alle medesime finalità" e al confronto con le classificazioni internazionali per funzioni di governo. Sono poi stati aggiunti: le specificazioni richieste dalla legge (come l'indicazione specifica delle norme vigenti da più di 5 anni), le modalità tecniche dell'agevolazione, il tipo di tributo, le categorie di beneficiari che però presentano diversi elementi di sfocatura[38]. Per quanto concerne la quantificazione, la scelta è caduta sul *revenue foregone method*, dunque su una misurazione che non considera, nel valutare il minor gettito ricollegabile alla norma, le possibili reazioni comportamentali a un cambio di normativa e le interazioni con altri

[37] La scelta di non includere il mancato gettito che emerge dall'adozione delle aliquote IVA ridotte e super-ridotte è una di quelle più discusse, anche per la stima del mancato gettito che si aggira intorno a 40 miliardi di euro. Va comunque evidenziato che al primo luglio 2019 solo un paese UE, la Danimarca, adotta una sola aliquota, mentre la maggior parte dei paesi adotta almeno 3 aliquote (Commissione Europea, 2019, *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Taxation and Customs Union). Inoltre, va sottolineato che, se l'adozione di una aliquota uniforme risponde a un design di neutralità del prelievo e dunque di efficienza, l'adozione di aliquote ridotte per i beni caratterizzati da bassa elasticità rispetto al reddito risponde a un'esigenza di moderare la potenziale regressività del prelievo.
[38] La classificazione per tipologia di beneficiari è stata più volte modificata.

tributi. Si può sottolineare che solo per il 60 per cento delle voci è presente una stima sia relativa all'importo del minor gettito, sia al numero di beneficiari[39].

A parte la difficoltà oggettiva di disporre di dati per poter quantificare tutte le misure, la calendarizzazione del Rapporto sulle spese fiscali e i ritardi temporali con cui si manifestano alcuni dati di gettito rendono il contenuto informativo dei Rapporti non sempre adeguato a valutazioni di efficacia. Per le spese fiscali di nuova introduzione, infatti, la stima prende le mosse dalla relazione tecnica dei relativi provvedimenti. In presenza di agevolazioni legate alle imposte dirette, per cui l'agevolazione emerge solo con la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, l'effettivo tiraggio può manifestarsi con un ritardo superiore ai 20 mesi rispetto all'introduzione dell'agevolazione e alla sua quantificazione originaria. Se il provvedimento ha un arco di vigenza limitato, non si ha più modo di rintracciare nei Rapporti della Commissione l'effettiva perdita di gettito per il bilancio dello Stato.

Negli ultimi due Rapporti, infine, la Commissione ha proceduto a dar conto del potenziale sovrapporsi di voci di spesa pubblica con spese fiscali. Si tratta di un confronto analitico condotto a partire dalle missioni e dai programmi effettuata per tutti i capitoli classificati nelle categorie IV-V-VI-X relative a spese di parte corrente.

Il Rapporto sulle spese fiscali 2019

7. Per quanto riguarda il Rapporto sulle spese fiscali 2019 si evidenziano 533 voci (dunque in crescita di quasi cento unità rispetto al Rapporto 2016) la cui divisione per missione è riportata nella tavola 2. Il gruppo più consistente, 117, è relativo alla missione 29 (Politiche Economico Finanziarie e di Bilancio), che contiene provvedimenti molto eterogenei tra loro (da agevolazioni per le onlus, e per gli esercenti di carburanti ad agevolazioni legate all'IVA). Missioni con maggiore omogeneità interna e rilevanza numerica sono quelle della missione 24 relativa alle Politiche della Famiglia e la missione 11, Competitività delle Imprese.

TAVOLA 2

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE FISCALI PER MISSIONE (NUMERO; SOLO MISURE ERARIALI)

MISSIONE 9	AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	28
MISSIONE 10	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	28
MISSIONE 11	COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE	66
MISSIONE 13	DIRITTO ALLA MOBILITÀ E SVILUPPO DEI SISTEMI DI TRASPORTO	6
MISSIONE 16	COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO	1
MISSIONE 17	RICERCA E INNOVAZIONE	4
MISSIONE 18	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	10
MISSIONE 19	CASA E ASSETTO URBANISTICO	39
MISSIONE 20	TUTELA DELLA SALUTE	13
MISSIONE 21	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E PAESAGGISTICI	34
MISSIONE 22 E 23	ISTRUZIONE SCOLASTICA, UNIVERSITARIA E FORMAZIONE POST UNIVERSITARIA	16
MISSIONE 24	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	86
MISSIONE 25	POLITICHE PREVIDENZIALI	10
MISSIONE 26	POLITICHE PER IL LAVORO	44
MISSIONE 27	IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI	0
MISSIONE 28	SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	18
MISSIONE 29	POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO E TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA	117
MISSIONE 30	GIOVANI E SPORT	12
MISSIONE 31	TURISMO	1
TOTALE		**533**

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese Fiscali 2019

[39] La commissione distingue il caso di impossibilità di pervenire a una stima per mancanza di dati e la mancanza di quantificazione per trascurabile entità, quando gli importi sono inferiori ai 100.000 euro. Si ricorda a questo proposito che il Rapporto sulle Spese fiscali del Tesoro statunitense riporta nell'elenco solo i provvedimenti che causino una perdita di gettito superiore ai 50 milioni di dollari.

Dalla tavola 3 si può verificare l'estrema polverizzazione delle spese fiscali: Il 30 per cento dei provvedimenti complessivi (ovvero il 50 per cento di quelli per cui è possibile avere una valutazione) ha un costo in termini di gettito inferiore ai 10 milioni di lire e ha infatti un costo complessivo inferiore ai 360 milioni di euro. Accanto a una moltitudine di micromisure c'è però anche una elevata concentrazione: solo 13 provvedimenti hanno un costo superiore al miliardo con una quota del 67 per cento (42 miliardi su 62 miliardi) del costo stimato complessivo (tavola 3).

TAVOLA 3

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO E DEL COSTO DELLE SPESE FISCALI PER CLASSI DI IMPORTO TOTALE (SOLO MISURE ERARIALI)

Classi di costo in termini di gettito	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Ammontare 2020 (in milioni)
<10	159	29.8	-367.1
10-20	32	6.0	-408.3
20-50	28	5.3	-796.4
50-100	27	5.1	-1,820.6
100-300	29	5.4	-3,992.4
300-1mld	25	4.7	-12,912.2
>1mld	13	2.4	-42,180.5
Effetti di trascurabile entità	27	5.1	N.D.
Non quantificabile	154	28.9	N.D.
Stima già compresa in altra misura	39	7.3	N.D.
TOTALE	533	100	-62,477.6

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese fiscali 2019

TAVOLA 4

LE 13 SPESE FISCALI CON COSTO SUPERIORE AL MILIARDO

Descrizione	Tributo	Natura delle misure	Effetti finanziari	Numero frequenze	Effetti finanziari pro capite (in euro)
Credito peri redditi di lavoro dipendente non superiore a 26.600 euro (Bonus 80 euro).	IRPEF	ALTRO	-9,299	11,076,544	-840
Detrazione (50%), per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente	IRPEF	DETRAZIONE	-7,505	9,476,275	-792
Deduzione della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale	IRPEF	DEDUZIONE	-3,846	26,800,000	-144
Detrazione per spese sanitarie, spese mediche e di assistenza	IRPEF	DETRAZIONE	-3,448	18,672,406	-185
Esenzione dall'IRPEF delle pensioni di guerra e degli assegni connessi alle pensioni privilegiate ordinarie	IRPEF	ESENZIONE	-3,340	3,608,578	-926
Deduzione dal reddito imponibile dei contributi versati alle forme di previdenza complementari	IRPEF	DEDUZIONE	-2,188	4,336,390	-505
Detrazione, nella misura del 55% e 65%, delle spese per nterventi di riqualificazione energetica ("ecobonus").	IRPEF/IRES	DETRAZIONE	-2,105	2,518,665	-836
Regime di cedolare secca sugli affitti.	IMPOSTA SOST.	REGIME SOST.	-2,027	2,361,275	-859
Iimposta sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale e tassa sulle concessioni governative per operazioni di erogazione credito	IMPOSTE DI REG. BOLLO	REGIME SOST.	-1,954	n.d.	n.d.
Esclusione dalla base imponibile degli assegni familiari e dell'assegno per il nucleo familiare	IRPEF	ESCLUSIONE	-1,868	n.d.	n.d.
Misura per l'acquisto della prima casa: riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro	IMPOSTE DI REG. BOLLO	RIDUZIONE DI ALIQ.	-1,810	416,024	-3,305
"Nuovo" regime forfettario agli effetti dell'Iva, dell'Irpef e dell'Irap di determinazione del reddito da assoggettare ad un'unica imposta sostituiva (15%) per le persone fisiche con redditi inferiori a 65.000 euro.	IRPEF/IVA/IRAP	RIDUZIONE DI IMPOSTA	-1,472	1,331,470	-1,106
Riduzione di accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci e passeggeri.	ACCISA	RIDUZIONE DI ALIQ.	-1,320	n.d.	n.d.

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese Fiscali 2019

Dalla tavola 4 si può verificare che la voce più consistente è quella del cosiddetto Bonus degli 80 euro, quantificato in oltre 9 miliardi per il 2020 con 11 milioni di beneficiari[40]. Seguono le norme per il recupero del patrimonio edilizio e per

[40] Per valutazioni specifiche sul Bonus 80 euro si veda l'appendice al Capitolo I di questo Rapporto.

riqualificazione energetica che insieme coprono circa 10 miliardi[41] e diversi provvedimenti relativi al patrimonio immobiliare, come la deduzione del reddito figurativo della prima casa, il regime di cedolare secca sugli affitti e la riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro per la prima casa. Altre norme interessano la condizione di specifica dei contribuenti, come le detrazioni sulle spese mediche o l'esclusione dalla base degli assegni al nucleo familiare.

La sovrapposizione tra agevolazioni fiscali e spese dirette

8. Come è stato evidenziato, l'attenzione e la stessa definizione delle spese fiscali implica una riflessione sia sulla possibile duplicazione di interventi (dal lato delle entrate e delle spese) con le stesse finalità, sia sull'opportunità di sostituire trattamenti fiscali agevolativi con sussidi di spesa per aumentare la trasparenza degli interventi pubblici, che potrebbero trovare diretta evidenza nel bilancio pubblico, in termini di spesa. L'indagine sulla possibile sovrapposizione generale degli interventi di spesa con gli interventi di entrata (rappresentati da minori entrate per lo Stato) è uno dei compiti espressamente previsti dalla legge per la commissione per la redazione del Rapporto sulle spese fiscali. Nel Rapporto per il 2020 sono state identificate, a fronte dei 533 interventi di spesa fiscale, 108 programmi e 2305 capitoli in cui si riscontra una possibile sovrapposizione di interventi per le stesse finalità. L'analisi specifica si è focalizzata su 516 capitoli, di cui solo per poco più del 10 per cento (55) è stato trovato un collegamento effettivo con le misure agevolative. L'analisi si presenta particolarmente complessa dato il numero di capitoli del bilancio dello Stato e pone comunque problemi di lettura in quanto non sempre la denominazione del capitolo, e del piano gestionale che sottende, è esplicativa della misura posta in essere. Da un lato, i provvedimenti di riduzione fiscale e di spesa possono essere classificati su missioni diverse[42], dall'altro, vi sono dei collegamenti diretti che hanno però natura solo contabile (il caso del credito di imposta). Per arrivare a una analisi sostanziale della sovrapposizione dal punto di vista economico sarebbe necessaria una analisi di valutazione effettiva dei reali beneficiari e degli effetti economici di provvedimenti sul lato delle entrate e delle spese allargando il campo dei potenziali collegamenti, anche attraverso monitoraggi puntuali su entrambi i versanti.

Un esempio può essere fornito dal tema degli aiuti per la prima infanzia e la frequenza degli asili nido.

Dal lato del censimento delle spese fiscali può essere individuata la quantificazione della detrazione del 19 per cento delle spese sostenute per la frequenza degli asili nido, introdotta dalla legge 266/2005. Come si può notare, sia la quantificazione degli importi sia il numero dei beneficiari sono lievemente decrescenti e questo può essere imputato sia a valutazioni degli andamenti demografici, sia ad elementi riguardanti la capienza della detrazione, sia per quel che qui più rileva alla contemporanea introduzione di uno specifico bonus asili nido sul lato delle spese.

[41] Questo tipo di detrazioni ha un impianto fortemente regressivo e anche tra i proprietari di immobili l'importo delle detrazioni aumenta considerevolmente con la crescita imponibile. Si veda a questo proposito Agenzia delle Entrate (2018).

[42] È questo il caso del c.d. bonus "80 euro", misura che per le spese fiscali è classificata nella missione 26 "Politiche per il lavoro", mentre per il bilancio dello Stato si ritrova classificata sotto la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" specificamente nel capitolo di spesa 3888 (riversamento all'Agenzia delle entrate, in particolare alla contabilità speciale 1778), nell'ambito dell'azione riduzione del cuneo fiscale.

TAVOLA 5

DETRAZIONI PER ASILI NIDO NEI CENSIMENTI DELLE SPESE FISCALI

	ANNO DELLE SPESE FISCALI						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	BENEFICIARI (N. SECONDO RAPPORTO FS)
RAPPORTO SF 2016	-34,6	-34,6	-34,6				-108,8
RAPPORTO SF 2017		-32,5	-32,5	-32,5			-106,2
RAPPORTO SF 2018			-32,4	-32,4	-32,4		-107,3
RAPPORTO SF 2019				-31,5	-31,5	-31,5	-106,7

Fonte: Rapporto sulle Spese Fiscali, vari anni

Il bonus asili nido è stato introdotto con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 355, della legge 232/2016) e prevedeva originariamente l'erogazione di un buono di 1.000 euro su base annua a rimborso delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è erogato fino a raggiungimento del limite di spesa, secondo l'ordine di presentazione telematica delle domande. Con successivi interventi, fino alla recente legge di bilancio per il 2020, sono stati alzati gli importi (da 1500 indipendentemente dai valori ISEE ai 3000 per le fasce basse di ISEE) e gli stanziamenti dei limiti di spesa[43].

TAVOLA 6

STANZIAMENTI PER IL BONUS ASILI NIDO

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**201**	**2022**
LEGGE 232/2016	144,0	250,0	300,0	330,0	330,0	330,0
LEGGE 160/2019				520,0	530,0	541,0
DOMANDE E RISORSE IMPEGNATE						
IMPEGNI	45,5	118,5	265,5			
DOMANDE E RISORSE IMPEGNATE	108,0	196,0	280,0			

N.B. il dato degli impegni e delle domande del 2019 si riferisce ai primi 9 mesi dell'anno
Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti

Si tratta di due provvedimenti che sono oggettivamente sovrapponibili nelle finalità, ma che funzionano in modo differente e che, nonostante le risorse stanziate, potrebbero lasciare scoperte dai benefici alcune famiglie. Il bonus erogato a rimborso, che non è soggetto al limite della capienza, può essere acquisito prima del credito di imposta (che può essere evidenziato nella dichiarazione dei redditi dell'anno successivo a quello della spesa), ma potrebbe essere negato nel caso si raggiunga il tetto di spesa. Inoltre, il bonus, legato ai valori ISEE, potrebbe scoraggiare l'offerta di lavoro del secondo coniuge perché il reddito aggiuntivo potrebbe portare una riduzione del sussidio. Il credito, al contrario, non ha un limite dello stanziamento, ma ha il problema della capienza e del ritardo temporale per l'ottenimento del beneficio. Se la combinazione dei due strumenti sembra al momento consentire di coprire tutte le esigenze di spesa, è anche vero che la distribuzione dell'offerta non è omogenea sul territorio e dunque non si può parlare in modo effettivo di servizio universale.

A questi due elementi sovrapposti potrebbero essere affiancati diversi altri strumenti presenti nell'ordinamento. Sul lato delle agevolazioni fiscali il riferimento è al cosiddetto welfare aziendale, ovvero a quell'insieme di provvedimenti che garantisce un

[43] I benefici del bonus asili nido sono cumulabili con i voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ma sono alternativi alla detrazione fiscale.

trattamento tributario di favore alle imprese che decidano di offrire alcuni servizi ai dipendenti legati alle spese di salute, di istruzione, casa o mobilità. Questi provvedimenti richiedono approfondimenti perché se, da un lato, concorrono al raggiungimento degli obiettivi di assicurare servizi efficienti in questi campi per il maggior numero possibile di cittadini, dall'altro lato, tolgono risorse al sistema del welfare e minano potenziali economie di scala. La letteratura economica e politologica ha affrontato già da tempo questo tema, sottolineando l'ambiguità tra una spesa per lo stato sociale ben evidente tra la spesa pubblica, tendenzialmente a favore delle classi meno agiate nei sistemi non universali, e il cosiddetto *hidden welfare state*[44], costituito da agevolazioni fiscali che tendono ad andare a favore delle classi alte. Ad esempio, il censimento per le spese fiscali per il 2020 riporta come spesa fiscale in primo luogo l'esenzione dal reddito IRPEF dei corrispettivi, in denaro e in natura per "*i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari indicati nell'articolo 12, dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiar*i"[45]; nel Rapporto è inoltre inclusa la deduzione dal reddito d'impresa per "*opere o servizi destinati ai dipendenti per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto*"[46]. Nel primo caso non è riportata nessuna quantificazione, mentre nel secondo la stima è di 38 milioni di euro congiuntamente agli altri provvedimenti compresi nell'articolo 100, comma 2 del TUIR[47].

In aggiunta al c.d. "*welfare fiscale*" potrebbero essere individuate altre voci di sussidio diretto che hanno finalità praticamente sovrapposte. Osservando i dati dei Rendiconti 2018 degli enti locali, è possibile rintracciare nella missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", programma "Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido" anche le spese per l'asilo nido[48].

La tavola che segue espone un confronto tra i dati, distinti per regione e rapportati alla relativa popolazione, del suddetto programma, in termini di impegni e di pagamenti; a tale dato si può accostare quello derivante dai pagamenti come risultano dal SIOPE (sempre per l'anno 2018) per la specifica voce dei contratti di servizio per asili nido.

---

[44] Si veda ad esempio Howard, C. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

[45] Art. 51, comma 2, lett. f-*bis*, del TUIR.

[46] Art. 100, comma 1 e comma 2 lettera a) del TUIR.

[47] Si rileva che anche in questo caso la posta deve essere di difficile quantificazione visto che non è riportato il numero dei beneficiari, e che la stima è costante nei vari censimenti.

[48] In tale programma sono contemplate le spese relative a:amministrazione e funzionamento delle attività per l'erogazione di servizi e il sostegno a interventi a favore dell'infanzia e dei minori; spese a favore dei soggetti (pubblici e privati) che operano in tale ambito; spese per indennità in denaro o in natura a favore di famiglie con figli a carico, per indennità per maternità, per contributi per la nascita di figli, per indennità per congedi per motivi di famiglia, per assegni familiari, per interventi a sostegno delle famiglie monogenitore o con figli disabili; spese per l'erogazione di servizi per bambini in età prescolare (asili nido), per le convenzioni con nidi d'infanzia privati, per i finanziamenti alle famiglie per la cura dei bambini, per i finanziamenti a orfanotrofi e famiglie adottive, per beni e servizi forniti a domicilio a bambini o a coloro che se ne prendono cura, per servizi e beni di vario genere forniti a famiglie, giovani o bambini (centri ricreativi e di villeggiatura); spese per la costruzione e la gestione di strutture dedicate all'infanzia e ai minori; spese per interventi e servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori e per far fronte al disagio minorile; spese per i centri di pronto intervento per minori e per le comunità educative per minori.

TAVOLA 7

SPESA DEGLI ENTI LOCALI PER I SERVIZI ALL'INFANZIA (2018)

(in migliaia)

Regioni	Popolazione (valore assoluto)	Quota %	Dati Rendiconto Enti locali 2018 spese sostenute dai comuni per i servizi				SIOPE	
			Impegni	Quota %	Pagamenti	Quota %	Pagamenti per contratti di servizio per asili nido	Quota %
Abruzzo	1.311.580	2,2	26.275	1,1	25.597	1,2	4.307	1,2
Basilicata	562.869	0,9	10.623	0,5	10.493	0,5	3.412	0,9
Calabria	1.947.131	3,2	12.145	0,5	10.443	0,5	3.885	1,1
Campania	5.801.692	9,6	77.859	3,4	66.655	3,0	2.648	0,7
Emilia Romagna	4.459.477	7,4	256.661	11,1	251.309	11,4	56.912	15,8
Friuli Venezia Giulia	1.215.220	2,0	72.614	3,2	71.999	3,3	7.742	2,2
Lazio	5.879.082	9,7	375.979	16,3	339.840	15,5	46.199	12,8
Liguria	1.550.640	2,6	82.842	3,6	77.983	3,5	5.310	1,5
Lombardia	10.060.574	16,7	516.617	22,4	498.822	22,7	69.926	19,4
Marche	1.525.271	2,5	58.251	2,5	57.070	2,6	13.815	3,8
Molise	305.617	0,5	5.709	0,2	4.680	0,2	1.124	0,3
Piemonte	4.356.406	7,2	142.469	6,2	140.833	6,4	12.973	3,6
Puglia	4.029.053	6,7	104.954	4,6	102.276	4,7	6.910	1,9
Sardegna	1.639.591	2,7	55.755	2,4	53.913	2,5	11.960	3,3
Sicilia	4.999.891	8,3	93.409	4,1	79.854	3,6	4.087	1,1
Toscana	3.729.641	6,2	185.598	8,1	184.845	8,4	51.063	14,2
Trentino Alto Adige	1.072.276	1,8	55.391	2,4	55.223	2,5	27.024	7,5
Umbria	882.015	1,5	34.257	1,5	33.401	1,5	6.138	1,7
Valle d'Aosta	125.666	0,2	2.244	0,1	2.098	0,1	1.046	0,3
Veneto	4.905.854	8,1	133.534	5,8	131.023	6,0	23.241	6,5
Totale complessivo	60.359.546	100,0	2.303.185	100,0	2.198.355	100,0	359.723	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Rendiconti enti locali e dati SIOPE

Come si può vedere dalla tavola 7, il 50 per cento della spesa per gli asili nido è concentrata nei comuni di tre regioni, che sono anche quelle a maggiore densità di popolazione, ma è evidente che l'offerta delle regioni meridionali è sottodimensionata rispetto alla popolazione, determinando un mix di spese per questa finalità che non è omogeneo e tende ad essere regressivo.

Conclusioni sull'esperienza italiana

9. Il livello di trasparenza a cui è giunto il processo di bilancio nei confronti delle *tax expenditure* è oramai pari allo standard di molti paesi OCSE. Il censimento delle norme fiscali agevolative è allegato al bilancio dello Stato da diversi anni e riporta le norme e le quantificazioni – in termini di gettito e di soggetti beneficiari - delle norme erariali identificate come spese fiscali. Come ravvisato per gli altri paesi sviluppati, anche in Italia si conferma la tendenza alla crescita dei provvedimenti di agevolazione. L'ultimo Rapporto identifica oltre 500 spese fiscali, con un minor gettito stimabile intorno ai 62 miliardi. È bene ricordare che si tratta di norme relative ai soli tributi erariali perché sui tributi locali si aggiungono centinaia di norme particolari. Si tratta di norme molto disomogenee quanto a costo stimato e numero dei beneficiari interessati che evidenziano una forte concentrazione: solo 13 misure presentano valori superiori a 1 miliardo di euro e si contano invece centinaia di interventi di trascurabile entità o per cui non è possibile fare una stima. Di queste 13 misure, molte sono legate al risparmio immobiliare, favorendo in particolare il possesso della prima casa e la ristrutturazione degli immobili. La possibile sovrapposizione tra norme di agevolazione fiscale e sussidi diretti per le

stesse finalità è particolarmente complesso da analizzare in modo esaustivo. Un esempio è quello delle politiche per la frequenza degli asili nido che vedono una compresenza di spese degli enti locali, sussidi diretti e detrazioni fiscali che si sovrappongono e rendono particolarmente difficile fare analisi di impatto e di efficacia complessiva.

UN APPROFONDIMENTO SULLE IMPRESE

10. Il tema degli aiuti alle imprese è particolarmente articolato e si pone ad uno snodo rilevante nei rapporti tra livelli di governo, in particolare nei rapporti tra Stati Membri e Unione Europea. Negli anni Ottanta, la crescente integrazione dei mercati reali e finanziari nel territorio comunitario ha dato particolare enfasi al tema della creazione di un mercato unico senza barriere (*level playing field*) e conseguentemente ha ampliato la disciplina degli Aiuti di Stato. Nel contempo le difficoltà di disegnare una politica industriale in un contesto di mercati in rapido mutamento hanno determinato una spinta verso meccanismi automatici di erogazione, facendo arretrare l'idea di selettività della politica e di individuazione di tecnologie o segmenti meritevoli di aiuti. Nella contrapposizione tra meccanismi di selezione e meccanismi automatici è infatti implicito un *trade off* tra efficacia ed efficienza: selezionare in modo analitico le imprese beneficiarie può aumentare l'efficacia dell'intervento pubblico, ma nel contempo introdurre delle distorsioni e dunque diminuire l'efficienza dei mercati. Il perseguimento, almeno teorico, dell'idea di un mercato europeo unico e competitivo ha fatto sì che le agevolazioni sul lato fiscale assumessero crescente importanza come meccanismi incentivanti per spingere al rafforzamento e all'ammodernamento del capitale produttivo o dell'attività di ricerca e sviluppo con automatismi[49] e una tendenza all'orizzontalità[50] dell'aiuto[51]. È però importante sottolineare che il passaggio da una impostazione selettiva a una automatica ha anche determinato un cambiamento della modalità di erogazione. Nel primo caso si tratta prevalentemente di contributi agli investimenti in cui la conferma sull'eligibilità avviene prima di effettuare la spesa. Nel caso di incentivi automatici erogati attraverso crediti di imposta c'è un rimborso di spese già effettuate di cui c'è, in via generale, garanzia di ottenere il sussidio[52]. Queste differenze potrebbero essere importanti per influire sulle decisioni delle imprese e determinare nella sostanza l'addizionalità di una scelta – ad esempio una spesa di investimento - rispetto al caso di assenza della politica.

[49] L'idea dell'automatismo è anche finalizzata a ridurre i costi di transazione, amministrativi e di gestione dei meccanismi di erogazione della spesa e a ridurre il contenzioso sul tema degli aiuti di stato.

[50] Si definiscono misure *orizzontali* quelle che influenzano tutte le industrie, come i programmi di R&S o la formazione, mentre le misure *verticali* o selettive sono specifiche di determinati settori, filiere o clusters.

[51] Il rapporto sui Contributi Pubblici alle Imprese, noto come "rapporto Giavazzi" definisce come dannosi quei trasferimenti che non correggano alcun "fallimento di mercato", ossia non apportino alcun effetto economico positivo e i cui costi indiretti (costi di transazione o incentivi distorti agli imprenditori) superino i benefici. Il rapporto stimava nel 2012 in 10 miliardi di euro all'anno la riduzione potenziale. Giavazzi F. e altri, "*Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*" 23 giugno 2012

[52] L'utilizzo di strumenti automatici di aiuto alle imprese attraverso i crediti di imposta, può rendere più difficile stimare le risorse impiegate. Nel caso del credito di imposta legato alla legge 388/2000, ad esempio, il successo non preventivato dall'incentivo determinò il passaggio nel 2003 da uno strumento totalmente automatico senza limiti di spesa alla necessità di presentare una istanza per poter ottenere il credito, in modo da accettare solo le domande che rientrassero in uno stanziamento predeterminato.

RIQUADRO 1 - LE AGEVOLAZIONI AGLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE

Le agevolazioni alle imprese legate all'attività di investimento possono raggrupparsi in sussidi monetari diretti a coprire le spese di acquisto, sussidi indiretti con il sistema fiscale e agevolazioni al credito (garanzie o concessione di credito agevolato). L'ultima modalità è finalizzata a superare il funzionamento non ottimale del mercato dei capitali che non concede facilmente credito alle imprese giovani o innovative. Le prime due forme, i sussidi diretti o indiretti, sono invece disegnate per incidere più direttamente sui costi dell'investimento, ovvero sul cosiddetto costo del capitale.
Nell'ambito dell'economia neoclassica, infatti, il modello di scelta di investimento è centrato sul "prezzo" del bene capitale come elemento centrale di determinazione della quantità investita, relegando il tema delle aspettative dell'imprenditore, del cambiamento dei mercati e dei salti di tecnologia a un ruolo residuale. Guardando dunque a come gli incentivi fiscali influiscono sul prezzo, si assume una domanda di capitale decrescente – data l'ipotesi di rendimenti decrescenti – ovvero si ipotizza una relazione inversa tra "prezzo" e quantità investita. Per capire come l'incentivo fiscale può influire sugli investimenti si può far riferimento alla differenza fra il rendimento minimo "c" che un investimento deve generare per essere considerato profittevole (ovvero il costo dei fondi e la necessità di rimpiazzare la perdita di valore del capitale) in assenza di variabili fiscali e il rendimento minimo che include il sistema fiscale "c' ". Quest'ultimo termine include sia le imposte sui profitti (che alzano il costo), sia le poste relative alle eventuali agevolazioni (che riducono il costo). La differenza tra questi due elementi (c'-c), nota come cuneo fiscale, può essere rappresentata come[53]:

$$c = \delta + \rho$$
$$c' = \frac{1 - tz - k}{1 - t}(\delta + \rho)$$
$$cuneo\ fiscale = c' - c = \frac{1 - tz - k}{1 - t}$$

Dove ρ rappresenta il costo dei fondi, δ il tasso di ammortamento effettivo, *t* rappresenta l'aliquota sui profitti dell'impresa, *k* la percentuale di credito di imposta e *z* il valore attuale delle quote di ammortamento deducibili a fini fiscali che possono dunque essere diverse da quelle effettive. Il cuneo fiscale, che mantiene la relazione inversa con la convenienza a investire, cresce al crescere della aliquota *t* e diminuisce al crescere di *z* e di *k*[54].
Dalle precedenti equazioni è dunque chiaro che gli incentivi agli investimenti possono essere divisi tra quelli che operano sulla deducibilità o parziali esclusioni dalla base imponibile, tra cui gli ammortamenti, quelli che prendono la forma di crediti di imposta, ovvero diminuzioni dell'imposta dovuta e quelli che riducono l'aliquota. Tra i regimi di ammortamento incentivanti si possono ricomprendere gli *ammortamenti anticipati*, con cui si altera la distribuzione temporale, deducendo un importo superiore alla quota ordinaria nei primi anni di vita del bene capitale, e inferiore negli ultimi anni a parità di valore ammortizzabile[55] e gli *ammortamenti maggiorati*, come il super e l'iperammortamento vigenti fino al 2019. Questi ultimi risultano in via generale più incentivanti perché determinano un ammortamento parametrato su un valore del bene maggiore di quello effettivo e prevedono dunque un risparmio fiscale ulteriore nei primi anni di vita del bene, senza comportare

[53] Per una discussione più approfondita si veda Gastaldi F., Pazienza M.G., Pollastri C. (2016), *Gli incentivi agli investimenti nella legge di stabilità per il 2016*, Nota di Lavoro n.1, Ufficio Parlamentare di Bilancio.
[54] Si può verificare che l'aliquota di imposta compare sia al numeratore che al denominatore. Dato che in presenza di regime di ammortamento fiscale favorevole il risparmio cresce all'aumentare dell'aliquota, il segno dell'effetto netto di una diminuzione di aliquota e di un regime di ammortamento più favorevole è, quindi, in generale indeterminato.
[55] Questo tipo di strumento risulta più favorevole per le imprese che investono in modo continuo. Infatti, nel caso di un investimento una tantum, gli ammortamenti anticipati sono assimilabili a un prestito concesso dallo Stato che si rimborsa automaticamente negli anni in cui le quote di ammortamento sono inferiori a quelle ordinarie, mentre nel caso di investimento annuale a tasso costante, l'agevolazione comporta un vantaggio definitivo per l'impresa e il prestito non viene mai rimborsato. In Italia gli ammortamenti anticipati sono stati previsti dalla normativa fino a 2008. Per un'analisi storica della tassazione sulle imprese si veda Gastaldi F, Pazienza M.G. (2010), *Sistema produttivo e sistema tributario: accumulazione di capitale e tassazione delle società*, in Gallo F., Pedone A., Imposte e sviluppo economico, Laterza.

minori quote negli anni successivi[56]. In generale gli incentivi attraverso gli ammortamenti sono legati alla capienza dell'impresa anche se in alcuni casi è possibile riportare a nuovo la deducibilità attraverso il riporto delle perdite. Il *credito di imposta* consiste nella possibilità di detrarre dal proprio debito di imposta una certa percentuale della spesa sostenuta per i nuovi beni capitali. Un credito di imposta sugli investimenti può dunque essere assimilato, in caso di capienza, a un trasferimento in conto capitale concesso dallo Stato alle imprese in proporzione alla spesa di investimento. I crediti di imposta possono poi essere rimborsabili (se si prevede l'erogazione di una somma in caso di incapienza) o non rimborsabili. Questi ultimi possono poi essere verticali (ovvero da usare solo nell'ambito della stessa imposta) o orizzontali, se possono compensare debiti di imposta di diversi tributi e contributi. Le riduzioni di aliquota, che determinano un minore di onere di imposta in presenza di capienza e agiscono in riduzione del costo del capitale (ma anche all'eventuale risparmio di imposta collegato al regime degli ammortamenti) sono utilizzate meno frequentemente. Si possono ricordare riduzioni di aliquote Irpeg collegate agli obiettivi di riequilibrio territoriale e, nell'ultimo censimento per le spese fiscali, una riduzione IRES per le imprese che operano nei campi del sociale. Lo strumento della riduzione di aliquota è invece molto utilizzato nel campo delle imposte indirette e in particolare nel caso delle accise e delle imposte di registro.

Nel Rapporto sulle spese fiscali del 2019 sono censiti circa 60 provvedimenti principali che influiscono sui prelievi diretti delle imprese (IRES, IRPEF E IRAP) per un totale "nominale" di oltre 6 miliardi di euro per il 2020[57]. Tra i trattamenti tributari differenziati censiti dalla Commissione non compaiono quelli che vengono ritenuti parte del design dell'imposta e che hanno effetti trasversali tra tutti i contribuenti: non è valutato agevolativo il meccanismo l*'ACE* (Aiuto alla Crescita Economica) che, a dispetto del termine "Aiuto", è un meccanismo che cerca di avvicinare il trattamento fiscale di capitale proprio e capitale di debito[58], né il meccanismo della *partecipation exemption*, meccanismo prescelto a partire dal 2004 per evitare la doppia imposizione dei dividendi. Tra questi trattamenti tributari agevolativi, l'80 per cento è erogato nella modalità dei crediti di imposta, e il resto diviso tra le altre modalità, ovvero maggiori deduzioni (in particolare in relazione alle quote residue di superammortamento e iperammortamento), detrazioni (per il risparmio energetico e la mobilità elettrica), riduzioni di aliquota e regimi speciali. La stima del numero di beneficiari, quando presente (meno di un terzo dei 60 provvedimenti), evidenzia una forte concentrazione. Solo in sei casi si superano i mille beneficiari stimati, in particolare con riferimento al regime di favore delle cooperative, alle imprese che operano nel sociale e al regime della pesca. Nel caso delle detrazioni legate alla riqualificazione energetica, l'elevato numero di beneficiari (oltre 2 milioni e mezzo) non distingue tra persone fisiche e imprese.

[56] Il caso limite è quello che prevede l'intera deduzione dell'esborso per l'acquisto di beni capitali nell'anno in cui la spesa è effettuata. Questo tipo di deduzione difficilmente troverebbe piena capienza ed è comunque più caratteristica dei sistemi di *Cash Flow Taxation*.

[57] Anche relativamente alle imprese non è sempre presente la quantificazione del minor gettito e la stima dei beneficiari. In un caso l'ammontare dell'agevolazione è definito non quantificabile, mentre in circa 16 casi è definito di trascurabile entità o non presente nell'anno 2020.

[58] Con uno strano gioco di traduzione, l'Aiuto alla Crescita Economica, introdotto nel nostro ordinamento nel 2011 dal decreto "Salva Italia", si rifà al modello *dell'Allowance for Corporate Equity* suggerito da Devereux, M., Freeman, H., (1991), *A general neutral profits tax*, Fiscal Studies, vol. 12, pp. 1-15, e indicato come una riforma auspicabile sia dalla Mirless Review, sia dalla commissione europea con l'AGI (*Allowance for Growth and Investment*) poiché ha il fine di ridurre la differenza tra trattamento fiscale del capitale proprio e del capitale di debito insito nella *corporation tax*. Come nel caso del simile meccanismo DIT, vigente nel nostro ordinamento tra il 1998 e il 2004, anche l'ACE è stato caratterizzato da una particolare instabilità normativa anche a causa dell'intensità dell'incentivo, in alcuni anni molto generoso e molto utilizzato dalle imprese più grandi e del settore finanziario. Il meccanismo ACE, abolito per il 2019, è stato reintrodotto con la legge di bilancio 2020.

Circoscrivendo dunque l'analisi alle spese fiscali finalizzate al rafforzamento della ricerca e del capitale produttivo, è importante sottolineare una particolare difficoltà di quantificare l'effettivo ammontare del minor gettito ricollegabile a questi provvedimenti e dunque la difficoltà ad impostare tempestivamente le analisi di efficacia in termini *ex post*. L'esempio del c.d. *Patent box* e quello del credito di imposta per nuovi investimenti nel mezzogiorno possono chiarire meglio il punto.

Spese fiscali per la ricerca e sviluppo: il *Patent box*

11. Il *Patent box* è un regime opzionale di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo di opere dell'ingegno, di brevetti industriali, di disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (art. 1, commi da 37 a 45, della legge 23 dicembre 2014 n. 190). Il regime, che prevede una deduzione dal reddito imponibile, ha subito diverse modificazioni, a volte restrittive (esclusioni dei marchi di impresa, d.l. 50/2017), in ultimo di semplificazione per allargare la platea dei fruitori (decreto-legge "Crescita" 34/2019).

La quantificazione del pacchetto agevolativo è stata complicata dalla particolarità applicativa della norma che prevede - tra l'altro - un meccanismo di *ruling*, in alcuni contesti obbligatorio, per autorizzare e definire l'agevolazione[59].

Come si può notare dalla tavola 8, per il 2017 l'utilizzo dell'agevolazione è stato molto superiore alle attese (337 milioni contro i 175 previsti), ma per il 2018 la quantificazione è stata rivista ulteriormente al ribasso - data la norma restrittiva che in teoria doveva frenarne l'utilizzo – e per un totale di soli 135 milioni. La perdita di gettito effettiva ha invece sfiorato – secondi i dati acquisiti in sede di istruttoria dalla Corte dei conti in occasione della predisposizione della Relazione al Rendiconto dello Stato- i 700 milioni nel 2018.

Dalle analisi delle dichiarazioni dei redditi per l'anno di imposta 2017, si può evincere che nel 2017 l'imponibile agevolato in relazione al *Patent box* – per i soli riflessi IRES – è stato di 2,9 miliardi. Ipotizzando dunque in prima battuta una capienza delle imprese che hanno sfruttato l'agevolazione, si arriva ad un minor gettito di circa 700 milioni per il 2017 in termini di competenza con riflessi di cassa per il 2018.

[59] Il *tax ruling* è una sorta di accordo preventivo in materia di reddito imponibile e si attiva quando, su richiesta di un contribuente, l'autorità fiscale comunica al contribuente la modalità con cui verrà calcolata l'imposta in uno specifico caso. La procedura di *ruling* ha una durata variabile (da alcuni mesi o diversi anni) perché può prevedere la richiesta di documentazioni integrative e incontri di chiarimento. Alla conclusione della procedura viene stabilito il metodo e la formula da utilizzare per il calcolo del reddito. Nello specifico del *Patent Box*, si ha un regime di *ruling* obbligatorio in caso di utilizzo diretto del bene immateriale. Il *ruling* è invece facoltativo nel caso di utilizzo indiretto nell'ambito di un gruppo di imprese. Il decreto crescita ha previsto l'alleggerimento della procedura di *ruling* prevedendo l'autoliquidazione dell'agevolazione, salvo poi il controllo dell'Agenzia delle Entrate sulla correttezza dei dati utilizzati per l'autoliquidazione.

TAVOLA 8

VALUTAZIONI DELLA PERDITA DI GETTITO DEL PROVVEDIMENTO *PATENT BOX* E DATI A CONSUNTIVO

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo
2016	-175,3	-337,8	-175,3	-698,9	-175,3							
2017			135,4		-135,4		-135,4					
2018					-179,7		-179,7		-179,7			
2019							-618,9		-618,9		-618,9	

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese Fiscali (vari anni); Corte dei conti

Dalla tavola 8 si può notare come la quantificazione sia stata aggiornata solo per il 2020 essendo i dati sulle dichiarazioni dei redditi delle imprese dell'anno di imposta 2017 disponibili solo nel corso del 2019. La quantificazione ex ante del 2019 era stata rivista lievemente al rialzo ma abbondantemente al di sotto dei dati effettivi per gli anni precedenti. Anche in questo caso, tuttavia, la quantificazione potrebbe non aver incorporato sufficientemente i provvedimenti di semplificazione previsti dal d.l. 34/2019. Per quanto dunque l'analisi delle spese fiscali voglia rispondere a un problema di trasparenza, la tempistica delle relazioni e la loro collocazione all'interno del ciclo di bilancio rendono difficile per il Rapporto dare valutazioni tempestive circa i costi e la possibile emendabilità. Non sarebbe comunque possibile, per valutare l'efficacia di una agevolazione fiscale, fermarsi alle quantificazioni e al numero dei beneficiari, ma è necessario andare a indagare come l'agevolazione si sia distribuita tra i vari agenti economici. I dati di analisi sulle dichiarazioni dei redditi hanno infatti evidenziato che ad aver fruito dell'agevolazioni sono state circa 1300 imprese, di cui 1200 società di capitale (sulle oltre 800.000 attive in quell'anno). Nell'ambito delle imprese beneficiarie, inoltre, risulta molto alta la concentrazione degli importi sia su un piano dimensionale che territoriale: l'8,3 per cento dei beneficiari, che ha ricavi superiori a 250 milioni di euro, ha utilizzato circa il 63 per cento del reddito detassato il che porterebbe a ritenere che circa 100 imprese hanno presentato deduzioni medie per un valore di 18 milioni di euro. Questi dati però non evidenziano ancora nulla sull'efficacia reale del provvedimento, che andrebbe analizzata in termini di crescita del numero di brevetti e di addizionalità, per la cui valutazione sarebbe necessaria la disponibilità di dati a livello di impresa.

Il credito di imposta per investimenti sul Mezzogiorno

12. Un esempio interessante, sia dal punto di vista della politica industriale, sia per il profilo in termini di contabilità pubblica, è quello del credito di imposta sui nuovi investimenti nelle aree delle regioni meridionali. Non è in questa sede possibile richiamare i numerosi incentivi utilizzati ai fini del riequilibrio territoriale che, come noto, si sono ampliati agli strumenti orizzontali a partire dagli anni Novanta. Con la legge 341/95 furono inseriti, per la prima volta nella normativa nazionale d'incentivazione degli investimenti, i benefici fiscali (credito di imposta) da concedere in forma automatica. Un ulteriore credito d'imposta a favore dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno è stato previsto dall'art. 8 della legge 388/2000, che si applicava nella misura massima

dell'intensità d'aiuto per finalità di sviluppo economico regionale prevista dalle norme comunitarie (Carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006).

Con la legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) è stato reintrodotto un credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi (originariamente da effettuare tra il 2016 e il 2019), destinati a strutture produttive ubicate nelle zone meridionali autorizzate dalla normativa sugli aiuti di Stato[60]. Il credito di imposta[61] è stato attribuito nella misura massima del 20 per cento per le piccole imprese, del 15 per cento per le medie imprese e del 10 per cento per le grandi imprese[62]. Questo incentivo ha avuto inizialmente un impatto molto inferiore alle attese. La relazione tecnica del provvedimento, che fornisce la base delle quantificazioni fino alla disponibilità di dati effettivi, stimava un minor gettito di 617 milioni per ogni annualità tra il 2016 e il 2019, mentre l'importo dei crediti di imposta effettivi è stato di 250 mila euro nel 2016 e di 385 milioni nel 2017 per le società di capitali. Alla base dello scarso successo di questo incentivo agli investimenti, oltre al delicato momento congiunturale, c'erano alcune difficoltà procedurali (come ad esempio l'autorizzazione preliminare necessaria per l'incentivo) e la non cumulabilità con altri provvedimenti incentivanti, che sono stati via via rimossi da successivi interventi normativi[63]; l'incentivo è stato poi prorogato per tutto il 2020[64].

È interessante seguire i processi di rilevazione di questo tipo di agevolazione sia nell'ambito del censimento delle spese fiscali (ai fini di una potenziale analisi di efficacia ed emendabilità), sia nell'ambito della registrazione nel bilancio dello stato, ai fini della trasparenza. Per quanto riguarda la rilevazione tra le agevolazioni fiscali, come già discusso, per il 2017 era stata evidenziata la stima originaria di 617 milioni che si è rivelata una sovrastima. Nel corso del 2017, quando ancora non era noto il dato definitivo, si è diminuito lo stanziamento di bilancio a disposizione del credito di imposta e dunque il rapporto per il 2018 riportava una stima di 541 milioni che non era influenzata dal dato effettivo, ma solo dalla diminuzione dello stanziamento. Nel corso del 2018 si è proceduto ad alzare lo stanziamento massimo, puntualmente riportato dal rapporto sulle spese fiscali per il 2019 (830 milioni), ma ancora una volta si tratta di una stima ex ante riferita allo stanziamento sulla spesa. Per quanto riguarda invece il rapporto per il 2020 questa agevolazione è stata completamente azzerata perché la proroga al 2020 è intervenuta solo a dicembre 2019 e dunque non poteva venir rilevata nel rapporto per il 2020 di ottobre 2019.

---

[60] Si tratta di imprese con impianti nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia (art. 107, paragrafo 3, lettera a) del TFUE) o nelle regioni Molise, Sardegna e Abruzzo (art. 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE). La regione Sardegna è stata ammessa con un provvedimento successivo.

[61] Il credito è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 15 milioni di euro per le grandi imprese, 5 milioni di euro per le medie (poi elevato a 10 milioni) e 1,5 milioni di euro poi elevato a tre) per le piccole.

[62] Modifiche successive hanno elevato la quota di deducibilità di alcune grandi imprese alla misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020. Si tratta del 25 per cento per le grandi imprese situate in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, mentre rimane al 10 per cento per le grandi imprese situate in determinati comuni delle regioni Abruzzo e Molise, individuati dalla Carta.

[63] Le modifiche sono state introdotte dall'art. 7-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18, dall'art. 12, comma 1, del d.l. n. 50/2017 e dall'art. 1, comma 892, della legge n. 205/2017. Da ultimo, la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 319) ha prorogato l'incentivo fino a tutto il 2020.

[64] Per una valutazione analitica ex ante, con modello di microsimulazione sulle imprese, si veda Gastaldi, Pazienza Pollastri (2016). Op. cit.

TAVOLA 9

VALUTAZIONI DELLA PERDITA DI GETTITO DEL CREDITO DI IMPOSTA SUD E DATI DI CONSUNTIVO DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI

Anno stima	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo
2015 (Relaz. Tec.)	-617,0	-0,253	-617,0		-617,0		-617,0							
2016 (Rap. SF)			-617,0	-385,0	-617,0		-617,0							
2017 (Rap. SF)					-541,0		-601,0		0,0					
2018 (Rap. SF)							-829,8		-150,2		0,0			
2019 (Rap. SF)									0,0		0,0		0,0	

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese fiscali (vari anni); Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda la rilevazione nel bilancio, è interessante notare come i crediti d'imposta che possono essere fatti valere a compensazione dei debiti di imposta verso l'erario, le amministrazioni locali o gli enti di previdenza sono registrati tra le spese del bilancio, proprio perché le dotazioni devono essere girate ai vari enti a reintegro dei minori versamenti da parte dei contribuenti[65]. In questo caso dunque le entrate dei singoli tributi vengono registrate al netto dell'agevolazione, e si registra il potenziale credito di imposta in un capitolo sulle spese che poi viene girato alla contabilità speciale delle entrate. Nello specifico caso del credito di imposta per investimenti nelle regioni del mezzogiorno, si può seguire sia l'autorizzazione di spesa, che si forma sulla base delle dotazioni della Quota di Fondo Sviluppo e Coesione e della Quota dei Fondi strutturali, sia le somme che effettivamente sono state iscritte nel capitolo 1778 per essere riversate all'entrata.

TAVOLA 10

IL CREDITO DI IMPOSTA SUD ISCRITTO NELLE SPESE

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Autorizzazione di spesa totale	**617**	**507**	**872**	**772**
Quota Fondo Sviluppo e coesione	367	257	622	522
Quota Fondi strutturali	250	250	250	250
Somma da versare all'entrata del bilancio dello Stato per i crediti d'imposta fruiti dalle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite del Mezzogiorno (cap. 1778)	533	527	921	680

Fonte: Bilancio dello Stato, vari anni

Le due serie si differenziano lievemente perché vengono operate delle rimodulazioni negli anni (posticipi o anticipi) a parità di stanziamento complessivo per lo stesso provvedimento.

Da questa ricognizione appare chiaro che le quantificazioni annuali del Rapporto sulle spese fiscali non sempre possono essere utilizzate per valutare l'impatto dei provvedimenti agevolativi, in particolare nel caso delle spese fiscali che riguardano la

[65] Nel caso di crediti di imposta "verticali", in compensazione solo per il tributo da cui sono stati originati, non si procede alla voce di registrazione tra le spese del bilancio.

tassazione sui profitti delle imprese. Come dovrebbe essere chiaro dalla precedente analisi, le difficoltà non riguardano il modo in cui i dati sono calcolati, ma l'intersezione tra le tempistiche dei documenti ufficiali (Rapporto annuale sulle spese fiscali, NADEF) e le tempistiche con cui sono noti i dati relativi ai provvedimenti.

RIQUADRO 2 - LA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE *TAX EXPENDITURE*

La valutazione delle politiche pubbliche intreccia diverse discipline, finalità e metodologie: in termini generali può dunque essere definita come un'attività analitica che utilizza i metodi delle scienze sociali per giudicare gli effetti prodotti da un'azione pubblica[66]. I risultati della valutazione consentono infatti di migliorare i processi di governance in termini di efficacia e di creazione del consenso[67] e di efficienza (scelta degli strumenti e modulazione delle risorse) delle scelte di politica economica contribuendo a dare concretezza al principio di *accountability*. Le analisi di valutazione delle politiche possono essere classificate in base a diversi criteri che tendono a sovrapporsi tra loro, come quello che tende a interpretare i bisogni conoscitivi, quello temporale (*ex ante* o *ex post*), o quello della tipologia di dati o tecniche statistiche utilizzate. In particolare, si possono distinguere analisi finalizzate alla allocazione delle risorse tra fini alternativi, al controllo di performance delle organizzazioni e dell'implementazione delle scelte politiche e analisi con una finalità strettamente economica, volta a misurare gli effetti prodotti da una politica. Un'analisi che segua il primo tipo di finalità è necessariamente ex ante e si appoggia a tecniche consolidate come quelle dell'Analisi Costi Benefici. L'analisi finalizzata al controllo delle performance è quella alla base della legge 94/1997 che ha appunto introdotto l'obbligatorietà di indicatori per valutare le performance dei centri decisionali. L'approccio è in questo caso sia ex ante, con la scelta e la produzione di indicatori, sia ex post relativamente allo scostamento tra valori effettivi e valori obiettivo. L'analisi di valutazione finalizzata a misurare gli effetti di una politica, e dunque in primo luogo la sua efficacia, cerca di riprodurre nelle scienze sociali l'approccio di laboratorio delle scienze dure. Nell'impossibilità di poter considerare tutte le variabili come dei dati, per la natura stessa dei fenomeni sociali, tali tecniche tendono a fornire o delle valutazioni ex ante con modelli micro e macro o esperimenti economici[68], cercando di tener sotto controllo alcune delle possibili interazioni, oppure ex post, descrivendo gli effetti o cercando di produrre uno scenario controfattuale che dovrebbe mimare gli esperimenti randomizzati in campo medico[69]. L'essenza della valutazione ex post che cerca la relazione causale innescata da una politica è dunque quella di confrontare il valore di una variabile obiettivo (la variabile risultato) per i soggetti (famiglie o imprese) che sono stati interessati da una politica pubblica e per quelli che non sono stati esposti alla politica. Quest'ultimo però è un valore sostanzialmente non misurabile perché l'attuazione di una politica tende a influenzare tutti i comportamenti, tanto più nel caso di una politica universale, che interessa potenzialmente tutti i soggetti appartenenti a una comunità. Le analisi ex post cercano dunque di riprodurre uno scenario –

[66] Si parla in questo caso di valutazione strategica, ossia un processo condiviso utile per creare consenso attorno alle politiche per il territorio, promuovere e favorire la costruzione della governance territoriale.

[67] Martini A. Sisti M. (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*. Quaderni Svimez.

[68] In particolare, nel caso di modelli di microsimulazione ex ante, nella maggior parte dei casi si utilizza una popolazione costante nell'ottica di equilibrio parziale con l'assunto *ceteris paribus*. Nel caso di modelli macroeconomici si tiene conto di una serie di interazioni accese dalla politica che si vuole valutare, ma ovviamente per le variabili non modellate si opera ugualmente con l'assunto *ceteris paribus*. Negli esperimenti di laboratorio si estremizza il concetto di *ceteris paribus* studiando le decisioni dei soggetti che fronteggiano un cambio delle condizioni di scelta indotte da una politica.

[69] Negli esperimenti in campo medico si contrappongono i valori delle variabili di interesse di un gruppo trattato (ad esempio con un farmaco) e un gruppo di controllo (a cui è stato dato un placebo). I gruppi devono ovviamente essere simili tra di loro per caratteristiche generali e l'assegnazione di ogni individuo ai gruppi deve avvenire in modo casuale, dunque randomizzato. Il gruppo di controllo serve a "misurare" i valori delle variabili di interesse per i soggetti trattati nel caso non avesse preso il farmaco: il secondo gruppo serve ad approssimare la situazione controfattuale che in campo medico, come nelle scienze sociali, non è possibile ottenere in modo esatto. Interessante sottolineare come nell'ambito delle politiche pubbliche non è possibile introdurre l'effetto del placebo perché sia i soggetti interessati da una politica (ad esempio un contributo agli investimenti), sia i soggetti esclusi hanno piena consapevolezza di chi ha ricevuto il trattamento e chi è stato escluso e questa consapevolezza può innescare specifiche reazioni comportamentali. Blundell R. e Costa Dias M., (2009), *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics*, The Journal of Human Resources, Vol. 44, No. 3 (Summer, 2009), pp. 565-640.

appunto il controfattuale - che approssimi nel modo migliore possibile i valori della variabile risultato nel caso ipotetico la politica non avesse avuto luogo e i soggetti interessati dalla politica non avessero dunque avuto alcun cambiamento (ovvero uno scenario BAU, *Business as usual*).
Gli esempi di valutazione di spese fiscali sono numerosissimi, anche se, per le discusse difficoltà di costruzione dei controfattuali, tendono a prevalere le metodologie che non si basano sull'inferenza causale. Tra le valutazioni ex ante, Gastaldi et al. (2016) valutano con un modello di microsimulazione delle imprese l'impatto delle norme contenute nella legge di bilancio per 2016 sull'insieme delle società non finanziarie. Si tratta di una valutazione coeva all'entrata in vigore delle norme che non poteva dunque utilizzare dati sulle effettive scelte delle imprese e proietta i possibili effetti "a popolazione costante" ovvero considerando i valori economici storici e tassi di investimento ipotetici. L'effetto simulato del superammortamento, misurato in termini di risparmio di imposta annuo (e quindi di maggiore liquidità per le imprese), risulta differente a seconda della dimensione aziendale, del settore di appartenenza e della localizzazione geografica. L'esercizio mette in evidenza il diverso ruolo esercitato dalla componente specifica dell'investimento e da quella fiscale, influenzata, quest'ultima, dalla durata del periodo di ammortamento e dalla possibilità, in presenza di profitti, di far valere effettivamente l'agevolazione fiscale (capienza fiscale). Complessivamente, la simulazione evidenziava che circa tre quarti delle imprese nel campione dovrebbe aver beneficiato di una riduzione del carico tributario. Alle imprese più grandi, in cui si concentra quasi la metà del totale degli investimenti agevolabili, sarebbe andato oltre il 41 per cento del risparmio di imposta complessivo, sensibilmente condizionato da una minore capienza fiscale rispetto alle altre imprese; alle altre imprese di grandi dimensioni (2,6 per cento del campione, con quasi un quinto degli investimenti agevolabili) oltre il 20 per cento; le PMI e le microimprese, pari a oltre l'80 per cento delle imprese presenti, beneficerebbero del rimanente 37 per cento del risparmio di imposta.

TAVOLA R2.B1

ANALISI EX ANTE PER DIMENSIONE DI IMPRESA DEGLI EFFETTI DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI PREVISTE NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2016

	Quota di imprese	Quota di valore aggiunto	Quota di imposta	Quota di investimenti agevolabili	Quota di riduzione imposta	Quota imprese avvantaggiate
Microimprese	31,7	3,8	5,5	3,7	4,6	68,9
Piccole imprese	52,3	18,6	18,0	13,8	17,4	75,3
Medie imprese	13,0	22,0	20,5	14,9	16,1	77,5
Grandi imprese (fino a 250 mil fatt)	2,6	22,3	18,9	18,8	20,1	75,5
Grandi imprese (oltre 250 mil fatt)	0,4	33,2	37,2	48,7	41,8	69,7
TOTALE						73,5

Fonte: Gastaldi et al (2016)

L'utilizzo di un modello di microsimulazione statico (*ex ante*) non ha dunque permesso di rispondere in termini di efficacia dello strumento (il superammortamento) sulla variabile obiettivo (gli investimenti), quanto piuttosto in termini di effetti distributivi per dimensione di impresa, per localizzazione e per settore di attività in termini di impatti sul carico fiscale.

Per quanto riguarda esempi di valutazione *ex post*, si può distinguere tra lavori descrittivi, che sulla base dei dati fiscali evidenzino l'utilizzo di una agevolazione fiscale delle imprese e lavori che analizzano un provvedimento al fine di studiare le relazioni causali e l'addizionalità sulla variabile obiettivo. Un esempio delle analisi di tipo descrittivo è contenuta nell'audizione parlamentare ISTAT per la legge di Bilancio del 2020. L'analisi si basa sulla disponibilità dei dati fiscali per l'anno di imposta 2017 che evidenzia come l'agevolazione per gli ammortamenti sia stata utilizzata dal 28 per cento delle società non finanziarie per un totale di quasi quattro miliardi di euro di deduzione dall'imponibile. Secondo l'analisi dei dati fiscali, la percentuale dei beneficiari cresce all'aumentare della dimensione dell'impresa (dall'8,7 per cento delle società senza addetti al 67,7 per cento delle società con almeno 500 addetti) e anche la quota di distribuzione del beneficio risulta crescente rispetto alla relativa quota di addetti (tavola R2.B2). Per il 2017 il beneficio si è concentrato (45,5

per cento) "soprattutto nei servizi a bassa intensità di conoscenza, in particolare nelle società di noleggio e *leasing* operativo, che con una quota trascurabile di occupati (0,3 per cento) si intestano quasi un quarto (22,8 per cento) dell'agevolazione complessiva, senza un correlazione apprezzabile con la dinamica occupazionale del settore"[70].

TAVOLA R2.B2

ANALISI PER SETTORE DEGLI EFFETTI DEL SUPERAMMORTAMENTO NEL 2017

	Beneficiari	Beneficiari (%)	Distribuzione beneficio (%)	Distribuzione addetti (%)	Variazione addetti 2016-17 (%)	
					Tutte le imprese	Imprese beneficiarie
SETTORE (a)						
Ind. estr. e manifatturiera	56.842	44,5	36,0	32,7	2,2	3,3
Energia, gas, acqua, rifiuti	3.731	26,1	4,4	2,9	2,0	3,1
Costruzioni	28.778	23,3	3,9	7,1	2,1	4,8
Commercio	55.236	29,6	11,0	18,8	4,6	5,8
Altri servizi	84.905	23,2	44,6	38,4	7,6	8,5
TECNOLOGIA E CONOSCENZA (b)						
Manifattura - intensità tecnologica:						
-alta	1.667	45,5	1,8	1,7	3,8	5,6
-medio-alta	11.826	51,0	10,8	9,8	1,8	2,8
-medio-bassa	23.617	47,3	14,4	10,9	2,6	3,6
-bassa	19.272	39,0	8,7	10,1	1,9	3,2
Servizi - intensità di conoscenza:						
-alta - tecnologia	12.954	30,6	8,9	5,0	5,5	6,3
-alta - servizi di mercato	15.969	28,3	1,1	8,2	15,6	14,2
-alta - altri servizi	842	23,1	0,1	0,4	-1,3	0,9
-bassa	110.376	24,5	45,5	43,6	5,2	6,6
Altro	32.969	23,6	8,8	10,2	2,0	4,1

Fonte: Audizione Istat (2019)[71]

Per le analisi ex post che analizzano i legami causali è possibile citare il lavoro di Bronzini et al (2008)[72] e Caiumi (2011)[73]. Entrambi i lavori si concentrano sugli effetti della legge 388/2000 che riconosceva alle imprese localizzate nelle regioni meridionali e nelle aree depresse del centro nord un credito di imposta pari a una percentuale della spesa sostenuta per investimenti materiali (con alcune esclusioni). Bronzini et al. (2008) utilizzano il metodo controfattuale costruendo un gruppo di controllo attingendo sia dalle imprese escluse dall'agevolazione, sia a quelle che erano nelle aree eleggibili ma non hanno fatto la richiesta[74]. I risultati delle stime si concentrano sia sulle differenze tra gli investimenti delle imprese trattate e di controllo (ovvero agevolate e non agevolate) sia sull'addizionalità, ovvero sulla stima della parte di investimenti che non sarebbero stati intrapresi in mancanza di agevolazione. Dai risultati emerge che gli investimenti medi delle imprese trattate sono pari a circa 1,6 volte gli investimenti effettuati dalle imprese non trattate e che l'investimento addizionale dell'incentivo fiscale sia pari a circa il 57 per cento degli investimenti realizzati. In D'Aurizio e De Blasio, (2008)[75] si sottolinea che l'addizionalità dell'investimento ricollegabile al credito di imposta della legge 388/2000 (maggiore di quanto stimato per la legge 488/1992, che agiva

[70] La particolare concentrazione settoriale del beneficio era ricollegabile alla possibilità di acquistare mezzi di trasporto, possibilità poi rimossa per l'anno successivo.

[71] ISTAT (2019), Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, Commissioni congiunte, 5a Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica, V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati.

[72] Bronzini R., De Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A.,(2008), *The effect of investment tax credit: evidence from an atypical programme in Italy*, Presentato alla conferenza SIEP - Società italiana di economia pubblica, Pavia, 25 - 26 settembre 2008

[73] Caiumi A. (2011), *The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures. A Novel Approach. An application to the regional tax incentives for business investment in Italy*, OECD Taxation Working Papers No. 5, Paris.

[74] I metodi adottati per la creazione del campione di controllo si basano sulla somiglianza tra imprese trattate e di controllo, sulla base di una serie di indicatori di bilancio del periodo precedente all'agevolazione. Sono stati adottati sia *propensity score* che *exact matching* con risultati sostanzialmente equivalenti.

[75] D'Aurizio L. e De Blasio G., (2008), *La valutazione degli incentivi agli investimenti*, in De Blasio G., Lotti F., La valutazione degli aiuti alle imprese, Il Mulino, Bologna.

però in modo selettivo) può essere anche imputata al fatto che l'automaticità del credito di imposta eroga l'agevolazione anche alle imprese meno efficienti, che altrimenti non avrebbero investito, e per questo possono essere più consistenti gli investimenti addizionali. C'è comunque il rischio che l'agevolazione, pur rinforzando le imprese più efficienti, agisca nel contempo come un sussidio temporaneo a imprese che in assenza dell'aiuto sarebbero forse uscite dal mercato e hanno poca probabilità di sopravvivenza. Caiumi (2011) analizza l'effetto del credito di imposta della legge 388/2000 con l'approccio controfattuale. Per questo si utilizza una procedura di *matching* per costruire un campione accoppiando imprese che hanno beneficiato e imprese che non hanno beneficiato per poi stimare un modello di investimento di tipo neoclassico, in cui l'investimento dipende dal costo d'uso del capitale, in linea con quanto descritto nel Riquadro 1. In particolare, nella stima econometrica il costo d'uso del capitale viene scomposto enucleando la componente legata al credito di imposta (statisticamente significativa e più elevata della componente al netto del credito di imposta) e attraverso questo coefficiente viene valutata l'addizionalità. I risultati evidenziano che per ogni euro di incentivo l'investimento aumenta in misura lievemente inferiore, a segnalare la mancanza di addizionalità nel senso moltiplicativo del termine. Interessante notare come gli effetti sono più pronunciati per le imprese minori rispetto a quelle di maggiori dimensioni che evidenziano minori vincoli di liquidità[76]. Infine, per quanto riguarda l'efficacia degli incentivi fiscali per incrementare la spesa in Ricerca e Sviluppo, Freitas et al (2017)[77] analizzano con una logica ex post e dati panel microeconomici gli effetti di addizionalità degli incentivi in Francia, Italia e Norvegia. Le stime trovano una considerevole addizionalità – in termini di input e output - fortemente eterogenea fra settori e in Italia e Norvegia più elevata per i settori ad alta intensità di Ricerca e Sviluppo secondo la classificazione Pavitt. In Francia, al contrario, non si riscontra una eterogeneità settoriale ma un maggior effetto sui settori a più elevata concentrazione di mercato.

Il potenziamento degli investimenti e l'aumento della ricerca e sviluppo sono sempre stati obiettivi perseguiti dalla politica industriale che hanno puntato sulla riduzione del costo del capitale, attraverso contributi all'acquisto ma anche riducendo il costo di finanziamento, fino ad arrivare a riduzioni di aliquote o aumento dei coefficienti di ammortamento. Gli strumenti adottati, dapprima selettivi poi via più orizzontali e automatici hanno allargato via via il ruolo delle agevolazioni di natura tributaria e dunque delle spese fiscali. Non è sempre agevole distinguere, nell'ambito delle frequenti modifiche alla tassazione delle imprese, le specifiche norme che costituiscono una deviazione dal *benchmark*[78], ma sono comunque numerosi gli interventi che privilegiano settori, specifiche scelte di impresa, in particolare attraverso l'utilizzo dei crediti di imposta. A fronte del crescente numero di interventi di agevolazione rimane carente la valutazione dell'efficacia degli stessi. La distanza temporale tra le valutazioni ex ante della norma – contenute nelle relazioni tecniche e nel Rapporto annuale sulle spese fiscali – e l'emersione dei dati relativi alle effettive scelte delle imprese spesso non consente una piena consapevolezza dei costi degli interventi, nonostante lo sforzo di trasparenza che è stato intrapreso negli ultimi anni. L'indisponibilità di dati microeconomici sui soggetti che hanno effettivamente fruito dell'agevolazione, al di là del costo totale, rende inoltre difficile un approccio di valutazione alla politica effettuata.

[76] Il maggiore impatto sulle imprese di minori dimensioni è confermato sia nelle valutazioni di Bronzini et al (2008), op. cit., sia nel recente lavoro, sul caso del Regno Unito, di Criscuolo C., Martin R., Overman H.G., Van Reenen J. (2019), *Some Causal Effects of an Industrial Policy,* American Economic Review, *109(1): 48–85*.

[77] Bodas Freitas I., Castellacci F., Fontana R., Malerba F., Vezzulli A., (2017*), Sectors and the additionality effects of R&D tax credits: Across-country microeconometric analysis,* Research Policy 46, 57–72.

[78] Un esempio può essere fornito dal meccanismo di favore per l'investimento in capitale proprio dell'Ace introdotto nel 2011 (si veda nota 58).

PERCHÉ È COSÌ DIFFICILE RIFORMARE LE SPESE FISCALI?

I programmi di abolizione delle agevolazioni fiscali si sono susseguiti nello sviluppo del sistema tributario italiano con cadenza regolare. Da ultimo l'eliminazione delle spese fiscali è stata reiteratamente raccomandata dalla Commissione Europea con la finalità di consolidamento dei conti pubblici. Sul fronte del coordinamento fiscale europeo è stata data grande enfasi al consolidamento dei conti pubblici attraverso un allargamento delle basi imponibili e dunque il Consiglio e la Commissione hanno più volte invitato il nostro paese a "ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali"[79].

In particolare, ai programmi di riforma analitica delle agevolazioni si sono alternati progetti di tagli lineari, suggeriti proprio dall'apparente impossibilità di procedere a una revisione che enucleasse i provvedimenti da mantenere da quelli da abolire. Ad esempio, dopo il già citato censimento analitico del 1991, era stato predisposto uno schema di decreto delegato in cui le spese fiscali venivano divise in tabelle. In uno specifico elenco venivano indicate le misure per le quali era disposto un taglio lineare del beneficio (inizialmente 20 per cento, poi la percentuale sarebbe stata indicata dalla legge finanziaria); le restanti misure erano divise tra quelle da mantenere inalterate, quelle da abolire e quelle per cui veniva disposta la conversione in crediti di imposta per importi da stabilirsi annualmente con la manovra annuale. Lo schema di decreto non fu mai emanato.

Nuovamente, il d.l. n. 138 del 2011, prevedeva un taglio lineare delle agevolazioni come clausola di salvaguardia in assenza di una riforma fiscale e assistenziale che portasse ingenti risparmi per la finanza pubblica. Il taglio era previsto con una percentuale del 5 per cento, con un aumento delle entrate pari a 4 miliardi, poi del 15 per cento per il 2013, con un aumento delle entrate pari a 16 miliardi, a regime 20 miliardi a partire dal 2014. Il tema del taglio delle agevolazioni nell'ambito del riordino della spesa (*spending review*) torna anche nelle clausole di salvaguardia riformulate dal decreto Monti che, come noto, hanno iniziato a legare l'affidabilità percepita della politica fiscale all'aumento delle aliquote IVA. In questo ambito si è mosso il già citato Rapporto Giavazzi che individuava in 10 miliardi di euro l'ammontare dei sussidi e agevolazioni facilmente rimovibili a livello di Pubblica Amministrazione. Questa facilità di individuazione della cura è tuttavia solo apparente, data l'estrema opacità della materia e l'interazione tra le basi imponibili. Giarda e Flaccadoro (2013)[80] evidenziano infatti che il risparmio effettivo acquisibile secondo i criteri del rapporto Giavazzi è in realtà di poco superiore al miliardo sui 5,8 previsti con riferimento al solo bilancio dello Stato.

La difficoltà a riformare le spese fiscali concentrandosi su quelle ritenute efficienti ed efficaci non è un problema solo italiano. Nel paragrafo 2 si è infatti visto come le agevolazioni tendano ad aumentare di anno in anno in tutti i paesi, e il sostanziale automatismo delle *tax expenditures* spiega infatti la persistenza degli incentivi all'interno dei sistemi tributari moderni; raramente si assiste ad un'abolizione delle spese fiscali, se non in conseguenza di riforme più generali che modificano le variabili interessate dalle

[79] Raccomandazione del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia.

[80] Flaccadoro E., Giarda P. (2013), I Trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato, in Analisi di alcuni settori di spesa pubblica, Presidenza del Consiglio del Ministri

misure[81]. L'esperienza statunitense suggerisce infatti che *"le spese fiscali, una volta adottate, tendono a rimanere in vigore"*[82].

Negli Stati Uniti ad esempio il Presidente Obama aveva proposto nel 2013 di limitare con un *cap* - a 28 centesimi sul dollaro - il valore di gran parte delle categorie di deduzioni, andando a limitare il beneficio dei contribuenti ad alto reddito che si trovano in fasce fiscali superiori a quelle relative al 28 per cento[83]. Il taglio lineare, certamente efficace per la semplicità di attuazione e una relativa certezza di risultato, ben rappresenta però il fallimento del *policy maker* che rinuncia a valutare l'efficacia e il senso storico di agevolazioni che sopravvivono nell'ordinamento da molti anni e possono trovarsi in contrasto con nuovi obiettivi sentiti dai cittadini. In presenza di una necessità di recuperare il gettito, si potrebbe preferire una riduzione lineare dei benefici a una riforma più efficace per non pagare il prezzo politico di dover scontentare particolari categorie di cittadini[84].

La *behavioural economics* può fornire qualche spunto per guardare al fenomeno da un altro punto di vista: non sono infatti esclusivamente i comportamenti *rent seeking* dei politici a spiegare la persistenza delle spese fiscali ma necessariamente ci devono essere degli aspetti della percezione dei cittadini-elettori che contribuiscono a perpetrare il fenomeno. Uno degli aspetti da considerare è certamente quello della illusione fiscale, ovvero la sottovalutazione delle conseguenze collettive dell'introduzione di una agevolazione fiscale, similmente a quanto avviene a livello di debito pubblico[85]. La tradizionale illusione fiscale può essere spiegata sia da difficoltà cognitive, ovvero quelle di trovare e processare le informazioni, sia da una preferenza per l'immediato (*present bias*, dovuto anche a una tendenza ad applicare un tasso di sconto iperbolico). Secondo Hearn e Phaup (2016)[86] le persone tendono a preferire benefici a breve termine anche in presenza di costi particolarmente elevati nel futuro e sono riluttanti a posticipare soddisfazioni immediate anche se aspettando potrebbero avere guadagni molto superiori. Anche, *l'endowment effect* e la stessa teoria dei prospetti possono spiegare come una agevolazione fiscale sia sopravalutata dal contribuente che tende poi a sottostimare anche i possibili aumenti di imposta futuri. Secondo Shaviro (2004)[87] questa sopravalutazione è spiegata dalla tendenza a valutare differentemente il denaro che non è stato pagato all'erario da quello che si ritiene di aver pagato e poi ripreso (ad esempio con una detrazione). La teoria dei prospetti infatti sottolinea come la valutazione dei soggetti tenda a essere diversa nell'area dei guadagni e in quella delle perdite. Una tassazione viene

[81] De Simone e Di Majo (2017) op. cit.

[82] JCT, 2011, p. 16, traduzione dell'autore. JCT (Joint Committee on Taxation) 2011, *Background Information on Tax Expenditure Analysis and Historical Survey of Tax Expenditure Estimates. JCX-15-11*. Washington, DC: Joint Committee on Taxation.

[83] Si veda anche Feldstein M. (2014), *Raising Revenue by Limiting Tax Expenditures*, NBER Working Paper No. 20672.

[84] L'esempio della rimodulazione delle accise sui carburanti proposta recentemente in Francia, sembra a questo proposito interessante. Nella riforma si proponeva un aumento di entrambe le aliquote ma in particolare di quella del diesel, inferiore a quella della benzina nonostante le maggiori esternalità associate al diesel. In sostanza nella politica proposta si riduceva una agevolazione sul diesel dando forza all'obiettivo di mitigare il cambiamento climatico a scapito di quello tradizionale di aiuto alla competitività delle imprese e al sostegno della mobilità nelle zone rurali, che era alla base del trattamento agevolato del diesel. La modifica ha portato a proteste generalizzate che hanno determinato il ritiro della proposta.

[85] Particolarmente espressiva la visione di Puviani sulla effettiva trasparenza di bilancio: "La vera situazione dei conti si nasconde in un ciborio recondito, entro cui penetra l'occhio di un piccolo numero di uomini espertissimi: quasi sempre i grandi sacerdoti di un sistema democratico falso, che si palleggiano il potere e che sono perciò tenuti, anche nelle loro contese, alla maggiore riserva", p. 156. Puviani A., (1976), ristampa del 1902), *Teoria dell'illusione finanziaria.*

[86] Hearn, J. J. e Phaup M., (2016), *Federal Budget Reform: A Behaviorally Informed Approach*, Centers on the Public Service, Working Paper n.4, George Mason University

[87] Shaviro D. (2004), *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language*, 57 Tax Law Review 187, 187.

vissuta come una perdita della dotazione iniziale a cui si aveva diritto e dunque la possibilità di recuperare la perdita – attraverso una forma di agevolazione fiscale - viene valutato molto di più di quanto non avvenga nel caso di una agevolazione diretta, dunque un sussidio[88]. Il suggerimento della *behavioural economics* è dunque quello di aumentare la salienza delle analisi sulle spese fiscali, in modo da costringere i contribuenti a non giudicare in modo distorto gli effetti di breve e di lungo periodo delle agevolazioni e dei possibili progetti di riforma.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

5. Nonostante l'importanza assegnata dalla letteratura economica, dalle organizzazioni internazionali e dalla Commissione europea al monitoraggio delle spese fiscali, non si può dire che la maggiore trasparenza si sia dimostrata efficace, né per frenare la tendenza all'aumento dei provvedimenti agevolativi (aumentati in tutti i Paesi e di 80 unità negli ultimi 4 anni in Italia), né per stimolare una analisi di efficacia nell'utilizzo dei fondi pubblici. Parte della letteratura è particolarmente netta sul punto, definendo il monitoraggio delle spese fiscali una sorta di "zombie": secondo Dean (2012) "Creato per limitare gli abusi pubblicizzando i costi dei sussidi fiscali, poi risuscitato come contatore di fagioli, il budget delle spese fiscali è uno zombie contabile. Terribilmente inadatto alla sua nuova vita, il budget delle spese fiscali produce informazioni che sono sia imperfette che limitate"[89].

In effetti, se il monitoraggio della spesa fiscale non costituisce una base di partenza per analisi di impatto e di efficacia finisce con il fornire solo una immagine fallace del gettito potenzialmente recuperabile. Fallace perché, come messo in evidenza precedentemente, la valutazione del minor gettito ricollegabile all'agevolazione non corrisponde al maggior gettito recuperabile se l'agevolazione venisse rimossa, sia perché non sono considerate le interazioni tra le basi imponibili, sia perché non sono valutate le reazioni comportamentali. Sarebbe però un grave errore arretrare dallo standard informativo costruito con la nuova versione della legge 196/2009. E', invece, opportuno aumentare la salienza delle informazioni sulle spese fiscali per sviluppare la consapevolezza degli elettori e frenare la tendenza ad utilizzare questo strumento soggetto ad elevata illusione fiscale, cercando di fornire maggiori informazioni che aiutino a distinguere le agevolazioni che rispondono a obiettivi di policy condivisi (come ad esempio le politiche della famiglia, l'incentivo alla ricerca e all'istruzione, l'accelerazione della transizione energetica per la mitigazione del cambiamento climatico), da quelle che rappresentano non giustificabili riduzioni del carico fiscale a beneficio di pochi soggetti. A questo fine sarebbe opportuno ripensare al ciclo con cui vengono diffuse le informazioni sulle spese fiscali, assicurando una cadenza maggiormente attenta alla disponibilità effettiva dei dati.

---

[88] Come notano Acheson e Lynch (2017) "*loss aversion is likely reflected in the tendency of tax expenditures, which are typically initiated in order to encourage a particular form of behaviour, to persist beyond their useful life. Thus there is perhaps a tax reform insight from loss aversion that proposals for changes which are likely to be slightly beneficial may not be pursued. When this happens across multiple proposals significant welfare gains may be sacrificed".* p. 17. Acheson J. e Lynch D. (2017), *Implications of behavioural economics for tax policy*, Irish Department of Finance Research Paper.

[89] Dean (2012), '*The Tax Expenditure Budget is a Zombie Accountant'*, 46 U.C. Davis L. Rev. 265, traduzione dell'autore.

LA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI: CRITICITÀ E PROSPETTIVE

SOMMARIO E CONCLUSIONI

1. Un'analisi delle criticità e delle prospettive del sistema di tassazione decentrata in Italia, in particolare di Regioni e Comuni, deve tenere conto di numerosi fattori. In primo luogo, la riflessione sul finanziamento dei livelli di governo sub-centrali non dovrebbe prescindere da ciò che le risorse debbono finanziare. Su questo tema, il processo di decentramento italiano ha subìto diverse interruzioni. Dal lato delle funzioni fondamentali delle Regioni, non si è ancora pervenuti ad una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni diverse da quella sanitaria, e di conseguenza non è ancora definito il percorso di superamento del criterio della spesa storica, né l'assetto complessivo del sistema di finanziamento. Inoltre, le recenti istanze di regionalismo differenziato rendono potenzialmente ancora più problematica la definizione di un quadro stabile di federalismo simmetrico. Anche dal lato comunale appare fermo il processo di definizione dei fabbisogni legati alle funzioni fondamentali, e molta incertezza, negli anni, si è manifestata sul ruolo di specifiche fonti di finanziamento, con particolare riferimento ai prelievi di tipo immobiliare. Appaiono, inoltre, piuttosto incerti i meccanismi perequativi finora predisposti, sia per ciò che riguarda le modalità di distribuzione, sia per ciò che concerne l'estensione della perequazione dei livelli essenziali e delle capacità fiscali. In una certa misura, la maggiore debolezza consiste nella difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione tra funzioni che rispondono a logiche diverse e pongono problematiche differenziate. Le funzioni fondamentali implicano, generalmente, la definizione, a livello centrale, di livelli essenziali di servizio, con l'obiettivo di garantire una sostanziale uniformità tra enti locali a prescindere dagli specifici orientamenti territoriali. Per le funzioni non fondamentali, invece, il tipo e il livello di erogazione del servizio dovrebbero essere rimessi alla libera determinazione degli enti territoriali sulla base del sistema di preferenze e dei bisogni locali. Su queste funzioni, il governo centrale si può limitare a garantire una adeguata dotazione di risorse in tutti i territori. A questo riguardo, nell'esperienza italiana, non sembra essersi delineata una tendenza netta – e forse opportuna – verso la separazione del finanziamento e della perequazione delle funzioni fondamentali dal finanziamento e dalla perequazione delle funzioni non fondamentali. L'assenza di questa scelta riflette anche la difficile interazione tra le forme di prelievo destinate al finanziamento degli enti territoriali e la necessità, da più parti manifestata, di procedere a una revisione complessiva del sistema tributario nazionale, almeno nelle sue componenti quantitativamente più rilevanti. Una revisione che dovrebbe logicamente precedere la definizione della struttura di finanziamento degli enti territoriali, per garantire il necessario equilibrio sia in termini di separazione delle fonti tributarie, sia in termini di coordinamento tra prelievi centrali, regionali e comunali.

LA FINANZA REGIONALE

Le funzioni fondamentali delle Regioni a statuto ordinario

2. Al fine di rilevare virtù e nodi dell'attuale sistema di finanziamento delle Regioni si può utilmente ricorrere alla distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Nel caso delle funzioni fondamentali, che implicano un indirizzo centrale non generalmente derogabile dagli enti territoriali, l'esperienza italiana sta gradualmente procedendo – per la quantificazione del relativo fabbisogno – verso l'abbandono del criterio della spesa storica in favore della determinazione di grandezze standard. Dal lato del finanziamento, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, ci si è inoltre allontanati dalla logica di finanza derivata che ha caratterizzato per molti anni i rapporti finanziari tra Regioni e governo centrale, essendo interdetto il ricorso ai trasferimenti, una specificità che ci allontana dai sistemi di finanziamento territoriale di altri Paesi. La stessa riforma, nel definire il quadro delle risorse regionali, ha stabilito invece l'ammissibilità dei soli trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni al gettito di imposte del governo centrale. Su questo percorso, l'esperienza italiana del finanziamento delle funzioni fondamentali avviata con il d.lgs. n. 56/2000 (in cui si prevedeva un lungo regime transitorio per il passaggio dalla spesa storica a una modalità di finanziamento basata su parametri di fabbisogno e di capacità fiscale) ha ricevuto un importante impulso con la legge n. 42/2009, che ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Un primo tentativo di attuazione, di particolare rilevanza in tema di federalismo regionale, è il d.lgs. n. 68/2011, che prevedeva norme in materia di autonomia di entrata e di determinazione dei fabbisogni standard. A fronte dell'iniziale intento di condurre il sistema a regime già nel 2013, tuttavia, l'attuazione del federalismo regionale ha subìto continui rinvii, l'ultimo dei quali si deve al decreto-legge n. 124/2019 che posticipa al 2021 la definizione delle norme relative. L'impianto del d.lgs. n. 68/2011 è importante nella misura in cui ripropone la distinzione – già presente nella citata legge n. 42/2009 – tra spese relative ai livelli essenziali in materia di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (art. 4, comma 1) e spese per le quali non è previsto il vincolo dei livelli essenziali (art. 4, comma 2). Da tale distinzione discendono due diverse modalità di finanziamento, il cui assetto, tuttavia, non appare completamente definito. Con riferimento ai livelli essenziali, l'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011 prevede che a regime il finanziamento di tali livelli debba avvenire con alcune entrate che si possono definire proprie, in particolare con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, con l'IRAP, e con le entrate proprie stabilite nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale. Completano il quadro delle fonti di finanziamento una compartecipazione regionale all'IVA e quote del fondo perequativo. È proprio sul ruolo della compartecipazione IVA che si innestano alcuni elementi di criticità, riconducibili all'impianto originario del d.lgs. n. 56/2000 e che in gran parte, come sopra osservato, dipendono dall'impossibilità di far ricorso a trasferimenti espliciti. Da un lato, all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 68/2011 – in accordo con la disposizione costituzionale dell'art. 119, terzo comma – si prevede che le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle regioni a statuto ordinario siano stabilite in conformità al principio di territorialità, che nel caso specifico è realizzato con riferimento al luogo di consumo. D'altro lato, due disposizioni successive sembrano attenuare questa modalità in ragione di esigenze di finanziamento che non possono essere soddisfatte dal principio di territorialità. L'art. 15, comma 3, infatti, prevede che la

percentuale di compartecipazione IVA sia stabilita al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione, e che per le Regioni ove le risorse distribuite in base a tale aliquota dovessero essere insufficienti, si faccia ricorso ad un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale dei livelli essenziali (art. 15, comma 5). Si tratta di una struttura per certi versi ridondante, che riflette la difficoltà di contemperare esigenze diverse con un solo strumento.

La struttura di questo modello potrebbe in effetti essere così sintetizzata:

1) per una specifica regione (si definisca regione *k*), una parte della spesa corrispondente ai livelli essenziali sarà coperta dal gettito dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF ad aliquota base (cioè al netto delle variazioni di gettito determinate dall'autonomia tributaria). La restante parte dovrebbe essere coperta dal gettito derivante dalla compartecipazione IVA. Per questa specifica regione, l'aliquota della compartecipazione IVA sarà determinata dal rapporto tra fabbisogno non coperto da IRAP e IRPEF e gettito IVA imputato alla regione. Per definizione, quindi, in questa regione non si dovrà far ricorso ad alcun trasferimento perequativo;[1]
2) per le altre regioni, l'aliquota di compartecipazione calcolata per la regione *k* determinerà la quota di gettito IVA regionale a loro devoluta. Con tale procedura, tuttavia, non c'è alcuna garanzia che i fabbisogni regionali siano totalmente coperti dalla somma di IRAP, IRPEF e compartecipazione IVA. Come stabilito dall'art. 15 comma 3, per le regioni ove il gettito tributario sia insufficiente, al finanziamento integrale delle prestazioni essenziali concorrono le quote del fondo perequativo;
3) il fondo perequativo, a sua volta, è alimentato da una compartecipazione IVA determinata in modo tale da garantire *in ogni regione* il finanziamento integrale dei livelli essenziali. Poiché l'ammontare di fabbisogno da coprire sarà diverso in ogni regione, l'aliquota di compartecipazione IVA necessaria a colmare lo squilibrio sarà diversa in ogni regione.

Ne consegue che la presenza dei due elementi, una compartecipazione IVA ad aliquota di equilibrio sulla regione *k* integrata da una compartecipazione IVA che in ogni regione chiuda lo squilibrio, configura un sistema di finanziamento basato su una compartecipazione IVA ad aliquota differenziata, determinata dal rapporto tra fabbisogno standard da finanziare e IVA regionale. In questa prospettiva, l'assegnazione dell'IVA sulla base dei consumi regionali avrebbe un ruolo puramente nozionale, poiché l'importo di IVA distribuito ad ogni regione sarà determinato esclusivamente dalla quota dei livelli essenziali non coperta dagli altri tributi. La struttura proposta dal d.lgs. n. 68/2011, quindi, che fa contemporaneamente riferimento alla compartecipazione IVA distribuita sulla base del principio di territorialità, alla compartecipazione IVA che garantisca il pieno finanziamento del fabbisogno in una regione, e alla compartecipazione IVA che alimenti il fondo perequativo, equivale nei fatti ad una compartecipazione IVA ad aliquota differenziata (Riquadro 1).

[1] Si omette, in questa descrizione, il ruolo della parte di risorse dovuta a ricavi e entrate proprie del servizio sanitario nazionale.

RIQUADRO 1 - IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO A REGIME

L'interpretazione del modello previsto nel d.lgs. 68/2011

Si definiscano con $Irap_k$ e con $Irpef_k$ i gettiti dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF nella regione k. Si definisca inoltre con Lep_k, nella stessa regione, il fabbisogno necessario per la fornitura dei livelli essenziali e con Iva_k il gettito dell'Iva nella stessa regione sulla base del principio di territorialità. In base a quanto previsto dal d.lgs. 68/2011, per la regione k dovrà valere:

(1) $$Lep_k = Irap_k + Irpef_k + \lambda^* \, Iva_k$$

in cui λ^* è l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA che nella regione k garantisce la copertura dei livelli essenziali. Per definizione, essa è ottenuta dalla seguente formula, che identifica la quota di IVA a copertura della parte di livelli essenziali non coperti da IRAP e IRPEF:

(2) $$\lambda^* = \frac{Lep_k - Irap_k - Irpef_k}{Iva_k}$$

La (1) e la (2) garantiscono che per la regione k non sia necessario far ricorso al fondo perequativo per garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Le altre regioni riceveranno una compartecipazione IVA basata sulla stessa aliquota λ^* in base ai rispettivi consumi regionali. Tuttavia, non c'è alcuna garanzia che la stessa aliquota possa garantire la copertura dei livelli essenziali nelle regioni diverse da k; si deve perciò ricorrere al fondo perequativo, come previsto dall'art. 15 comma 3 del d.lgs. 68/2011. Per la generica regione j, quindi, si avrà:

(3) $$Lep_j = Irap_j + Irpef_j + \lambda^* \, Iva_j + F_j$$

in cui con F si indica il fondo perequativo. Poiché l'art. 15 comma 5 prevede che il fondo perequativo sia alimentato da una compartecipazione IVA determinata in modo tale da garantire *in ogni regione* il finanziamento integrale dei livelli essenziali, si avrà che:

(4) $$F_j = \beta_j \, Iva_j$$

in cui β_j rappresenta la quota di IVA regionale – ovviamente diversa tra regioni – necessaria a chiudere la differenza tra Lep_j e le risorse regionali ($Irap_j + Irpef_j + \lambda^* \, Iva_j$). Sostituendo la (4) nella (3), si avrà quindi:

(5) $$Lep_j = Irap_j + Irpef_j + \left(\lambda^* + \beta_j\right) Iva_j$$

da cui si evince che la copertura dei livelli essenziali per la parte eccedente il gettito dei tributi propri è garantita da una compartecipazione IVA ad aliquota differenziata.

In questo modello si possono rintracciare vantaggi e aspetti critici. Tra i vantaggi, c'è, in primo luogo, la presenza di uno stretto collegamento tra la tipologia di prelievo e il finanziamento dei livelli essenziali. L'attuale mix di imposte adottato coinvolge lavoratori dipendenti e pensionati (in prevalenza per la parte IRPEF), lavoratori autonomi, professionisti e imprese (per la parte IRAP) e consumatori (per la parte IVA). In secondo luogo, trattandosi di fornitura di livelli essenziali la cui determinazione è rimessa al governo centrale, appare corretto che una parte significativa della copertura provenga da

risorse centrali. In terzo luogo, nella misura in cui il fabbisogno relativo ai livelli essenziali sia determinato con grandezze standard, si riduce la possibilità che la copertura dei livelli essenziali risenta di inefficienze legate alla compensazione della spesa storica. Tuttavia, il ritardo nella definizione dei livelli essenziali e la carenza di risorse che ha caratterizzato i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in tempi recenti, rende poco agevole il percorso di abbandono della spesa storica e non contribuisce alla stabilità del sistema di finanziamento.

Dal lato opposto, il sistema a regime presenta alcuni aspetti critici, che allo stato attuale possono essere descritti con specifico riferimento alla copertura delle risorse necessarie per il finanziamento indistinto dei LEA in sanità. In primo luogo, relativamente all'IRAP, la storia recente ha mostrato il progressivo svuotamento della parte di base imponibile costituita dal costo del lavoro a tempo indeterminato. La conseguenza più importante sulla copertura del fabbisogno sanitario regionale è stato l'innalzamento della quota di compartecipazione IVA, prevista – nel 2018 – nella misura del 67,07 per cento. A conferma di questo processo, si osservi che solo dieci anni fa, nel riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN nel 2010, la quota IRAP era pari a circa 30 miliardi di euro (contro i 20 attuali), mentre la quota di compartecipazione IVA era di circa 53,5 miliardi (contro i 66 attuali). Con la conseguenza – indesiderabile sul piano dell'autonomia regionale – che la quasi totalità del gettito IRAP è attualmente destinata a coprire il fabbisogno sanitario relativo alla fornitura dei livelli essenziali. Nel 2018, infatti, a fronte di circa 25 miliardi di gettito IRAP complessivo, 20,5 miliardi sono imputati a copertura dei LEA. Una modalità che riduce gli spazi di impiego dell'IRAP per il finanziamento delle spese libere, soprattutto in considerazione del fatto che l'IRAP, tra i tributi propri, è la prima fonte di entrata per le Regioni.

In secondo luogo, una problematica simile si riscontra anche nei confronti dell'addizionale regionale all'IRPEF. Nel 2018, a fronte di un gettito complessivo pari a 12 miliardi, la quota impiegata per la copertura del fabbisogno sanitario è pari a 9 miliardi. Anche su questo fronte, quindi, gli spazi di autonomia appaiono abbastanza ridotti, dato che l'addizionale IRPEF, tra i tributi propri, è comunque la seconda fonte di entrata regionale. A complicare il quadro dell'impiego dell'IRPEF è poi il fatto che a livello regionale – per il finanziamento di una funzione fondamentale – si riversano molti dei problemi che affliggono l'IRPEF centrale, tra i quali un posto preminente è occupato dall'elevato grado di evasione del tributo e dal progressivo processo di erosione della base imponibile, un aspetto che richiama il necessario coordinamento tra sistemi tributari centrale e locale.

In ragione di queste criticità, il metodo preferibile sarebbe quello di prevedere che quote di tributi centrali siano direttamente devolute alle regioni sulla base del fabbisogno standard relativo alla fornitura dei livelli essenziali, con una esplicita direzione verticale, ed affrancare dai livelli essenziali la destinazione dei tributi propri. Tale struttura di finanziamento presenta vantaggi per il governo centrale, rappresentati principalmente dalla maggiore semplicità ed efficienza del sistema fiscale complessivo e, possibilmente, da una maggiore capacità di controllo della pressione tributaria nazionale. Gli enti territoriali, dal canto loro, potrebbero contare su un ammontare di risorse più prevedibile nel tempo e sulla garanzia che gli obiettivi centrali siano finanziati con risorse centrali, pur rinunciando a qualche grado di autonomia tributaria, che sarebbe comunque limitata

in qualità di erogatori di livelli essenziali di servizio[2]. Il ricorso alle compartecipazioni per la copertura dei fabbisogni connessi ai livelli essenziali avrebbe poi un ulteriore vantaggio, quello di rendere superflua la presenza di un meccanismo esplicito di perequazione, dato che l'effetto perequativo sarebbe implicito nelle modalità di assegnazione della compartecipazione, rendendone evidente il carattere verticale – dal governo centrale alle Regioni – piuttosto che l'aspetto redistributivo tra Regioni. Si tenga presente che questo modello di finanziamento si rende necessario in conseguenza dell'abolizione dei trasferimenti, che ha costretto a convertire alcuni strumenti a svolgere funzioni di fatto molto simili.

L'attuale modalità di copertura finanziaria dei livelli essenziali, a cui è destinata una quota rilevante dei tributi propri, non lascia molti margini di autonomia alle Regioni per il finanziamento delle spese libere a valere su quegli stessi tributi. Su circa 37 miliardi di IRAP e IRPEF, circa 30 sono vincolati al fabbisogno sanitario, a cui si aggiungono meno di 7 miliardi di tassa automobilistica regionale e il gettito di alcuni tributi minori, con distribuzione territoriale dipendente dalle capacità fiscali di ciascuna Regione. La tavola 1 dà conto, con riferimento agli accertamenti del 2018, del grado di condizionamento esercitato dal disporre che più di due terzi del gettito complessivo di IRAP e addizionale IRPEF sia vincolato al finanziamento delle prestazioni sanitarie.

TAVOLA 1

LA FLESSIBILITÀ DEI TRIBUTI REGIONALI, 2018

(in miliardi)

Tipologia di entrata	Importo	Incidenza (%)
Irap e Irpef non sanità + tassa automobilistica	13,4	12,2
Irap e Irpef sanità	25,4	23,1
Altri tributi propri	2,6	2,4
Totale tributi propri	**41,4**	**37,7**
Tributi devoluti	68,7	62,3
Totale tributi	**110,1**	**100,0**

Fonte: Corte dei conti – Sezione delle Autonomie – Audizione sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, 11 dicembre 2019. Gli importi si riferiscono agli accertamenti 2018.

Lo spazio di manovra delle Regioni, dunque, si limita alla quota non sanitaria degli stessi tributi, al gettito della tassa automobilistica regionale, e al gettito dei tributi minori. Si tratta complessivamente di 16 miliardi di euro, che rappresentano il 14,6 per cento del gettito totale derivante dai tributi propri. A ciò si aggiunga che il dato relativo agli accertamenti si riduce qualora si consideri la capacità di riscossione da parte delle Regioni, che – per i tributi propri – è mediamente pari al 74,6 per cento. Inoltre, occorre considerare che non tutto il maggiore gettito di IRAP e dell'addizionale IRPEF – rispetto alla quota sanitaria – può considerarsi espressione di un autonomo esercizio della potestà

[2] Sotto questo profilo, almeno in linea teorica, sarebbe opportuno che al finanziamento delle funzioni fondamentali si provveda escludendo il concorso dei tributi propri regionali, e affidando la copertura dei livelli essenziali esclusivamente a compartecipazioni al gettito. Che le compartecipazioni, invece, integrino le risorse derivanti da tributi propri locali (ad esempio ad aliquota base) è una strada possibile, ma si espone allo svantaggio relativo alla possibilità che le basi imponibili siano manovrate dal governo centrale in modo tale da influenzare – con minore prevedibilità – il gettito che affluisce agli enti territoriali. Ne è un esempio, in Italia, il finanziamento della sanità al quale concorre l'IRAP che ha visto negli anni uno svuotamento della base imponibile e – di conseguenza – un aumento dell'aliquota di compartecipazione IVA per far fronte alla riduzione del gettito calcolato ad aliquota base.

impositiva regionale, dato che in alcune Regioni l'aumento si è reso necessario – in quanto obbligatorio – nel caso di squilibri nel settore sanitario. Ne consegue un peso preponderante dei tributi devoluti, che includono le compartecipazioni e le quote del fondo perequativo, e che rappresentano più del 60 per cento del totale delle entrate regionali. È questo un elemento su cui riflettere, nella prospettiva del completamento del processo di decentramento fiscale, soprattutto in ragione del fatto che, nel 2009, i tributi propri rappresentavano il 40 per cento delle riscossioni totali, contro il 29 per cento nel 2018. Una tendenza che appare in contrasto con l'obiettivo di assegnare alle Regioni maggiore autonomia e responsabilità nell'attuazione delle scelte non vincolate dalla fornitura dei livelli essenziali,[3] e che può procurare maggiori problemi alle Regioni meno dotate di capacità fiscale complessiva, nelle quali gli spazi di autonomia potrebbero comprimersi in misura maggiore.

In terzo luogo, come osservato in precedenza, lo schema di finanziamento fa perno su un criterio di territorialità dell'IVA che nei fatti viene invece eluso, dato che l'importo della compartecipazione IVA che ciascuna regione riceve è guidato esclusivamente dalle necessità di finanziamento integrale dei livelli essenziali. Pur non trattandosi di un trasferimento vincolato – come il fondo sanitario nazionale precedente al d.lgs. n. 56/2000 – nei fatti la compartecipazione IVA ad aliquota differenziata svolge le stesse funzioni, rendendo da un lato superfluo il riferimento alla territorialità della distribuzione, e dall'altro superfluo anche il riferimento esplicito ad un fondo perequativo.

C'è infine una tempistica piuttosto lenta nell'abbandono della spesa storica come criterio di erogazione della compartecipazione IVA. A causa dei continui rinvii nell'applicazione del d.lgs. n. 68/2011, che limitava il regime transitorio ai soli anni 2011 e 2012, la compartecipazione IVA continua ad essere erogata sulla base delle disposizioni previste nel d.lgs. n. 56/00, ma con una progressione diversa da quella originariamente stabilita. Per ciò che concerne il peso della spesa storica, infatti, dal 2001 al 2018 si è passati dal 100 per cento al 72,5 per cento, il che implica che solo il 27,5 per cento della compartecipazione sia distribuita sulla base di parametri perequativi, quali la quota di popolazione residente, il fabbisogno sanitario e la capacità fiscale.[4] Un meccanismo che aveva già in origine il limite di convogliare in un unico fondo compensazioni che hanno logiche diverse.

Le funzioni non fondamentali delle Regioni a statuto ordinario

3. Con riferimento agli spazi di autonomia tributaria, accanto alle funzioni fondamentali, è necessario considerare la modalità di finanziamento delle altre funzioni regionali. Su queste funzioni, in linea generale, il governo centrale non interferisce in quanto a definizione del tipo di beni e servizi da fornire o dei corrispondenti livelli essenziali. La definizione stessa di funzione non fondamentale, infatti, non può assumere un connotato generale e trasversale a tutti gli enti territoriali, essendo essa lasciata alla libera determinazione degli stessi sulla base delle loro caratteristiche, delle specifiche esigenze, e del sistema di preferenze dei cittadini/elettori. Sotto questa definizione, inoltre, possono rientrare anche i livelli di spesa su funzioni fondamentali che siano in

[3] Su questa posizione, recentemente, Corte dei conti in *Audizione sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019.
[4] Si ricorda che il regime transitorio originariamente previsto dal d.lgs. n. 56/2000 indicava il 2013 come anno finale.

eccedenza rispetto ai livelli essenziali stabiliti dal governo centrale. Da tale identificazione concettuale, discende che la quantificazione del fabbisogno necessario all'erogazione di questo tipo di servizi dipenderà dalla specifica combinazione di beni e servizi che ciascun ente territoriale sceglierà di fornire. In questo caso, viene quindi meno la necessità che il governo centrale proceda alla quantificazione di un fabbisogno - sia esso definito in termini di spesa storica o standard - dato che il tipo di beni e servizi erogati dagli enti territoriali potrà divergere sostanzialmente tra essi. In altri termini, poiché per le funzioni non fondamentali non esistono, per definizione, standard nazionali, non c'è necessità che sia lo Stato centrale a identificare un fabbisogno di spesa.

Questa struttura ha conseguenze importanti per il finanziamento. Trattandosi di un blocco di funzioni rispetto alle quali è particolarmente accentuata l'autonomia decisionale delle Regioni, la naturale fonte di finanziamento risiede nelle risorse proprie degli enti stessi. In altri termini, sono i tributi propri – possibilmente in regime di separazione delle fonti – a dover essere impiegati, almeno prioritariamente, per finanziare tali funzioni, dato che la decisione in merito a quante risorse chiedere ai cittadini per fornire quali servizi ricade nella sfera di autonomia degli enti territoriali. Il ruolo delle compartecipazioni appare in questo caso meno soddisfacente, poiché aprirebbe un divario tra l'autonomia decisionale in termini di spesa e l'assenza di autonomia decisionale in termini di entrata, con conseguenti difficoltà nell'identificazione di responsabilità su entrambi i fronti. Tuttavia, il finanziamento delle funzioni non fondamentali con tributi propri apre almeno tre problematiche. La prima, quali tributi affidare alle Regioni; la seconda, che uno stesso tributo – a parità di aliquota – può produrre gettiti diversi in relazione alla distribuzione della base imponibile di riferimento; la terza, che i tributi regionali potrebbero essere comunque insufficienti a garantire adeguati livelli di servizio.

Sotto il profilo applicativo, il finanziamento delle spese che non richiedono la definizione di livelli essenziali è stato regolato dall'art. 15, comma 4, del d.lgs. n. 68/2011. Si prevedono allo scopo alcune categorie di tributi. In primo luogo, i *tributi propri regionali* istituiti con leggi regionali in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati ad imposizione statale (art. 7, comma 1, lett. b), n. 3) della legge n. 42/2009). Si tratta di tributi già istituiti con legge regionale, in particolare l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e la tassa regionale per il diritto allo studio universitario. A questi tributi si aggiunge la trasformazione in tributi propri regionali di alcuni tributi statali, secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011. Si tratta – fatta salva la facoltà di soppressione consentita alle regioni – della tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili e – nei limiti di manovrabilità previsti dalla legislazione statale – della tassa automobilistica regionale. Si aggiungono poi a questi tributi, i *tributi propri derivati* come previsto dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 68/2011. Si tratta dei tributi riconosciuti alle regioni alla data di entrata in vigore del decreto, quindi sostanzialmente l'IRAP. Si noti che, in questo caso, non è in linea di principio riconosciuta la facoltà alle regioni di sopprimere i tributi in oggetto come nel caso dei *tributi propri regionali*; tuttavia, nel caso dell'IRAP è lasciata all'autonomia delle regioni la facoltà di azzerare l'aliquota, in uno spazio di autonomia che consente l'aumento massimo di 0,92 punti percentuali su un'aliquota base del 3,9 per

cento.[5] Attualmente, 8 regioni a statuto ordinario applicano l'aliquota base del 3,9 per cento, 3 regioni (Abruzzo, Lazio e Puglia) utilizzano il pieno incremento di 0,92 punti percentuali (aliquota complessiva del 4,82 per cento), una regione (Marche) applica una maggiorazione di 0,83 punti percentuali (aliquota complessiva del 4,73 per cento), mentre Calabria, Campania e Molise applicano un'ulteriore maggiorazione di 0,15 punti percentuali in ragione del mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per il ripiano dei disavanzi sanitari (aliquota complessiva del 4,97 per cento). Nessuna regione, al momento, applica un'aliquota ordinaria dell'IRAP inferiore a quella base.

Al finanziamento delle funzioni non fondamentali, secondo l'art. 15, comma 4, del d.lgs. n. 68/2011, concorrono poi quote dell'addizionale regionale IRPEF. In prospettiva, la direzione appare quella di una revisione al rialzo dell'aliquota base dell'addizionale, dato che essa dovrebbe far fronte alla fiscalizzazione di tutti i trasferimenti statali generali e permanenti di parte corrente e in conto capitale (con l'unica eccezione dei trasferimenti perequativi, con decorrenza 2021, come previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 68/2011, modificato dall'art. 46 del d.l. 124/2019) e alla soppressione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina (art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 68/2011). Questo processo, oltre ad aumentare la rilevanza dell'addizionale IRPEF ai fini del finanziamento delle spese regionali, comporterebbe anche una rimodulazione del prelievo IRPEF complessivo in favore delle regioni, dato che l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF dovrebbe essere compensata da una contestuale riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale. In questo caso, la facoltà riconosciuta alle regioni di applicare strutture progressive potrebbe amplificare l'attuale differenza di progressività sul territorio nazionale, riproponendo il necessario coordinamento in vista di una revisione del sistema tributario nazionale.

Nella tavola 2 si osserva già nel sistema attuale una certa eterogeneità della progressività totale per scaglioni. In primo luogo, la maggior parte delle regioni, nel primo scaglione, prevede un'aliquota superiore all'aliquota base dell'1,23 per cento. Eccezioni sono la Liguria, la Lombardia, le Marche, l'Umbria e il Veneto. Le altre regioni si sono avvalse della facoltà di aumentare l'aliquota base di ulteriori 0,5 punti percentuali, da cui risulta un'aliquota complessiva pari al 24,73 per cento. In Campania, l'incremento di 1,73 punti percentuali è inoltre maggiorato dall'incremento automatico di 0,3 punti percentuali a causa del mancato rispetto dei piani di rientro in materia sanitaria. Poiché nel primo scaglione dei redditi IRPEF non è consentito applicare maggiorazioni dell'aliquota base al di sopra di 0,5 punti percentuali, la variabilità tra regioni – sintetizzata dalla deviazione standard – è piuttosto bassa (0,27). La variabilità è relativamente più elevata, invece, nel caso dell'aliquota massima, che oscilla da un minimo del 44,23 per cento (nelle regioni che applicano la sola aliquota di base dell'1,23 per cento su tutti i redditi) ad un massimo del 46,33 per cento (nel Lazio e nel Piemonte)[6].

[5] Si noti che l'eventuale azzeramento dell'IRAP non avrebbe effetto sulla copertura delle funzioni fondamentali, dato che per esse è prevista comunque la copertura con un importo corrispondente all'aliquota base.

[6] Le regioni possono stabilire detrazioni di imposta in favore della famiglia maggiori di quelle previste dall'IRPEF centrale. Restano fermi gli incrementi obbligatori previsti dalla legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, e le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. La maggiorazione dell'aliquota base non può comunque superare 0,5 punti percentuali se la regione ha disposto la riduzione dell'IRAP.

TAVOLA 2

LA PROGRESSIVITÀ DELL'IRPEF PER REGIONE NEL 2020

(valore degli scaglioni in migliaia di euro)

Scaglioni	**0 - 15**	**15 - 28**	**28 - 55**	**55 - 75**	**75 -**
Abruzzo	24,73	28,73	39,73	42,73	44,73
Basilicata	**24,23**	28,23	39,23	42,73	45,33
Calabria	24,73	28,73	39,73	42,73	44,73
Campania	25,03	29,03	40,03	43,03	45,03
Emilia-Romagna	24,33	28,93	40,03	43,23	45,33
Lazio	24,73	29,73	40,93	44,23	**46,33**
Liguria	**24,23**	28,81	40,31	43,32	45,33
Lombardia	**24,23**	28,58	39,72	42,73	44,74
Marche	**24,23**	28,53	39,70	42,72	44,73
Molise	24,73	28,93	40,13	43,23	45,33
Piemonte	24,62	29,13	40,75	44,32	**46,33**
Puglia	24,33	28,43	39,71	42,72	44,73
Toscana	24,42	28,43	39,68	42,72	44,73
Umbria	**24,23**	28,63	39,68	42,73	44,83
Veneto	**24,23**	28,23	39,23	42,23	44,23
Dev. Stand.	0,27	0,39	0,48	0,58	0,59
Minimo	24,23				44,23
Massimo	25,03				46,33
Italia	23	27	38	41	43

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

A chiusura delle necessità di finanziamento per le spese non fondamentali, l'art. 15, comma 4, del d.lgs. n. 68/2011 prevede poi la concorrenza di quote di un fondo perequativo, diverso da quello previsto per le funzioni fondamentali e basato sui differenziali di capacità fiscale.[7] Un aspetto discutibile di questo meccanismo consiste nel considerare esclusivamente i differenziali di capacità fiscale relativi all'addizionale regionale IRPEF, trascurando le altre fonti tributarie regionali che – in una prospettiva di perequazione – potrebbero invece essere incluse nel meccanismo perequativo. Dal punto di vista della struttura, invece, appare in linea con il concetto di funzioni non fondamentali che il meccanismo abbia natura orizzontale; che sia cioè alimentato dalle regioni con maggiore capacità fiscale rispetto alla media nazionale in favore delle regioni con minore capacità fiscale rispetto alla media. In ogni caso – come previsto dal d.lgs. n. 68/2011 – la compensazione della capacità fiscale non potrà essere inferiore al 75 per cento del differenziale. È plausibile, inoltre, che la capacità fiscale media nazionale rispetto alla quale perequare sia calcolata neutralizzando lo sforzo fiscale regionale, cioè ad aliquote base o uniformi per tutte le regioni (capacità fiscale standard).

[7] Come regime transitorio si prevede che la perequazione, nel primo anno, faccia riferimento alla spesa storica, mentre nei successivi quattro anni la perequazione dovrebbe gradualmente convergere verso la capacità fiscale.

In prospettiva, quindi, non sembrano delinearsi in tale contesto spazi rilevanti per l'assegnazione di nuove basi imponibili alle Regioni. D'altra parte, la questione di quali imposte possano essere opportunamente decentrate è stata oggetto in passato e in tempi recenti di un ampio dibattito teorico e di molti tentativi pratici di realizzazione. Se si fa eccezione per i consumi – rispetto ai quali i vincoli europei non consentono l'assegnazione di imposte corrispondenti ai livelli territoriali – lo spazio connesso alla tassazione dei redditi è coperto sia dall'addizionale IRPEF sia dall'IRAP. Storicamente, e anche in termini di confronto internazionale, le basi imponibili immobiliari sono invece spesso riservate a enti territoriali di dimensioni minori, in ragione della potenziale elevata mobilità di basi imponibili alternative. Piuttosto, potrebbe essere opportuno valutare se – per i motivi discussi in precedenza – per il finanziamento delle funzioni fondamentali sia meglio abbandonare il ricorso ai tributi propri derivati (IRAP e addizionale IRPEF), per affidarsi esclusivamente a compartecipazioni al gettito anche di più tributi centrali. In questo modo, a spazi limitati di autonomia di spesa corrisponderebbero spazi limitati di autonomia di entrata, mentre i tributi su cui l'autonomia è maggiore potrebbero essere destinati al finanziamento di spese sulle quali il grado di autonomia è anche maggiore, con il vantaggio di una maggiore trasparenza dell'intero assetto della finanza regionale

Al riguardo, valgono anche le conclusioni relative al vantaggio relativo di un sistema di separazione delle fonti, rispetto ad una struttura di prelievi basata sul riparto delle fonti. Gli aspetti generali di autonomia e responsabilità del prelievo, rendono infatti preferibile che gli enti territoriali abbiano a disposizione tributi con il minor grado di interferenza da parte del governo centrale. Questo tipo di regime, tuttavia, non è sempre realizzabile in ragione del fatto che le basi imponibili non sono così numerose da poter attuare una separazione completa; ciò nonostante, il regime di separazione delle fonti dovrebbe essere una tendenza da perseguire. Ne consegue che maggiori problematiche possono derivare da sistemi di finanziamento territoriale che coinvolgono basi imponibili già utilizzate dal governo centrale. In una prospettiva di riordino del prelievo territoriale, sarà quindi necessario considerare anche le specifiche direzioni di riforma del sistema tributario centrale. Ciò vale in particolare per l'imposta personale sul reddito, un'imposta che è attualmente distribuita su tre livelli di governo, ma che appare la più problematica dal punto di vista della struttura.[8]

Il regionalismo differenziato

4. Il regionalismo differenziato (o asimmetrico o a geometria variabile), cioè la possibilità che alle Regioni a statuto ordinario possano essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sulla base di intese tra lo Stato e le Regioni interessate, è previsto dall'art. 116, terzo comma della Costituzione. Le materie su cui il federalismo differenziato è attivabile sono tutte le materie di potestà legislativa concorrente incluse nell'art. 117, terzo comma della Costituzione, e l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie di potestà legislativa esclusiva statale (lett. l), n) e s) dell'art. 117, secondo comma, Cost.). Il tema del federalismo asimmetrico, e la valutazione dell'opportunità di procedere in questa direzione nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, comporta la necessità che siano analizzate congiuntamente

[8] Per alcuni aspetti relativi al rapporto tra finanza territoriale e centrale nell'ottica di possibili riforme si rinvia all'ultimo paragrafo.

sia le questioni relative alla devoluzione di materie e funzioni, sia le problematiche connesse al finanziamento delle stesse.

Nel febbraio 2018 si è pervenuti alla definizione di tre accordi preliminari, che riguardano l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto. Nelle intese, le funzioni richieste dalle Regioni riproducono sostanzialmente l'elenco dell'art. 117 Cost., senza significative differenze, pur essendo indicate – dalle stesse Regioni – come corrispondenti a specificità proprie e immediatamente funzionali alla loro crescita e al loro sviluppo.

In ogni caso sarebbe necessario che il federalismo differenziato non incida sull'obiettivo di convergenza delle Regioni in termini di quantità e qualità dei servizi offerti, soprattutto in relazione agli attuali divari tra le aree geografiche del Paese. Inoltre, sarebbe anche opportuno contemperare le esigenze della geometria variabile con un modello di regionalismo simmetrico che si differenzi dall'attuale esclusivamente per la maggiore estensione delle funzioni attribuite. Al momento, oltre alle tre Regioni che hanno sottoscritto gli accordi preliminari, sette Regioni ordinarie hanno chiesto l'avvio delle trattative con il Governo (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria); tre Regioni hanno assunto iniziative preliminari (Basilicata, Calabria e Puglia); mentre solo Abruzzo e Molise non hanno avviato iniziative formali.

In ogni caso, a fronte della devoluzione di competenze di spesa, si porrà la necessità di definire la modalità di finanziamento. Le tre Regioni che hanno sottoscritto gli accordi preliminari richiedono di ricorrere a due strumenti principali: le compartecipazioni al gettito dell'IRPEF e ad eventuali altri tributi erariali maturati nel territorio regionale; la riserva di aliquota sulla base imponibile degli stessi tributi, con analogo riferimento alla maturazione nel territorio regionale. Le richieste sono compatibili con l'attuale art. 119, terzo comma Cost., laddove si dispone che gli enti territoriali "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Il confronto con la formulazione dell'art. 119 precedente alla riforma del titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, che disponeva che "Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali", senza alcun riferimento al gettito prodotto nel territorio, costituisce un indicatore della trasformazione con cui si guarda attualmente alle risorse centrali. Infatti, l'impulso federalista degli anni recenti, attraverso il riferimento esplicito ai territori, sembra aver aperto due strade che fino alla riforma del 2001 erano di fatto impedite. La prima, quella di assegnare alle regioni una titolarità sul gettito dei tributi erariali in ragione della provenienza territoriale; la seconda, quella di consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle regioni a prescindere da uno specifico riferimento al bisogno. La riflessione sul tema, ad esempio, non dovrebbe prescindere dal fatto che le richieste di maggiore autonomia e di maggiori risorse provengano da tre regioni alle quali, secondo criteri territoriali, si può attribuire più del 40 per cento del gettito IRPEF. Si tratta di una concentrazione che potrebbe essere anche accentuata dalla possibilità che l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio, rispetto a quello necessario per il finanziamento della spesa sostenuta dallo Stato nella regione, divenga di competenza della regione stessa. Una disposizione che, se estesa anche ad altre regioni e ad altri tributi, avrebbe l'effetto finale di accentuare la frammentazione del sistema tributario nazionale. Un esito sul quale è necessario riflettere, e che trova un fondamento teorico nel concetto di residuo fiscale, alla cui base si pone la territorializzazione della spesa e del gettito. Se da un lato questa misura consente di osservare i flussi di spesa e di entrata che coinvolgono i singoli territori – il che costituisce utile dotazione informativa – dall'altro i criteri di territorializzazione presentano una serie

di debolezze. Per ciò che riguarda la spesa, infatti, alcune componenti hanno caratteristica di beni pubblici puri i cui benefici non sono individualizzabili e quindi non territorializzabili. Dal lato delle entrate, invece, la differenza di prelievo imputata ai territori dipende da politiche centrali redistributive che non si possono inquadrare nel concetto di residuo fiscale. Sotto questo profilo, la redistribuzione tra territori è l'esito inevitabile di un sistema tributario che è informato a criteri di progressività su base nazionale, che non è quindi in relazione alla provenienza territoriale del gettito. Inoltre, la costruzione del residuo fiscale è spesso sensibile alla specifica metodologia utilizzata[9].

Pur convenendo che il processo di federalismo asimmetrico possa costituire un'opportunità di miglioramento nella fornitura di beni e servizi rilevanti per la cittadinanza, le conseguenze di questa tendenza dovrebbero essere valutate con attenzione, anche con riguardo alla compatibilità possibile con il processo di decentramento simmetrico non ancora completato. In primo luogo, poiché la definizione dei livelli essenziali è avvenuta finora solo con riferimento alla sanità e la fiscalizzazione dei trasferimenti originariamente prevista non si è ancora attuata, non è immediato immaginare la definizione di un percorso di federalismo asimmetrico in assenza di un completamento dell'assetto ordinario del decentramento, sia in termini di definizione dei fabbisogni standard nelle funzioni non sanitarie, sia in termini di stabile definizione delle corrispondenti fonti di finanziamento[10].

In secondo luogo, va osservato che tra le funzioni richieste dalle Regioni, la parte quantitativamente più rilevante è rappresentata dall'istruzione. Secondo alcune stime, la devoluzione di tutte le funzioni richieste comporterebbe aumenti consistenti del bilancio di spesa delle tre Regioni (21,4 per cento in Lombardia, 28,3 per cento in Veneto, 24,7 per cento in Emilia-Romagna); tuttavia, depurando queste funzioni dall'istruzione gli incrementi sarebbero assai più contenuti (rispettivamente 1,6 per cento, 2,1 per cento e 1,8 per cento)[11]. Il fatto che l'istruzione sia da ricomprendersi tra le funzioni fondamentali suggerisce un ulteriore elemento critico della possibile devoluzione asimmetrica, relativo a una possibile eccessiva diversificazione regolamentare sul territorio nazionale. Se da un lato questa possibilità potrebbe essere giustificata da considerazioni di efficienza e dalla maggiore aderenza a sistemi di preferenze locali, dall'altro i maggiori vantaggi di queste pratiche potrebbero essere colti solo nella misura in cui il governo centrale sia in grado di attivare procedure di coordinamento e monitoraggio dell'operato delle Regioni. È ragionevole assumere, sotto questo profilo, che alla maggiore autonomia delle Regioni

[9] Sulla definizione delle intese in materia di Federalismo fiscale differenziato si veda Corte dei conti – Sezione delle Autonomie – Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'art. 16, terzo comma, della Costituzione, 17 luglio 2019. Si vedano poi le osservazioni contenute in *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, novembre 2017. Sul punto specifico, si osservi anche la sentenza 69/2016 della Corte Costituzionale che, in merito al ricorso di una Regione, ha disposto che il criterio del residuo fiscale non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale. Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego.

[10] Si è osservato di recente che in relazione alla quantificazione dei fabbisogni standard, si presentano anche difficoltà di adattare le metodologie utilizzate nel caso di servizi che sono gestiti in condivisione (multilivello) da più livelli di governo insieme alle strutture a questi collegate (aziende, istituzioni, fondazioni ecc.), come ad esempio per i trasporti e l'assistenza sociale (Piperno S., *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, 2019).

[11] Si veda al riguardo, Filippetti A., Tuzi F. (2018), *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in IRES, Irpet, SRM, PoliS Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, La finanza territoriale, Rapporto 2018, Rubettino, pp. 173-197.

non debba corrispondere una riduzione del ruolo dello Stato centrale, ma piuttosto una modificazione dei suoi compiti, incluso quello fondamentale del controllo, anche in ragione del fatto che l'istruzione è funzione che ha un ruolo fondamentale nel cementare l'unità del Paese e che è permeata da rilevanti esternalità positive[12].

A questi aspetti si associa la questione fondamentale del finanziamento delle ulteriori funzioni devolute, un tema che assumerà rilievo molto diverso in relazione alla decisione di decentrare o meno le competenze in materia di istruzione. Sullo specifico punto, si può richiamare la proposta di legge quadro recentemente avanzata dal Ministro per gli affari regionali e per le autonomie, pur in assenza di un dettaglio sulle specifiche fonti di finanziamento. Si prevede nel testo, infatti, che al finanziamento delle funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni standard, dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio si provveda alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione. Pur non essendo esplicitato, il riferimento alla territorialità dei tributi sembra richiamare il concetto di compartecipazione su base geografica, peraltro già invocato dalle tre Regioni proponenti, e probabilmente necessario per il soddisfacimento dei livelli essenziali coinvolti nella devoluzione delle funzioni. Questa possibilità richiama con maggior forza, se possibile, la necessità di completare il quadro di finanziamento della parte di decentramento simmetrico. È importante osservare, infine, che, nella proposta di legge quadro, si riprende invece esplicitamente la necessità di una perequazione infrastrutturale, un concetto originariamente incluso nella legge n. 42/2009 e poi accantonato nei passaggi successivi.

LA FINANZA COMUNALE

Il quadro generale

5. Dal lato delle entrate, il sistema della finanza comunale prevede una serie di tributi la cui applicazione è consolidata, e alcuni tributi che derivano dalle disposizioni presenti nella legge n. 42/2009 e dalle disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale contenute nel d.lgs. n. 23/2011, come poi integrato dal decreto-legge n. 201/2011 e dalle leggi di stabilità 2014 e 2016. Nella configurazione attuale, la fiscalità comunale è caratterizzata da quattro imposte principali: l'imposta municipale unica (IMU), la tariffa per i servizi indivisibili (TASI), l'addizionale comunale all'IRPEF, e la tariffa rifiuti (TARI).[13] Di minore rilevanza quantitativa sono alcune tradizionali forme di prelievo: le tasse sulle concessioni comunali; la tassa occupazione spazi e aree pubbliche (TOSAP); l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il tributo per la tutela, la protezione e l'igiene dell'ambiente. Chiudono il quadro alcuni tributi introdotti con d.lgs. n. 23/2011, come l'imposta di soggiorno (art. 4) e l'imposta di scopo (art. 6).

Va ricordato che il d.lgs. n. 23/2011 prevedeva un riordino più esteso della fiscalità comunale, con la devoluzione ai comuni del gettito o di quote di gettito (art. 2) derivanti

[12] Si veda l'audizione di E. Longobardi in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, III comma, Costituzione, presso la Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 giugno 2019.
[13] La TASI è stata abolita dall'art. 1, comma 783, della legge di bilancio per il 2020, attraverso la soppressione dell'Imposta Unica Comunale (IUC). In ciò che segue, quindi, il riferimento alla TASI va inteso fino al momento della sua vigenza.

dall'imposta di registro e di bollo su operazioni immobiliari o su contratti di locazione relativi ad immobili, delle imposte ipotecaria e catastale, dell'IRPEF sui redditi fondiari (con eccezione del reddito agrario), dei tributi speciali catastali, delle tasse ipotecarie, e della cedolare secca sugli affitti. Al contempo, come originariamente previsto dall'art. 7, si prevedeva una semplificazione del quadro tributario dei comuni, con l'introduzione di un'imposta municipale propria e di un'imposta municipale secondaria, la prima che coincide con l'attuale IMU, la seconda con l'intento di sostituire la TOSAP, il canone di occupazione spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, e il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Tuttavia, nel corso degli anni, molti dei provvedimenti originariamente inseriti nel d.lgs. n. 23/2011 sono stati disattesi. La devoluzione ai comuni del gettito derivante dalla fiscalità immobiliare è stata sospesa, l'imposta municipale secondaria è stata abrogata dalla legge di stabilità per il 2016, e la compartecipazione comunale al gettito IVA – anche prevista originariamente dalla legge n. 42/2009 (art. 12) – è stata anche sospesa. Di converso, con la legge di stabilità per il 2014, si è proceduto ad un parziale riordino della tassazione immobiliare con l'istituzione dell'imposta unica comunale (IUC), articolata in IMU, TASI e TARI. Il principio sotteso all'applicazione di questi tributi è da un lato tassare il valore degli immobili con l'IMU, dall'altro collegare il prelievo alla fruizione di beni e servizi con benefici indivisibili (TASI) e con benefici tariffabili (TARI). Si tratta, in ogni caso, di prelievi collegati al possesso di un'immobile, anche se per la TARI va osservato che il riferimento all'abitazione costituisce un'approssimazione della base imponibile che andrebbe effettivamente colpita, cioè la produzione di rifiuti. La sua collocazione all'interno della IUC, quindi, costituisce una via di uscita rispetto alla difficoltà di definire una base imponibile più appropriata.[14] Con la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160/2019), all'art. 1, comma 738, la IUC viene abolita nella sua denominazione, con il risultato di restituire identità autonoma all'IMU – che continua ad essere applicata alle abitazioni diverse da quella principale – e alla TARI. La conseguenza pratica di questa disposizione, dunque, consiste nell'abolizione della sola TASI e – probabilmente – nella revisione delle aliquote dell'IMU.

Su questo sistema di finanza comunale, si possono sviluppare alcune riflessioni. In primo luogo, si intravede nel sistema attuale – e anche nei tentativi di riordino e semplificazione poi sospesi – l'affidamento in via principale a tributi che abbiano un collegamento con basi imponibili di natura immobiliare. Sotto questo profilo, il ricorso all'IMU appare appropriato, nella misura in cui a livello locale (soprattutto per gli enti locali di minore dimensione) sia opportuno impiegare tributi che gravino su basi imponibili con scarsa o nulla mobilità. Ciò rende più agevole, in linea di principio, la programmazione delle entrate e assicura un congruo profilo di stabilità del prelievo. A voler considerare i principi teorici di assegnazione dei tributi agli enti territoriali, il ricorso all'imposizione immobiliare presenta anche il vantaggio di conformarsi al principio del beneficio come criterio di ripartizione dei tributi, dato che è ragionevole presumere che il valore dei servizi comunali – o la loro assenza – abbia un riflesso importante sui valori immobiliari. In questo modo beneficiari e finanziatori dei servizi tendono a coincidere.

[14] Come sarà descritto in seguito, una conseguenza forse non desiderabile della definizione di base imponibile della TARI consiste nel ricomprendere il gettito della tariffa tra i tributi ai fini del calcolo della capacità fiscale standardizzata dei Comuni. Trattandosi di una tariffa – e non di un tributo – questa inclusione andrebbe evitata. Tuttavia, il riferimento alla proprietà immobiliare come base imponibile la rende più simile ad un'imposta di scopo che a una tariffa vera e propria.

Va comunque osservato che mentre questa correlazione – e in generale l'esistenza di un principio commutativo – è piuttosto evidente nel caso dei servizi tariffabili (ad esempio, la tariffa rifiuti), la stessa correlazione appare più sfumata in relazione al finanziamento di servizi che producono benefici indivisibili, cioè estesi a tutta la comunità e quindi non individualizzabili. In questo caso, potrebbe essere comunque opportuno stabilire corrispondenze indirette. Una prima possibilità è servirsi di imposte di scopo – che pur se non commisurate ai benefici individuali – rappresentano prelievi per i quali è identificata la destinazione, in modo che il confronto tra ammontare del prelievo e quantità e qualità del servizio sia rintracciabile e valutabile. Una seconda possibilità consiste proprio nell'identificare tipologie di basi imponibili che meglio riflettano la quantità e la qualità dei servizi offerti. È il caso tipico, ad esempio, del valore delle abitazioni, che può essere influenzato dalla presenza di servizi pubblici estesi e qualitativamente apprezzabili. Sotto questo profilo, quindi, le imposte immobiliari – oltre a rappresentare una tipologia di entrata con carattere di stabilità e certezza – costituiscono una naturale fonte di finanziamento, soprattutto per gli enti territoriali di minori dimensioni[15].

Tuttavia, l'ideale rapporto tra benefici e tassazione, che dovrebbe essere criterio guida nell'assegnazione dei tributi ai Comuni, viene meno in relazione all'esenzione dell'abitazione principale dall'applicazione dell'IMU[16]. Sul piano squisitamente teorico, questa esenzione ha un duplice effetto negativo. Da un lato, sottrae al finanziamento dei servizi comunali una platea rilevante di beneficiari; dall'altro, poiché l'IMU finisce per concentrarsi sugli immobili diversi dall'abitazione principale, consente ai Comuni di far gravare sui proprietari di immobili che non siano residenti una parte consistente dell'onere relativo al finanziamento dei servizi. Mentre da questo punto di vista appare corretto considerare che anche questa tipologia di immobili tragga vantaggio dall'erogazione di servizi comunali, costituisce elemento di discussione il fatto che la principale imposta comunale colpisca numerosi soggetti per i quali il virtuoso circuito tra tassazione e rappresentanza politica si interrompa. Non è un caso, al riguardo, che nel tempo – anche nel regime di vigenza dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) – le aliquote sulle abitazioni secondarie siano state generalmente applicate fino al massimo consentito. L'aver escluso l'abitazione principale dalla base imponibile IMU, quindi, è una scelta che rappresenta un obiettivo ostacolo al riordino del sistema di finanza comunale. Al riguardo, si consideri anche che – nel panorama europeo – l'esenzione dell'abitazione principale costituisce un'anomalia, dato che in tutti i paesi in cui si applicano imposte di natura analoga all'IMU ne è prevista l'inclusione[17]. Un fatto da non trascurare nelle prospettive di revisione dell'intero assetto del sistema tributario, anche in ragione del fatto che l'IMU, tra le entrate correnti dei comuni, costituisce già ora più del 20 per cento degli accertamenti e circa un terzo di quanto effettivamente riscosso[18].

---

[15] L'esperienza italiana della TASI – si veda oltre – costituisce un tentativo di legare un prelievo, commisurato al valore delle abitazioni, al finanziamento dei servizi indivisibili, cioè – in buona sostanza – di quelli non direttamente tariffabili.

[16] In generale, la tassazione dell'abitazione principale, in Italia, ha subìto sorti alterne. Originariamente, l'abitazione principale è stata soggetta ad Ici fino al 2007, poi abolita nel 2008. Successivamente, l'IMU sull'abitazione principale fu introdotta nel 2012 e abolita nel 2014. Nello stesso anno, il 2014, fu introdotta sull'abitazione principale la TASI, poi abolita nel 2016.

[17] Secondo i dati della Commissione Europea, *Joint Research Centre*, le imposte commisurate al valore dell'abitazione principale risultano non applicate in Italia, Estonia, Cipro, Croazia e Malta. In Ungheria, sono applicabili a discrezione delle municipalità.

[18] Al momento in cui è stata decisa l'esenzione dell'abitazione principale, il gettito dell'IMU relativo all'abitazione principale era quantificabile in poco meno di 5 miliardi di euro.

Va tuttavia osservato che nell'attuazione pratica le imposte immobiliari fanno generalmente riferimento a una base imponibile costituita dalle rendite catastali, non senza distorsioni. Se ne possono rilevare almeno due: la prima, riguarda non tanto il fatto che le rendite catastali siano in valore assoluto inferiori ai valori di mercato (la rendita catastale – per definizione – identifica un valore medio ordinario ritraibile dall'immobile e che quindi prescinde dalla volatilità del mercato), quanto il fatto che questa differenza sia tendenzialmente crescente al crescere dei valori immobiliari. La seconda distorsione, per certi versi più rilevante, riguarda invece il mutamento dei valori relativi nell'ambito dei Comuni che hanno osservato nel tempo una crescita del grado di urbanizzazione, con particolare riferimento agli immobili situati nelle zone centrali, spesso di più antica edificazione e con rendite catastali vetuste, e quelli situati nelle zone periferiche, di più recente costruzione e con rendite catastali più adeguate. Si tratta di distorsioni note, alla cui attenuazione si potrebbe provvedere attraverso la riforma del catasto.

L'assenza dell'abitazione principale nella base imponibile dei tributi di natura immobiliare era poi estesa alla TASI, la cui base imponibile corrispondeva a quella dell'IMU. Anche in questa prospettiva, non era apparsa convincente la scelta di escludere i proprietari di abitazioni principali (nel caso della TASI anche gli utilizzatori) tra i finanziatori dei servizi indivisibili, cioè di servizi i cui benefici, per loro natura, non possono essere individualizzati e che costituiscono, quindi, beni pubblici a livello locale. Sotto questo profilo, il recupero dell'abitazione principale in sede TARI non appare soddisfacente, dato che il riferimento all'immobile si rende opportuno solo in quanto è mancante – su scala nazionale – un sistema di contabilizzazione della produzione dei rifiuti. Trattandosi di una tariffa – e non di un'imposta – l'appropriata base di calcolo dovrebbe considerare la quantità di rifiuti smaltiti.

TAVOLA 3

I PRINCIPALI TRIBUTI COMUNALI

(in milioni)

Imposte	IMU	Add. Irpef	TASI	Imp. di soggiorno	Totale
Abruzzo	204	64,5	15,4	1,3	285
Basilicata	59	28,3	6,9	1,9	96
Calabria	174	59,5	8,2	4,6	246
Campania	569	191,6	28,5	23,3	812
Emilia-Romagna	1.208	369,5	42,6	31,9	1.652
Lazio	1.602	528,9	135,9	1,2	2.268
Liguria	549	135,1	19,1	9,0	712
Lombardia	2.181	815,8	233,1	69,2	3.299
Marche	307	122,3	20,8	4,3	454
Molise	34	10,3	3,1	0	47
Piemonte	917	349,3	63,2	13,1	1.343
Puglia	587	179,2	39,9	5,3	811
Toscana	908	223,6	35,7	62,7	1.230
Umbria	170	63,6	17,7	3,3	255
Veneto	780	363,3	135,1	65,9	1.344
Totale RSO	10.249	3.505	805	297	14.856

Fonte: Corte dei conti – Sezioni delle Autonomie – Audizione della Corte dei conti sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del Federalismo fiscale e dell'autonomia differenza presso la VI Commissione Permanente-Finanze. Dati relativi agli accertamenti 2018.

Come riportato nella tavola 3, i quattro tributi principali, se si fa eccezione per la TARI che rappresenta una tariffa e garantisce un gettito complessivo inferiore ai 7 miliardi nelle RSO, forniscono al complesso dei Comuni risorse accertate per circa 15 miliardi, con la parte preponderante esercitata dall'IMU. I tributi minori, complessivamente, garantiscono un gettito inferiore a 1 miliardo di euro. È opportuno osservare che anche nel caso della finanza comunale, la capacità di riscossione dei tributi diverge dagli importi accertati. Nel 2018, per l'IMU, il tasso medio di riscossione – sugli accertamenti dell'anno – è stato dell'88 per cento, con un minimo di circa il 75 per cento in Calabria e un massimo del 93,5 per cento in Piemonte. Analoghe considerazioni, fino alla sua permanenza nel quadro dei prelievi locali, valgono per la TASI, con un tasso medio di riscossione di circa il 91 per cento, nuovamente con gli estremi rappresentati dalla Calabria (80 per cento) e dal Piemonte (95,2 per cento). Sotto il profilo del riordino della fiscalità comunale, l'attuale assetto si è quindi allontanato da quanto originariamente previsto nel d.lgs. n. 23/2011, abbandonando di fatto l'idea di devolvere ai comuni i tributi comunque legati alla fiscalità immobiliare, e scegliendo di esentare dall'applicazione del tributo immobiliare ora vigente la componente più rilevante, cioè il valore dell'abitazione principale. Questa assenza, come segnalato in precedenza, è stata riproposta anche in corrispondenza della legge di bilancio per il 2020, che nel prevedere l'unificazione di IMU e TASI, dispone nuovamente l'esenzione dall'imposta dell'abitazione principale, mantenendone l'applicazione solo alle abitazioni di lusso. Al riguardo potrebbe essere opportuno valutare, anche alla luce dei principi della finanza comunale, il ripristino di questa forma di tassazione immobiliare, ad esempio come contropartita della revisione dell'impiego di addizionali IRPEF, che a livello comunale possono amplificare ulteriormente i difetti dell'IRPEF centrale a causa della ridotta dimensione geografica di questi enti territoriali.

La mancata coincidenza tra chi usufruisce del servizio e chi ne sostiene il costo costituisce un fattore di allontanamento dal principio del beneficio e di scarsa visibilità del prelievo locale rispetto alle prestazioni svolte dagli enti territoriali. Pur in presenza di difficoltà a strutturare un intero sistema di prelievo in cui siano precisamente definite le corrispondenze tra prelievi e benefici delle spese, non ci si dovrebbe allontanare da questo principio nei casi in cui non sia strettamente necessario. Ciò richiede che, almeno dal punto di vista aggregato, il complesso dei prelievi locali sia comunque riconducibile a soggetti residenti che possano valutare i benefici dei servizi ricevuti e, eventualmente, esprimere il loro dissenso attraverso meccanismi di votazione[19].

Una considerazione specifica, sotto il profilo delle entrate comunali, merita poi il tema delle tariffe, di cui la TARI rappresenta l'esempio più importante a livello comunale. Non è un caso che i proventi che derivano da questa tariffa vengano considerati nel calcolo della capacità fiscale standardizzata dei Comuni. Si può tuttavia discutere se, in riferimento a entrate di questo tipo, sia opportuna l'assimilazione ai tributi veri e propri. Diversamente dalle imposte, le tariffe hanno un diretto collegamento con la prestazione del servizio, nel senso che è precisamente individuato quanto si paga e per cosa. L'elemento della controprestazione, assente nelle imposte, è in questo caso fondamentale per la caratterizzazione della tariffa. Diversamente dalle tasse, dove pure l'elemento della controprestazione è presente, le tariffe sono spesso applicate (o dovrebbero essere applicate) in modo tale che sia garantita la copertura del costo di produzione del servizio.

[19] Oltre al classico riferimento einaudiano di "equivalenza in blocco", ci si può riferire al concetto di beneficio aggregato. Si veda Patrizii V. (1998), "Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli", in Buglione E., Patrizii V., *Governo e Governi*, Giuffrè, Milano.

In questa prospettiva, la tariffa costituisce una modalità di prelievo che ben si inquadra nella logica del principio del beneficio come criterio di tassazione locale, essendo immediata la corrispondenza tra spesa e prelievo; oltre che rispondere – nel caso specifico della tassa rifiuti – anche a logiche di contenimento dei danni ambientali, che sarebbero però meglio soddisfatte se il prelievo fosse commisurato alla quantità dei rifiuti prodotti. Come osservato in precedenza, la TARI italiana – che si configura come un prelievo di tipo sostanzialmente patrimoniale – diverge significativamente da questo obiettivo. Infatti, quasi tutti i Comuni italiani applicano un metodo normalizzato di calcolo della tariffa, che commisura il prelievo alla superficie abitativa e alla dimensione del nucleo familiare. Nessuno dei due elementi, in realtà, coglie il necessario riferimento alla quantità di rifiuti prodotti[20]. Al riguardo, va però ricordato che alcune Regioni hanno avviato l'introduzione di una modalità di tariffazione puntuale del conferimento dei rifiuti, che consiste nel parametrare il corrispettivo all'effettiva quantità di rifiuti conferiti attraverso specifiche misurazioni, come ad esempio, la consegna all'utente di contenitori a volumetria predefinita, oppure di buste di grandezza standard, o ancora di misurazione del peso. Si tratta di un passaggio condivisibile, che tiene conto della necessaria corrispondenza che deve sussistere tra l'importo della tariffa e l'appropriatezza della base imponibile.

La sensazione che le tariffe debbano essere considerate come componenti di entrata con natura diversa dalle imposte e dalle tasse, trova un riscontro nella pratica degli anni passati di prevedere il blocco delle aliquote per i tributi locali, ad eccezione della tariffa rifiuti. Una disposizione non trascurabile qualora si consideri che, in base ai dati delle entrate comunali del 2018, nelle Regioni a statuto ordinario, le riscossioni TARI ammontano a circa 6 miliardi. Si affiancano a questa specifica tariffa, poi, una serie di tariffe minori che riguardano elementi diversi nei diversi Comuni, ma che generalmente fanno riferimento a istruttorie, dichiarazioni, certificazioni in ambito urbanistico, alla locazione di sale comunali e locali scolastici, ai servizi collegati alle biblioteche civiche, ai servizi funebri e alle concessioni cimiteriali, ai servizi di polizia locale, alle tariffe per asili nido e servizi sociali, per palestre ed impianti sportivi comunali, per servizi scolastici.

Il finanziamento delle funzioni comunali e la struttura del fondo perequativo

6. La legge n. 42/2009, all'art. 11, propone anche a livello comunale la distinzione tra funzioni fondamentali (art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione) e spese relative alle altre funzioni. Nello stesso articolo, si dà poi conto della struttura di finanziamento per ciascuna tipologia di spesa. Per le funzioni fondamentali, e dei livelli essenziali da esse implicate, si prevede che il finanziamento debba essere integrale sulla base del fabbisogno standard, attraverso l'impiego prioritario di compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF, dell'imposizione immobiliare (esclusa quindi l'abitazione principale) e del fondo perequativo. Per le spese relative alle altre funzioni, invece, si prevede che il finanziamento avvenga con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale. Come si può notare, l'impianto originario della legge n. 42/2009 non prevede differenze sostanziali nelle due forme di finanziamento, se non per la priorità accordata

[20] Si veda Messina G., Savegnago M., Sechi A. (2018), *Il prelievo locale sui rifiuti in Italia: benefit tax o imposta patrimoniale (occulta)?* Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n. 474, Banca d'Italia.

alle compartecipazioni nel finanziamento delle funzioni fondamentali. Sotto questo profilo, e relativamente alle funzioni fondamentali, la finanza comunale appare più in linea con il principio della corrispondenza tra livelli essenziali e risorse centrali necessarie al loro finanziamento.

Coerentemente con una visione teorica prevalente, inoltre, la legge n. 42/2009 prevedeva due modalità di perequazione separate. Per le funzioni fondamentali, infatti, si stabiliva che la ripartizione del fondo dovesse avvenire considerando un indicatore di fabbisogno finanziario standard per la parte corrente[21] e un indicatore di fabbisogno infrastrutturale per la parte in conto capitale. Per le funzioni non fondamentali si prevedeva, invece, che il fondo perequativo fosse rivolto a ridurre i differenziali di capacità fiscale, tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni e della loro partecipazione a forme associative. Si trattava, nella sostanza, di un sistema perequativo misto, di direzione verticale per la perequazione delle funzioni fondamentali, e di natura orizzontale per la perequazione delle spese relative alle altre funzioni. Tuttavia, l'evoluzione legislativa ha in parte neutralizzato e modificato l'iniziale assetto, con il risultato di rendere meno trasparente il meccanismo di assegnazione del fondo perequativo. Da un lato, la perequazione della parte di spesa in conto capitale non è mai stata avviata; dall'altro, la distinzione tra i due fondi perequativi si è dissolta in favore di un fondo perequativo unico che cerca di contemperare le esigenze di perequazione relative ai livelli essenziali e quelle relative alle capacità fiscali (d.lgs. 23/2011, art. 13).

La separazione inizialmente prevista dalla legge n. 42/2009 presentava alcuni vantaggi, che riflettono la differente logica della perequazione delle risorse per le funzioni fondamentali e della perequazione delle risorse per le altre funzioni. Nel caso delle funzioni non fondamentali il punto di partenza è rappresentato dal fatto che – qualsiasi sia la scelta in ordine ai tributi da decentrare – è molto probabile che la distribuzione delle basi imponibili non sia uniforme nei diversi territori, con la conseguenza che uno stesso sforzo fiscale sarà in grado di finanziare un maggiore livello di servizi negli enti più dotati e un minore livello di servizi negli altri. Al contrario di quanto osservato per il finanziamento delle funzioni fondamentali, lo squilibrio che si verifica in questo caso è tipicamente orizzontale, dato che coinvolge la diversa dotazione di risorse nei diversi enti territoriali. Un sistema di perequazione, in questo caso, dovrebbe quindi essere rivolto a compensare gli squilibri di capacità fiscale che derivano dall'applicazione territoriale di ciascun tributo, senza alcun riferimento esplicito alla dimensione del fabbisogno.

Compensare i differenziali di capacità fiscale, in teoria, ha comunque dei limiti. Innanzitutto, il differenziale di capacità fiscale deve essere rapportato a una capacità fiscale media, cioè quanto in aggregato gli enti territoriali possono ottenere dall'applicazione del tributo. In questo senso, gli enti territoriali che avranno una capacità fiscale effettiva maggiore della media alimenteranno un fondo perequativo, da cui attingeranno invece gli enti territoriali con capacità fiscale effettiva inferiore alla media. Si tratta di un meccanismo apparentemente semplice, ma poiché coinvolge flussi distributivi tra regioni, è intriso di conseguenze politiche. Non è un caso che il tema della perequazione sia spesso fonte di confronto tra enti territoriali, e tra enti territoriali e governo centrale. In secondo luogo, dalla perequazione delle capacità fiscali è

[21] Il fabbisogno standard, nelle intenzioni della legge n. 42/2009, doveva essere calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale. Questa previsione – anche se l'evoluzione legislativa ha poi modificato il quadro – appariva comunque in contraddizione con l'idea contenuta nella stessa legge che il fabbisogno standard dovesse essere garantito integralmente in via prioritaria con compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, per le quali la standardizzazione non rileva.

ragionevole isolare ciò che dipende dal diverso sforzo fiscale che gli enti territoriali decidono di attivare. Ciò implica che sia la capacità fiscale media, sia quelle effettive – e quindi il modello di perequazione – debba operare rispetto a gettiti calcolati applicando la stessa aliquota (standard o di base) alle basi imponibili territoriali. In questo modo, la perequazione avviene tra i gettiti che ciascun ente territoriale otterrebbe se applicasse la stessa aliquota; mentre la parte di entrate tributarie ottenute attraverso l'applicazione di aliquote più elevate (lo sforzo fiscale rispetto alla base) rimarrebbe nelle disponibilità dell'ente territoriale.

Attualmente, dopo l'abolizione del fondo sperimentale di riequilibrio istituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 23/2011, la perequazione comunale avviene attraverso il fondo di solidarietà comunale, la cui alimentazione è affidata a una quota del gettito standard dell'IMU (il 22,43 per cento)[22]. Il criterio di ripartizione di questa quota dovrebbe tenere conto di tre elementi: a) la spesa storica; b) la perequazione dei fabbisogni standard; c) la perequazione delle capacità fiscali. In questa metodologia si annidano alcuni elementi critici del fondo di solidarietà comunale[23].

RIQUADRO 2 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE

Il fondo di solidarietà comunale è attualmente alimentato esclusivamente con il 22,43 per cento del gettito dell'IMU di competenza comunale. La sua ripartizione tra Comuni dipende dalla considerazione di tre componenti: a) una parte commisurata alla spesa storica; b) una parte relativa alla perequazione dei fabbisogni standard; c) una parte relativa alla perequazione di capacità fiscale. Il flusso totale di risorse che affluiscono a ciascun Comune (Fp) può quindi essere definito come segue:

(1) $$Fp = \lambda_1\, st + \lambda_2\,(ff - cf^*) + \lambda_3\,(cf^* - cf)$$

in cui st è la spesa storica, $ff - cf^*$ è la differenza tra il fabbisogno standard delle funzioni fondamentali (ff) e la capacità fiscale standardizzata, e $cf^* - cf$ è la differenza tra la capacità fiscale standardizzata media dei Comuni e la capacità fiscale standardizzata di ciascun Comune. Si può notare dalla (1), quindi, che un unico fondo perequativo contiene i due obiettivi di perequazione originariamente previsti dall'art. 13 della legge 42/2009, una scelta che ha l'effetto di rendere meno trasparente ciò che del flusso di risorse è riconducibile all'erogazione dei livelli essenziali e ciò che, invece, è collegato al finanziamento di altre spese. Nella (1), tuttavia, i tre elementi considerati non entrano con lo stesso peso; questa caratteristica è esplicitata assegnando a ciascuna componente un diverso peso λ.

I pesi λ possono essere così definiti:

(2) $$\lambda_1 = 1 - \beta(1 - \alpha)$$

[22] La quota di IMU era pari al 38,23 per cento fino al 2015.

[23] Oltre agli elementi indicati, che rappresentano la componente strutturale, nel calcolo del fondo di solidarietà comunale dovrebbero rientrare ulteriori elementi: il correttivo *ex post*; la quota di alimentazione del fondo; i ristori previsti per IMU e TASI a seguito del minore gettito dovuto all'esenzione dell'abitazione principale da entrambe le imposte. Il correttivo statistico, a sua volta, ha una componente interna e una esterna. Quella interna ha l'obiettivo di evitare che da un anno all'altro – in ragione del decrescente peso della spesa storica – le variazioni negative delle risorse siano contenute entro il limite del 4 per cento, compensate dai Comuni per i quali la variazione positiva sia invece superiore al 4 per cento. Il correttivo esterno, invece, opera attraverso ulteriori impieghi di risorse previsti, dal 2018 al 2012, in 25 milioni di euro. La quota di alimentazione del fondo costituisce la base per la redistribuzione del fondo stesso, una sorta di anticipazione di gettiti comunali che serve a costituire il fondo che verrà poi redistribuito. Infine, la quota di ristoro IMU e TASI – ad ulteriore alimentazione del fondo – costituisce la compensazione riconosciuta ai Comuni per il fatto che IMU e TASI non si applicano all'abitazione principale.

La (2) definisce la quota di spesa storica sulla base sia del parametro $0 \leq \alpha \leq 1$, con l'obiettivo che a regime sia $\alpha = 0$ (cioè il ricorso alla spesa storica sia azzerato, previsto per ora nel 2021), sia del parametro β, che definisce la quota del fondo che dovrà essere erogata sulla base delle due componenti non di spesa storica (cioè il fabbisogno e la capacità fiscale). Tuttavia, una prima contraddizione del funzionamento del fondo appare qualora si consideri che, a regime, è previsto $\beta = 0{,}5$, cioè che solo il 50 per cento del fondo sia distribuito sulla base delle due componenti innovative. In questo modo, anche a regime, sarà $\lambda_1 = 0{,}5$, il che implica che anche a regime la componente storica peserà per il 50 per cento nella distribuzione del fondo perequativo. Ne deriva che un reale azzeramento della spesa storica sarebbe possibile solo con $\beta = 1$, un obiettivo per ora non previsto.

Dalla (2) si rileva che la quota di spesa non storica è determinata da $\beta(1-\alpha)$. Il funzionamento del fondo di solidarietà comunale prevede che la quota svincolata dalla spesa storica sia destinata per l'80 per cento alla perequazione delle funzioni fondamentali, e per il 20 per cento alla perequazione delle capacità fiscali. Ne consegue che gli altri due pesi nella (2) possono essere definiti come segue:

(3) $$\lambda_2 = \beta(1-\alpha)\gamma$$
(4) $$\lambda_3 = \beta(1-\alpha)(1-\gamma)$$

in cui $\gamma = 0{,}8$ rappresenta appunto la quota di fondo da assegnare alla perequazione delle funzioni fondamentali, e quindi $1-\gamma = 0{,}2$ è la quota da destinare alla perequazione delle capacità fiscali. Con i valori $\alpha = 0$ e β=0,5 previsti a regime, si avrà $\lambda_1 = 0{,}5$, $\lambda_2 = 0{,}4$ e $\lambda_3 = 0{,}1$, il che implica che il fondo perequativo sarà distribuito per il 50 per cento in base alla spesa storica, per il 40 per cento in base ai fabbisogni standard, e per il 10 per cento in base alla capacità fiscale. Si noti che, rispetto alla componente non di spesa storica, la componente fabbisogni incide per l'80 per cento sulla quota non determinata dalla spesa storica.

In primo luogo, si tratta di un fondo unico rivolto a compensare contemporaneamente fabbisogni standard e capacità fiscali, in contraddizione con l'originario impianto della legge n. 42/2009 che prevedeva due sistemi di perequazione diversi. La confluenza in un unico fondo dei due elementi di perequazione implica che il fondo debba avere direzione verticale, che è la direzione imposta dall'esigenza di considerare i fabbisogni standard, e che quindi debba essere alimentato da una dotazione di risorse. Al riguardo, il disegno originario – come sarebbe opportuno in presenza di livelli essenziali – prevedeva che il fondo fosse alimentato dalla fiscalità generale, cioè con risorse del governo centrale. Successivamente (d.lgs. n. 23/2011), il concorso dello Stato è venuto meno, disponendo invece che il fondo fosse alimentato da quote di gettito di tributi locali. A questo scopo, si è disposto che l'alimentazione del fondo – al netto dei correttivi, dei ristori e di altri aggiustamenti temporanei – sia a valere sul gettito IMU[24]. Poiché la quota di IMU destinata all'alimentazione del fondo è fissata esogenamente, si potrebbe verificare il caso che le risorse destinate ai Comuni non siano sufficienti a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre, come riportato nella tavola 4, anche

[24] Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, l'abolizione della TASI sull'abitazione principale e altre misure di agevolazione fiscale compensate dall'incremento del Fondo di solidarietà comunale attraverso quote di ristoro, hanno contribuito alla formazione di un impianto centralistico del sistema di finanziamento dei comuni, anche in considerazione delle misure restrittive di finanza pubblica poste a carico dei comuni a partire dall'anno 2010. Tuttavia, il venir meno della componente di fiscalità generale che avrebbe dovuto alimentare il fondo, in ragione dei tagli derivanti dalle misure di concorso al risanamento della finanza pubblica che sono state imposte ai Comuni, ha determinato una struttura del Fondo di solidarietà comunale alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria.

se l'IMU rappresenta la componente più importante della capacità fiscale dei Comuni, nel complesso e in termini pro capite, essa rappresenta meno della metà della capacità fiscale totale standardizzata. Sotto questo profilo, il sistema si presenta asimmetrico nella misura in cui consideri la *capacità fiscale standardizzata* (vedi Riquadro 3) di tutti i tributi ai fini della perequazione e, invece, soltanto l'IMU per l'alimentazione del fondo che dovrà poi essere redistribuito. Allo stesso tempo, il ricorso esclusivo all'IMU potrebbe causare insufficienza di risorse complessive, in assenza del contributo da parte del governo centrale. A fronte del vantaggio di una certa stabilità e capienza, impiegare l'IMU per alimentare il fondo perequativo solleva poi il problema di destinare a una funzione redistributiva proprio l'imposta che per sua natura ben si conforma alla tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio prevista dalla legge n. 42/2009. Si sacrifica quindi alla perequazione una frazione di un tributo che ben risponde ai principi di finanza locale per il finanziamento delle funzioni non fondamentali. Potrebbe risultare più opportuno, al riguardo, che la perequazione dei fabbisogni e quella della capacità fiscale siano oggetto di due fondi distinti, e che la perequazione delle capacità fiscali – la componente orizzontale – avvenga con riferimento al totale (o comunque a una parte rilevante) dei tributi comunali.

TAVOLA 4

LA CAPACITÀ FISCALE STANDARDIZZATA DEI COMUNI, AGGREGAZIONE REGIONALE

(valori medi in euro)

	IMU	TASI	ACI	Tax Gap	CFR	RIFIUTI	TOTALE
Abruzzo	228	38	36	3	38	120	463
Basilicata	98	18	32	4	28	87	267
Calabria	108	17	26	5	21	83	260
Campania	121	20	29	4	30	120	324
Emilia	252	45	54	3	73	131	558
Lazio	164	26	38	4	50	115	397
Liguria	442	66	48	4	63	138	761
Lombardia	220	42	53	3	75	94	487
Marche	170	30	43	2	56	100	401
Molise	161	28	31	4	23	78	325
Piemonte	280	48	52	3	66	112	561
Puglia	150	23	31	4	33	115	356
Toscana	265	45	49	6	69	154	588
Umbria	189	34	43	4	56	124	450
Veneto	207	38	50	4	73	93	465
RSO	215	38	45	4	58	108	468

Fonte: MEF – Dipartimento delle Finanze, Nota metodologica su capacità fiscale dei Comuni e delle Regioni a statuto ordinario, 25 luglio 2017

RIQUADRO 3 – LA CAPACITÀ FISCALE STANDARDIZZATA

L'obiettivo di calcolare la capacità fiscale standardizzata dei Comuni consiste nel depurare i prelievi comunali effettivamente riscossi dalle componenti che dipendono dalle scelte degli amministratori locali. Il calcolo si basa, in linea generale, sull'applicazione di un'aliquota standard alla base imponibile locale. Questo metodo è noto come *Representative Tax System* (RTS). Per i Comuni italiani, la standardizzazione riguarda il gettito dell'IMU e della TASI per le abitazioni principali di lusso, il gettito dell'IMU e della TASI per i fabbricati diversi dall'abitazione principale, il gettito dell'IMU sui terreni, il gettito dell'IMU e della TASI per le aree fabbricabili, la stima del *tax gap* di IMU e TASI, che viene considerato per il 10 per cento, il gettito dell'addizionale comunale IRPEF. Per gli altri tributi, si procede a una stima della capacità fiscale residuale con il metodo *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (RFCA), cioè con stima econometrica, utilizzando la seguente formula, definita nel 2018:

(1) $$cf^* = 68{,}65 + 0{,}558\Delta y + 0{,}825\Delta y_p + 0{,}418\Delta V + 12{,}42pen + 62{,}30ptur$$

in cui:

Δy è lo scostamento del reddito mediano complessivo dalla mediana nazionale;
Δy_p è lo scostamento del reddito medio complessivo della fascia di popolazione di riferimento dalla media nazionale;
ΔV è lo scostamento del valore medio complessivo degli immobili OMI al mq (in stato normale) dalla mediana nazionale;
pen è il valore pro capite dei pendolari entranti;
$ptur$ è la media giornaliera pro capite delle presenze turistiche.

Nella capacità fiscale residuale si considerano i seguenti tributi: imposta di scopo; imposta comunale sulla pubblicità; tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche; diritti sulle pubbliche affissioni; tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie; totale entrate extratributarie, al netto di interessi, utili netti di aziende speciali, proventi diversi, tariffa di igiene ambientale, tariffa integrata ambientale, servizio idrico integrato, trasporti pubblici locali e servizi connessi.

Per il 2019, per il sistema dei Comuni nel complesso, è stata calcolata pari a circa 25,5 miliardi di euro, di cui 10,2 miliardi di IMU, 1,8 miliardi di TASI, 2,6 miliardi di addizionale IRPEF, 6,6 miliardi di tassa rifiuti, 318 milioni imputati al *tax gap*, e circa 4 miliardi di capacità fiscale residuale.

Sulla base dei dati delle effettive riscossioni relativi alle entrate comunali per il 2018, il fondo perequativo trasferito dallo Stato ai Comuni coinvolge risorse pari a circa 5,2 miliardi di euro. In termini di aggregazione regionale, più del 30 per cento del totale del fondo affluisce a Comuni della Campania e della Lombardia. Nel primo caso, tuttavia, la media del trasferimento è pari a circa 2,1 milioni di euro, mentre per i Comuni lombardi la media si attesta intorno ai 630 mila euro. Osservato in termini di aggregazione provinciale, in media i Comuni della provincia di Napoli ricevono dal fondo perequativo circa 6,5 milioni di euro, quelli di Bari 3,1 milioni, di Firenze 2,8 milioni, di Roma 2,3 milioni, di Genova e Venezia circa 2,1 milioni, di Bologna 1,9 milioni, di Torino 1 milione. Utilizzando un comune indice sintetico (l'indice di Gini),[25] si rileva che la

[25] L'indice di Gini è un comune indicatore sintetico della concentrazione di una variabile. Il suo limite inferiore è pari a zero, quando si verifica equi-ripartizione, e il suo limite superiore è pari a 1 quando si verifica la massima concentrazione.

distribuzione del fondo perequativo risulta piuttosto concentrata (0.77); il 95 per cento dei Comuni riceve complessivamente meno del 43 per cento delle risorse, mentre il restante 5 per cento beneficia del 57 per cento delle somme erogate a titolo di fondo perequativo. In particolare, come ulteriore indicatore di concentrazione, si rileva che i 50 Comuni che ricevono i maggiori importi in termini di perequazione assorbono il 36 per cento delle risorse complessive (1,8 miliardi), e che, tra questi Comuni, non si osserva una precisa collocazione geografica (tra gli altri, Roma Capitale, Torino, Napoli, Genova, Firenze, Bologna, Bari, Venezia, Verona, Modena, Perugia, Reggio Calabria, Taranto).

Relativamente alle tariffe, infine, si pone al riguardo il problema di come discriminare tra esse ai fini dell'inclusione nel calcolo della capacità fiscale standardizzata, che per ora include esplicitamente solo la TARI, raggruppando nel calcolo della capacità fiscale residuale ciò che non può essere direttamente misurato. In linea di principio, si può obiettare a questa soluzione, ritenendo che la perequazione delle capacità fiscali debba riguardare quelle forme di prelievo per le quali non è stabilita una diretta controprestazione del servizio, mirata quindi a livellare le *potenzialità* di spesa di ciascun Comune, a prescindere dagli specifici servizi erogati. Poiché, in linea di principio, le tariffe sono applicate proprio in ragione della copertura del costo di uno specifico servizio, le entrate corrispondenti non dovrebbero essere oggetto di perequazione. Nel caso in cui alcuni servizi tariffati siano definiti come fondamentali dal punto di vista della fornitura, si dovrà invece procedere ad assicurarsi che – nell'insufficienza della tariffazione – il servizio sia comunque erogato.

FINANZA CENTRALE E FINANZA TERRITORIALE

7. La ricostruzione dei lineamenti fondamentali dell'attuale sistema di finanza territoriale ha evidenziato aspetti critici che sono, da un lato, specifici alle esigenze di decentramento, dall'altro, strettamente connessi al funzionamento del sistema tributario nazionale. Relativamente a quest'ultimo, è emersa da più parti l'opinione che si debba procedere a una sostanziale revisione del suo assetto. L'attuale sistema tributario ha in effetti attraversato una fase storica durante la quale sono profondamente mutate le condizioni iniziali che ne avevano guidato l'introduzione e la struttura. Inoltre, negli anni recenti – spesso in ragione di vincoli esterni non derogabili – si è dato luogo a una stratificazione di aggiustamenti parziali che hanno contribuito ad offuscare la visione d'insieme che si rende necessaria nell'organizzazione del prelievo sia a livello nazionale sia a livello territoriale. Sotto questo profilo, il quadro maggiormente problematico risiede nell'uso congiunto che dell'imposta personale sul reddito fanno tre livelli di governo, lo Stato, le Regioni e i Comuni. La ragione risiede in una ormai consolidata specificità dell'IRPEF solo su alcune tipologie di reddito (tipicamente redditi da lavoro dipendente e pensione) e dal fatto che la diffusa evasione ed erosione hanno portato l'IRPEF ad essere più coerente con il sistema di tassazione cedolare dei redditi che l'aveva preceduta piuttosto che con il concetto di reddito onnicomprensivo che aveva tentato di introdurre. Ma anziché porre rimedio a una debolezza iniziale, il tempo ha accentuato la tendenza dell'IRPEF ad allontanarsi dal modello di tassazione generale dei redditi, attraverso il proliferare di regimi separati, forfettari o sostitutivi, e attraverso l'uso (e forse anche l'abuso) di agevolazioni fiscali che, in alcuni casi, presentano discutibili aspetti di

coerenza con la finalità del tributo[26]. I riflessi di queste debolezze dell'IRPEF si ripercuotono, per le ragioni esposte in precedenza, sul finanziamento degli enti territoriali.

Su un piano generale, la riduzione di risorse a disposizione dei Comuni e delle Regioni che si è verificata nel corso degli anni, ha fatto sì che i tassi di crescita dell'addizionale IRPEF siano stati pronunciati, anche in ragione del fatto che in molti casi in cui il governo centrale ha disposto regimi sostitutivi per particolari forme di reddito, quei regimi si sono estesi al pagamento delle addizionali sia regionali sia comunali. Nell'ottica del finanziamento dei servizi – e nella logica del principio del beneficio – esenzioni dalle addizionali locali costituiscono un'interruzione del necessario rapporto commutativo che deve intercorrere tra prelievi e spesa. L'applicazione del tributo, infatti, ha un fondamento teorico diverso a livello centrale e locale, che non si presta ad essere adeguatamente soddisfatto con un sistema di riparto delle fonti. Da un lato, l'IRPEF centrale è applicata sulla base di un ragionevole concetto di capacità contributiva, dall'altro, l'IRPEF locale dovrebbe conformarsi all'esigenza di una maggiore corrispondenza tra prelievi e fornitura di beni e servizi locali. Ne consegue che la previsione che le addizionali siano versate solo a condizione che sia positivo il debito d'imposta IRPEF a livello nazionale confonde i due piani e le due logiche di applicazione. Le recenti proposte di revisione dell'IRPEF saranno quindi importanti per poter definire un appropriato assetto dell'uso dell'imposta personale a livello regionale e comunale, e saranno tanto più efficaci quanto più si riuscirà a limitare gli effetti negativi dell'erosione e dell'evasione dell'imposta, prima ancora di discutere dell'appropriato grado di progressività del tributo in termini di scaglioni e aliquote. Un compito difficile, ma necessario, se si vuole superare la convinzione che l'imposta personale sul reddito sia uno strumento che per sua natura può essere applicato con qualche speranza di successo soltanto dalla finanza dello Stato[27]. Dal punto di vista delle possibili alternative, quindi, sarebbe opportuno che per i Comuni fosse adeguatamente riconsiderata l'introduzione dell'IMU sull'abitazione principale e limitato l'uso delle addizionali all'IRPEF; e per le Regioni che le addizionali IRPEF – se necessario applicarle – siano limitate a forme proporzionali piuttosto che progressive, in maggiore coerenza, quindi, con le diverse logiche sottintese all'applicazione del tributo a livelli di governo diversi.

C'è infine un ulteriore elemento che richiama la necessità di un coordinamento in materia di tassazione regionale, e che riguarda la coesistenza dell'imposta sulle società (IRES) e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Al riguardo, ci si muove in un contesto in cui l'IRAP – come osservato in precedenza – è stata progressivamente svuotata della parte di base imponibile rappresentata dal lavoro a tempo indeterminato, e quindi confinata alla componente interessi passivi, salari e stipendi dei lavoratori a tempo determinato e profitti, sui quali si applica anche l'IRES. Questo processo di svuotamento ha sostanzialmente snaturato il ruolo dell'IRAP, e condotto ad un assetto di cui sarà necessario chiarire il ruolo, soprattutto per il tendenziale avvicinamento delle basi imponibili IRES e IRAP. La ragione, anche discussa in precedenza, risiede nel fatto che l'IRAP costituisce una componente di copertura del fabbisogno sanitario regionale che nel corso degli anni ha molto risentito delle modifiche di base imponibile apportate a livello centrale, creando da un lato la necessità di ricorrere a fonti di finanziamento alternative, e dall'altro generando commistione tra obiettivi centrali e regionali. Le

[26] Al riguardo, si veda Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo, *Rapporto 2018 sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, in tema di progressività del sistema tributario (pp. 125-140).
[27] L'osservazione si deve a S. Steve, *Il sistema tributario e le sue prospettive*, Rizzoli, Milano, 1947.

precedenti argomentazioni, pertanto, suggeriscono che prima ancora di definire e completare l'assetto della finanza territoriale, sia opportuno riflettere sulle ipotesi di revisione del sistema tributario nazionale. La stabilità e la certezza di questo sistema rappresentano condizioni propedeutiche per la stabilità e la certezza anche del sistema di finanza territoriale e dei connessi meccanismi di perequazione.

PARTE TERZA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

INTRODUZIONE

Ad ormai un anno di distanza dalle importanti novità varate con la legge di bilancio per il 2019 e il successivo d.l. n. 4/2019, la sezione di questo *Rapporto* dedicata alla spesa previdenziale non può non offrire prime valutazioni sugli effetti del riorientamento delle politiche pubbliche nel comparto pensionistico e sulla misura in cui gli obiettivi posti possano dirsi conseguiti.

Pertanto, dopo aver ricordato le principali tendenze della spesa quali si evincono dai dati di contabilità nazionale e dagli osservatori congiunturali dell'INPS, il capitolo offre dapprima un breve richiamo delle stime ufficiali di Quota 100 e si addentra poi in un'analisi dei suoi esiti.

Essendovi tra gli obiettivi perseguiti dalla misura quello di promuovere un ricambio generazionale nella forza lavoro, con uno specifico *Focus* si offre un approfondimento di tale delicato aspetto e, in particolare, della correlazione tra le propensioni al pensionamento anticipato registrate nelle diverse articolazioni territoriali (soprattutto provinciali) e le caratteristiche delle economie e dei mercati del lavoro locali.

Inoltre, dopo aver fatto cenno, nel terzo paragrafo, alle (poche) misure riservate dalla recente legge di bilancio alla previdenza, ci si interroga, nell'ultimo paragrafo del capitolo, su quale sia il modo migliore per uscire dall'incertezza che le misure derogatorie del d.l. 4/2019 hanno creato e per restituire al settore una stabilità in grado di coniugare le diverse esigenze in campo: equità inter e intra generazionale, flessibilità nelle scelte tra tempi di lavoro e tempi di quiescenza, sostenibilità economica e finanziaria del sistema.

La valutazione è che sarebbe importante - specie in un contesto che, a seguito delle necessarie risposte all'emergenza sanitaria ed economica, metterà a dura prova la sostenibilità del debito pubblico – uscire da Quota 100 "in avanti", riaffermando cioè appieno il disegno e la logica complessiva della legge 214/2011 e gestendo in maniera mirata gli istituti di deroga già esistenti (APE sociale, ecc.). Si assicurerebbero così al settore quelle prospettive di equilibrio che oggi più di ieri appaiono imprescindibili.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA

1. Secondo i dati ISTAT del conto della protezione sociale, nel 2019 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, inclusiva sia dei trattamenti di natura previdenziale che assistenziale (vd "LA SPESA PER L'ASSISTENZA"), è stata pari a 361,2 miliardi, in crescita del 3,7 per cento su base annua (2,1 nel 2018) e di 5 decimi di punto in rapporto al Pil (dal 19,7 al 20,2 per cento; grafico 1).

La tavola 1 mostra l'andamento della componente previdenziale, nelle sue varie articolazioni. Vi si osserva che nel 2019 si è collocata nel complesso sui 317 miliardi di euro, con un incremento annuo di circa un punto superiore a quello osservato nel precedente esercizio (2,8 contro 1,9 per cento).

TAVOLA 1

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: TOTALE SPESA PER LA PREVIDENZA
(2012-2019; MILIONI DI EURO)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Variazione % 18/17*	*Variazione % 19/18*	*Variazione % media annua 12-19*
TOTALE SPESA PREVIDENZIALE	**286.870**	**294.202**	**294.183**	**296.373**	**299.033**	**303.098**	**308.792**	**317.480**	***1,9***	***2,8***	***1,6***
- Pensioni e rendite	250.277	255.501	257.342	259.384	261.168	263.789	268.667	275.070	***1,8***	***2,4***	***1,5***
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	9.961	9.762	8.741	9.424	9.839	11.300	11.980	14.005	***6,0***	***16,9***	***3,6***
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.665	6.817	6.464	6.406	6.755	7.465	7.823	7.906	***4,8***	***1,1***	***2,5***
- Indennità di disoccupazione	9.481	11.309	11.243	11.769	12.163	12.116	12.233	12.616	***1,0***	***3,1***	***5,1***
- Assegno di integrazione salariale	3.638	3.841	3.502	2.557	2.018	1.303	886	849	***-32,0***	***-4,2***	***-14,3***
- Assegni familiari	6.266	6.333	6.307	6.211	6.446	6.443	6.286	5.987	***-2,4***	***-4,8***	***-0,5***
- Altri sussidi e assegni	582	639	584	622	644	682	917	1.047	***34,5***	***14,2***	***4,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

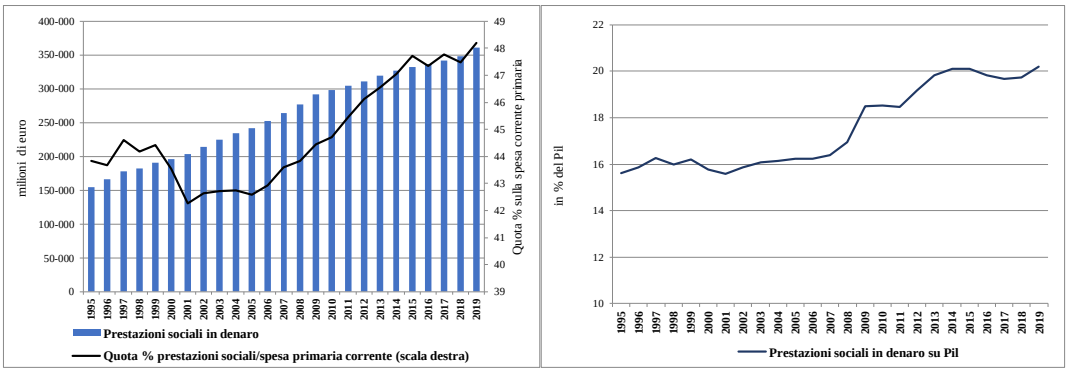
Oltre alla componente pensionistica, hanno mostrato tassi di variazione considerevoli le liquidazioni per fine rapporto (+16,9 contro +6 per cento nel 2018), evidentemente legate anch'esse al sensibile incremento delle uscite anticipate e l'indennità di disoccupazione (+3,1 per cento contro +1 per cento). La spesa per pensioni (e rendite) è risultata di oltre 275 miliardi, in aumento del 2,4 per cento annuo (1,8 per cento nel 2018). In termini di incidenza sul prodotto è stata pari al 15,4 (dal 15,2 di un anno prima), un esito più favorevole di quanto stimato nel DEF di aprile 2019 (+15,5 per cento) e nei successivi documenti di aggiornamento delle stime (NADEF e NTI). Un tasso di incremento annuo modesto hanno registrato le indennità di malattia (+1,1 contro +4,8 per cento nel 2018), mentre variazioni negative hanno connotato infine l'assegno di integrazione salariale (-4,2 per cento dopo la caduta del -32 per cento nel 2018) e gli assegni familiari (-4,8 per cento).

Il grafico 1, che colloca l'andamento della spesa delle prestazioni sociali in denaro in una retrospettiva storica, mostra la rilevanza dei provvedimenti disposti con la legge di bilancio 2019 (sia di natura pensionistica che assistenziale) evidenziando un incremento delle erogazioni totali più sensibile degli anni scorsi e ciò sia se misurate in valore assoluto, sia in quota di prodotto e di spesa corrente. La spesa complessiva, inclusiva dei trattamenti di natura strettamente assistenziale (quali il Reddito di inclusione e, da ultimo, il Reddito di cittadinanza), ha superato il massimo storico che era stato registrato nel 2014, dopo l'impulso esercitato dalle erogazioni per il "bonus 80 euro".

Il grafico 2, che raffigura l'andamento della sola spesa previdenziale e pensionistica, mostra anch'esso come la dinamica dell'aggregato in quota di prodotto abbia comunque registrato nel 2019 una sensibile inversione delle tendenze prima in atto.

GRAFICO 1

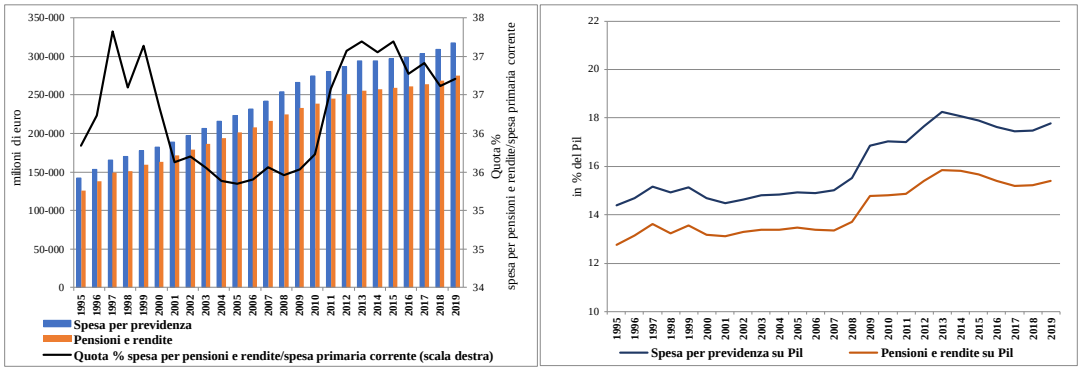
SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E SPESA CORRENTE PRIMARIA)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GRAFICO 2

SPESA PER LA PREVIDENZA
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E DI SPESA CORRENTE PRIMARIA)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

2. Nella tavola 2 si mettono a confronto i dati definitivi della spesa per prestazioni sociali in denaro e le sue due principali macrocomponenti (pensioni ed altre prestazioni) con le diverse previsioni elaborate per il 2019 nei Documenti di economia e finanza, a partire dal 2015 (primo dato disponibile). In termini nominali, le uscite effettive sono state di oltre sei miliardi inferiori a quanto previsto all'inizio del quinquennio, ma il loro peso in termini di prodotto è stato di due decimi superiore alle attese (20,2 contro 20 per cento). Lo scarto, in termini di incidenza, si riscontra sostanzialmente nullo sulla spesa per pensioni e più significativo su quella per le altre prestazioni assistenziali (+0,3 punti). La spesa nominale per le sole prestazioni pensionistiche, inferiore di 8,9 miliardi a quanto programmato all'inizio del quinquennio 2015-19, è da ricondurre soprattutto ad una dinamica dei prezzi al consumo più debole dell'atteso: l'inflazione misurata in termini di variazione del deflatore della spesa delle famiglie è risultata, nel periodo, di quasi quattro punti inferiore all'atteso.

TAVOLA 2

SPESA PER PENSIONI ED ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEL 2019:
PREVISIONI DEI DOCUMENTI UFFICIALI E CONSUNTIVO

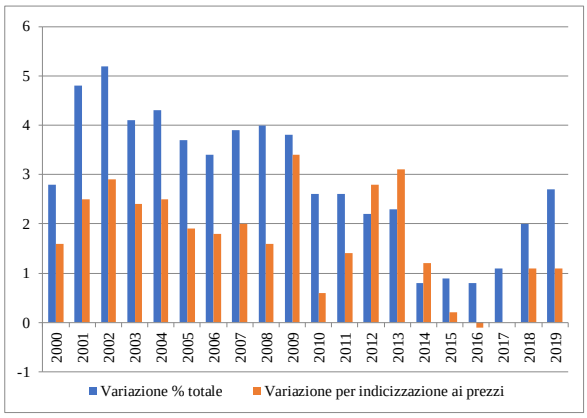
DOCUMENTO UFFICIALE	Pensioni (milioni)	% Pil	Altre prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	TOTALE prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	*per memoria: Pil nominale (mld)*	*per memoria: var % deflatore dei consumi (cumulato 2014-18)*
DEF 2015	283.920	15,4	83.530	4,5	367.450	20,0	1.841,0	6,3
DEF 2016	279.370	15,4	82.590	4,5	361.960	19,9	1.818,4	3,4
DEF 2017	279.240	15,4	83.700	4,6	362.940	20,0	1.810,4	3,2
DEF 2018	275.180	15,1	83.700	4,6	358.880	19,7	1.822,6	2,6
DEF 2019	277.430	15,6	86.690	4,9	364.120	20,5	1.777,9	2,6
DEF 2020	275.054	15,4	86.157	4,8	361.211	20,2	1.787,7	2,6
Differenza DEF 2020-DEF 2015	*-8.866*	*- 0,0*	*2.627*	*0,3*	*-6.239*	*0,2*	*-53,3*	*-3,7*

Fonte: DEF, NADEF, NTI, ISTAT

La rilevanza del meccanismo di indicizzazione ai prezzi sulla spesa nominale è evidenziata dal grafico 3 il quale mostra la variazione percentuale totale e quella ascrivibile al meccanismo di (parziale) recupero del potere di acquisto.

GRAFICO 3

VARIAZIONE DELLA SPESA PENSIONISTICA COMPLESSIVA E INCIDENZA DELL'INDICIZZAZIONE AI PREZZI
(2000-19; VALORI %)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, DEF e NADEF (vari anni)

Ben si osservano, nel grafico, gli effetti della fase di marcata disinflazione conosciuta in particolare nel triennio 2015-17, quando, a metà del periodo, la variazione negativa dell'indice generale dei prezzi ha significativamente compresso la lievitazione complessiva della spesa nominale.

3. Per quel che riguarda le prospettive, è bene tenere distinti il periodo coperto dai documenti ufficiali di programmazione, che si estende al 2021/2022, dalle valutazioni di medio/lungo termine, le quali proiettano la spesa fino al 2070. Quanto al triennio 2020-22, la Nota tecnico-illustrativa (NTI) e il recente DEF, scontando gli effetti della legge

di bilancio per l'anno in corso, prospettano una crescita media annua della spesa per pensioni tra il 2,5 e il 3 per cento, il che implica che nonostante la progressiva decelerazione prevista dopo il "salto" dovuto a Quota 100, l'incidenza della spesa sul prodotto crescerà di quasi un punto, dato l'effetto sul Pil nominale della crisi da Covid-19.

Di particolare rilievo è, naturalmente, il tema delle tendenze di medio e lungo termine della spesa pensionistica dopo il varo delle misure espansive introdotte con la manovra di bilancio per il 2019. Al riguardo, l'aggiornamento del tradizionale esercizio condotto dalla Ragioneria generale dello Stato lo scorso mese di luglio presenta aspetti di interesse ove confrontato con l'analogo esercizio di un anno prima. Una sintesi del raffronto con riguardo a tre momenti chiave (il 2020, il 2025 e il 2035) del lungo periodo considerato (2020-2070) viene presentata nella tavola 3 e mostra come, in un contesto che presenta solo limitati scostamenti in termini di scenario demografico e macroeconomico, la crescita dell'incidenza della spesa per pensioni sul Pil risulta pari a 7 decimi di prodotto nel 2020 e tende comunque a persistere (4 decimi e 3 decimi ancora nel 2035).

La decomposizione del rapporto tra spesa e Pil mostra che, al di là di un lieve (+0,1 nel 2020) aumento dell'incidenza della pensione media sulla produttività - il quale riflette anche l'intervenuto peggioramento del quadro macroeconomico e quindi la riduzione del Pil per occupato (ovvero fattori strettamente macroeconomici) - l'incremento della spesa sul prodotto è da ascrivere quasi per intero alla risalita del rapporto tra numero di pensioni e numero di occupati (+2,8 punti, sempre nel 2020), il che conferma che anche nelle valutazioni "ufficiali" la misura di Quota 100 non è stata accreditata di apprezzabili capacità di produrre una completa (o, addirittura, più che completa) sostituzione delle persone in uscita dal mercato del lavoro con nuovi occupati giovani; al di là dei potenziali effetti di ricambio generazionale, a cui pure in sede di presentazione del decreto istitutivo (n. 4/2019) fu fatto ampio riferimento, il rapporto di sostituzione ipotizzato nelle sedi tecniche è stato nei fatti relativamente basso e comunque allineato alle evidenze che si sono prodotte nella fase immediatamente successiva al concreto avvio della misura, nella scorsa primavera.

TAVOLA 3

EFFETTI DI MEDIO E LUNGO TERMINE DI QUOTA 100 SUL RAPPORTO TRA SPESA PER PENSIONI E PIL
(ANNI 2020, 2025, 2035; %)

	PREVISIONI ANTE QUOTA 100			PREVISIONI POST QUOTA 100			**DIFFERENZE**		
	(Luglio 2018)			*(Luglio 2019)*			*(Luglio 2019-Luglio 2018)*		
	2020	**2025**	**2035**	**2020**	**2025**	**2035**	**2020**	**2025**	**2035**
Spesa per pensioni/Pil	15,1	15,3	15,7	15,8	15,7	16	*0,70*	*0,40*	*0,30*
Pensione media/Produttività	19,5	20	19,5	19,6	20,1	19,5	*0,10*	*0,10*	*0,00*
Numero pensioni/Numero occupati	77,4	76,2	80,7	80,2	78,2	81,9	*2,80*	*2,00*	*1,20*

Fonte: elaborazione su dati RGS

Le nuove pensioni liquidate: età, numero, importo medio

4. Essendo le tendenze della spesa pensionistica significativamente influenzate dall'età, dal numero e dall'importo medio delle nuove pensioni liquidate ed essendo tali

parametri quelli sui quali, direttamente e indirettamente è intervenuto il processo di riforme messo in atto tra i primi anni Novanta e il 2011, su di essi è utile soffermarsi con una qualche sistematicità.

L'età media alla decorrenza

La tavola 4 evidenzia i mutamenti nell'età media alla decorrenza della pensione tra il periodo pre-riforma Fornero e gli ultimi anni, incluso il 2019, l'anno di entrata in vigore di Quota 100 e degli altri provvedimenti di deroga alle regole generali sul pensionamento anticipato. Tra il 2011 e il 2018 nel complesso del settore privato si passa dai 61,1 ai 63,7 anni, con un incremento di 2,6 anni che, come si osserva, è determinato sia dalla crescita dell'età di uscita per vecchiaia e sia, in misura lievemente più ridotta, dall'inasprimento dei requisiti per l'uscita attraverso il canale anticipato.

TAVOLA 4

ETÀ MEDIA ALLA DECORRENZA DELLE PENSIONI LIQUIDATE:
SETTORE PRIVATO E PUBBLICO (ANNI)

SETTORE PRIVATO – INPS		**2011**	**2017**	**2018**	**2019**	**Differenze**	
						2019-18	***2019-11***
FPLD (Fondo pensione lavoratori dipendenti)[1]	Anzianità	58,6	60,8	60,7	61,9	1,2	3,3
	Vecchiaia	62,6	65,7	66,3	66,7	0,4	4,1
	Prepensionamenti	56,2	62,1	62,0	63,0	1,0	6,8
TOTALE AUTONOMI	Anzianità	59,1	61,1	61,2	62,3	1,1	3,2
	Vecchiaia	63,4	66,6	66,9	67,1	0,2	3,7
CDM (Coltivatori diretti, coloni, mezzadri)	Anzianità	58,4	60,6	60,6	61,5	0,9	3,1
	Vecchiaia	64,2	67,2	67,4	67,5	0,1	3,3
Artigiani	Anzianità	58,9	61,0	61,1	62,2	1,1	3,3
	Vecchiaia	63,4	66,4	66,7	67,0	0,3	3,6
Commercianti	Anzianità	59,8	61,7	61,9	62,9	1,0	3,1
	Vecchiaia	62,9	66,5	66,8	67,1	0,3	4,2
TOTALE SETTORE PRIVATO)	Anzianità	58,8	61,0	61,0	62,2	1,2	3,4
	Vecchiaia	63,6	66,5	66,9	67,3	0,4	3,7
	Prepensionamenti	58,8	62,4	62,2	62,4	0,2	3,6
	Totale	**61,1**	**63,5**	**63,7**	**63,9**	**0,2**	**2,8**
SETTORE PUBBLICO EX INPDAP		**2011**	**2017**	**2018**	**2019[3]**	**Differenze**	
						2018-17	***2018-11***
CTPS (Cassa trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato)	Anzianità	60,3	61,5	62,3		*0,8*	*2,0*
	Vecchiaia	64,0	65,2	66,1		*0,9*	*2,1*
CPDEL (Cassa pensioni dipendenti Enti locali)	Anzianità	60,6	61,9	62,2		*0,3*	*1,6*
	Vecchiaia	64,8	66,5	66,6		*0,1*	*1,8*
CPI (Cassa pensioni insegnanti)	Anzianità	60,5	62,4	62,7		*0,3*	*2,2*
	Vecchiaia	64,3	67,1	66,8		*-0,3*	*2,5*
CPUG (Cassa pensioni uffici giudiziari)	Anzianità	63,1	63,3	63,8		*0,5*	*0,7*
	Vecchiaia	67,8	66,7	66,9		*0,2*	*-0,9*
CPS (Cassa pensioni sanitarie)	Anzianità	61,6	64,2	64,6		*0,4*	*3,0*
	Vecchiaia	65,1	67,1	66,9		*-0,2*	*1,8*
TOTALE EX INPDAP	Anzianità	60,5	61,8	62,4		*0,6*	*1,9*
	Vecchiaia	64,2	65,8	66,3		*0,5*	*2,1*
	Totale	**61,3**	**62,5**	**63,5**		***1,0***	***2,2***

(1) Comprese le gestioni a contabilità separata.
(2) Incluse tutte le restanti gestioni del settore privato: gestione separata lavoratori parasubordinati, fondi sostitutivi, fondi integrativi, altre gestioni e assicurazioni facoltative.
(3) Il dato relativo all'anno 2019, al momento dell'approvazione del presente Rapporto, non è disponibile.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Dopo le misure di deroga, nel 2019 si osserva, in aggregato, una prosecuzione di tale processo: infatti l'età media ponderata cresce, nel settore privato, fino a 63,9 anni. È da rilevare che il dato "nasconde" interessanti effetti di composizione: da un lato, il passaggio dai 66 anni e 7 mesi ai 67 anni di età per l'accesso al pensionamento di vecchiaia determina un aumento dell'età media nella categoria vecchiaia. Dall'altro – ed è questo un fenomeno di meno intuitiva percezione – l'accesso al pensionamento anticipato con Quota 100 determina anch'esso un innalzamento dell'età media, essendo confluito nella categoria uno stock di pensionati/lavoratori con contribuzione più bassa ed età più elevata, che in assenza della misura sarebbe, nel tempo, andato in pensione con il canale di vecchiaia. In altri termini, se fosse disponibile il dato sull'anzianità contributiva dei pensionamenti anticipati, si assisterebbe ad una diminuzione di questo valore che, ordinariamente, è pari a 42 anni e 10 mesi (un anno in meno per le donne). In conclusione, in presenza di misure fortemente derogatorie come Quota 100, il dato sulla crescita dell'età media al pensionamento anticipato è un indicatore che va valutato – nel contesto italiano – tenendo conto delle correlazioni con la diminuzione degli anni di contribuzione versata.

Più in dettaglio i dati della tavola indicano che per gli assicurati presso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'Inps l'età media, passata tra il 2011 e il 2018 da 58,6 a 60,7 anni nel caso delle pensioni di anzianità, è salita nel 2019 a 61,9 anni mentre nel caso delle pensioni di vecchiaia è salita a 66,7 anni dopo essere passata nel settennio precedente da 62,6 a 66,3 anni. Nel comparto del lavoro autonomo l'età media al pensionamento presenta valori più elevati rispetto a quelli per il lavoro alle dipendenze. In particolare, nel 2019, l'età di pensionamento per vecchiaia sale a 67,1 anni, ponendosi al di sopra del limite ordinario di legge: la norma, si ricorda, prevede che il diritto alla pensione di vecchiaia si consegue con un requisito contributivo di 20 anni, un requisito anagrafico di 67 anni ed un importo della pensione superiore a 1,5 volte quello dell'assegno sociale. In mancanza di questo requisito, il diritto a pensione si consegue al compimento di 71 anni di età con almeno 5 anni di contribuzione. Non si può escludere che una parte di questa categoria di lavoratori abbia utilizzato questa ultima opzione, determinando un innalzamento dell'età media delle liquidate oltre il limite ordinario dei 67 anni. Tra gli autonomi l'incremento, nel caso della vecchiaia, è abbastanza differenziato nell'ambito dei tre comparti (coltivatori diretti, artigiani e commercianti), con l'incremento maggiore osservato per i commercianti (4,2 anni).
Nel caso della gestione dei dipendenti pubblici, per la quale i dati disponibili si fermano al 2018, si riscontrano incrementi dell'età media rispetto al 2011 complessivamente inferiori e che, per i pensionamenti anticipati, variano tra 1,6 anni nel caso del personale dipendente degli Enti locali e 3 anni nel caso del personale sanitario.

Il numero e l'importo medio delle pensioni liquidate

5. Gli effetti delle misure pensionistiche varate con la manovra per il 2019 si evidenziano sia in termini di numero di pensioni liquidate sia di importo medio.

TAVOLA 5

NUMERO DELLE PENSIONI LIQUIDATE (DI VECCHIAIA E ANTICIPATE): SETTORE PRIVATO E PUBBLICO (MIGLIAIA)

	VECCHIAIA + ANTICIPATE			**Pensioni di vecchiaia(**			**Pensioni anticipate/anzianità**		
	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**
Media 2008-2011	339.826	85.543	425.369	177.715	21.996	199.711	161.210	63.547	224.757
Media 2012-2015	249.158	65.271	314.429	128.923	15.002	143.924	118.354	50.270	168.624
Media 2016-2018	279.192	84.366	363.558	125.974	18.132	144.106	151.806	66.234	218.040
Anno 2019(1)	359.375			120.766			238.609		

(1) Per il 2019, il dato relativo alle pensioni ex INPDAP non è disponibile al momento della predisposizione del presente Rapporto.
(2) Inclusi i prepensionamenti.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La tavola 5 mostra i valori medi annui del periodo pre-riforma 2008/2011, quelli della fase immediatamente successiva al varo della legge Fornero, quelli dell'ultimo triennio prima di Quota 100 e quelli, infine, relativi al 2019.

Per il complesso dei trattamenti liquidati è evidente sia la fase di forte restrizione, segnata dal passaggio dal periodo precedente la legge 214/2011 a quello immediatamente successivo (quando si passa da 425 mila a 314 mila pensioni mediamente liquidate), sia la fase di rilassamento, corrispondente al venir meno dell'effetto di freno (con oltre 363 mila pensionamenti annui nel triennio 2016-18). Tale profilo, che testimonia della rilevanza della riforma Fornero in termini di riequilibrio della spesa, si riscontra tanto per le pensioni di vecchiaia, quanto per quelle anticipate. I risultati del 2019, pur se qui riferiti al solo settore privato, registrano gli effetti della normativa Quota 100 e, nel loro complesso, sopravanzano gli ordini di grandezza tipici della fase precedente la riforma Fornero.

I dati, rilasciati a fine marzo, forniscono, limitatamente al settore privato, gli aspetti quantitativi definitivi per il 2019 sia degli effetti del decreto-legge n. 4 del 2019 - in primis del canale di pensionamento con quota 100 - sia dell'innalzamento a 67 anni (da 66 anni e 7 mesi) dell'età per il pensionamento di vecchiaia. Le nuove liquidazioni nelle restanti categorie pensionistiche (assegni e pensioni di invalidità previdenziale, pensioni di reversibilità e assegni sociali) confermano una sostanziale stabilizzazione numerica. Il pensionamento anticipato con Quota 100 è la principale fonte di crescita delle pensioni di anzianità: +42 per cento (esse passano da 168 mila a 239 mila). L'incremento registrato è peraltro mitigato dalla contestuale previsione di una finestra mobile di 3 mesi per l'accesso al pensionamento di anzianità a fronte della sospensione, disposta sempre con il d.l. n. 4/2019, dell'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva fino al 2026. L'innalzamento dell'età pensionabile a 67 anni dal 2019 determina, invece, un rallentamento delle liquidate di vecchiaia del 13,5 per cento (sono state 138 mila nel 2018, scendono a 119 mila nel 2019). Complessivamente, a saldo di tutti i contributi descritti, si registrano nel settore privato circa 52 mila pensioni in più rispetto al 2018, equivalenti a una crescita del 17 per cento.
La tavola successiva mostra, per l'ultimo triennio, l'andamento delle pensioni liquidate nelle diverse Gestioni del settore privato:

TAVOLA 6

PENSIONI LIQUIDATE NEL SETTORE PRIVATO
– ANNO 2019 – NUMERO E IMPORTO MEDIO MENSILE

Anno	FPLD (comprese le gestioni a contabilita' separata)		Pensioni ai lavoratori autonomi		Fondi sostitutivi[1]		Fondi integrativi[2]		Totalizzazione		Cumulo		TOTALE	
	Numero pensioni	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo medio mensile
ANZIANITA'														
2017	94.278	2.245,5	56.518	1.483,4	5.834	2.254,3	68	1.529,1	1.502	2.112,7	1.942	2.423,4	160.142	1.977,5
2018	95.220	2.241,8	58.623	1.526,9	6.331	2.453,5	66	1.490,5	685	2.265,4	6.793	2.474,4	167.718	2.009,1
2019	130.857	2.101,2	76.432	1.453,9	13.212	2.305,4	45	1.607,0	583	2.143,5	17.480	2.530,0	238.609	1.936,6
VECCHIAIA														
2017	58.952	1.008,3	40.588	811,1	856	1.859,1	57	2.101,8	31.176	249,8	3.352	1.109,2	134.981	782,1
2018	52.959	1.025,1	45.846	869,0	776	1.955,4	108	1.582,5	31.884	294,9	6.308	1.264,1	137.881	820,9
2019	45.444	999,2	40.039	823,4	1.740	1.436,7	20	1.708,8	24.321	312,4	7.716	1.359,3	119.280	830,0
TOTALE														
2017	154.356	1.771,0	97.106	1.202,4	6.947	2.208,5	125	1.790,3	31.176	249,8	6.796	1.706,5	296.506	1.433,6
2018	149.961	1.809,0	104.469	1.238,2	7.173	2.392,8	174	1.547,6	31.884	294,9	13.786	1.910,2	307.447	1.476,0
2019	177.753	1.818,7	116.471	1.237,2	14.986	2.203,6	65	1.638,3	24.321	312,4	25.779	2.170,9	359.375	1.569,6

(1) Pensioni ex dipendenti Ferrovie dello Stato, Fondi Volo, Dazieri, IPOST, Spettacolo, Sport. I dati relativi a queste due ultime categorie erano, fino al 2018, pubblicati separatamente, nel mese di maggio. La variazione che si registra nel 2019 è pertanto associata anche all'inclusione nell'aggregato dei lavoratori dello spettacolo e dello sport.
(2) Gas, esattoriali, minatori.
Fonte: INPS

Focalizzando l'attenzione sulle pensioni liquidate di anzianità nel 2019, i lavoratori dipendenti e quelli autonomi forniscono – come ci si aspettava – il contributo numericamente più importante. Il dato delle pensioni liquidate in regime di cumulo triplica il suo valore in ciascuno degli anni considerati, passando da circa 2 mila a oltre 17 mila liquidazioni, e combina l'effetto delle estensioni previste dalla legge di bilancio per il 2017 e, soprattutto, del canale di pensionamento con Quota 100. L'aumento dei Fondi sostitutivi, invece, è ascrivibile anche all'inclusione nell'aggregato, dal 2019, dei lavoratori iscritti alle gestioni dello spettacolo e dello sport (Enpals).
Per quanto riguarda gli importi medi delle nuove pensioni liquidate di anzianità, essi mostrano una contrazione che - per le principali categorie (FPLD e Autonomi) in termini di numerosità - si colloca nell'ordine del 5-6 per cento. Il pensionamento con Quota 100, infatti, ridimensiona l'importo dell'assegno pensionistico in relazione all'età al pensionamento ed agli anni di contribuzione versati. Limitatamente alle donne, la proroga di "opzione donna" fornisce un contributo in diminuzione dell'assegno medio pensionistico.
Per quanto riguarda invece le pensioni liquidate di vecchiaia, esse presentano una distribuzione numericamente più uniforme, con un peso rilevante (20 per cento del totale) delle pensioni liquidate in totalizzazione. Relativamente agli importi medi, si rilevano i seguenti aspetti: la notevole distanza rispetto alle liquidate di anzianità (quasi il 60 per cento in meno); il valore delle pensioni in totalizzazione che si colloca ben al di sotto del trattamento minimo previsto dalla legge (513 euro); una diminuzione dell'importo medio nelle gestioni dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi: esso registra l'effetto del maggior peso, rispetto all'anno precedente, del numero di pensionamenti femminili, categoria che presenta importi fortemente ridotti rispetto agli uomini (40 per cento in meno).

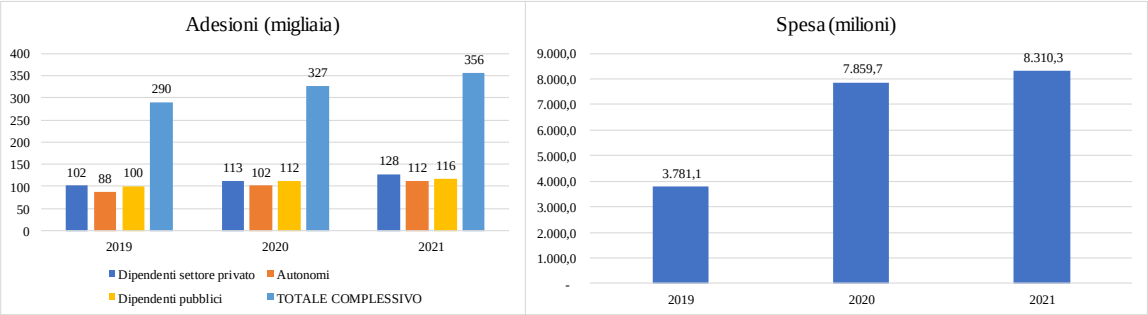
QUOTA 100 TRA STIME UFFICIALI E DATI DI CONSUNTIVO: UNA RILETTURA

6. Il grafico 4 mostra la quantificazione degli effetti delle principali norme sul pensionamento anticipato di cui alla Relazione tecnica al decreto-legge n. 4 del 2019 (RT), in termini di numero di adesioni e di corrispondente spesa: come si vede, la relazione prefigurava 290 mila nuove pensioni (numero che sarebbe cresciuto nel biennio successivo rispettivamente a 327 mila e 356 mila) per una spesa lorda complessiva di 3,5 miliardi (7,3 e 7,8 miliardi nel 2020 e 2021, rispettivamente).

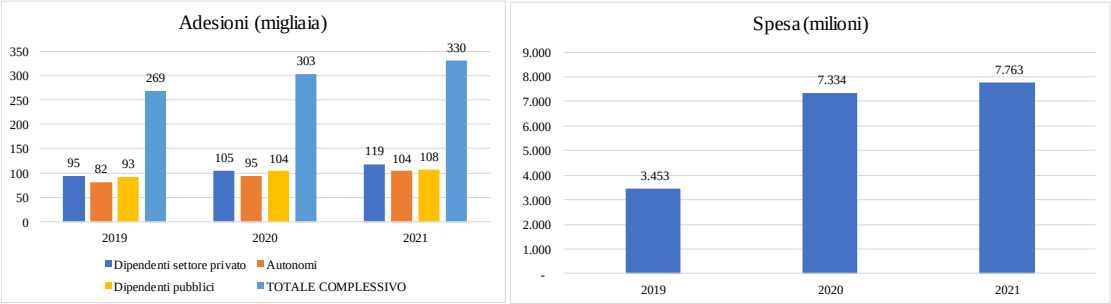
GRAFICO 4

STIMA DI ADESIONI E SPESA PER ALCUNE MISURE DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO (2019-2021)

QUOTA 100 + BLOCCO SPERANZA DI VITA PENSIONI ANTICIPATE



SOLO QUOTA 100



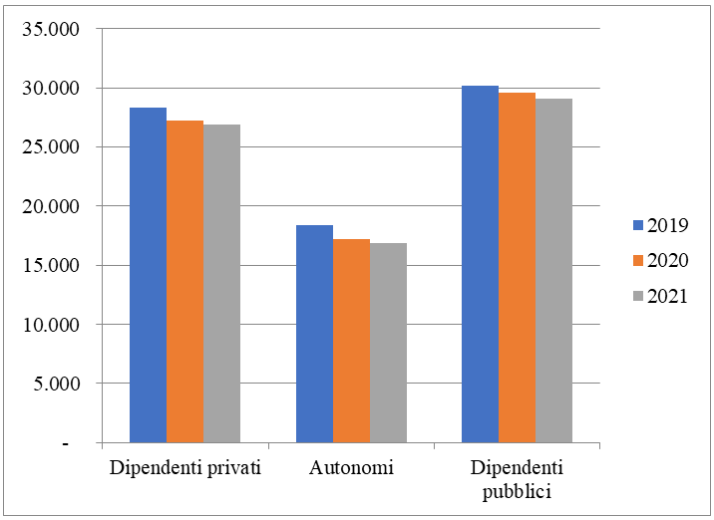
Fonte: Relazione tecnica al d.l. n. 4/2019 e stime Corte dei conti

Secondo le indicazioni della RT le adesioni avrebbero riguardato per il 35 per cento lavoratori dipendenti del settore privato, per il 30 per cento lavoratori del settore pubblico e per il restante 35 per cento lavoratori autonomi. In effetti, tale quantificazione, frequentemente citata nel dibattito pubblico, riguardava sia la misura di Quota 100 in senso stretto (art. 14), sia quella relativa al blocco dell'adeguamento della speranza di vita (fino al 2026) per le pensioni anticipate sulla base dei soli requisiti contributivi (art. 15).

La RT riportava separatamente la stima del numero di beneficiari della sola componente relativa al blocco dell'adeguamento alla speranza di vita, ma con riferimento al valore complessivo e non per i singoli macrocomparti; si poteva così desumere, per differenza, che il numero complessivo di "quotisti" sarebbe stato pari a 269 mila (303 e 330 mila nel biennio 2020-21) per una spesa relativa pari a 3,5 miliardi (7,3 e 7,8 miliardi nel 2020-21). A parità di composizione settoriale, i 269 mila pensionati per Quota 100 sarebbero stati per 95 mila lavoratori dipendenti privati, per 82 mila lavoratori autonomi e per 93 mila lavoratori del comparto pubblico (pannello in basso del grafico 4).

GRAFICO 5

RELAZIONE TECNICA: STIMA DEGLI IMPORTI MEDI DELLE PENSIONI DA QUOTA 100 (2019-2021)



Fonte: Relazione tecnica al d.l. n. 4/2019

Alle citate stime, la RT perveniva sulla base delle seguenti principali ipotesi:
a) propensione al pensionamento, nell'anno di maturazione del requisito, pari all'85 per cento per i lavoratori attivi del settore privato, al 70 per cento per i lavoratori attivi del settore pubblico e al 100 per cento per i lavoratori silenti;
b) per i lavoratori non aderenti nell'anno di maturazione del requisito, percentuale di adesione negli anni successivi e fino alla maturazione del requisito ordinario del 40 per cento per i lavoratori del settore privato e del 45 per cento per quelli del settore pubblico[1];
c) per il solo anno 2019, ritardo medio di circa un mese rispetto alle prime decorrenze previste per il pensionamento, in considerazione sia dei tempi tecnici di approvazione e pubblicazione del decreto-legge, sia dei tempi canonici di preavviso per la cessazione del rapporto di lavoro;
d) importi medi annui lordi pari a quelli del grafico 5, oscillanti dunque, nel 2019, da un valore minimo di 18.400 euro per i lavoratori autonomi a 30.200 euro per i lavoratori del settore pubblico.

Come osservato dalla Corte in altre sedi, la RT si presentava in molti punti incompleta e tale da non consentire una valutazione, eventualmente anche critica, delle stime effettuate. In particolare, essa appariva carente di informazioni di dettaglio settoriale, prospettando solo, come ricordato e non con specifico riguardo al pensionamento per Quota 100, il dato complessivo dei lavoratori dipendenti del settore privato, quello del totale dei lavoratori autonomi e quello dei dipendenti pubblici. Anche in considerazione della rilevante portata finanziaria del provvedimento in parola, valutata superiore ai 18 miliardi nel triennio 2019-21, sarebbe stato auspicabile un maggior dettaglio, il tutto anche al fine di poter pienamente apprezzare le informazioni successivamente rese disponibili dal previsto monitoraggio degli effetti prodotti dalle norme, di cui si dirà di qui a poco.

In particolare, dal punto di vista metodologico, sarebbe stato utile che i tassi di adesione ipotizzati avessero tenuto conto dell'età e del genere del lavoratore (e non solo del macrosettore di provenienza: privato o pubblico). Inoltre, sarebbe stato opportuno rendere chiare le ragioni sottostanti alla scelta di indicare, e non senza ingenerare confusione, da un lato, la propensione al pensionamento per comparto/gestione di appartenenza (privati, pubblici), dall'altro quella correlata allo "stato" del lavoratore, a proposito del quale si fa però riferimento ai soli lavoratori "silenti"; a tale ultimo riguardo non è chiaro, in particolare, come la RT abbia trattato, in termini di propensione al pensionamento, i lavoratori in stato di disoccupazione/mobilità in possesso dei requisiti per il pensionamento con Quota 100.

Indicazioni aggiuntive rispetto a quelle della RT potevano trarsi dall'esame di un campione di posizioni contributive che l'INPS trasmette annualmente alla Corte e sulla cui base sono state già svolte analisi specifiche confluite nei *Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica* del 2017 e del 2018. Da tale *dataset* si poteva stimare (sulla scorta di ipotesi semplificatrici, necessarie soprattutto perché i dati si riferiscono alla situazione di fine 2016 e vanno proiettati agli anni successivi) l'ordine di grandezza di alcuni altri elementi informativi, specie sulla composizione della platea potenziale. Da esse potevano desumersi alcuni elementi aggiuntivi rispetto alle indicazioni ufficiali fornite dalla RT; in particolare esse segnalavano: a) la forte

[1] Si perviene in tal modo, entro 3 anni dalla maturazione del diritto, ad una percentuale di adesione pari al 94 per cento per il comparto privato e al 91 per cento per il comparto pubblico.

prevalenza di lavoratori di sesso maschile (73 per cento); b) nell'ambito del lavoro autonomo, la tendenziale maggiore numerosità di commercianti ed artigiani, nell'ordine; c) per quel che riguarda il settore pubblico, un consistente numero di lavoratori del comparto scolastico (9 per cento del totale e quasi il 31 per cento del settore); d) un altrettanto rilevante numero di lavoratori degli Enti territoriali (15 per cento del totale e 53 per cento del settore), incluso il settore sanitario che fa capo alle Regioni[2]; e) per quanto riguarda, infine, la distribuzione per età, una relativa bassa quota di persone fino a 63 anni ed una maggioritaria quota di appartenenti alla classe tra 63 e 65 anni.

Le adesioni a Quota 100: i dati più recenti e le principali caratteristiche

7. Sulla base di quanto previsto dal d.l. 4/2019 (art. 28, comma 3[3]), a partire dal febbraio 2019, l'INPS ha pubblicato dati relativi alle adesioni a "Quota 100", con cadenza non fissa ma piuttosto frequente fino al 13 maggio. Successivamente, sono stati forniti aggiornamenti con cadenza mensile, l'ultimo dei quali riferito alla situazione al 21 novembre 2019. Le informazioni riguardano[4]: a) il numero complessivo delle domande presentate, ripartito per Regione e Provincia; b) il numero delle domande presentate suddivise per Gestione; c) la ripartizione fra uomini e donne del complesso delle domande presentate; d) la ripartizione in tre fasce di età del complesso delle domande presentate (fino a 63 anni; tra 63 e 65 anni; oltre 65 anni); e) il numero complessivo delle domande presentate ripartito per canale di invio prescelto (invio cittadino oppure tramite patronato). Ulteriori informazioni sul tema sono state offerte in un paragrafo del XVIII Rapporto annuale e in approfondimento tematico del Rendiconto sociale 2018 (entrambi con dati riferiti al 30 giugno 2019) oltre che in alcune audizioni dell'Istituto di previdenza (es. 16 luglio 2019 e 14 gennaio 2020).

8. Il grafico 6 mostra l'evoluzione delle domande a partire dai primi di febbraio, data di avvio della misura. Si osserva una crescita prima più marcata, probabilmente riguardante soggetti che erano già pronti alla presentazione delle domande avendo già al 31 dicembre 2018 maturato i requisiti per lasciare il lavoro, e poi più graduale. Si osserva altresì, in taluni momenti dell'anno, un'accelerazione, in alcuni casi dovuta ad aspetti normativi come la presenza delle finestre per la decorrenza del pensionamento (per i dipendenti del settore privato, il 1° aprile ha costituito il primo giorno della "finestra" mentre per i dipendenti pubblici il dato incorpora sia l'uscita dei dipendenti

[2] L'elemento della composizione anche all'interno dei sottogruppi di lavoro dipendente privato e lavoro pubblico è interessante anche a motivo delle probabili diverse propensioni, oltre che possibilità, di lasciare il lavoro e delle diverse problematiche che lo svuotamento di organici potrà comportare. E', del resto, connessa anche a questi aspetti la decisione del legislatore di prevedere finestre mobili differenziate tra settore pubblico e settore privato.

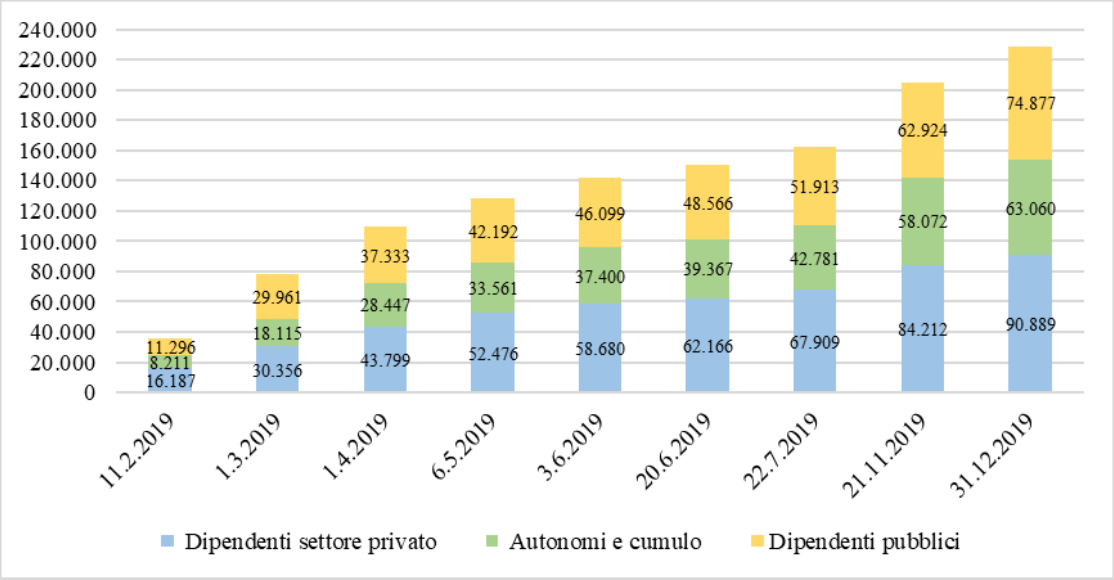
[3] "Fermo restando il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 257, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, l'INPS provvede con cadenza mensile per il 2019 e trimestrale per gli anni seguenti, al monitoraggio del numero di domande per pensionamento relative alle misure di cui agli articoli 14, 15 e 16, inviando entro il 10 del mese successivo al periodo di monitoraggio, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, la rendicontazione degli oneri, anche a carattere prospettico, relativi alle domande accolte."

[4] Si tratta di dati molto (troppo) aggregati che non consentono di descrivere e comprendere l'esito di un provvedimento di rilevante portata. In particolare, non è fornita la relazione tra età e anzianità, dato di fondamentale importanza per capire di quanto ci si discosti dalla normativa Fornero.

del comparto scuola che entro il 28 febbraio dovevano presentare domanda di cessazione dal servizio, sia, per gli altri lavoratori pubblici, la prima decorrenza utile, fissata al 1° agosto).

GRAFICO 6

L'EVOLUZIONE DEL NUMERO DI DOMANDE NEL CORSO DEL 2019



Fonte: INPS

Rispetto all'ultimo dato pubblicato dall'INPS nell'ambito dell'attività di monitoraggio a fine novembre, i dati di fine 2019 (trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro) segnalano un aumento di oltre l'11 per cento; come si vede dal grafico la differenza è molto rilevante nel settore del pubblico impiego (19 per cento di nuove domande presentate). Il dato è anche correlato al numero di nuove adesioni da parte degli insegnanti del comparto scuola, presumibilmente riferite a istanze di pensionamento con decorrenza settembre 2020 da presentare entro la fine di febbraio.

9. Secondo le risultanze di una specifica istruttoria effettuata dalla Corte nell'ambito della predisposizione del referto sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali (nel quadro della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019), al 22 gennaio 2020 risultava che le domande per Quota 100 presentate nel 2019 erano pari a 228 mila: il 40 per cento di esse sono state inoltrate da lavoratori dipendenti del settore privato, il 28 per cento da lavoratori autonomi (inclusi coloro che hanno beneficiato della normativa sul cumulo) e il 33 per cento da dipendenti pubblici (tavola 7). Tale dato non rappresenta però il numero di pensionamenti con Quota 100 che si sono effettivamente registrati nel 2019: essi, infatti, costituiscono solo una parte delle domande presentate, che comprendono, da un lato, le istanze respinte, dall'altro, le domande ancora in lavorazione e che presumibilmente saranno liquidate con decorrenza 2020 (tavola 8). In definitiva, rispetto alle stime presentate nella RT, il tasso di adesione è risultato sensibilmente più basso, in particolare per i dipendenti pubblici ed i lavoratori autonomi, ed il numero di pensionamenti con Quota 100 nel 2019 risulta pertanto pari a circa il 60 per cento di quelli prudenzialmente ipotizzati.

TAVOLA 7

QUOTA 100 - DOMANDE PRESENTATE E LIQUIDATE NEL 2019

Aggregato	Pervenute nel 2019	distribuzione %	Liquidate nel 2019	% liquidate su stima Relazione tecnica (A)	% liquidate su stima Relazione tecnica (B)	RT solo Quota 100 (A)	RT Quota 100+blocco speranza di vita (B)
Dipendenti settore privato	90.889	39,7	69.711	73,7	68,3	94.614	102.000
Autonomi e cumulo	63.060	27,6	45.854	56,2	52,1	81.628	88.000
Dipendenti pubblici	74.877	32,7	41.135	44,3	41,1	92.759	100.000
TOTALE	**228.826**	**100,0**	**156.700**	**58,3**	**54,0**	**269.001**	**290.000**

Fonte: dati Inps trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La tavola 8 mostra che a fronte delle menzionate 229 mila domande presentate, al 22 gennaio 2020 ne risultavano accolte poco meno di 160 mila, mentre 27 mila risultavano respinte e 43 mila circa ancora da definire.

TAVOLA 8

DOMANDE ACCOLTE, RESPINTE E DA DEFINIRE, PER GESTIONI - 2019

GESTIONI	Valori assoluti				Quote % su domande pervenute			
	Pervenute	Accolte	Respinte	Da definire	Accolte	Respinte	Da definire	Tasso di accoglimento[1]
Artigiani	20.591	16.247	2.720	1.624	78,9	13,2	7,9	85,7
CD/CM	4.846	3.254	1.241	351	67,1	25,6	7,2	72,4
Commercianti	20.216	15.908	2.598	1.710	78,7	12,9	8,5	86,0
Lavoratori dipendenti privati	78.203	59.637	11.735	6.831	76,3	15,0	8,7	83,6
Dipendenti pubblici	74.877	44.257	5.434	25.186	59,1	7,3	33,6	89,1
Parasubordinati	87	15	63	9	17,2	72,4	10,3	19,2
Altri Fondi	12.686	9.538	1.224	1.924	75,2	9,6	15,2	88,6
Da Cumulo	17.320	10.041	2.219	5.060	58,0	12,8	29,2	81,9
TOTALE	**228.826**	**158.897**	**27.234**	**42.695**	**69,4**	**11,9**	**18,7**	**85,4**

[1] Domande accolte / domande pervenute - domande da definire.

Fonte: dati Inps trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il tasso di accoglimento, inteso come rapporto tra le domande accolte e quelle lavorate (domande pervenute-domande da definire), pari in media all'85 per cento circa, si evidenziava, e non sorprendentemente, più elevato nella gestione dei dipendenti pubblici (89,1 per cento) e relativamente più basso (con l'eccezione dei parasubordinati, i cui numeri sono scarsamente significativi) per la gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (72,4 per cento).

La percentuale di domande accolte, rispetto a quelle presentate, non è di per sé significativa, essendo molto elevato (in particolare, nel settore pubblico: 30 per cento) il numero di istanze che devono essere ancora definite. Il fenomeno è generalizzato per tutte le Casse, ma è decisiva la rilevanza numerica del Comparto scuola (Ctps docenti: quasi il 40 per cento delle domande è in attesa di definizione) e del Comparto enti locali (Cpdel, 28 per cento). Escludendo le domande in corso di definizione, si perviene ad un tasso di accoglimento pari a circa l'85 per cento nel settore privato e a quasi il 90 per cento nel settore pubblico.

10. Un profilo importante è quello della propensione al pensionamento con Quota 100 per genere. La tavola 9 evidenzia che per il complesso delle gestioni la grande maggioranza dei pensionamenti anticipati tramite la misura in commento ha interessato lavoratori di sesso maschile. Infatti, la quota di pensioni liquidate riguardanti le donne ha superato di poco il 24 per cento e dunque oltre tre pensionamenti ogni 100 hanno riguardato uomini. Naturalmente, considerate le differenze di composizione della forza lavoro nei diversi comparti, si può apprezzare, nella tavola, come nel settore pubblico, in cui lavorano molte donne, la quota di pensioni con Quota 100 ha quasi raggiunto il 50 per cento. Di contro, nel settore del lavoro dipendente privato non ha raggiunto il 15. Le ultime tre colonne della tavola presentano un indice delle pensioni liquidate rispetto a quelle accolte. Al di là di alcune trascurabili discrasie contabili, che per alcuni comparti evidenziano un tasso lievemente superiore al 100 per cento, è interessante notare la situazione del settore pubblico dove lo stesso indicatore segnala che un certo numero di domande di pensionamento sono state già accolte, ma saranno operativamente liquidate e dunque pagate nel corso del 2020. Tale quota è pari ad un 7 per cento in media: 8 nel caso degli uomini, 6 nel caso delle donne.

TAVOLA 9

DOMANDE LIQUIDATE PER GENERE E GESTIONI – 2019

GESTIONI	Quota 100: Numero pensioni complessivamente liquidate			Percentuale donne		Percentuale liquidate su domande accolte		
	Donne	Uomini	TOTALE	Liquidate Q100	Liquidate anzianità (media triennio precedente)	Donne	Uomini	TOTALE
Artigiani	1.520	14.894	16.414	9,3	19,3	100,5	100,9	100,8
CD/CM	806	2.490	3.296	24,5	43,1	100,2	101,3	101,1
Commercianti	2.529	13.527	16.056	15,8	36,7	100,4	100,8	100,8
Lavoratori dipendenti privati	8.675	51.509	60.184	14,4	30,9	100,6	100,8	100,7
Dipendenti pubblici(1)	20.160	20.975	41.135	49,0	56,3	93,7	92,1	92,9
Parasubordinati	4	11	15	26,7	-	100,0	100,0	100,0
Altri Fondi	1.935	7.592	9.527	20,3	27,7	99,5	99,6	99,6
Da Cumulo	2.203	7.870	10.073	21,9	22,9	100,0	100,4	100,3
TOTALE	**37.832**	**118.868**	**156.700**	**24,1**	**38,1**	**96,7**	**99,1**	**98,5**

(1) Il confronto è alterato dall'esclusione dei dipendenti del Comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico dall'accesso al pensionamento con Quota 100. Potendo enucleare il predetto dato dalle pensioni liquidate di anzianità - rendendo omogeneo il confronto - si otterrebbe una quota percentuale femminile più elevata.
Fonte: dati INPS trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le informazioni aggiornate e dettagliate fornite alla Corte dal Ministero del lavoro sulle percentuali di adesione fra le donne indicano un dato complessivo medio di pensioni liquidate pari al 24 per cento. Esso presenta però forti differenziazioni fra gestioni. E' intorno al 15 per cento nel caso delle lavoratrici dipendenti del settore privato e delle commercianti; è invece sostanzialmente pari al 50 per cento nel caso del settore pubblico. Il confronto fra le pensioni anticipate liquidate alle donne, in media, nel triennio 2016-18 e quelle liquidate alle donne con Quota 100 indica valori doppi nei comparti dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti privati (che insieme rappresentano oltre la metà dell'aggregato) e un sostanziale allineamento nelle gestioni private minori e fra i pubblici dipendenti. Ad esempio, nel triennio, le liquidate di anzianità presentavano, fra i lavoratori dipendenti del settore privato, un rapporto di una donna ogni tre pensionati; con Quota 100 il rapporto è una donna ogni sei pensionamenti.

Nella tavola 10 vengono presentati i dati delle domande accolte disaggregate sulla base della matrice età-anzianità contributiva e distinguendo anche per uomini e donne. Si può apprezzare dalle informazioni presenti, fornite alla Corte, come alcune delle precedenti, dal Ministero del lavoro nell'ambito dell'istruttoria per la Relazione su rendiconto generale dello Stato, che, in realtà, i soggetti che hanno usufruito dell'anticipo avendo effettivamente maturato i requisiti minimi di Quota 100 (ovvero 62 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva) sono stati poco più di 5 mila, ossia il 3 per cento del totale. Dalla tavola emerge che l'uscita anticipata ha attratto principalmente coloro che – per anzianità contributiva – avevano la minima distanza dalla soglia prevista per l'uscita anticipata (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 e 10 mesi per le donne): circa la metà dei lavoratori uomini è andato in pensione con almeno 41 anni di anzianità; le donne con almeno 40 anni di anzianità risultano il 53 per cento del totale, oltre il 30 per cento ha almeno 41 anni di anzianità.

TAVOLA 10

QUOTA 100 – DOMANDE PRESENTATE NEL 2019 E ACCOLTE
DISTRIBUZIONE PER ETÀ, ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA E GENERE – NUMERO E COMPOSIZIONE % -

ETA'	con 38 anni di anzianità			con 39 anni di anzianità			con 40 anni di anzianità			con 41 anni di anzianità			TOTALE		
	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE
Con 62 anni di età	1.825	3.090	4.915	1.934	3.874	5.808	1.751	4.388	6.139	2.530	12.371	14.901	8.040	23.723	31.763
Con 63 anni di età	2.370	4.268	6.638	2.510	5.349	7.859	2.273	6.059	8.332	3.284	17.084	20.368	10.437	32.760	43.197
Con 64 anni di età	1.961	3.427	5.388	2.078	4.296	6.374	1.881	4.866	6.747	2.718	13.719	16.437	8.638	26.308	34.946
Con 65 anni di età	1.587	2.662	4.249	1.681	3.337	5.018	1.522	3.780	5.302	2.199	10.657	12.856	6.989	20.436	27.425
Con 66 anni di età	1.128	2.162	3.290	1.195	2.710	3.905	1.082	3.070	4.152	1.565	8.654	10.219	4.970	16.596	21.566
TOTALE	**8.871**	**15.609**	**24.480**	**9.398**	**19.566**	**28.964**	**8.509**	**22.163**	**30.672**	**12.296**	**62.485**	**74.781**	**39.074**	**119.823**	**158.897**

ANNI	con 38 anni di anzianità			con 39 anni di anzianità			con 40 anni di anzianità			con 41 anni di anzianità			TOTALE		
	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE	Donne	Uomini	TOTALE
Con 62 anni di età	4,7	2,6	3,1	4,9	3,2	3,7	4,5	3,7	3,9	6,5	10,3	9,4	20,6	19,8	20,0
Con 63 anni di età	6,1	3,6	4,2	6,4	4,5	4,9	5,8	5,1	5,2	8,4	14,3	12,8	26,7	27,3	27,2
Con 64 anni di età	5,0	2,9	3,4	5,3	3,6	4,0	4,8	4,1	4,2	7,0	11,4	10,3	22,1	22,0	22,0
Con 65 anni di età	4,1	2,2	2,7	4,3	2,8	3,2	3,9	3,2	3,3	5,6	8,9	8,1	17,9	17,1	17,3
Con 66 anni di età	2,9	1,8	2,1	3,1	2,3	2,5	2,8	2,6	2,6	4,0	7,2	6,4	12,7	13,9	13,6
TOTALE	**22,7**	**13,0**	**15,4**	**24,1**	**16,3**	**18,2**	**21,8**	**18,5**	**19,3**	**31,5**	**52,1**	**47,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione su dati INPS trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro

La lettura dei dati sulle pensioni accolte disaggregati in base all'età mostra un generale addensamento sui 63 anni (circa il 27 per cento). I pensionati con Quota 100 con almeno 66 anni di età (e quindi prossimi al pensionamento di vecchiaia – 67 anni di età) sono mediamente il 14 per cento del complesso. Escludendo questa fascia, comunque, non si ravvisano particolari picchi o anomalie nella distribuzione dei pensionati. Questo sembra confermare che la discriminante più importante, nell'adesione a Quota 100, sia stata l'anzianità contributiva piuttosto che l'età.

11. L'importo medio delle pensioni liquidate con Quota 100 è risultato pari a 2.129 euro mensili nel caso dei lavoratori dipendenti privati, di 1.418 euro nel caso dei lavoratori autonomi e di 2.166 euro nel caso dei lavoratori del settore pubblico (tavola 11). Si tratta di valori che, come era naturale attendersi, variano fortemente all'interno dei comparti e tra uomini e donne. In particolare: i) se per i dipendenti pubblici si hanno nel complesso importi medi mensili dell'1,7 per cento più elevati di quelli dei lavoratori privati, le lavoratrici dipendenti hanno un assegno medio del 21 per cento più basso delle lavoratrici del settore pubblico[5]; ii) il divario è molto marcato anche tra comparti del lavoro autonomo, con le pensioni dei coltivatori diretti in posizione molto arretrata (1.038 euro), e, all'interno di ciascuno di essi, ancora una volta, tra lavoratrici e lavoratori.

TAVOLA 11

QUOTA 100: DOMANDE LIQUIDATE
COMPOSIZIONE E IMPORTO MEDIO (PER GESTIONE E SESSO)

GESTIONI	Donne	Importo medio	Uomini	Importo medio	TOTALE	Importo medio
Artigiani	1.520	1.143,8	14.894	1.403,6	16.414	1.379,6
CD/CM	806	836,4	2.490	1.102,7	3.296	1.037,6
Commercianti	2.529	1.150,7	13.527	1.608,1	16.056	1.536,1
Totale lavoratori autonomi	*4.855*	*1.096,4*	*30.911*	*1.468,9*	*35.766*	*1.418,3*
Lavoratori dipendenti privati	8.675	1.640,8	51.509	2.211,2	60.184	2.129,0
Dipendenti pubblici	20.160	2.077,7	20.975	2.250,8	41.135	2.166,0
Parasubordinati	4	1.365,5	11	1.828,2	15	1.704,8
Altri Fondi	1.935	1.833,5	7.592	2.106,5	9.527	2.051,1
Da Cumulo	2.203	1.661,2	7.870	2.411,5	10.073	2.247,4
TOTALE	**37.832**	**1.814,8**	**118.868**	**2.031,7**	**156.700**	**1.979,3**
			DETTAGLIO DIPENDENTI PUBBLICI			
Cpdel	7.034	1.962,9	12.545	2.158,3	19.579	2.088,1
Cpi	210	1.841,0	12	2.221,0	222	1.861,5
Cps	225	4.823,9	560	5.343,6	785	5.194,6
Cpug	12	1.895,0	13	2.167,1	25	2.036,5
Ctps Civili	1.710	1.989,8	2.274	2.098,3	3.984	2.051,8
Ctps Docenti	10.740	2.116,0	5.145	2.208,5	15.885	2.146,0
Altri	229	1.911,7	426	2.233,6	655	2.121,0
TOTALE settore pubblico	**20.160**	**2.076,8**	**20.975**	**2.250,7**	**41.135**	**2.165,5**

Fonte: dati Inps tramessi alla Corte dal Ministero del lavoro

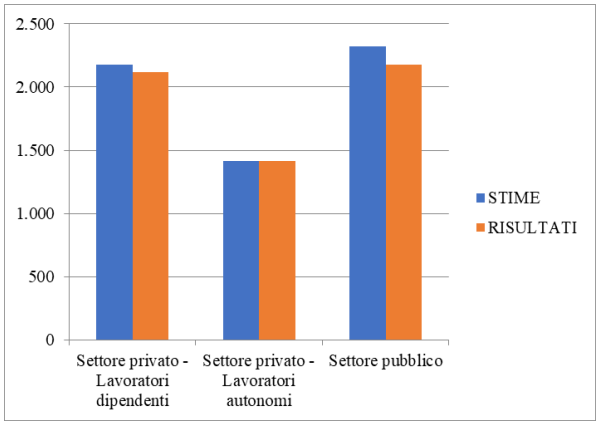
Gli importi effettivamente liquidati presentano scarti in media di segno tendenzialmente negativo rispetto alle stime della RT di cui si è dato conto all'inizio. In particolare, il grafico 7 mostra che a consuntivo mentre gli importi medi di comparto sono stati allineati alle previsioni nel caso dei lavoratori autonomi, essi sono stati inferiori di circa il 3 per cento nel caso dei lavoratori dipendenti privati e di quasi il 7

[5] La differenza è meno evidente qualora si confrontino le pensioni dei quotisti dipendenti privati con i comparti pubblici più affini (Cassa enti locali e Cassa statali). In questi casi, il confronto mostra una inversione di segno: -3,5 per cento e -2 per cento in meno, rispettivamente, l'assegno medio dei dipendenti civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali rispetto a quelli del settore privato.

per cento nel caso dei dipendenti pubblici. Va al riguardo comunque tenuto presente che la stima della RT considerava anche l'effetto dovuto alla misura relativa al congelamento dell'anzianità contributiva per il pensionamento anticipato e non solo Quota 100. Cosicché, l'inclusione di questa categoria, che presenta assegni pensionistici più elevati, potrebbe aver determinato la differenza evidenziata.

GRAFICO 7

IMPORTI MEDI MENSILI DELLE PENSIONI LIQUIDATE CON QUOTA 100 E STIME DELLA RT



Fonte: RT al d.l. 4/2019 e dati Inps tramessi alla Corte dal Ministero del lavoro

Sempre con riferimento agli importi medi, il raffronto dei trattamenti liquidati con Quota 100 con quelli per le pensioni anticipate liquidate nel 2018, alle quali sono quindi associate anzianità contributive più elevate, mostra differenze che oscillano tra il sette ed il 14 per cento nel caso degli uomini e tra il 10 e il 15 per cento nel caso delle donne (tavola 12).

TAVOLA 12

IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI LIQUIDATE CON QUOTA 100:
RAFFRONTI CON LE LIQUIDATE DI ANZIANITÀ 2018

GESTIONI	DONNE		UOMINI		Differenza percentuale	
	Importi medi liquidate Quota 100	Importi medi liquidate di anzianità nel 2018	Importi medi liquidate Quota 100	Importi medi liquidate di anzianità nel 2018	Donne	Uomini
Artigiani	1.144	1.274	1.404	1.627	-10,2	-13,7
CD/CM	836	933	1.103	1.230	-10,4	-10,3
Commercianti	1.151	1.353	1.608	1.834	-14,9	-12,3
Lavoratori dipendenti privati	1.641	1.910	2.211	2.378	-14,1	-7,0
Da Cumulo	1.661	1.946	2.412	2.637	-14,6	-8,6
Cpdel	1.963	2.144	2.158	2.339	-8,4	-7,7
Cpi	1.841	1.952	2.221	2.248	-5,7	-1,2
Cps	4.824	5.692	5.344	6.214	-15,2	-14,0
Cpug	1.895	1.807	2.167	2.172	4,8	-0,2

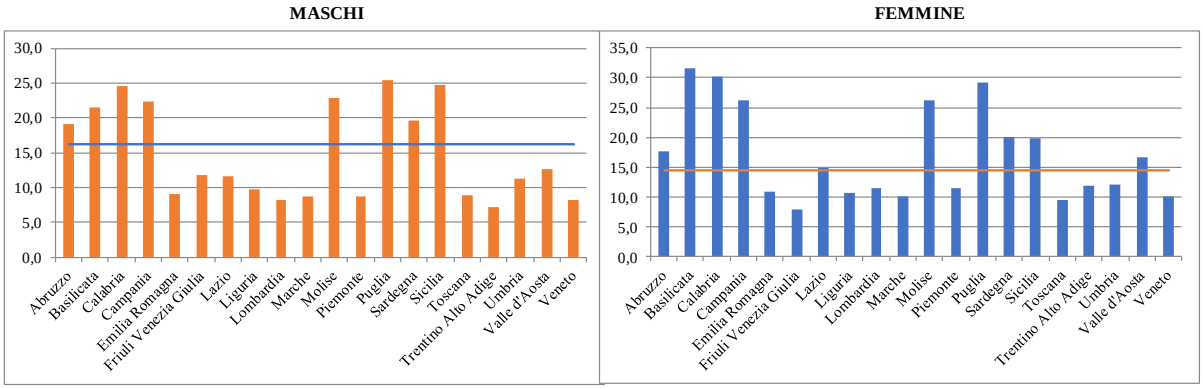
Nota: dalla prospettazione relativa alle Casse dei dipendenti pubblici è stata esclusa la Cassa pensioni dipendenti statali (CTPS) in quanto il pensionamento con il canale Quota 100 per i lavoratori del Comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico è escluso per legge. Non essendo possibile scorporare il predetto dato dalle liquidate di anzianità il confronto risulterebbe disomogeneo.

Fonte: Inps, pensioni liquidate nel 2018 e dati Inps tramessi alla Corte dal Ministero del lavoro

12. Un aspetto di interesse dei risultati di Quota 100 è quello della distribuzione territoriale delle adesioni e, strettamente connesso al profilo, quello del legame tra la propensione ad esercitare l'opzione e le risposte dei diversi territori soprattutto in termini di effetti sul mercato del lavoro. Al di là di alcuni aspetti di secondo piano, come per esempio il fatto che la distribuzione ha evidenziato tassi di rigetto delle domande molto diversificate a livello regionale (grafico 8), molti sono i punti di dettaglio per i quali si rinvia all'apposito *Focus*. Basti qui notare come l'analisi quantitativa condotta a livello provinciale abbia messo in evidenza una propensione tendenzialmente crescente mano a mano che si passa da Nord a Sud, anche se con differenze molto significative all'interno delle macroaree. Nel richiamato *Focus* si è proceduto a stimare la relazione tra le adesioni e cinque indicatori economici identificati come rilevanti: il numero dei pensionati rispetto agli occupati, il reddito disponibile pro-capite, il tasso di disoccupazione totale e quello giovanile, il tasso di occupazione, la quota di popolazione appartenente alla fascia di età 62-66 anni.

GRAFICO 8

TASSO DI RIGETTO DELLA DOMANDA DI PENSIONE PER QUOTA 100 PER REGIONE
(QUOTA % SULLE DOMANDE LAVORATE) – DATI AL 30 GIUGNO 2019



Fonte: elaborazione su dati Inps

L'analisi grafica delle correlazioni evidenzia la presenza di raggruppamenti, confermati dall'analisi statistica. In particolare, la *cluster analysis* effettuata ha portato ad identificare cinque principali gruppi territoriali: le grandi città; un gruppo di 32 province che sulla base degli indicatori economici si caratterizzano per la presenza di "benestanti, anziani, un po' in affanno" (tasso di adesione uguale a quello medio nazionale, con mercato del lavoro relativamente più favorevole); un terzo gruppo con quasi tutte le Province del Nord-Est caratterizzato da reddito alto e tasso di disoccupazione sotto la media; un quarto gruppo con 22 Province tra cui molte del Centro (adesioni relativamente più alte della media e indicatori del mercato del lavoro peggiori della media); e infine un quinto gruppo in cui ricadono 18 Province del Sud caratterizzate da poco lavoro e molte pensioni.

Più in generale, e al di là dei raggruppamenti, quanto al segno delle correlazioni degli indicatori di cui sopra con i saggi di adesione, per il tasso di occupazione si evidenzia un segno generalmente negativo (maggiore i livelli occupazionali minore il tasso di adesione a Quota 100). Per la quota di pensionati sugli occupati si riscontra,

contrariamente a quanto ci si sarebbe forse potuto attendere, un segno negativo, con una propensione al pensionamento anticipato con Quota 100 tanto più basso quanto maggiore è la presenza di pensionati. Di segno positivo risulta poi la correlazione con il reddito pro capite: cioè le adesioni sembrano essere state statisticamente più alte nelle Province con un reddito pro capite più alto. La correlazione con il tasso di disoccupazione è risultata negativa. Infine, per la quota di popolazione nella fascia di età tra 62 e 66 anni, si è riscontrata una correlazione di segno positivo ma non sempre, e non ovunque, significativa sul piano statistico.

Le stime citate nel *Focus* offrono anche qualche primo spunto circa il dibattuto tema degli effetti di Quota 100 sul mercato del lavoro e in particolare del tasso di sostituzione tra persone che hanno lasciato e nuovi entranti giovani. Si evidenziano indicazioni di un tasso presumibilmente inferiore a quanto atteso e comunque inferiore all'unità. Ciò risulta in linea con recenti stime della Banca d'Italia.

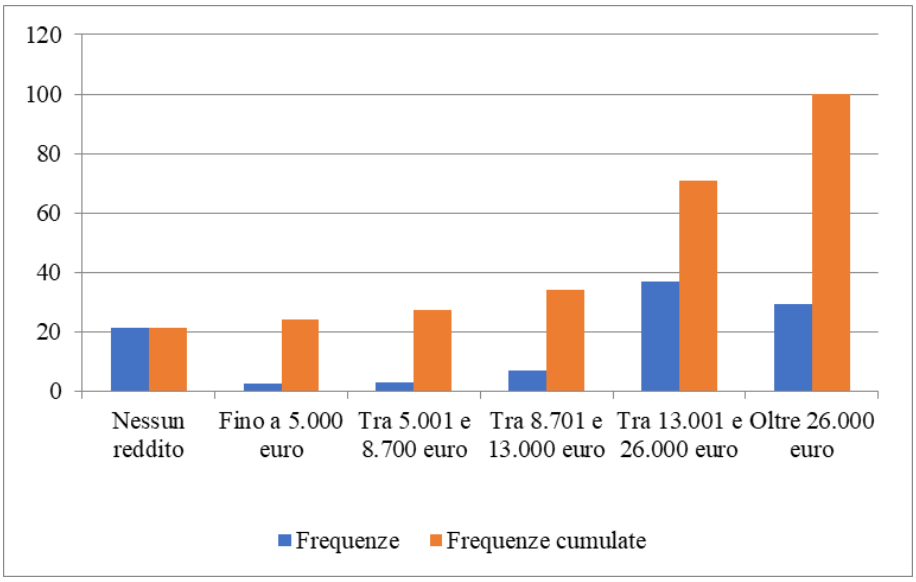
13. Un ultimo e non meno importante aspetto da considerare è quello della quota di percettori di Quota 100 in condizioni di relativa fragilità economica e sociale. Ci si deve cioè chiedere in che misura la deroga alle regole generali di pensionamento anticipato non abbia risposto anche all'esigenza di andare incontro a soggetti in particolari difficoltà.

Al riguardo i soli dati di cui si dispone sono stati comunicati dall'INPS nell'ambito delle analisi sul *Rendiconto sociale* (novembre 2019) e riguardano le evidenze immediatamente successive al varo della misura; infatti essi incrociano il numero di domande liquidate con decorrenza 30 aprile 2019 e le dichiarazioni Irpef presentate all'Agenzia delle entrate nel 2018 riguardanti i redditi del 2017.

Come viene sintetizzato nel grafico 9, da tali dati emerge che oltre il 25 per cento dei percettori era disoccupato o con reddito inferiore agli 8.700 euro.

GRAFICO 9

DISTRIBUZIONE DELLE PENSIONI LIQUIDATE CON DECORRENZA 30 APRILE 2019 PER REDDITI DICHIARATI NEL 2018 (REDDITI 2017). FREQUENZE % SEMPLICI E CUMULATE



Fonte: elaborazione su dati INPS (Rendiconto sociale)

I dati in questione, facendo riferimento al 30 aprile, escludono (gran parte) della componente pubblica, dal momento che la legge ha previsto per essa una finestra di 6 mesi per l'accesso al pensionamento e decorrenze comunque successive al 1° agosto 2019. In ogni caso tale componente, evidentemente "blindata" sotto il profilo retributivo e occupazionale, non sarebbe comunque stata presa in considerazione per una analisi di sofferenza con riguardo a tali indicatori. Le indicazioni fornite dai predetti dati, pur provvisori, inducono a ritenere che sarebbe più efficiente affrontare il problema di coloro i quali sono rimasti senza reddito e sono molto vicini all'età di pensionamento con strumenti diversi da misure derogatorie della riforma generale valide *erga omnes*.

LE MISURE PREVIDENZIALI DELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2020

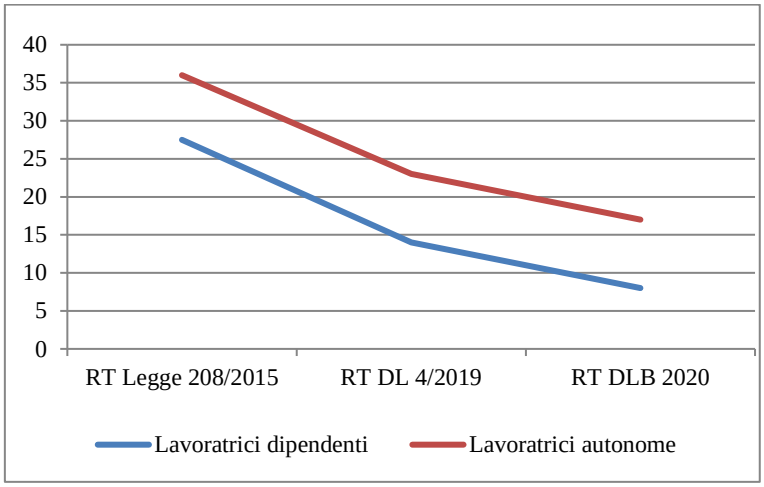
14. La manovra per il 2019, oltre che attraverso Quota 100 e, più in generale, delle modifiche dei requisiti per l'accesso anticipato al pensionamento, era intervenuta in campo previdenziale anche con altre misure minori dal punto di vista quantitativo ma importanti sotto il profilo della valutazione delle politiche pensionistiche. Nell'ambito di tali provvedimenti è qui opportuno ricordare le proroghe dell'*APE sociale* e di *Opzione donna* e la modifica della disciplina di perequazione ai prezzi delle pensioni e ciò soprattutto perché il legislatore è tornato su tali fronti con la legge di bilancio per il 2020. Con l'art. 1, commi 473 e 476, è stata disposta una ulteriore proroga annuale dell'anticipo sociale e della misura derogatoria per le donne, con aumenti di spesa rispetto al tendenziale di 108 milioni per il 2020, 219 per il 2021 e 185 per il 2022 nel caso del primo istituto e di 67, 187 e 291 milioni (al lordo degli effetti fiscali) nel caso di Opzione donna.

Mentre per quanto riguarda l'anticipo pensionistico non sembrano mutare i requisiti per fruire dell'indennità (la platea dei destinatari resta la stessa così come immutate restano le altre condizioni), nel caso dell'*Opzione donna* i nuovi requisiti prevedono la possibilità di pensionamento anticipato per le lavoratrici che entro il 31 dicembre 2019 (rispetto al 31 dicembre 2018 previsto dalla normativa previgente) hanno maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e una età pari o superiore a 58 anni nel caso di dipendenti e un anno in più nel caso di lavoratrici autonome. Tali requisiti di età non sono adeguati agli incrementi alla speranza di vita ed il trattamento pensionistico decorre trascorsi 12 mesi dalla maturazione del diritto per le lavoratrici dipendenti (18 mesi per le lavoratrici autonome). Resta fermo, naturalmente, che l'opzione è esercitabile se si accetta il calcolo della pensione con il metodo integralmente contributivo, metodo che, come è noto, comporta penalizzazioni tanto maggiori quanto più sono gli anni di anticipo rispetto al requisito anagrafico di legge.

La Corte negli ultimi anni ha giudicato con favore, per la tutela degli equilibri della spesa pensionistica e quindi della finanza pubblica complessivamente considerata, la strategia del legislatore di riaffermare l'impianto generale della legge 241/2011, pur introducendo, contestualmente, istituti destinati a soggetti meritevoli di particolare tutela. E', quindi, da giudicare positivamente la proroga dell'APE sociale e la logica sottostante.

GRAFICO 10

OPZIONE DONNA: PERCENTUALE DI DECURTAZIONE DELL'IMPORTO MEDIO PER L'APPLICAZIONE DEL METODO DI CALCOLO CONTRIBUTIVO



Fonte: elaborazione su dati Relazioni tecniche a vari provvedimenti di legge

Una valutazione un po' diversa e più articolata deve essere fatta per *Opzione donna*. Pur se è da considerare, in generale, positivamente, trattandosi di istituto che per definizione presenta un suo intrinseco equilibrio attuariale (importo dell'assegno in funzione del montante contributivo e delle aspettative di vita), va considerato che man mano che nuove coorti vengono ammesse al beneficio in questione, tende a restringersi la "penalizzazione" a cui si va incontro esercitando *l'opzione.* Se si confrontano le stime delle relazioni tecniche predisposte negli ultimi anni in occasione di proroghe della norma in questione, si riscontra che la decurtazione media considerata per valutare l'importo del trattamento spettante è rapidamente scesa.

Come mostra il grafico 10, la RT di cui alla legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) scontava un taglio del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome; la RT di cui al d.l. 4/2019 scontava un 14 per cento per le dipendenti private, del 19 per cento per le dipendenti pubbliche e del 23 per cento per le lavoratrici autonome; infine, la RT della legge di bilancio 2020, qui in commento, considera l'8 per cento per le lavoratrici dipendenti e il 17 per cento per le autonome. Sotto tale aspetto l'istituto diventa dunque via via meno giustificabile, rispetto agli assicurati in regime integralmente contributivo, a cui la legislazione vigente offre la possibilità di accedere al pensionamento solo a partire dal 64esimo anno di età.

Infatti, se il calcolo con il metodo contributivo risolve il problema dell'equità attuariale, la possibilità di accedere al pensionamento in età troppo giovane tende ad alterare - e rendere troppo volatile - il rapporto tra numero di lavoratori e numero di pensionati, una delle ragioni per le quali, nei sistemi pensionistici a ripartizione anche in regime pienamente contributivo, esiste un requisito anagrafico minimo. Si tratta da questo punto di vista di considerare in che misura il trattamento tendenzialmente privilegiato delle lavoratrici rispetto ai lavoratori trovi giustificazione in ragioni diverse da quelle finanziarie ed attuariali.

Le disposizioni in materia pensionistica previste dalla legge di bilancio per il 2020 comprendono anche misure riguardanti i trattamenti in essere; con l'art. 1, commi 477 e 478, la legge interviene, infatti, per modificare la disciplina di rivalutazione dei

trattamenti pensionistici ai prezzi al consumo estendendo, fondamentalmente, l'indicizzazione piena ai trattamenti di importo da tre a quattro volte il minimo, prima tutelati con un grado di copertura inferiore. Viene lasciata per il resto immutata la legislazione vigente.

La disciplina della materia è stata oggetto di numerosi cambiamenti nel tempo. Dal 1° gennaio 1999 la perequazione si riferisce (articolo 34, comma 1 della legge 448/1998) al reddito pensionistico complessivo (cumulo delle pensioni percepite). Prima del 2001 la materia era regolata dall'articolo 24 della legge 41/1986 che garantiva un adeguamento pieno per i trattamenti fino a 2 volte il minimo, al 90 per cento tra 2 e 3 volte il minimo e del 75 per cento per le fasce oltre tre volte il minimo. La legge 388/2000 prevede tre scaglioni a cui si applicano percentuali di perequazione decrescenti: 100 per cento fino a tre volte il minimo, 90 per cento tra tre e cinque volte e 75 per cento oltre cinque volte. Il meccanismo è di tipo progressivo; le percentuali si applicano a scaglione e si determina quindi una percentuale di copertura media. Con il d.l. 201/2011 viene bloccata l'indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il minimo. Le pensioni di importo inferiore vengono invece adeguate pienamente all'inflazione. Dal 1° gennaio 2014, la legge 147/2013 introduce un sistema di rivalutazione suddiviso in cinque fasce, con percentuali di perequazione decrescenti, riferite all'intero importo, e quindi senza progressività. La legge 208/2015 proroga tale meccanismo, che sarebbe dovuto venire meno dal 2016, fino al 31 dicembre 2018. La legge di bilancio per il 2019 blocca il ritorno dal 1° gennaio 2019, ad uno schema più favorevole per i pensionati e confermare il meccanismo con percentuale media differenziata per fascia e senza progressività; inoltre aumenta le fasce da cinque a sei fasce, con percentuali medie di recupero che vanno dal 97 per cento (per la fascia tra 3 e 4 volte il minimo) fino al 40 per cento per la fascia oltre nove volte il minimo. Per il triennio 2019-21 gli effetti degli interventi dello scorso anno erano previsti, secondo le stime ufficiali, in 415, 1.222 e 2014 milioni al lordo delle imposte. Nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica* della Corte si notava che sulla base dei dati Inps relativi alla distribuzione dei pensionati per classe di trattamento pensionistico poteva valutarsi che, mentre non si sarebbero avuti effetti per circa 10,5 milioni di pensionati, si sarebbe avuta una decurtazione media rispetto al trattamento a legislazione vigente di alcune decine di euro mensili per i restanti 5,5 milioni di pensionati. Per quanto riguarda l'art. 1, commi 477 e 478 della LB 2020, qui in commento, sono trascurabili, data la bassa inflazione e il numero relativamente limitato di soggetti interessati, i risvolti in termini di oneri per la finanza pubblica (per il 2020, 8 milioni al lordo dell'effetto fiscale e 6 milioni al netto).

La legge di bilancio per il 2020 detta infine anche norme a riduzione della spesa (in ragione dell'evoluzione di Quota 100) e provvedimenti minori relativi a particolari comparti.

L'art. 1, comma 609, ha disposto una ulteriore riduzione dei fondi destinati all'attuazione di Quota 100 e alla sospensione degli adeguamenti alla speranza di vita per l'accesso a pensione anticipata per il triennio 2020-22 rispettivamente per 300, 900 e 500 milioni. La riduzione si aggiunge a quella prevista dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 61 del 2019 (1,5 miliardi per l'anno 2019, scontati nelle previsioni tendenziali 2019 della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza) e a quella disposta dall'art. 40, comma 1-*ter*, lettera b) del decreto-legge n. 124 del 2019 (200 milioni per il 2019). Si rinvia al Riquadro 2 nel presente paragrafo per un approfondimento sui Fondi destinati all'attuazione di Quota 100 e del Reddito di cittadinanza.
Sono reiterate misure di deroga alle norme in materia di accesso al pensionamento per alcune categorie di lavoratori di aziende in crisi: giornalisti professionisti iscritti all'INGI e lavoratori poligrafici. Per i primi, è prevista la possibilità di anticipare di 5 anni il trattamento di vecchiaia previsto nella Cassa previdenziale di appartenenza, con copertura figurativa dei predetti anni a carico dello Stato, a patto che i piani di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale – presentati in data successiva al 31 dicembre 2019 - prevedano la contestuale assunzione, nel rapporto minimo di un'assunzione a tempo indeterminato ogni due prepensionamenti, di giovani di età non superiore a 35 anni. Il limite di spesa autorizzato è di 3 milioni per il 2020 e di 7 milioni fino al 2027. Per i

lavoratori poligrafici di aziende in crisi – per piani di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale presentati tra il 2020 e il 2023 – è prevista la possibilità di accedere al pensionamento con una anzianità contributiva di 35 anni. È fissato un limite di spesa che va dai 26,7 milioni per il 2020, 44,6 per il 2021, 51,2 milioni per il 2022 fino a 1,4 milioni per il 2027.

IL SETTORE PENSIONISTICO DOPO QUOTA 100

15. Già nel corso dell'Audizione parlamentare sul d.l. 4/2019 e, successivamente, nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, la Corte, nell'offrire prime valutazioni degli interventi in campo previdenziale operati con la manovra di bilancio per il 2019, aveva manifestato perplessità circa la fondatezza macrofinanziaria delle scelte compiute. Le osservazioni allora avanzate, basate anche su un tentativo di rintracciare le motivazioni economiche di fondo a supporto dei nuovi provvedimenti derogatori alla legge 214/2011, toccavano alcuni punti fondamentali che è utile ricordare.

In primo luogo non appariva condivisibile l'implicita assunzione alla base delle novità introdotte secondo la quale la legge 214/2011 avrebbe sottoposto il sistema pensionistico italiano ad un sovrappiù di austerità, ad un qualcosa di eccessivo ai fini del riequilibrio dei conti pubblici; e peraltro si riteneva che tra il 2011 e il 2017 il legislatore avesse comunque profuso sforzi importanti per mitigare alcuni degli effetti della riforma Fornero trovando un punto di equilibrio tra l'esigenza di preservare la costruita sostenibilità finanziaria di lungo termine del sistema e quella di stemperare, con norme mirate a specifiche categorie di soggetti, alcuni elementi di rigidità introdotti dalla legge 241/2011 (gli interventi di deroga hanno assunto, tra il 2012 e il 2018, dimensioni importanti: quasi un quarto dei soggetti che non avrebbe potuto accedere alla pensione sulla base delle nuove regole, lo ha in effetti potuto fare).

In secondo luogo, si evidenziava come le riforme pensionistiche realizzate in Italia, pur tra le più organiche e meglio congegnate dal punto di vista della loro intrinseca architettura, siano state messe a dura prova dall'evoluzione dei parametri economici e demografici (bassa crescita economica ed occupazionale, crescenti tassi di dipendenza dovuti a modesti tassi di fertilità e nascita e crescenti aspettative di vita, flussi migratori *netti* inadeguati a controbilanciare tali forze, ecc.) e che pertanto le prospettive di medio periodo del rapporto spesa pensionistica/Pil continuavano (così come continuano) a non essere tranquillizzanti, secondo le analisi della RGS, CE, BCE e FMI.

Al riguardo si faceva notare che secondo stime econometriche della BCE uno shock di 10 punti percentuali in più nel tasso di dipendenza è destinato a produrre una riduzione del Pil pro capite di poco inferiore al 5 per cento, con una riduzione dei consumi pro capite del 5,6 per cento e dell'occupazione del 5,1 per cento, riduzioni che possono contrastarsi efficacemente soprattutto attraverso un aumento dell'età lavorativa. E che la Bce invitava a non trascurare una serie di punti critici del nostro sistema pensionistico evitando quello che l'istituto identifica come "*a risk of complacency*".

In tale quadro si evidenziava altresì la relativa generosità del sistema pensionistico italiano messa in luce dall'FMI in termini di tasso di rendimento riconosciuto per la componente retributiva (2 per cento annuo), tasso di sconto utilizzato (1,5 per cento) per il calcolo dei coefficienti di trasformazione, meccanismo di reversibilità, e di istituti,

come la quattordicesima mensilità, che non dovrebbero rientrare, per definizione, nel novero dei trattamenti previdenziali.

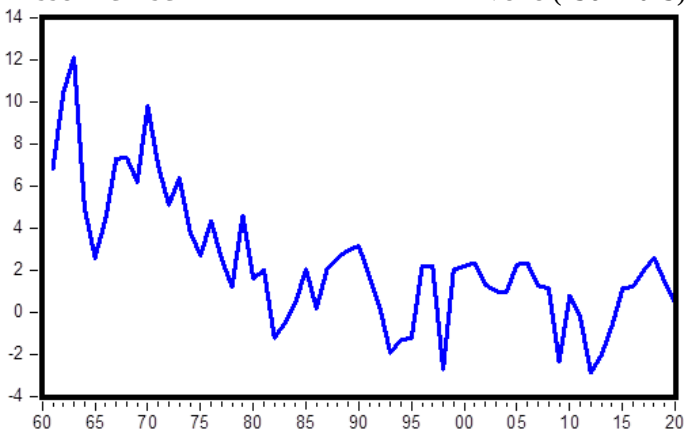
In terzo luogo si osservava che per la valutazione dei "costi" di Quota 100 sarebbe stato importante tenere in considerazione non soltanto la maggiore spesa rispetto al tendenziale, puntualmente considerata dalla RT, ma anche il maggiore debito pensionistico implicito (valore attuale del flusso di esborsi futuri *meno* gli introiti a copertura) prodotto dalla norma per il fatto che la concessione di alcuni anni di anticipo della pensione equivale, per la componente retributiva delle nuove pensioni liquidate (ancora piuttosto significativa), ad un trasferimento "non coperto" da contributi[6].

Infine, e sotto il profilo più microeconomico, si esprimevano dubbi circa la possibilità che la misura potesse generare, così come ipotizzato nelle stime ufficiali, un rilevante flusso di occupazione giovanile aggiuntiva; e ciò soprattutto in considerazione del fatto che molte imprese avrebbero prevedibilmente approfittato della misura per ridisegnare e ridimensionare piante organiche fortemente condizionate dai mutamenti tecnologici in corso. Effetti sul mercato del lavoro particolarmente favorevoli delle congiunte misure di Quota 100 e Reddito di cittadinanza sarebbero stati probabilmente ostacolati anche da un problema di *mismatch*, considerate le diverse caratteristiche qualitative delle platee dei potenziali beneficiari dei due provvedimenti.

16. Le informazioni quantitative e qualitative che si sono rese fin qui disponibili inducono a confermare il giudizio allora formulato. Vero è che alcuni degli elementi di dettaglio riguardanti la platea degli aderenti, commentati nelle pagine precedenti, hanno evidenziato come lo strumento sia servito anche a far fronte a situazioni di sofferenza legate a soggetti vicini al possesso dei requisiti standard; tuttavia, le contenute dimensioni del fenomeno confermano come ad esso si sarebbe potuto far fronte con strumenti più mirati, eventualmente e se del caso, allentando e allargando i requisiti previsti dai già vigenti numerosi istituti di deroga - APE sociale, APE volontario, ecc. - senza innestare nella già delicata situazione della finanza pubblica dell'Italia un elemento di incertezza circa una decisiva voce di spesa corrente.

GRAFICO 11

TASSO DI CRESCITA REALE DEI REDDITI DA LAVORO (1961-2019)



Fonte: elaborazione su dati AMECO

[6] Ciò a differenza della quota contributiva che, proprio per la sua logica intrinseca, ha all'interno del suo meccanismo di calcolo la correzione che impedisce di generare debito implicito.

Quota 100 ha in una certa misura esaltato le criticità proprie del sistema retributivo, criticità che, quanto agli equilibri di lungo periodo e all'equità intergenerazionale, si sostanziano fondamentalmente nel riconoscere ai contributi sociali versati tassi impliciti di rendimento più elevati dei "tassi sostenibili". In un sistema a ripartizione il tasso sostenibile è infatti sostanzialmente rappresentato dal tasso di crescita reale dei redditi da lavoro.

Quando la condizione di allineamento dei due tassi menzionati non viene rispettata, il sistema tende a generare squilibri del cui ripiano deve incaricarsi la fiscalità generale e quindi il bilancio pubblico. Come è stato anche di recente sottolineato nel dibattito[7], tale scarto è una condizione di fondo che in Italia, a partire da un certo periodo, è andato ampliandosi. Al riguardo si consideri quanto evidenziato nel grafico 11, dal quale si vede che in Italia mentre negli anni Sessanta e Settanta il tasso di incremento reale dei redditi da lavoro è stato molto significativo (intorno al 5 per cento), a partire dai primi anni Ottanta si è notevolmente ridimensionato e nell'ultimo decennio si è in media collocato sotto l'1 per cento. E ciò in un contesto in cui non di rado il tasso implicito assicurato ai contributi sociali versati ha superato ampiamente il tasso sostenibile ed è anzi stato spesso un multiplo di esso.

È allora utile, in tale quadro argomentativo, chiedersi in che misura il "quotista" che ha potuto accedere al pensionamento anticipato nel 2019 abbia beneficiato di un privilegio.

A tal riguardo si consideri quanto rappresentato nel grafico 12, dove si mette a confronto la situazione di un soggetto che nel 2019 ha 62 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva e che può alternativamente esercitare l'opzione di Quota 100 (pannello A, in alto) o viceversa non esercitarla (pannello B, in basso) e dovrà andare dunque in pensione di vecchiaia a 67 anni come previsto dalla legislazione ordinaria.

In entrambi i casi, non si considera il pilastro contributivo dello schema (che ha un suo intrinseco equilibrio interno) e si ipotizza, per semplicità, che la retribuzione pensionabile in regime retributivo sia, nel 2019, uguale a 100 e abbia conosciuto un tasso di crescita annuo dell'1,5 per cento in termini reali.

Nel grafico si evidenzia il profilo dei contributi versati, della pensione diretta, della pensione indiretta e, quindi, dei benefici cumulati complessivi.

Intanto è immediato constatare che il numero di anni durante i quali l'interessato percepirà il beneficio (area gialla), prima sotto forma di pensione diretta e poi, in quota parte, sotto forma di pensione indiretta, supera il numero di anni (area azzurra) di attività lavorativa associabili ai contributi versati.

E', in secondo luogo, evidente che, nell'ipotesi fatta di una retribuzione pensionabile pari a 100 euro nell'anno di accesso alla pensione, egli avrà maturato un trattamento (si fa sempre riferimento alla sola componente retributiva della pensione) pari a 62 euro (2 per cento annuo moltiplicato per i 31 anni di contribuzione)[8] che inizierà a percepire nel 2019 e che si cumulerà nel tempo.

Volendo mettere a confronto, nelle due situazioni, i contributi sociali versati e i benefici pensionistici complessivi, con riferimento alla sola componente retributiva

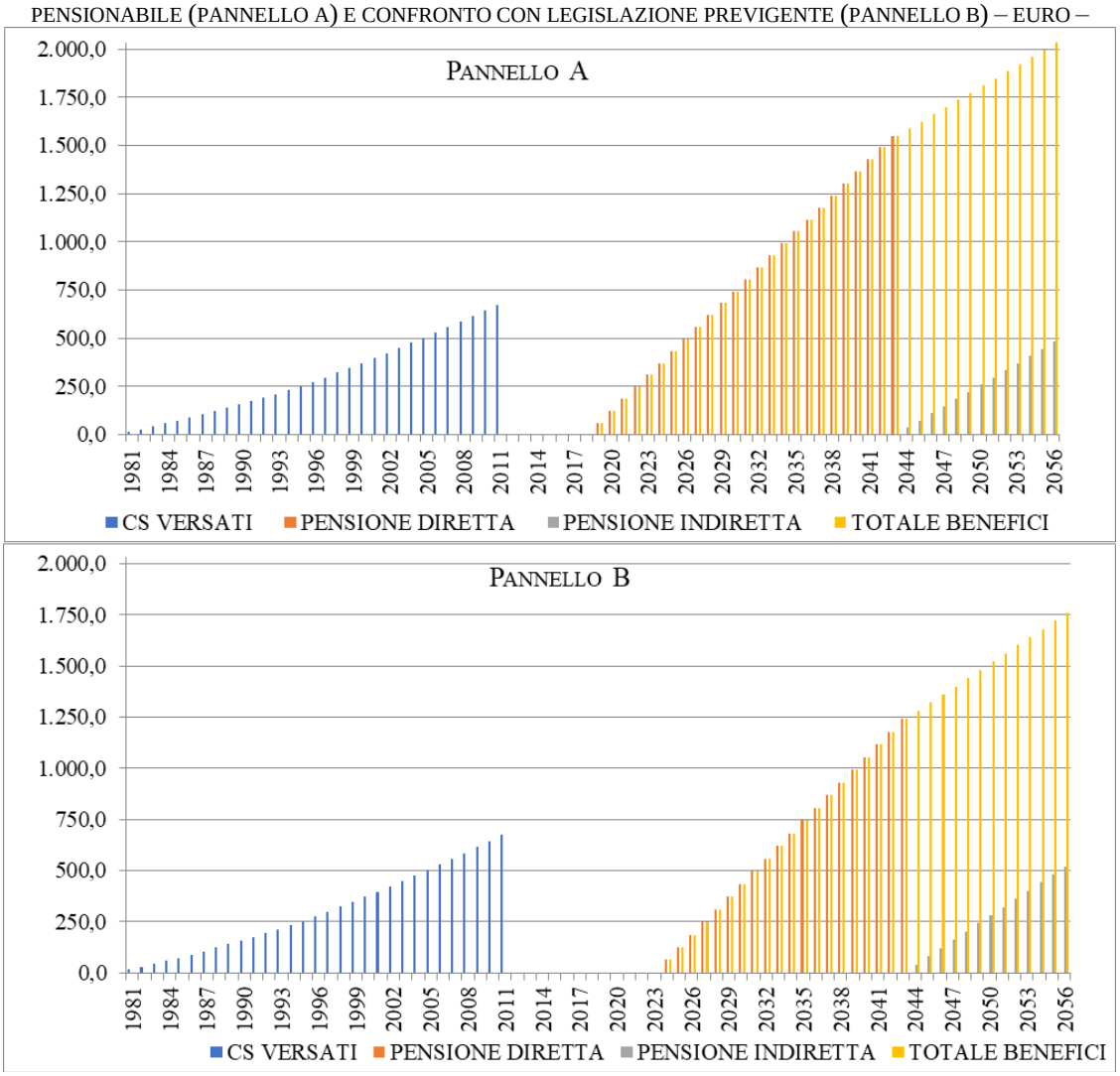
[7] Si veda al riguardo quanto scritto dal prof. S. Gronchi su Il Sole 24 ore del 19 luglio 2019.

[8] Si considera qui la possibilità che il soggetto abbia in parte riscattato gli anni di laurea e si trascura il caso di retribuzioni di importo tale da implicare una riduzione del tasso di rendimento annuo inferiore al 2 per cento.

della pensione[9], si deve innanzitutto considerare che sotto l'ipotesi di riscatto degli anni di laurea e, poi, di una carriera con qualche interruzione lavorativa, il lavoratore in esame ricade nel regime di calcolo retributivo, potendosi ipotizzare che alla fine del 1995 aveva maturato 18 anni di anzianità contributiva. Dunque, nel caso di pensionamento con Quota 100, egli andrà in quiescenza con 31 anni di anzianità in regime retributivo e 7 anni, quelli che residuano rispetto ai 38 complessivi, in regime contributivo. Nel caso di pensionamento ordinario, in assenza di Quota 100, lo stesso soggetto andrà in pensione di vecchiaia con 5 anni di ritardo e dunque con 43 anni di contribuzione totale di cui 31 in regime retributivo e 12 in regime contributivo.

GRAFICO 12

PENSIONATO CON 62 ANNI DI ETÀ E 38 DI CONTRIBUTI (QUOTA 100) NEL 2019: CONTRIBUTI SOCIALI VERSATI E BENEFICI PENSIONISTICI IN REGIME RETRIBUTIVO PER OGNI 100 EURO DI RETRIBUZIONE PENSIONABILE (PANNELLO A) E CONFRONTO CON LEGISLAZIONE PREVIGENTE (PANNELLO B) – EURO –



Fonte: elaborazione Corte dei conti

[9] L'ipotesi implicita è che per la componente contributiva vi sia un equilibrio, intrinseco al metodo di calcolo, tra versamenti e benefici.

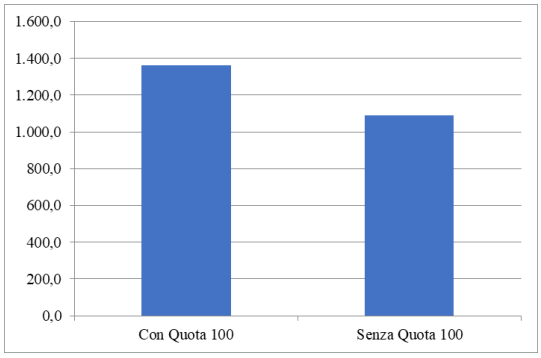
Considerando dunque 100 euro di retribuzione pensionabile in regime retributivo, corrispondenti a un trattamento di 62 euro, e tenendo conto di una speranza di vita di 25 anni, il lavoratore in ipotesi avrà beneficiato di trattamenti complessivi pari a 1.550 euro nel 2044 quando cesserà la pensione diretta; il superstite beneficerà poi, sotto forma di pensione indiretta, per ulteriori 13 anni[10] di 37 euro di assegno annuo con il che i benefici pensionistici complessivi dell'assicurato in questione assommeranno a 2.033 euro. A fronte di ciò il grafico mostra che a fine 2018 i contributi sociali cumulativamente versati tra il 1981 e il 2011, cioè quelli validi per la sola quota retributiva di cui ci si sta qui occupando, erano pari a 673 euro.

Il grafico mostra dunque, in qualche modo, in che misura Quota 100 esacerba una situazione di squilibrio già esistente, che viene tipicamente sanata a carico della fiscalità generale, concedendo l'anticipo pensionistico senza correzione dell'importo della pensione con ben 5 anni di anticipo nel caso estremo.

In esso si può infatti osservare come la distanza tra contributi effettivamente versati e benefici totali rivenienti dall'assicurazione generale obbligatoria già molto elevata nel caso generale, cresce nettamente nel caso del "quotista" considerato nell'esercizio. In definitiva, come si mostra nel grafico 13, si può valutare che Quota 100, nella ipotetica situazione considerata nell'esercizio, ovvero di un soggetto che è andato in pensione con 62 anni di età e 38 anni di contributi, abbia accresciuto di circa il 25 per cento lo scarto tipico che si sarebbe riscontrato sul pilastro retributivo del trattamento pensionistico.

GRAFICO 13

SCARTO TRA BENEFICI PENSIONISTICI TOTALI E CONTRIBUTI SOCIALI VERSATI PER OGNI 100 EURO DI RETRIBUZIONE PENSIONABILE IN REGIME RETRIBUTIVO – EURO -



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Va rimarcato che, come d'altra parte è emerso dai dati dettagliatamente presentati nei paragrafi precedenti, le caratteristiche medie del percettore di Quota 100 non sono quelle disegnate nell'esercizio di cui si è appena dato conto e che rappresenta un caso ipotetico particolarmente favorevole per il pensionando e massimamente sfavorevole per il bilancio pubblico. Le informazioni raccolte dalla Corte evidenziano infatti come in media l'anzianità contributiva maturata dagli aderenti a Quota 100 sia pari a 40 anni e che di essi 24 sono quelli maturati in regime di calcolo retributivo. Inoltre, anche l'età

[10] Tale numero sconta, da un lato, la maggiore speranza di vita del coniuge e, dall'altro, il fatto che il percipiente la pensione indiretta è mediamente più giovane di diversi anni rispetto al titolare della pensione diretta.

media è più alta dei 62 anni considerati ragguagliandosi a 63,5 anni. E tuttavia, rispetto al caso ipotetico sopra analizzato, la figura tipo del pensionato con Quota 100 nel 2019 conserva comunque parametri che, pur se in misura più ridotta, rappresentano gli elementi di disparità e privilegio più sopra ricordati.

Un ultimo aspetto del sistema delle "quote" in generale, che giova segnalare (e che si presterebbe ad essere esaminato nella logica del rapporto tra contributi versati e benefici complessivi), è quello della mancata giustificazione, sul piano della logica attuariale, dell'equiparazione che tipicamente viene fatta quando si applica il sistema delle quote, tra età e anzianità contributiva laddove un anno di maggiore età viene assimilato ad un anno di maggiore anzianità contributiva. Raffrontando la situazione di due "quotisti" che per ipotesi siano in "Quota 101", ma il primo con 39 anni di contributi e 62 di età e il secondo con 63 anni di età e 38 di contributi si può riscontrare che l'equiparazione potrebbe non essere del tutto fondata. La differenza di fondo tra i due soggetti è che il primo avrà contribuito per un anno in più del secondo versando, per ogni 100 euro di retribuzione, circa 33 euro e a fronte di ciò avrà una pensione più elevata del 2 per cento per tutti gli anni di pensionamento (diretto e indiretto).

Sia per ragioni equitative che per ragioni economiche e di finanza pubblica appare opportuno uscire, nei tempi previsti, da Quota 100 muovendo in direzione di un completamento della riforma che a metà degli anni Novanta aveva sposato il principio contributivo. Sembra cioè opportuno che da Quota 100 si esca "in avanti". Sotto tale aspetto, uno dei profili di maggiore delicatezza è quello della flessibilità dell'età di uscita. Al riguardo, proprio grazie alla legge 214/2011, nella legislazione vigente è stata ripristinata l'originaria flessibilità garantita dalla riforma Dini ai lavoratori in regime pienamente contributivo (che hanno iniziato a lavorare dall'1/1/1996) i quali possono accedere al pensionamento con 64 anni di età[11].

Tenuto conto che, col passare del tempo, risulterà sempre più evidente la differenza di trattamento tra coloro che hanno iniziato a lavorare agli inizi del 1996 e coloro che hanno iniziato solo poco tempo prima, con i primi che potranno lasciare il lavoro a 64 anni e i secondi che dovranno aspettare ulteriori tre anni (67 anni), si potrebbe esaminare l'ipotesi di flessibilizzare l'età di uscita prevedendo però la decurtazione della componente retributiva dell'assegno in modo da garantire la sostenibilità economica della scelta (senza creazione di debito pensionistico implicito).

Tenendo conto che con il 2021 l'opzione di Quota 100 verrà a scadenza e che si determinerà un effetto "scalone" che porterà l'età di uscita - in mancanza dei requisiti contributivi previsti per il pensionamento anticipato - dai 62 ai 67 anni, la menzionata flessibilizzazione potrebbe essere accordata dentro uno schema che vada gradualmente ad uniformarsi ai 64 anni previsti per l'uscita degli assicurati in regime totalmente contributivo (per esempio si potrebbe mantenere fino al 2023 l'età di 62 anni, nel successivo biennio salire a 63 anni ed infine, a partire dal 2026 arrivare a 64). Naturalmente da quel momento in poi i requisiti dovrebbero essere tutti indicizzati alla speranza di vita e diventare più stringenti al crescere di essa.

In materia pensionistica, si è aperta un'importante fase decisionale che dovrà sperabilmente giovarsi dell'apporto delle due Commissioni di studio previste dalla legge di bilancio 2020 e già insediate (su gravosità dei lavori e rapporto tra componenti previdenziale e assistenziale della spesa pensionistica). È decisivo che si disegni un

[11] Ciò nel caso di 20 anni di anzianità contributiva e a patto che l'assegno superi di 2,8 volte l'assegno sociale.

quadro di certezza per il medio e il lungo periodo capace di assicurare la flessibilità che serve anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico, finanziaria e sociale da cui dipendono in ultima analisi gli stessi equilibri generali del nostro bilancio pubblico.

Gli equilibri del sistema pensionistico sono decisivi per gli equilibri della finanza pubblica, specie ove quest'ultima è gravata da un debito che incide in misura molto considerevole sul prodotto interno lordo. L'emergenza sanitaria di fronte a cui ci troviamo e le risposte che essa sta richiedendo e richiederà, spingeranno verso l'alto tale rapporto, forse a livelli non distanti da quelli conosciuti in tempi di guerra. Indipendentemente dalle distorsioni che Quota 100 ha comportato, in parte documentate nel capitolo, e a tacere dei risvolti negativi che le innovazioni introdotte con il d.l. 4/2019 hanno avuto sul funzionamento di specifici settori quali quello sanitario, appare ora necessario che i punti di maggiore solidità del sistema della nostra finanza pubblica siano preservati al meglio, confermando su base stabile le caratteristiche di fondo delle riforme pensionistiche realizzate negli anni.

RIQUADRO 1 - ETÀ STANDARD ED ETÀ EFFETTIVA DI PENSIONAMENTO: IL CONFRONTO INTERNAZIONALE DELL'OCSE

Nel *Rapporto 2019,* prendendo spunto dagli effetti che in Italia avrebbe esercitato Quota 100 in termini di età media di accesso alla pensione, era stato offerto un confronto internazionale basato su consolidate elaborazione dell'OCSE *(Pensions at glance)* con riferimento al 2016, allora ultimo dato disponibile. Il quadro informativo, ora aggiornato al 2018, conferma i principali risultati, che continuano ad evidenziare come in Italia, nonostante l'età "legale" (normale) sia tra le più elevate, l'età effettiva - che tiene conto di tutti gli istituti esistenti e del complesso delle norme di deroga - sia invece significativamente al di sotto di quella media Ocse. La tavola RQ1.1 presenta nella metà di sinistra i dati di base delle due variabili in questione, per singoli paesi e per genere e nella metà di destra le differenze tra l'Italia e tutti i paesi dell'OCSE.

TAVOLA RQ1.1

ETÀ DI PENSIONAMENTO EFFETTIVA E STANDARD PER UOMINI E DONNE: VALORI ASSOLUTI E DIFFERENZE TRA ITALIA E PAESI OCSE

	ETA'				ETA' ITALIA VS			
	UOMINI		DONNE		UOMINI		DONNE	
	Effettiva	Standard	Effettiva	Standard	Effettiva	Standard	Effettiva	Standard
Korea	72,3	61,0	72,3	61,0	-9,0	6,0	-10,8	5,6
Mexico	71,3	65,0	66,5	65,0	-8,0	2,0	-5,0	1,6
Japan	70,8	65,0	69,1	64,0	-7,4	2,0	-7,6	2,6
Chile	70,0	65,0	66,7	65,0	-6,6	2,0	-5,2	1,6
New Zealand	69,8	65,0	66,4	65,0	-6,5	2,0	-5,0	1,6
Israel	69,4	67,0	66,0	62,0	-6,1	0,0	-4,5	4,6
Portugal	68,5	65,2	65,4	65,2	-5,2	1,8	-4,0	1,4
Iceland	68,1	67,0	65,9	67,0	-4,8	0,0	-4,4	-0,4
United States	67,9	66,0	66,5	66,0	-4,5	1,0	-5,0	0,6
Sweden	66,4	65,0	65,4	65,0	-3,1	2,0	-4,0	1,6
Switzerland	66,4	65,0	65,0	64,0	-3,1	2,0	-3,5	2,6
Turkey	66,3	51,0	64,9	48,0	-2,9	16,0	-3,4	18,6
Norway	66,1	67,0	64,1	67,0	-2,7	0,0	-2,6	-0,4
Latvia	65,7	62,8	64,7	62,8	-2,4	4,3	-3,2	3,8
Ireland	65,6	66,0	64,1	66,0	-2,3	1,0	-2,6	0,6
Estonia	65,5	63,3	65,7	63,3	-2,2	3,8	-4,2	3,3
Canada	65,5	65,0	64,0	65,0	-2,2	2,0	-2,5	1,6
OECD	**65,4**	**64,2**	**63,7**	**63,5**	**-2,1**	**2,8**	-2,2	3,1
Australia	65,3	65,0	64,3	65,0	-2,0	2,0	-2,8	1,6
Netherlands	65,2	65,8	62,5	65,8	-1,9	1,3	-1,1	0,8
Denmark	65,1	65,0	62,5	65,0	-1,8	2,0	-1,0	1,6
United Kingd	64,7	65,0	63,6	62,7	-1,4	2,0	-2,1	3,9
Lithuania	64,3	63,6	63,0	61,9	-1,0	3,4	-1,5	4,7
Finland	64,3	65,0	63,4	65,0	-1,0	2,0	-1,9	1,6
Germany	64,0	65,5	63,6	65,5	-0,7	1,5	-2,1	1,1
EU-28	64,0	64,3	62,3	63,3	-0,6	2,7	-0,9	3,3
Austria	63,5	65,0	60,8	60,0	-0,1	2,0	0,7	6,6
Hungary	63,4	63,5	60,0	62,0	-0,1	3,5	1,5	4,6
Italy	**63,3**	**67,0**	**61,5**	**66,6**	**0,0**	**0,0**	0,0	0,0
Czech Republ	63,2	63,2	61,3	62,7	0,1	3,8	0,2	3,9
Slovenia	63,1	62,0	60,1	61,7	0,2	5,0	1,4	4,9
Poland	62,8	65,0	60,6	60,8	0,5	2,0	0,9	5,8
Spain	62,1	65,0	61,3	65,0	1,2	2,0	0,2	1,6
Greece	61,7	62,0	60,0	62,0	1,6	5,0	1,5	4,6
Belgium	61,6	65,0	60,5	65,0	1,7	2,0	1,0	1,6
Slovak Repub	61,1	62,2	59,9	62,2	2,2	4,8	1,5	4,4
France	60,8	63,3	60,8	63,3	2,5	3,8	0,7	3,3
Luxembourg	60,5	62,0	61,3	62,0	2,8	5,0	0,2	4,6

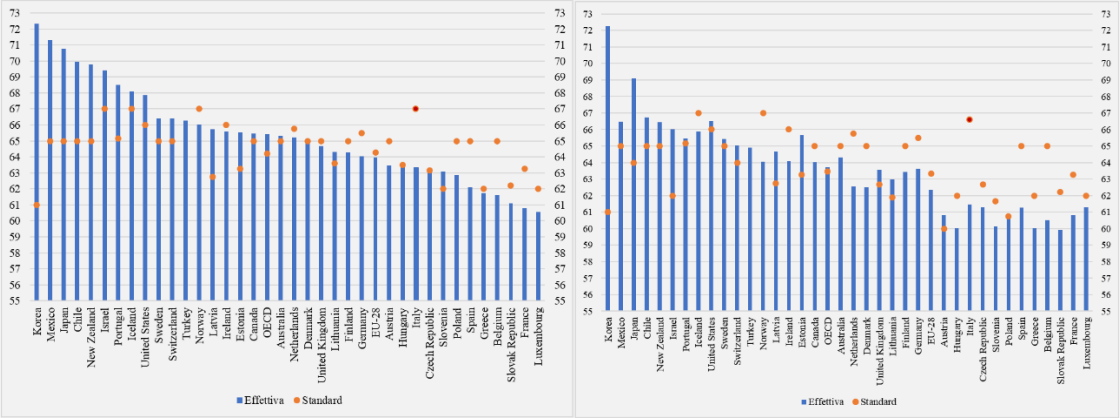
Fonte: OCSE

Vi si osserva che nel 2018 l'Italia ha consentito mediamente l'uscita dal lavoro a 63,3 anni (62,1 nel 2016) per gli uomini e 62,5 (61,3) per le donne, valori che si sono confrontati con i 65,4 (65,1) e 63,7 (63,6) della media dei paesi OCSE.

I grafici RQ1.1 e RQ1.2 mostrano che nella realtà internazionale la distanza tra età effettiva ed età legale assume segno positivo (cioè si resta mediamente a lavoro oltre l'età *standard*) per gli uomini in 24 dei 36 paesi dell'Ocse (in 16, per le donne). L'Italia che presenta l'età legale di uscita tra le più alte (67 anni per gli uomini e 66,6 per le donne) è, con Germania e Francia, nel gruppo dei paesi dove l'età effettiva è inferiore a quella standard, e la distanza è la più ampia di quelle osservate (-4,4 anni per gli uomini e -4,2 anni per le donne).

GRAFICO RQ1.1

ETÀ MEDIA DI USCITA DAL MERCATO DEL LAVORO: UNA COMPARAZIONE INTERNAZIONALE

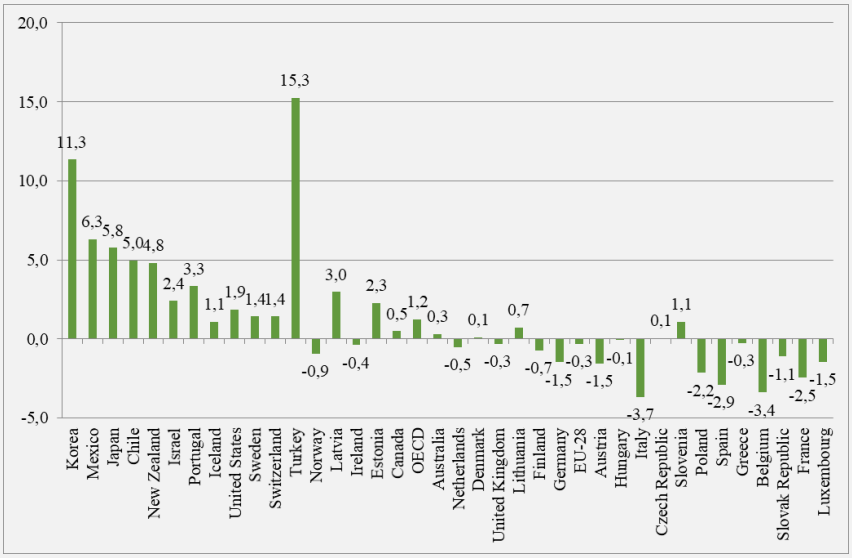


NB: Si tratta di una stima dell'uscita dal mercato del lavoro, effettuata utilizzando i dati sulle forze lavoro. I dati relativi all'età media al pensionamento nel 2016, in l'Italia, di fonte INPS e riferiti al totale delle pensioni liquidate ai lavoratori del settore privato e di quelli ex INPDAP, forniscono valori più elevati: 63,5 anni per gli uomini e 61,9 anni per le donne (62,9 l'età media complessiva). Si tenga anche conto che, nel 2015, circa il 4 per cento dei lavoratori attivi erano pensionati con una età media di 65,6 anni.

Fonte: Ocse

GRAFICO RQ1.2

USCITA DAL MERCATO DEL LAVORO NEI PAESI OCSE:
DIFFERENZA TRA ETÀ EFFETTIVA E "STANDARD" (2018; UOMINI)



Fonte: OCSE

RIQUADRO 2 - LE RISORSE PER QUOTA 100 E REDDITO DI CITTADINANZA APPOSTATE NEL BILANCIO DELLO STATO: UNA RICOSTRUZIONE DEI MOVIMENTI PER CAPITOLI E PIANI DI GESTIONE

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019) ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali due Fondi per l'introduzione, da un lato, del Reddito e Pensione di cittadinanza (art. 1, comma 255) e per la revisione, dall'altro, del sistema pensionistico "attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" (art. 1, comma 256).
L'attuazione di dette misure è stata rinviata all'emanazione di provvedimenti normativi (adottati con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4), nei limiti delle risorse in dotazione di ciascun Fondo, costituenti il relativo limite di spesa.
Sin dal momento della costituzione dei Fondi, la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 257) aveva introdotto una sorta di collegamento e di flessibilità delle somme ad essi destinate, prevedendo la possibilità, con i provvedimenti attuativi delle citate misure, di rideterminarne la dotazione, fermo restando il limite della spesa complessivamente autorizzata.
Gli esiti dei monitoraggi effettuati dall'INPS e la revisione delle proiezioni di spesa in base alle adesioni registrate nel primo semestre del 2019 hanno evidenziato notevoli scostamenti rispetto alle stime iniziali.
L'art. 1, comma 1, del decreto-legge 2 luglio 2019, n. 61[12] ha disposto che per l'anno 2019 i risparmi associati al Reddito di cittadinanza, all'accesso al pensionamento con "quota 100" e alla sospensione fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato costituiscono economie di bilancio o sono versati all'entrata del bilancio dello Stato al fine di essere destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica[13]. Il successivo comma 2, per scontare nelle previsioni tendenziali della NADEF 2019 i risparmi stimati in 1.500 milioni di euro, ha previsto, per l'anno 2019, l'accantonamento e indisponibilità per la gestione delle dotazioni finanziarie di alcuni programmi di spesa (competenza e cassa) dei Ministeri. Il Consiglio dei ministri, in data 3 ottobre 2019, ha poi deliberato di rendere disponibili le somme accantonate in bilancio a garanzia dei suddetti risparmi. Le somme destinate all'attuazione del Reddito di cittadinanza e di Quota 100 per l'anno 2019 sono state ulteriormente ridotte - rispettivamente per 200 milioni e 200 milioni - dall'art. 40, comma 1-*ter*, lettere a) e b) del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124[14]. Ulteriori risparmi sono stati evidenziati dall'aggiornamento delle previsioni sulla base dei dati di monitoraggio sugli anticipi pensionistici, in particolare Quota 100. La legge di bilancio per il 2020 ha pertanto disposto la ulteriore riduzione, rispetto a quanto già previsto ai sensi della NADEF 2019, di 300 milioni di euro per l'anno 2020, di 900 milioni di euro per l'anno 2021 e di 500 milioni di euro per l'anno 2022, delle risorse iscritte in bilancio per il finanziamento dell'accesso al pensionamento con "quota 100" e alla sospensione fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di

[12] Recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.
[13] Inizialmente, l'art. 1, comma 257, della legge di bilancio per il 2019 prevedeva che "Qualora siano accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali economie per alcune misure e maggiori oneri per altre, entrambi aventi anche carattere pluriennale, possono essere effettuate variazioni compensative tra gli stanziamenti interessati per allineare il bilancio dello Stato agli effettivi livelli di spesa. Le eventuali economie non utilizzate per le compensazioni possono essere destinate a riconfluire nei fondi di cui ai commi 255 e 256 che hanno finanziato le relative misure, assicurando comunque per ciascun anno il rispetto del limite di spesa complessivamente derivante dai commi 255 e 256".
Successivamente, l'art. 12, comma 11, del decreto-legge n. 4/2019 disponeva che "In deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 257, terzo e quarto periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, qualora nell'ambito del monitoraggio di cui al primo periodo del comma 10 siano accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali minori oneri, aventi anche carattere pluriennale, le correlate risorse confluiscono nel fondo di cui all'articolo 1, comma 255 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per essere destinate anche ai centri per l'impiego di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, al fine del loro potenziamento. In tal caso sono conseguentemente rideterminati i limiti di spesa di cui al comma 1. L'accertamento avviene quadrimestralmente tramite la procedura di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241." L'art. 1, comma 4, del decreto-legge 2 luglio 2019, n. 61 ha abrogato le predette disposizioni.
[14] Recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.

vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato. E' adottato il medesimo meccanismo contabile di garanzia del corrispondente miglioramento dei saldi di finanza pubblica[15].

Nelle successive tavole si dà conto della rappresentazione e della movimentazione nel bilancio dello Stato delle somme stanziate nei Fondi per il finanziamento del Reddito di cittadinanza (RdC) e di Quota 100 (Q100).

La tavola RQ2.1 mostra l'iscrizione, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dei Fondi istituiti con la legge di bilancio per il 2019: capitolo 2780 - Fondo da ripartire per l'introduzione del Reddito di cittadinanza; capitolo 4100 - Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani.
In particolare, il capitolo 2780 è ripartito in due distinti piani di gestione (PG); nel PG 02 confluiscono le somme già stanziate nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale[16] ai fini del finanziamento del beneficio economico connesso al Reddito di inclusione (ReI); nel predetto Fondo povertà permane la quota di risorse finalizzata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali degli ambiti territoriali delle Regioni[17] (per il triennio 2019-21 sono stanziati rispettivamente 347, 587 e 615 milioni).

TAVOLA RQ2.1

STANZIAMENTI INIZIALI DEI FONDI DI CUI ALL'ART. 1, COMMI 255 E 256 DELLA LEGGE DI BILANCIO 2019

Capitolo		2019	2020	2021
2780	FONDO DA RIPARTIRE PER L'INTRODUZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	7.100.000.000	8.055.000.000	8.317.000.000
	PG 01 - FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	4.902.000.000	5.897.000.000	6.187.000.000
	PG 02 - REDDITO DI INSERIMENTO (REI)	2.198.000.000	2.158.000.000	2.130.000.000
4100	FONDO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO ATTRAVERSO L'INTRODUZIONE DI FORME DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO E MISURE PER INCENTIVARE L'ASSUNZIONE DI LAVORATORI GIOVANI	3.968.000.000	8.336.000.000	8.684.000.000

Fonte: Sistema informativo Corte dei conti - Ragioneria generale dello Stato - SICR.

A seguito dell'approvazione delle norme di attuazione (decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4[18]), sono state disposte le variazioni che hanno movimentato le risorse nei pertinenti capitoli/PG (tavola RQ2.2).

[15] Accantonamento delle dotazioni del bilancio dello Stato per gli anni 2021 e 2022, in termini di competenza e di cassa; sulla base della rendicontazione degli oneri sostenuti, comunicata entro il 15 marzo 2020, il 15 settembre 2020, il 15 marzo 2021, il 15 settembre 2021, il 15 marzo 2022 e il 15 settembre 2022, risultante dal monitoraggio effettuato dall'INPS e tenuto conto della valutazione degli oneri ancora da sostenere, con delibera del Consiglio dei ministri, gli accantonamenti sono progressivamente resi disponibili o confermati, in parte o interamente.
[16] Il Fondo, istituito con la legge di stabilità 2016, è stato destinato al finanziamento del Reddito di inclusione (capitolo 3550 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).
[17] Sulla ripartizione ed utilizzo delle risorse destinate al Piano povertà si veda l'approfondimento predisposto nel Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica, Riquadro 3, pag. 179.
[18] Convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2019, n. 26.

TAVOLA RQ2.2

VARIAZIONI INTERVENUTE SUI CAPITOLI 2780 (RDC) E 4100 (Q100)

Esercizio: 2019 **Amministrazione: 040**
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Capitolo: 2780 Piano di gestione: 01

Provvedimento	Operazione	Esercizio	Competenza
2019/DLB/000001	Istituisce	2019	6.802.000.000,00
2019/DLB/000001	Istituisce	2020	6.842.000.000,00
2019/DLB/000001	Istituisce	2021	6.870.000.000,00
2019/DMT /028248	Varia	2019	-90.000.000,00
2019/DMT /028918	Varia	2019	-3.696.000.000,00
2019/DMT /028918	Varia	2020	-4.973.000.000,00
2019/DMT /028918	Varia	2021	-5.225.000.000,00
2019/DMT /099648	Varia	2019	-621.700.000,00
2019/DMT /099648	Varia	2020	-508.900.000,00
2019/DMT /099648	Varia	2021	-525.200.000,00
2019/DMT /179158	Varia	2020	-12.000.000,00
2019/DMT /179158	Varia	2021	-12.600.000,00
2019/DMT /240040	Varia	2019	-5.300.000,00
2019/DRGS /172840	Varia	2019	-467.200.000,00
2019/DRGS /172840	Varia	2020	-403.100.000,00
2019/NVS2/000001	Varia	2021	-160.000.000,00
2019/NVS2/000002	Varia	2019	-1.900.000.000,00
2019/NVS2/000002	Varia	2020	-945.000.000,00
2019/NVS2/000002	Varia	2021	-683.000.000,00

Capitolo: 2780 Piano di gestione: 02

Provvedimento	Operazione	Esercizio	Competenza
2019/DLB/000001	Istituisce	2019	2.198.000.000,00
2019/DLB/000001	Istituisce	2020	2.158.000.000,00
2019/DLB/000001	Istituisce	2021	2.130.000.000,00
2019/DMT /028918	Varia	2019	-2.198.000.000,00
2019/DMT /028918	Varia	2020	-2.158.000.000,00
2019/DMT /028918	Varia	2021	-2.130.000.000,00

Capitolo: 4100 Piano di gestione: 01

Provvedimento	Operazione	Esercizio	Competenza
2019/DLB/000001	Istituisce	2019	6.700.000.000,00
2019/DLB/000001	Istituisce	2020	7.000.000.000,00
2019/DLB/000001	Istituisce	2021	7.000.000.000,00
2019/DMT /099648	Varia	2019	-3.968.000.000,00
2019/DMT /099648	Varia	2020	-8.336.000.000,00
2019/DMT /099648	Varia	2021	-8.684.000.000,00
2019/NVS2/000002	Varia	2019	-2.732.000.000,00
2019/NVS2/000002	Varia	2020	1.336.000.000,00
2019/NVS2/000002	Varia	2021	1.684.000.000,00

Legenda:
DLB: Disegno di legge di bilancio
DMT: Decreto del Ministro del Tesoro (Economie e Finanze)
DRGS: Decreto del Ragioniere Generale dello Stato
NVS2: Nota di variazione al disegno di legge di bilancio

Fonte: Sistema informativo Corte dei conti - Ragioneria generale dello Stato - SICR.

TAVOLA RQ2.3

PROVVEDIMENTI DI VARIAZIONE DEI FONDI PER IL FINANZIAMENTO DEL RDC E DI Q100

DMT 028918 - attivato il 20.3.2019				
2780	FONDO DA RIPARTIRE PER L'INTRODUZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	-3.696.000.000,00
		02	REDDITO DI INSERIMENTO (REI)	-2.198.000.000,00
2781	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	5.894.000.000,00
DMT 028248 - attivato il 3.6.2019				
2780	FONDO DA RIPARTIRE PER L'INTRODUZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	-90.000.000,00
DMT 099648 - attivato il 3.6.2019				
2780	FONDO DA RIPARTIRE PER L'INTRODUZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	-621.700.000,00
1230	SOMME DA TRASFERIRE ALL'AGENZIA NAZIONALE PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO	02	SPESE DI FUNZIONAMENTO DELL'ANPAL	10.000.000,00
1231	SOMME DA TRASFERIRE ALL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO	02	SPESE DI NATURA OBBLIGATORIA PER I CARABINIERI DELL'INL	342.004,00
1232	CONTRIBUTO ALLE REGIONI PER IL CONCORSO ALLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO	01	CONTRIBUTO ALLE REGIONI PER IL CONCORSO ALLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO	270.000.000,00
1746	SPESE PER LA GESTIONE E IL FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI INFORMATIVI PER IL LAVORO	01	MANUTENZIONE	355.000,00
2234	CONTRIBUTO STATALE ALLE SPESE DI FUNZIONAMENTO E AI COSTI GENERALI DI STRUTTURA DI ANPAL SERVIZI S.P.A.	01	CONTRIBUTO STATALE ALLE SPESE DI FUNZIONAMENTO E AI COSTI GENERALI DI STRUTTURA DI ANPAL SERVIZI S.P.A.	11.000.000,00
2781	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	12.800.000,00
3111	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	32	SPESE PER CAMPAGNE INFORMATIVE, EVENTI E ALTRE INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE DI CARATTERE ISTITUZIONALE	1.100.000,00
3556	SOMMA DA DESTINARE ALL'INPS PER L'ATTIVITA' CONNESSA AL RILASCIO DELLE DICHIARAZIONI ISEE	01	SOMMA DA DESTINARE ALL'INPS PER L'ATTIVITA' CONNESSA AL RILASCIO DELLE DICHIARAZIONI ISEE	35.000.000,00
4100	FONDO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO ATTRAVERSO L'INTRODUZIONE DI FORME DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO E MISURE PER INCENTIVARE L'ASSUNZIONE DI LAVORATORI GIOVANI.	01	FONDO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO ATTRAVERSO L'INTRODUZIONE DI FORME DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO E MISURE PER INCENTIVARE L'ASSUNZIONE DI LAVORATORI GIOVANI.	-3.968.000.000,00
4200	SPESA PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE DA ASSEGNARE ALLE STRUTTURE DELL'INPS PER L'ATTUAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINZA E DEL TRATTAMENTO DI PENSIONE ANTICIPATA "QUOTA 100"	01	SPESA PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE DA ASSEGNARE ALLE STRUTTURE DELL'INPS PER L'ATTUAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINZA E DEL TRATTAMENTO DI PENSIONE ANTICIPATA "QUOTA 100"	50.000.000,00
4328	SOMME DA TRASFERIRE ALL'INPS PER L'INDENNITA' ECONOMICA DI ACCOMPAGNAMENTO AL PENSIONAMENTO DI VECCHIAIA - APE SOCIALE	01	SOMME DA TRASFERIRE ALL'INPS PER L'INDENNITA' ECONOMICA DI ACCOMPAGNAMENTO AL PENSIONAMENTO DI VECCHIAIA - APE SOCIALE	4.000.000,00
4339	SOMME DA TRASFERIRE ALL'INPS A TITOLO DI ANTICIPAZIONI DI BILANCIO SUL FABBISOGNO FINANZIARIO DELLE GESTIONI PREVIDENZIALI NEL LORO COMPLESSO	01	SOMME DA TRASFERIRE ALL'INPS A TITOLO DI ANTICIPAZIONI DI BILANCIO SUL FABBISOGNO FINANZIARIO DELLE GESTIONI PREVIDENZIALI NEL LORO COMPLESSO	-3.100.000,00
4354	ONERI DERIVANTI DA PENSIONAMENTI ANTICIPATI	13	SPERIMENTAZIONE OPZIONE DONNA	249.900.000,00
		15	PENSIONAMENTO ANTICIPATO PER LAVORATORI PRECOCI	31.000.000,00
		16	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 38 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 100)	4.365.700.000,00
4367	ALTRI INTERVENTI IN MATERIA PREVIDENZIALE	24	MINORI ENTRATE CONTRIBUTIVE FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DI VOLO DIPENDENTE DALLE AZIENDE DI NAVIGAZIONE AEREA	125.097.000,00
4376	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI E MISURE AGEVOLATIVE IN MATERIA DI RISCATTO AI FINI PENSIONISTICI DEL CORSO LEGALE DI LAUREA E PER LA TOTALIZZAZIONE DEI PERIODI CONTRIBUTIVI MATURATI IN DIVERSI REGIMI PENSIONISTICI	01	RISCATTO LAUREA E TOTALIZZAZIONE REGIMI CONTRIBUTIVI	-8.700.000,00
7821	SPESE PER LO SVILUPPO DEI SISTEMI INFORMATIVI PER IL LAVORO	01	HARDWARE E SOFTWARE DI BASE	545.000,00

(segue Tavola RQ2.3)

DRGS 172840 - attivato il 28.6.2019				
2780	FONDO DA RIPARTIRE PER L'INTRODUZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	-467.200.000,00
1232	CONTRIBUTO ALLE REGIONI PER IL CONCORSO ALLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO	01	CONTRIBUTO ALLE REGIONI PER IL CONCORSO ALLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO	467.200.000,00
DMT 240040 - attivato il 12.12.2019				
2230	FONDO SOCIALE PER OCCUPAZIONE E FORMAZIONE	01	AMMORTIZZATORI IN DEROGA	11.500.000,00
2402	ONERI RELATIVI AI TRATTAMENTI DI MOBILITA' DEI LAVORATORI E DI DISOCCUPAZIONE	10	INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE PER I LAVORATORI CON RAPPORTO DI COLLABORAZIONE COORDINATA E CONTINUATIVA (DIS-COLL)	1.800.000,00
2780	FONDO DA RIPARTIRE PER L'INTRODUZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	-5.300.000,00
4315	ONERI RELATIVI ALLA TUTELA DEI LAVORATORI AUTONOMI IN CASO DI MALATTIA O INFORTUNIO	03	ONERI CONNESSI ALL'INCREMENTO DELL'INDENNITA' INERENTE LA DEGENZA OSPEDALIERA E ALLA REVISIONE DEL REQUISITO MINIMO DI CONTRIBUZIONE RICHIESTO AI LAVORATORI ISCRITTI ALLA GESTIONE SEPARATA PER IL RICONOSCIMENTO DELLE PRESTAZIONI RELATIVE AL CONGEDO DI MATERNITA' OBBLIGATORIO, AL CONGEDO PARENTALE, ALLA MALATTIA E ALLA DEGENZA OSPEDALIERA	3.500.000,00
DMT 266061 - Attivato il 23 marzo 2020				
2539	SOMME DA TRASFERIRE ALL'INPS, GESTIONE EX INPDAP, A TITOLO DI ANTICIPAZIONI DI BILANCIO SUL FABBISOGNO FINANZIARIO DELLE GESTIONI PREVIDENZIALI NEL LORO COMPLESSO	02	SOMME DA TRASFERIRE ALL'INPS, GESTIONE EX INPDAP, A TITOLO DI ANTICIPAZIONI DI BILANCIO SUL FABBISOGNO FINANZIARIO DELLE GESTIONI PREVIDENZIALI NEL LORO COMPLESSO	-12.000.000,00
2781	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	01	FONDO PER IL REDDITO DI CITTADINANZA	-200.000.000,00
4354	ONERI DERIVANTI DA PENSIONAMENTI ANTICIPATI	16	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 38 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 100)	-200.000.000,00
5247	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI E ATTIVITA' DI INTERESSE GENERALE NEL TERZO SETTORE	01	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI E ATTIVITA' DI INTERESSE GENERALE NEL TERZO SETTORE - CARATTERE NON ROTATIVO	-10.000.000,00
8060	REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE	01	REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE	-5.000.000,00

Fonte: Ministero dell'economia e finanze - Sistema informativo CONOSCO.

La tavola RQ2.3 prospetta – limitatamente alle variazioni per l'esercizio 2019 e ai capitoli del Ministero del lavoro[19] – il dettaglio dei provvedimenti di variazione elencati nella tavola RQ2.2.
La tavola mostra che il decreto n. 28918, attivato il 20 marzo 2019, dispone che 5,9 dei 7,1 miliardi stanziati nel capitolo 2780 vadano ad alimentare il capitolo 2781 (Fondo per il reddito di cittadinanza), di nuova istituzione; il Fondo è finalizzato alla copertura finanziaria del beneficio economico del Reddito e della Pensione di cittadinanza, del (soppresso) Reddito di inclusione fino a scadenza per i soggetti che ne beneficiano, nonché dell'erogazione dei previsti incentivi alle imprese che assumono beneficiari di RdC.
Il decreto 99648 – attivato il 3 giugno 2019 – pone in essere le variazioni associate ad un ampio insieme di istituti disciplinati dal decreto-legge n. 4 del 2019. Innanzitutto, il Fondo istituito con la legge di bilancio 2019, capitolo 4100, destinato ad alimentare la spesa per Quota 100, è variato in diminuzione per il suo intero ammontare a fronte dell'istituzione, nell'ambito del capitolo 4354 (Oneri derivanti da pensionamenti anticipati), del piano di gestione 16, specificamente dedicato a Quota 100: in esso confluiscono per il 2019 oltre 4,3 miliardi.
Nel medesimo capitolo 4354, i PG 13 (Opzione donna) e 15 (lavoratori precoci) sono variati in aumento rispettivamente per 249,9 e 31 milioni, in linea con la stima presente nella RT al d.l. n. 4/2019.
Per quanto riguarda il Fondo 2780, se ne osserva la diminuzione per 621,7 milioni nel 2019 a fronte delle variazioni in aumento dei Fondi destinati ai trasferimenti alle Regioni per il rafforzamento dei Centri per l'impiego, nonché quelli in favore dell'ANPAL, ANPAL Servizi S.p.A. e dell'INPS per l'attuazione del Reddito di cittadinanza.
Sempre finalizzate al potenziamento dei Centri per l'impiego sono le variazioni disposte con il decreto del Ragioniere generale dello Stato n. 172840, che aumenta la dotazione finanziaria del capitolo 1232 da trasferire alle Regioni.

[19] Un provvedimento di variazione può interessare diversi stati di previsione.

Fuori contesto risultano: 1) l'intervento sul capitolo 2780, operato con il decreto 28248, che dispone una riduzione, per il 2019, di 90 milioni per il concorso al ristoro del gettito non più acquisibile dai Comuni a seguito dell'introduzione della TASI[20]; 2) le diminuzioni disposte con il DMT 266061 in attuazione dell'art. 40, comma 1-*ter* lettere a) e b) del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili. La norma autorizza la spesa di 460 milioni per il 2019 per il finanziamento di interventi infrastrutturali nella rete ferroviaria nazionale, disponendo la riduzione – rispettivamente per 200 milioni e 200 milioni - delle risorse finanziarie iscritte in bilancio per l'attuazione del Reddito di cittadinanza e di Quota 100; 3) la disposizione n. 240040.

RIQUADRO 3 - OPZIONE DONNA - ANNO 2019

La misura sperimentale cd. Opzione Donna è stata introdotta dall'art. 1, comma 9 della legge n. 243 del 2004, "Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria", che aveva previsto, fino al 31 dicembre 2015, la possibilità di accesso alla pensione anticipata per le lavoratrici in possesso di 35 anni di contributi e 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 58 anni per le lavoratrici autonome, a condizione che optassero per il sistema di calcolo contributivo integrale. La decorrenza della pensione seguiva le regole della decorrenza prevista per le pensioni di anzianità, con l'applicazione delle cosiddette finestre mobili (12 mesi di differimento per le lavoratrici dipendenti e 18 per le lavoratrici autonome), a partire dall'anno 2011, come previsto dall'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 (convertito nella legge n. 122 del 2010) [21]. La circolare interpretativa dell'INPS n. 35 del 2012 aveva chiarito che a tali lavoratrici optanti non si applicavano i benefici di cui all'articolo 1, comma 40, della legge n. 335 del 1995[22], nonché, tenuto conto dell'avviso espresso al riguardo dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la nota del 15 novembre 2012, che l'opzione non poteva essere esercitata dalle lavoratrici che maturavano il requisito anagrafico e contributivo nell'anno 2015 e per le quali, per effetto della disciplina di cui alla legge n. 122/2010, la prima decorrenza utile si collocava successivamente al 2015.
Sulla base di tale interpretazione[23], l'INPS prevedeva un anticipo del termine ultimo per esercitare la "facoltà opzione donna" al 2014 anziché al 2015, ritenendo la data del 31 dicembre 2015 quale termine ultimo entro il quale collocare anche la decorrenza del trattamento pensionistico (le suddette

[20] Art. 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione.
[21] L'articolo 12, commi 1-6, del d.l. 78/2010, ha introdotto una serie di misure volte alla riduzione strutturale della spesa pensionistica, incidendo sui requisiti di accesso alla pensione. In particolare, la norma è intervenuta sulla decorrenza dei trattamenti pensionistici (c.d. "finestre"), innalzando il termine a 12 mesi per i lavoratori dipendenti e a 18 mesi per determinate categorie di lavoratori autonomi.
[22] Art. 1, comma 40: *"Per i trattamenti pensionistici determinati esclusivamente secondo il sistema contributivo, sono riconosciuti i seguenti periodi di accredito figurativo:*
a) per assenza dal lavoro per periodi di educazione e assistenza dei figli fino al sesto anno di età in ragione di centosettanta giorni per ciascun figlio;
b) per assenza dal lavoro per assistenza a figli dal sesto anno di età, al coniuge e al genitore purché conviventi, nel caso ricorrano le condizioni previste dall'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per la durata di 25 giorni complessivi l'anno nel limite massimo complessivo di ventiquattro mesi;
c) a prescindere dall'assenza o meno dal lavoro al momento del verificarsi dell'evento maternità, è riconosciuto alla lavoratrice un anticipo di età rispetto al requisito di accesso alla pensione di vecchiaia di cui al comma 19 pari a quattro mesi per ogni figlio e nel limite massimo di dodici mesi. In alternativa al detto anticipo la lavoratrice può optare per la determinazione del trattamento pensionistico con applicazione del moltiplicatore di cui all'allegata tabella A, relativo all'età di accesso al trattamento pensionistico, maggiorato di un anno in caso di uno o due figli, e maggiorato di due anni in caso di tre o più figli".
[23] Circolari nn. 35 e 37 del 2012 e messaggio 219/2013.

finestre mobili di 12-18 mesi per lavoratrici dipendenti ed autonome) e non soltanto la maturazione dei requisiti di legge. Per superare tali dubbi interpretativi, le Commissioni Parlamentari di Camera e Senato competenti hanno stabilito, con le risoluzioni 7-00159/2013 e 7-00040/2013, che fosse, invece, sufficiente la maturazione dei requisiti al 31 dicembre 2015 e non anche la decorrenza della pensione, escludendo l'applicazione delle finestre mobili e degli incrementi legati all'aspettativa di vita.

Con la legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 281, L. 208/2015) è stato chiarito, quindi, che l'accesso all'istituto è possibile anche qualora la decorrenza del trattamento sia successiva al 31 dicembre 2015, essendo sufficiente la maturazione dei requisiti entro tale data. In seguito, l'articolo 1, commi 222 e 223, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017) ha ulteriormente esteso la possibilità di accedere alla cd. opzione donna alle lavoratrici che non hanno maturato entro il 31 dicembre 2015 i requisiti richiesti (previsti dall'art. 1, c. 9, della L. 243/2004), a causa degli incrementi determinati dall'adeguamento dei medesimi all'aumento della speranza di vita, per cui l'accesso ad opzione donna è possibile anche qualora il trattamento pensionistico decorra in data successiva al termine ultimo di maturazione dei requisiti richiesti.

Successivamente, l'articolo 16 del d.l. 4/2019 ha prorogato la misura opzione donna, prevedendo che il diritto al trattamento pensionistico anticipato secondo le regole di calcolo del sistema contributivo venga riconosciuto, nei confronti delle lavoratrici che abbiano maturato, entro il 31 dicembre 2018 (in luogo del 31 dicembre 2015) un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica pari o superiore a 58 anni (per le lavoratrici dipendenti) e a 59 anni (per le lavoratrici autonome). I requisiti anagrafici non sono adeguati agli incrementi alla speranza di vita, di cui all'articolo 12 del d.l. 78/2010.

La norma ribadisce che a tale trattamento anticipato si applica il meccanismo delle finestre mobili di cui all'articolo 12 del d.l. 78/2010, con le medesime decorrenze pari, rispettivamente, a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome.

Per il personale delle istituzioni scolastiche e delle Istituzioni di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) trova applicazione, invece, la speciale disciplina delle decorrenze dei trattamenti pensionistici di cui all'articolo 59, comma 9, della legge 449/1997[24], ai sensi della quale, per i soggetti che maturino i requisiti entro il 31 dicembre di un determinato anno, la decorrenza è posta all'inizio dell'anno scolastico o accademico in cui ricadrà la suddetta data del 31 dicembre.

In sede di prima applicazione, la domanda di cessazione dal servizio, con effetti dall'inizio rispettivamente dell'anno scolastico o accademico successivo, avrebbe dovuto essere presentata entro il 28 febbraio 2019.

Il termine per esercitare Opzione donna è stato prorogato, infine, al 31 dicembre 2019 dall'articolo 1, comma 476, della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019). Conseguentemente, è stato prorogato anche il termine per presentare la domanda di cessazione del personale scolastico (28 febbraio 2020).

Si espongono nelle tavole seguenti i dati aggiornati al 22 gennaio 2020 sul beneficio "Opzione donna, acquisiti dall'INPS, suddivisi per Direzioni regionali e Direzioni di coordinamento metropolitano (DCM), che rappresentano le strutture territoriali dell'INPS.

Di seguito, si riportano i principali aspetti di rilievo che si ricavano dall'analisi dei dati presenti nelle tavole.

Nell'anno 2019 sono pervenute circa 26.700 domande, in calo del 3,2 per cento rispetto al 2018

[24] Art. 59, comma 9: *"Per il personale del comparto scuola resta fermo, ai fini dell'accesso al trattamento pensionistico, che la cessazione dal servizio ha effetto dalla data di inizio dell'anno scolastico e accademico dell'anno successivo, con decorrenza dalla stessa data del relativo trattamento economico nel caso di prevista maturazione del requisito entro il 31 dicembre dell'anno. Il personale del comparto scuola la cui domanda di dimissione, presentata entro il 15 marzo 1997, non è stata accolta per effetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge 19 maggio 1997, n. 129, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 1997, n. 229, è collocato a riposo in due scaglioni, equamente ripartiti, rispettivamente nell'anno scolastico o accademico 1998-1999 e in quello 1999-2000, con priorità per i soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico richiesti al personale del pubblico impiego nel 1998 e per quelli con maggiore età anagrafica. Sono fatte salve comunque le cessazioni dal servizio di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto-legge n. 129 del 1997, nonché quelle del personale appartenente ai ruoli, classi di concorso a cattedre e posti di insegnamento e profili professionali nei quali vi siano situazioni di esubero rispetto alle esigenze di organico e fino alla concorrenza del relativo soprannumero. Ai fini di cui sopra, relativamente agli anni scolastici ed accademici 1998, 1999 e 2000 il verificarsi della suddetta condizione è accertato al termine delle operazioni di movimento del personale".*

(erano 26.674). Di queste ne sono state accolte circa 19.200. Le regioni dove è stato presentato il maggior numero di domande sono, nell'ordine, la Lombardia (5.888-DR+DCM), l'Emilia-Romagna (3.369) e il Piemonte (2.849). Tra le domande accolte, il 28 per cento è stato inoltrato da donne con 35 anni di contribuzione. Nell'ambito delle domande pervenute, il 18,4 per cento è stato respinto, mentre il 9,3 per cento risulta giacente. Al 22 gennaio 2020 risultano accolte 19.290 domande, pari all'85 per cento delle domande riferite a donne che chiedono il pensionamento in fondi della gestione privata.

ANNO 2019 – DOMANDE OPZIONE DONNA

Direzioni regionali + DCM	Pervenute	Accolte	Respinte	Giacenti
ABRUZZO	533	326	179	28
BASILICATA	140	68	56	16
CALABRIA	1.318	609	617	92
CAMPANIA	726	314	371	41
EMILIA ROMAGNA	3.369	2.647	423	299
FRIULI VENEZIA GIULIA	652	508	71	73
LAZIO	288	185	70	33
LIGURIA	682	555	69	58
LOMBARDIA	3.870	3.283	336	251
MARCHE	945	768	109	68
MOLISE	103	64	33	6
PIEMONTE	2.849	2.273	269	307
PUGLIA	1.571	570	884	117
SARDEGNA	320	187	75	58
SICILIA	716	329	312	75
TOSCANA	1.821	1.457	246	118
TRENTINO ALTO ADIGE	466	373	36	57
UMBRIA	377	242	79	56
VALLE D'AOSTA	54	45	3	6
VENETO	2.646	2.129	245	272
DCM MILANO	2.018	1.619	176	223
DCM NAPOLI	266	132	108	26
DCM ROMA	944	578	148	218
Totale complessivo	**26.674**	**19.261**	**4.915**	**2.498**

Fonte: Inps-dati al 20 gennaio 2020

ANNO 2019 – DOMANDE ACCOLTE – DETTAGLIO TERRITORIALE E CONTRIBUTIVO

Direzioni regionali + DCM	35 anni di contribuzione	36 anni di contribuzione	37 anni di contribuzione	38 anni di contribuzione	39 anni di contribuzione	40 anni di contribuzione	41 anni di contribuzione
ABRUZZO	87	103	67	22	32	12	3
BASILICATA	27	15	11	8	2	3	2
CALABRIA	109	162	119	82	57	37	43
CAMPANIA	78	83	59	32	17	32	13
EMILIA ROMAGNA	694	562	500	352	283	209	47
FRIULI VENEZIA GIULIA	143	111	93	61	51	32	17
LAZIO	50	54	32	17	20	11	1
LIGURIA	186	116	99	71	56	22	5
LOMBARDIA	887	747	604	441	327	198	79
MARCHE	186	234	151	98	61	29	9
MOLISE	15	18	10	10	6	2	3
PIEMONTE	611	518	395	313	237	146	53
PUGLIA	160	137	118	64	37	24	30
SARDEGNA	69	58	29	18	7	5	1
SICILIA	162	75	44	29	7	4	8
TOSCANA	345	382	301	213	117	79	20
TRENTINO ALTO ADIGE	105	73	83	35	40	23	14
UMBRIA	64	73	47	30	21	7	
VALLE D'AOSTA	23	4	8	2	5	3	
DCM MILANO	468	337	310	217	167	94	26
DCM NAPOLI	57	30	21	12	4	7	1
DCM ROMA	215	132	119	57	41	12	2
VENETO	617	497	437	273	169	97	39
Totale complessivo	**5.358**	**4.521**	**3.657**	**2.457**	**1.764**	**1.088**	**416**

Fonte: Inps-dati al 20 gennaio 2020

RIPARTIZIONE DELLE DOMANDE ACCOLTE PER FASCE D'ETÀ ALLA DATA DELLA DOMANDA

Fasce d'età	58	59	60	61	62	63	64	65+
Gestione privata	4.895	5.250	2.557	1.264	964	695	484	229
Gestione pubblica	1.149	981	321	197	122	114	63	5
Totale	**6.044**	**6.231**	**2.878**	**1.461**	**1.086**	**809**	**547**	**234**

Fonte: Inps-dati al 20 gennaio 2020

Fonte: Inps-dati al 20 gennaio 2020

Dal grafico emerge che il costo maggiore dell'anticipo si ha in corrispondenza del 2020, in ragione anche del dispiegarsi nel tempo degli accessi in relazione alla maturazione dei requisiti e alle finestre mobili.

Dal Rendiconto sociale INPS 2018, emanato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza nel novembre 2019, risulta che il 53,3 per cento delle domande di opzione donna accolte è riferito a donne in situazioni di difficoltà lavorativa (disoccupate, cassa integrate, ecc.). Infatti, il 34,4 per cento delle pensioni liquidate al 30 aprile 2019 riguarda lavoratrici senza alcun reddito nel 2017, mentre l'8,1 per cento è riferito a lavoratrici con reddito fino a 5.000 euro, il 10,8 per cento a lavoratrici con reddito tra 5.001 a 8.700 euro, il 13,5 per cento con reddito tra 8.701 e 13.000 euro, il 33,2 per cento invece è riferito a lavoratrici con redditi 2017 superiori a 13.000 euro anni, il 27,6 per cento da 13.001 a 26.000 e il 5,6 per cento con redditi superiori a 26.000 euro annui.

Nel periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018, con i requisiti preesistenti all'innovazione introdotta dal d.l. n. 4 del 2019, le pensioni liquidate per opzione donna sono state complessivamente 27.586, il 74,1 per cento per le lavoratrici della gestione privata e il 25,9 per cento per quelle della gestione pubblica.

PENSIONI LIQUIDATE DAL 1° GENNAIO 2016 AL 31 DICEMBRE 2018

Gestioni	2016	2017	2018	Vigenti Totali
Dipendenti private e autonome	10.963	7.783	1.701	20.447
Dipendenti pubbliche	4.367	1.971	801	7.139
Totale	**15.330**	**9.754**	**2.502**	**27.586**

Fonte: Rendiconto sociale INPS-novembre 2019

Al 30 aprile 2019, le pensioni liquidate risultano, invece, 4.575, di cui il 76,2 per cento relative a lavoratrici dipendenti private e il 23,5 per cento a lavoratici autonome. Nello stesso periodo non risultano liquidate pensioni opzione donna a lavoratrici dipendenti pubbliche.

Per le pensioni liquidate al 30 aprile 2019 (4.575), in virtù di quanto disposto dal decreto-legge n. 4/2019, il MEF ha preventivato una spesa a carico della fiscalità generale pari a 276 milioni di euro, in considerazione dell'onere medio pro capite pari a 60.367 euro. Il d.l. 4/2019, nel valutare gli effetti derivanti dall'estensione di opzione donna al 31 dicembre 2018, aveva ipotizzato un importo medio della pensione contributiva pari a 1.200 euro mensili per le lavoratrici dipendenti private, 1.400 mensili per le lavoratrici pubbliche e 800 per le autonome. Gli effetti finanziari complessivi netti stimati nella relazione tecnica per l'intervento risultavano pari a circa 250 milioni di euro per il 2019, 396 nel 2020 e 490 nel 2021, per una platea di circa 19.600 donne che avrebbero esercitato l'opzione.

Nel successivo intervento normativo (art. 1, comma 476, della legge di bilancio 2020), la relazione tecnica ha stimato effetti finanziari netti pari a circa 67 milioni nel 2020, 187 nel 2021 e 282 nel 2022, con importi medi mensili delle pensioni pari a 1.150 euro mensili per le lavoratrici dipendenti private, 1.300 mensili per le lavoratrici pubbliche e 880 per le autonome, per una platea di 18.200 lavoratrici.

Negli anni tende a ridursi la "penalizzazione" a cui si va incontro esercitando l'opzione.

Nelle relazioni tecniche predisposte negli ultimi anni in occasione delle proroghe di opzione donna, la decurtazione media considerata per valutare l'importo del trattamento è rapidamente scesa. La RT di cui alla legge 208/2015 scontava un taglio del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome; la RT di cui al d.l. 4/2019 scontava il 14 per cento per le dipendenti private, il 19 per cento per le dipendenti pubbliche e il 23 per cento per le lavoratrici autonome; infine, la RT della LB 2020 considera l'8 per cento per le lavoratrici dipendenti e il 17 per cento per le autonome. L'istituto diventa dunque via via meno giustificabile, se non per ragioni diverse da quelle finanziarie e attuariali, rispetto agli assicurati in regime integralmente contributivo, a cui la legislazione vigente offre la possibilità di accedere al pensionamento a partire dal 64esimo anno di età.

L'adesione ad opzione donna genera minori oneri rispetto alle pensioni liquidate con "Quota 100", in ragione del fatto che i ratei pensionistici sono interamente calcolati con il sistema contributivo. Inoltre, come riportato nella relazione tecnica al DL 4/2019, l'adesione ad opzione donna concede la possibilità di cumulare la pensione con i redditi da lavoro, facoltà non consentita per "Quota 100".

FOCUS – LE RISPOSTE DEI TERRITORI A QUOTA 100 ALLA LUCE DELLE CARATTERISTICHE ECONOMICHE DELLE PROVINCE: ALCUNE PRIME EVIDENZE

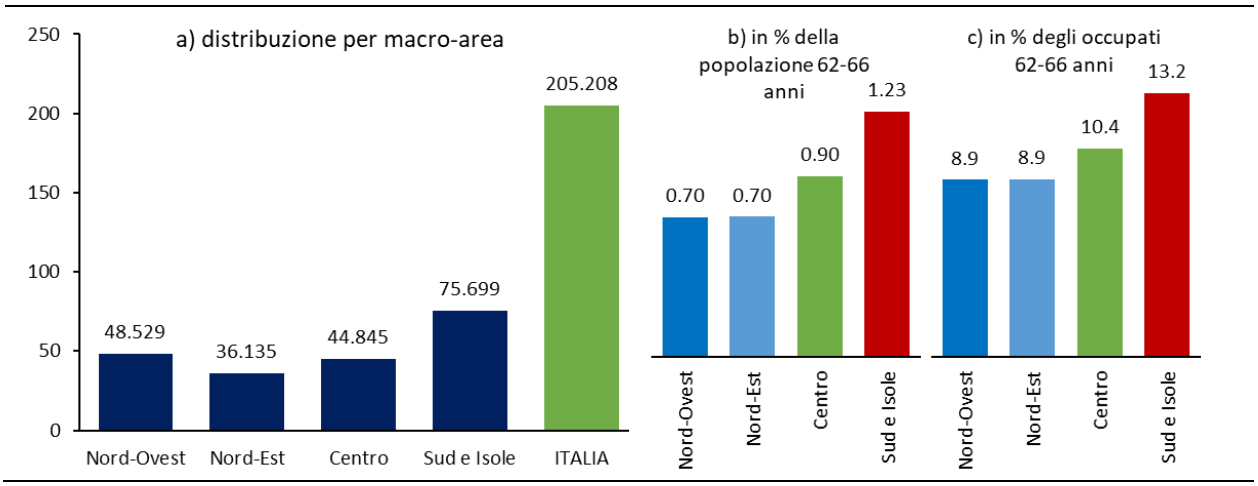
Poiché una delle motivazioni alla base dell'introduzione di Quota 100 è quella di favorire la staffetta intergenerazionale, nel presente *Focus* si cerca di capire se emergano evidenze in tale direzione e di analizzare, più in generale, cosa sia successo nei mercati del lavoro dove le persone hanno aderito al pensionamento anticipato. I dati disponibili sono parziali, quindi ci si avvale di stime necessariamente preliminari per mettere in relazione le domande di Quota 100 con le caratteristiche dei sistemi economici territoriali. Le stime presentate sono basate su modelli di regressione lineare e su un'analisi dei gruppi (*cluster analysis)*. I risultati consentono soprattutto di affermare che le domande sono state più alte dove è più debole il mercato del lavoro (correlazione negativa con il tasso di attività). Si sono segnalate, al contempo, molte altre relazioni con cruciali variabili macroeconomiche che, tuttavia, allo stato del patrimonio informativo di dati a livello provinciale, appaiono al momento statisticamente meno robuste.

La distribuzione territoriale delle adesioni a Quota 100

1. Dall'analisi della provenienza delle domande[25], emerge come a livello di macroarea vi sia una disparità relativamente alta, con una maggiore adesione a Quota 100 al Sud, meno al Centro e, da ultimo, al Nord. In assoluto, le domande inviate dal Mezzogiorno sono 75.699, il 36,9 per cento del totale, con un peso relativamente superiore se paragonato all'incidenza relativa della popolazione e degli occupati (grafico F1 1a e tavola F1).

GRAFICO F1

DOMANDE PER QUOTA 100 PERVENUTE AL 21 NOVEMBRE 2019



Fonte: elaborazione Prometeia su dati INPS e ISTAT

[25] Per questa analisi, a differenza di quella offerta nel corpo del Capitolo, i dati di riferimento sono quelli pubblicati nel monitoraggio dell'INPS, che fornisce le domande pervenute al 21 novembre 2019 distribuite per provincia. Si tratta di dati grezzi, poiché non si conosce quante di queste domande siano state effettivamente accolte, o quante siano ancora in corso di lavorazione, né l'anno di decorrenza. Inoltre, la distribuzione per gestione (pubblica, privata o lavoro autonomo), così come quella per sesso ed età, sono note solo per il totale delle domande e non a livello territoriale. Si noti che per alcune province della Sardegna (Cagliari e Sud Sardegna) potrebbe esserci una difformità nella classificazione territoriale fra i dati INPS relativi alle domande e i dati ISTAT.

Più nello specifico, se rapportati al totale degli occupati, i lavoratori che hanno aderito sono l'1,23 per cento nel Mezzogiorno, lo 0,9 per cento al Centro e lo 0,7 per cento nel Nord-Ovest e Nord-Est. Se invece del totale degli occupati consideriamo la classe di riferimento (62-66 anni), l'incidenza delle domande va dall'8,9 per cento del Nord al 13,2 per cento del Mezzogiorno. Questo indicatore sarà quello utilizzato nell'analisi che segue per indagare il grado di adesione riscontrato nelle diverse province, approssimando la propensione al pensionamento con Quota 100[26].

TAVOLA F1

QUOTA DELLE DOMANDE PER QUOTA 100 NELLE MACRO-AREE A CONFRONTO CON INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE E DEGLI OCCUPATI NELL'ETÀ DI RIFERIMENTO

	% delle domande	% della popolazione 62-66	% degli occupati 62-66
Nord-Ovest	23,6	26,6	28,0
Nord- Est	17,6	19,1	20,8
Centro	21,9	19,9	21,9
Sud e Isole	36,9	34,4	29,3

Fonte: elaborazione Prometeia su dati INPS e ISTAT

I dati a livello di area sembrano dunque confermare un ordinamento territoriale Nord-Sud, anche se, approfondendo l'analisi, emerge come né le macro-aree né le regioni siano omogenee al loro interno, e non sempre ne sia rispettato l'ordinamento.

Le mappe in grafico F2 danno una rappresentazione di questa disomogeneità, mostrando, rispettivamente per regione e per provincia, la graduatoria delle propensioni al pensionamento con Quota 100 per quartili, dove l'intensità del colore aumenta con l'aumentare dell'intensità delle adesioni.

Dalle mappe emerge come la maggiore propensione nelle regioni del Mezzogiorno sia abbastanza diffusa, interessando Isole, Calabria, Basilicata e Molise, anche se hanno aderito meno i lavoratori della Campania e della Puglia. Al Nord, le regioni con propensione inferiore sono Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Trentino-Alto Adige. Le regioni del Centro mostrano generalmente una propensione medio-alta, fatta eccezione per l'Umbria, che è in linea con le regioni in cui l'anticipo ha riscosso minore interesse.

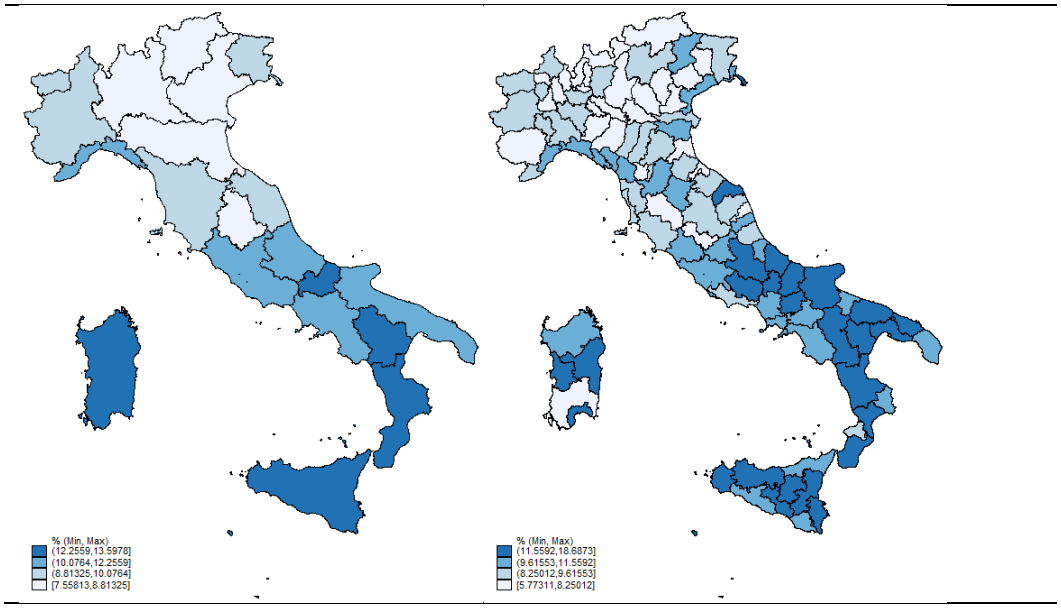
La distribuzione a livello provinciale mette in luce una ancora maggiore differenziazione, che modifica in parte la lettura regionale, riflettendo gli ampi divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese. In Puglia, ad esempio, che come regione appartiene alla seconda fascia di adesioni, tutte le province tranne due (Barletta-Andria e Lecce) presentano tassi nella fascia più alta, e molta variabilità è presente anche nelle Marche, dove Ancona è nella fascia con tasso maggiore, mentre Fermo in quella minore. Nel Nord-Est le province che hanno aderito di più sono Trieste, Gorizia, Venezia, Belluno e Ferrara, nel Nord-Ovest le province liguri.

I divari sono ben documentati nel grafico F3, che mostra come la propensione calcolata per provincia salga da valori di circa il 6 per cento fino al 20 per cento, mettendo quindi in luce scelte territoriali molto diverse rispetto all'opzione di uscita anticipata (si noti l'inevitabile rarefazione delle etichette di provincia sull'asse orizzontale).

[26] L'indicatore di propensione al pensionamento con Quota 100 è costruito rapportando le domande inviate da ogni provincia alla platea potenzialmente interessata, che è individuata negli occupati di età compresa tra 62 e 66 anni. Poiché l'occupazione per provincia e per età non è disponibile per la classe 62-66 anni, si è proceduto a stimarla, applicando, per maschi e femmine separatamente, il tasso di occupazione della classe 55-64 anni (valori medi del 2018) alla popolazione di 62-66 anni (residente al 1° gennaio 2019).

GRAFICO F2

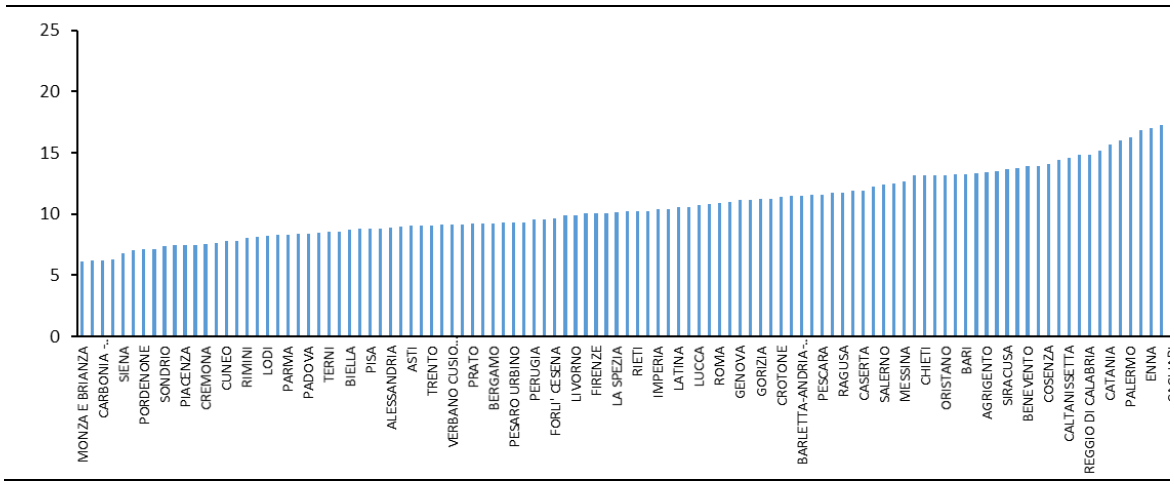
DISTRIBUZIONE REGIONALE E PROVINCIALE DELLA PROPENSIONE AL PENSIONAMENTO CON QUOTA 100



Fonte: stime Prometeia su dati INPS e ISTAT

GRAFICO F3

VARIETÀ DI PROPENSIONE AL PENSIONAMENTO CON QUOTA 100, DOMANDE RICEVUTE IN % DEGLI OCCUPATI 62-66 ANNI: DATI PER PROVINCIA



Fonte: stime Prometeia su dati INPS e ISTAT

Le motivazioni alla base di questo diverso comportamento possono essere molte, e si legano probabilmente alle condizioni di reddito e del mercato del lavoro: una decurtazione del reddito può essere più dolorosa se questo è già basso, ed un mercato del lavoro in maggiore difficoltà può spingere di più verso il pensionamento.

Indagare dunque le relazioni tra le domande e le condizioni specifiche del mercato del lavoro può fornire alcune chiavi di lettura rispetto a tali motivazioni, oltre a un primo riscontro sull'efficacia della misura in termini di raggiungimento degli obiettivi che si poneva. La spinta che poteva ricevere l'occupazione giovanile e, dunque, il ricambio generazionale, era

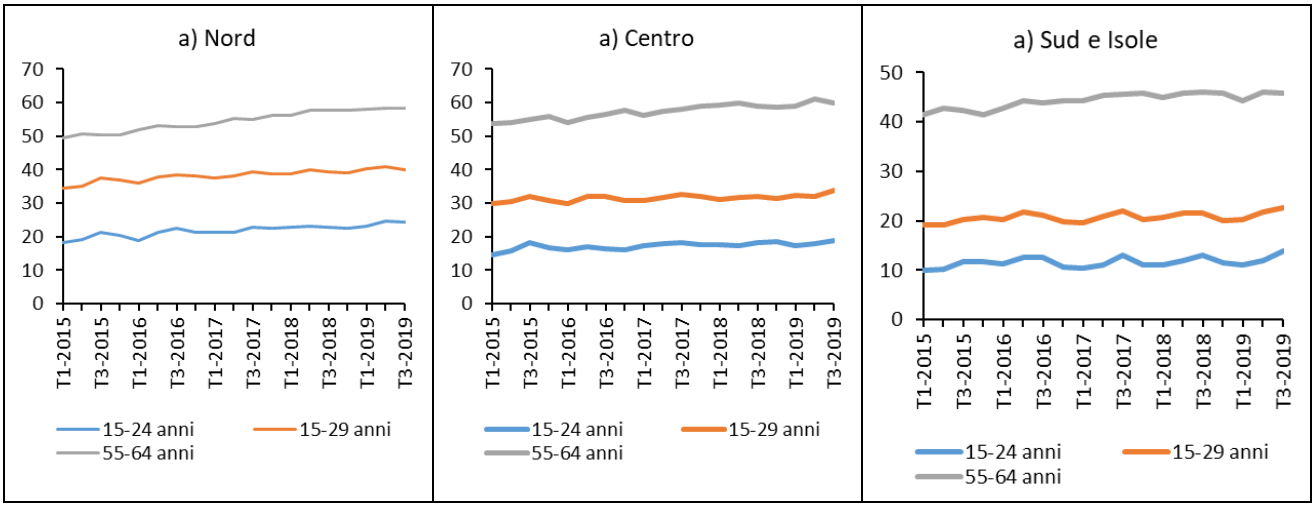
particolarmente importante in un momento di transizione tecnologica come quello in corso. In termini assoluti, tuttavia, si attendeva una riduzione complessiva del numero di occupati, scontando che la staffetta intergenerazionale abbia luogo non a parità di occupazione. Infatti, in un contesto caratterizzato da bassa crescita prospettica e da un mercato del lavoro che sembra non abbia ancora assorbito completamente gli effetti del rallentamento degli ultimi due anni, è molto probabile che i nuovi pensionati con Quota 100 siano sostituiti solo parzialmente con nuovi occupati. Nelle nostre stime, con un tasso di sostituzione (senza considerare i lavoratori in mobilità) di circa il 40 per cento, l'impatto sull'occupazione complessiva è di circa -0,2 punti percentuali. La Banca d'Italia stima un impatto ancora più negativo, nell'ordine di -0,4 punti percentuali (Bollettino Economico 1/2020), senza esplicitare le ipotesi sul tasso di sostituzione.
Valutazioni diverse da quelle qui sopra riportate, sono state espresse per esempio dall'INPS, nel corso di un'Audizione parlamentare del mese di gennaio 2020, che ha sostenuto come in termini di tasso di sostituzione Quota 100 abbia avuto un impatto "lievemente positivo" (senza documentare tale risultato) e dall'Osservatorio dei Consulenti del lavoro che ha viceversa stimato al 42 per cento il tasso di sostituzione nel terzo trimestre del 2019, quindi meno di un lavoratore su due.

I dati sul mercato del lavoro

Per la varietà di dispersione a livello provinciale, è consigliabile concentrare l'attenzione nell'analisi dei dati a questo livello territoriale, anche se le informazioni su come l'offerta di lavoro o il tasso di occupazione e disoccupazione abbiano reagito nel periodo successivo all'introduzione di Quota 100 non siano ancora disponibili per le province. Non è dunque possibile avere una valutazione su quale sia stato il tasso di sostituzione, o se le modificazioni nel mercato del lavoro mostrino gli effetti attesi, come, ad esempio, un miglioramento dell'occupazione giovanile nelle province che hanno maggiormente usufruito del pensionamento anticipato.
Dati congiunturali fino al terzo trimestre del 2019 sono, infatti, disponibili solo per le macroaree. Essi mostrano, in realtà, come nel 2019 si sia registrato un aumento nel tasso di occupazione delle classi più basse soprattutto al Sud e Isole e in parte al Centro, a fronte di una flessione nella classe 55-64 anni (grafico F4). Al Nord, invece, per questa classe si nota una stabilizzazione, e una leggera riduzione per le classi più giovani.

GRAFICO F4

TASSI DI OCCUPAZIONE PER CLASSI DI ETÀ E MACRO-AREE



Fonte: dati ISTAT

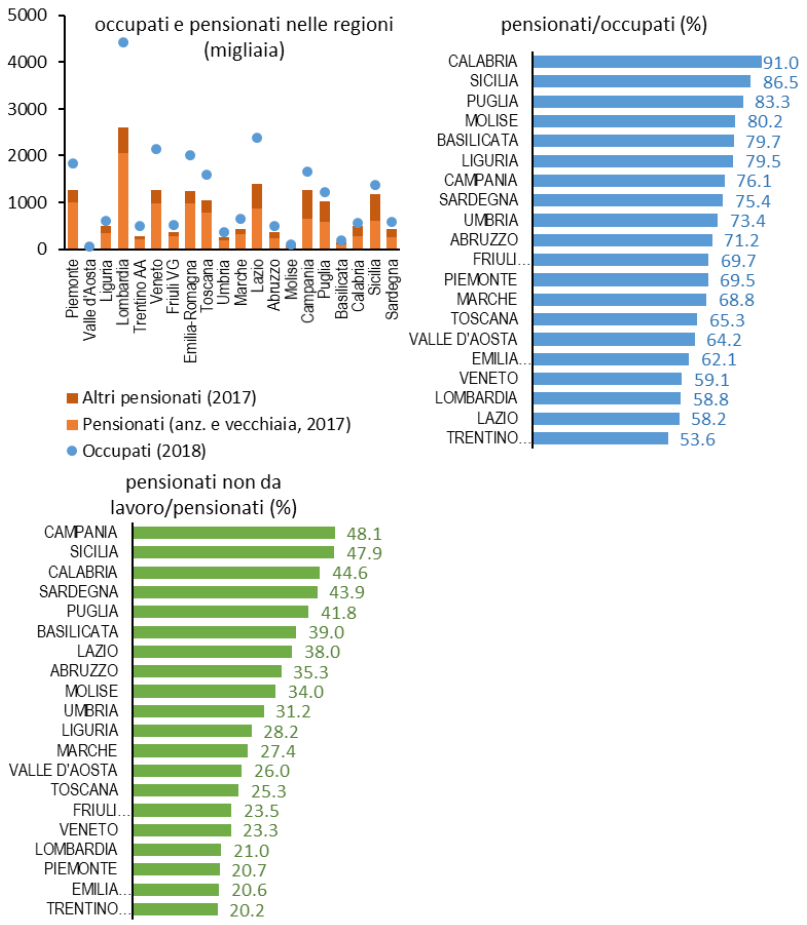
Questo è un risultato che potrebbe confortare rispetto alle intenzioni ma che, date le disomogeneità prima elencate, non consente di trarre delle conclusioni. Pertanto, il passo successivo dell'analisi è stato quello di procedere, nella sezione che segue, con stime quantitative che indaghino quali relazioni intercorrano tra il tasso di adesione e gli indicatori più significativi del mercato del lavoro a livello provinciale.

Un'analisi grafica del posizionamento delle province rispetto ad alcuni indicatori di reddito e del mercato del lavoro

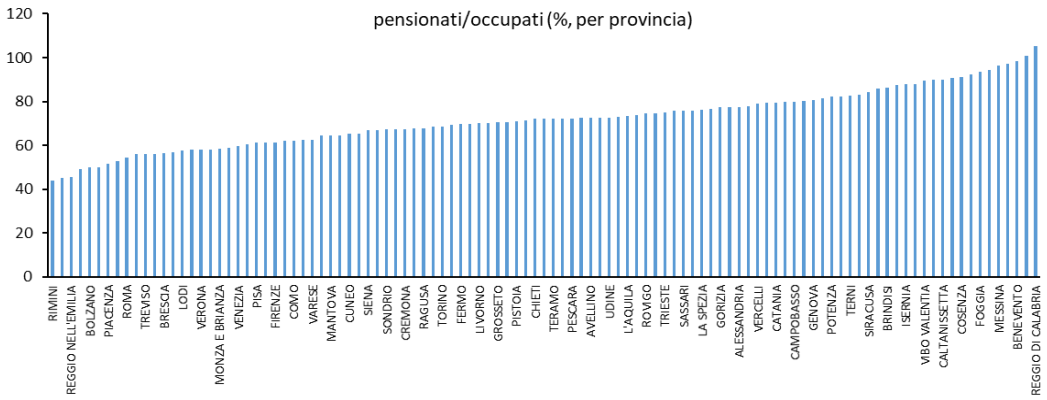
2. Gli indicatori considerati sono: il numero dei pensionati rispetto agli occupati, il tasso disoccupazione totale e quello giovanile, il tasso di occupazione, l'incidenza della popolazione in fascia di età 62-66 anni rispetto al totale, il numero di occupati nella fascia 62-66 anni, il numero di pensioni di anzianità liquidate nel 2018. La disponibilità presso Prometeia della stima del reddito disponibile a livello provinciale permette di inserire tra gli indicatori anche il reddito pro capite. Altri dati, quando disponibili, potranno arricchire l'analisi, che rappresenta dunque un primo passo. Oltre all'evoluzione nel 2019 che potrebbe cogliere i primi effetti, come già detto, interessante sarebbe ad esempio poter considerare i settori di provenienza dei nuovi pensionati.

GRAFICO F5

OCCUPATI E PENSIONATI
(PER REGIONE NEL PANEL SUPERIORE, PER PROVINCIA NEL PANEL INFERIORE)



Fonte: dati ISTAT



Fonte: ISTAT

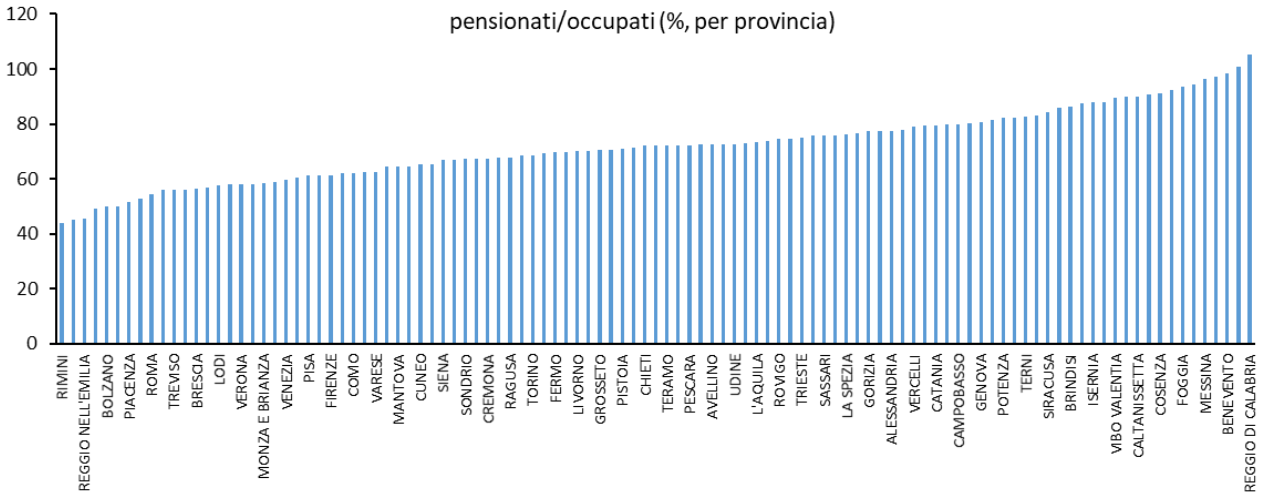
Prima di procedere con le stime, guardiamo brevemente come si distribuiscono le province sugli indicatori disponibili, e se sia possibile individuare graficamente una relazione tra essi e la propensione al pensionamento con Quota 100.

Il primo dato che emerge, e non inaspettatamente, è un'ampia variabilità, documentata nei grafici F5-7. Molto diversa è l'incidenza del numero di pensionati rispetto agli occupati, che riflette anche la diversa incidenza delle pensioni di tipo assistenziale. In Calabria i pensionati sono il 91 per cento degli occupati, e sopra all'80 per cento si attestano anche in Sicilia, Puglia e Molise. Nei primi tre casi si tratta di regioni dove anche la quota di pensionati non da lavoro sul totale è tra le maggiori, mentre così non è per il Molise. Alla fine della graduatoria troviamo il Trentino-Alto Adige, sia per numero di pensionati (poco più della metà degli occupati, il 53,6 per cento) sia per incidenza dei pensionati non da lavoro. A livello di provincia (panel inferiore), la quota di pensionati più bassa è registrata in una provincia dell'Emilia-Romagna (Rimini), dove supera di poco il 40 per cento, mentre quella più alta si osserva a Reggio Calabria, dove supera il 100 per cento.

Analogamente, molto diverso è il livello di reddito disponibile pro capite (grafico F6), che quasi triplica passando dai circa 11 mila euro di Nuoro ai quasi 29 mila euro di Milano e anche maggiori, come noto, sono i divari nel tasso di disoccupazione giovanile, che dal 9,2 per cento di Bolzano sale fino quasi al 70 per cento a Cosenza (grafico F7).

GRAFICO F6

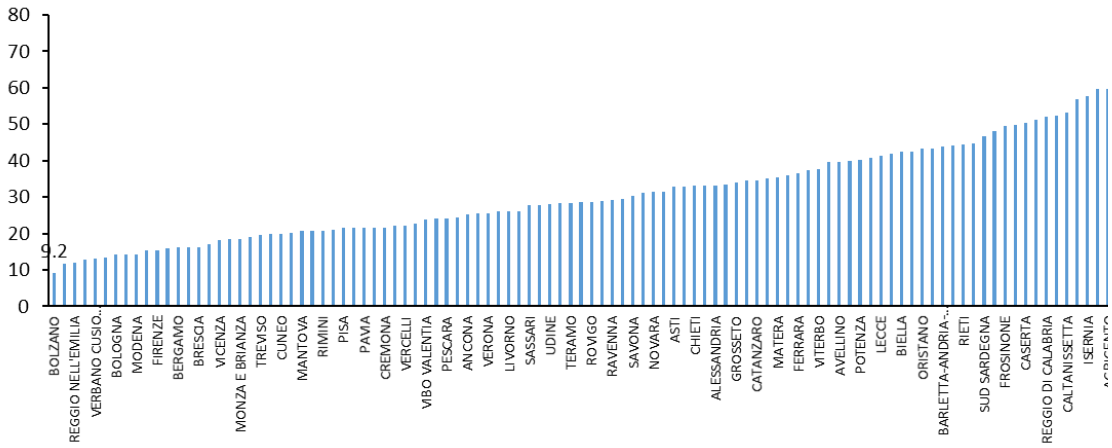
REDDITO DISPONIBILE PRO CAPITE (EURO, MEDIA 2017-2019)



Fonte: stime Prometeia

GRAFICO F7

TASSO DI DISOCCUPAZIONE 15-24 ANNI (%, 2018)

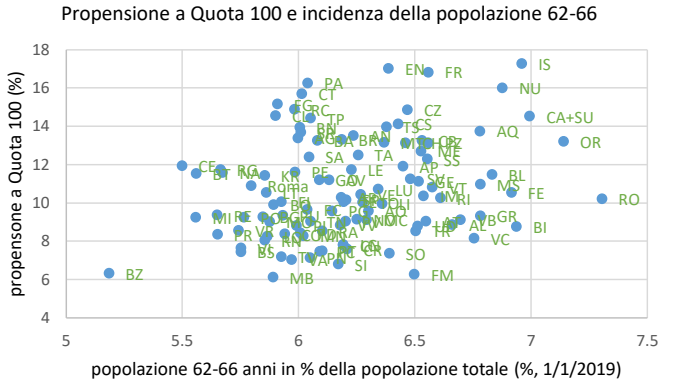


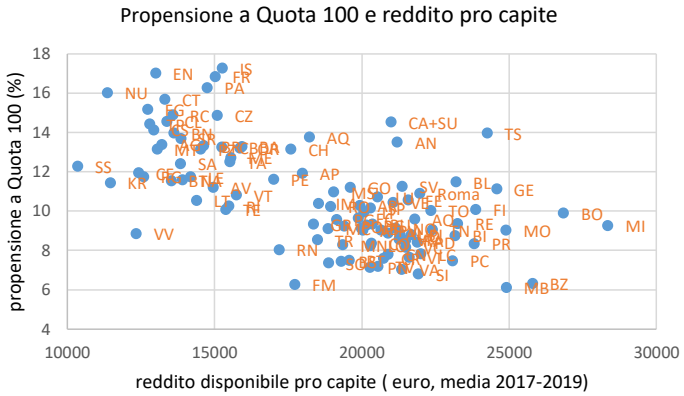
Fonte: dati Istat

I diagrammi a dispersione in grafico F8 pongono in relazione la propensione a Quota 100 con questi indicatori, e mostrano come le province non si distribuiscano in modo da individuare relazioni forti, anche se emerge una correlazione positiva con il tasso di disoccupazione giovanile e con il rapporto pensionati/occupati e negativa con reddito pro capite, tasso di attività e incidenza di pensioni di anzianità. Appare emergere in qualche grafico la presenza di raggruppamenti (*cluster*).

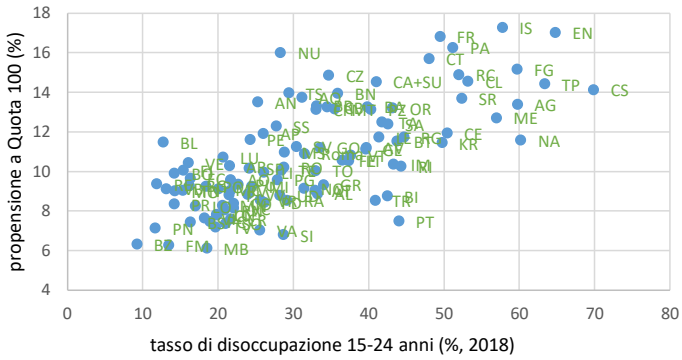
GRAFICO F8

PROPENSIONE A QUOTA 100 E ALCUNI INDICATORI*

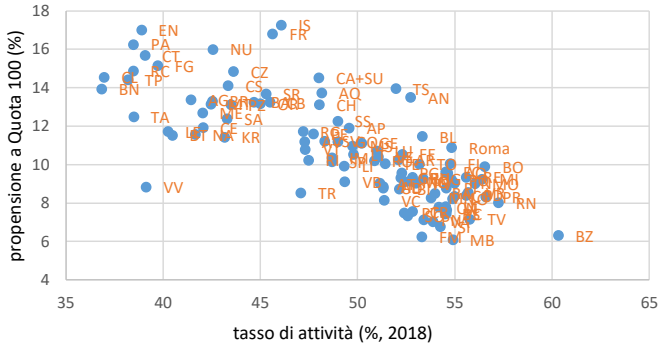




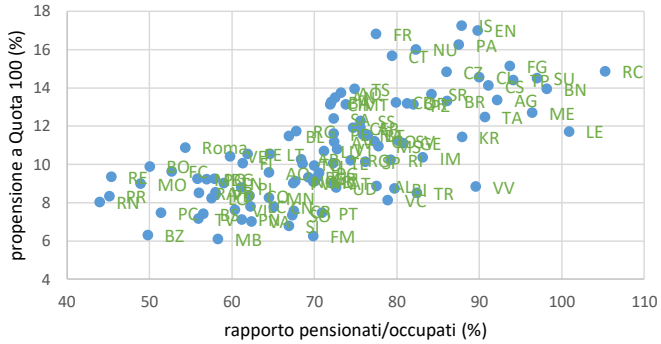
Propensione a Quota 100 e tasso di disoccupazione giovanile



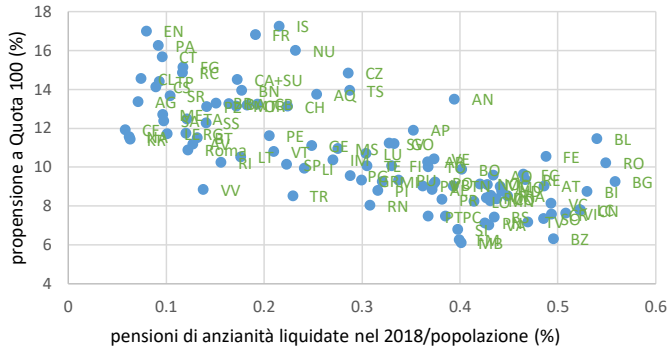
Propensione a Quota 100 e tasso di attività



Propensione a quota 100 e rapporto pensionati/occupati



Propensione a Quota 100 e pensioni di anzianità



Fonte: elaborazione Prometeia su dati INPS e ISTAT; stime Prometeia per il reddito disponibile
* Si veda la Nota 27 per le province della Sardegna

I risultati delle stime

3. Per ottenere una migliore sintesi dei dati disponibili, approfondendo alcuni spunti interpretativi preliminari suggeriti dai grafici, si è proceduto a stimare una relazione complessiva tra le adesioni a Quota 100 e questi indicatori: sono stati identificati come rilevanti il numero dei pensionati rispetto agli occupati, il reddito disponibile pro capite, il tasso di disoccupazione, il tasso di attività, l'incidenza della popolazione in fascia di età 62-66 anni rispetto al totale; mentre il tasso di disoccupazione giovanile, così come l'incidenza dei pensionamenti di anzianità non sono risultati statisticamente significativi. Inizialmente la relazione è stata stimata per l'intero territorio nazionale con i dati a livello provinciale[27]. Successivamente la relazione di interesse è stata stimata in modo distinto separando le province secondo le macroaree. Un primo risultato sulle stime condotte ha convalidato quanto già emerso dall'analisi grafica dei dati: se da un lato le macroaree geografiche sembra che contino nell'identificare dei pattern di comportamento, dall'altro, approfondendo l'analisi, emerge comunque molta eterogeneità che pone qualche dubbio sulla validità dei raggruppamenti. Prova ne sia un confronto dei risultati delle stime per macroarea. Nella stima sull'intero territorio, tutti gli indicatori utilizzati sono significativi nello spiegare la propensione al pensionamento con Quota 100. Tuttavia, quando si raggruppano le province per macroarea, la stima sulle province delle Isole continua a fornire risultati statisticamente significativi mentre la stima per le province del Sud non fornisce alcun risultato significativo. Aggregando Sud e Isole, però, si ha significatività per il reddito disponibile pro capite, il tasso di attività e il numero di pensionati rispetto agli occupati. La stima del Centro indica significatività per il reddito disponibile, il tasso di disoccupazione e il tasso di attività (in tutti i casi con elasticità superiore a quella che risulta per il totale del campione), mentre il numero di pensionati rispetto agli occupati è scarsamente significativo. La stima relativa al Nord indica una buona significatività per il reddito disponibile e il tasso di attività (entrambi con elasticità superiore al totale) ed è significativo anche il numero di pensionati rispetto agli occupati (con elasticità inferiore al totale). Tuttavia, quando consideriamo Nord-Est e Nord-Ovest separatamente vediamo di nuovo una notevole eterogeneità, e per il Nord-Ovest nessuno degli indicatori considerati risulta significativo.

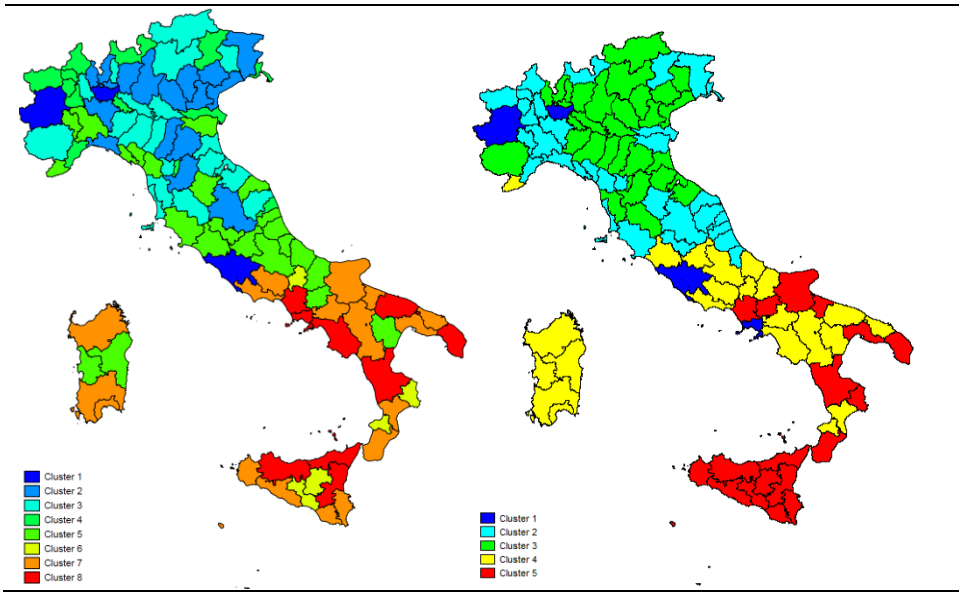
In alternativa rispetto al criterio geografico, si può procedere all'analisi statistica dei gruppi (*cluster analysis)*, affidandosi a criteri di *vicinanza statistica* tra province sulla base degli indicatori a disposizione.

Nell'individuazione del numero gruppi, è inevitabile un compromesso tra livello di dettaglio e affidabilità delle stime (che è in relazione alla numerosità campionaria all'interno di ciascun gruppo). Le metodologie statistiche utilizzate (*Wards e K-means analysis*) hanno indicato otto *cluster* come prima scelta e tre come seconda scelta. Tuttavia, poiché con otto *cluster* si riscontrano difficoltà di stima e la suddivisione in tre *cluster* risulta eccessivamente semplificatrice, abbiamo scelto di imporre una suddivisione in cinque *cluster*, più parsimoniosa ma che possa comunque cogliere la distribuzione delle province, e di condurre le stime su questa. Le mappe in grafico F9 mostrano come siano distribuite le province tra *cluster* nel caso a otto e a cinque gruppi (con gradazioni di colore per sintesi delle caratteristiche economiche): si conferma che una distinzione territoriale è presente, ma che essa non coincide con le macroaree.

[27] Poiché ci sono difformità nella definizione delle province della Sardegna tra gli indicatori economici e il numero delle domande per Quota 100, per la costruzione degli indicatori utilizzati nelle stime abbiamo scelto di aggregare le informazioni relative a Cagliari con quelle relative al Sud Sardegna. Una scelta che può togliere completezza, ma che evita probabili errori di interpretazione dovuti all'incertezza nella definizione. Le province su cui sono fatte le stime sono dunque 106.

GRAFICO F9

SUDDIVISIONE DELLE PROVINCE IN 8 E 5 CLUSTER



Fonte: elaborazione Prometeia

Considerando la classificazione a cinque, vediamo innanzi tutto che c'è un *cluster* (in blu) che raggruppa le grandi città Torino, Milano, Roma, Napoli. Gli altri quattro *cluster* tagliano sostanzialmente in due l'Italia: quasi tutto il Centro-Nord confluisce nei cluster 2 e 3 (azzurro e verde rispettivamente) mentre il Mezzogiorno nei cluster 4 e 5 (giallo e rosso). Ci sono ovviamente delle eccezioni, come ad esempio le province abruzzesi di Teramo e Pescara che sono aggregate ai cluster del Centro-Nord, nel cluster 3, e le province del Lazio, a eccezione di Roma, sono più "vicine" al Mezzogiorno che non al Centro e confluiscono nel cluster 4. Solo Sicilia e Sardegna hanno province che risultano omogeneamente rappresentate in un cluster, rispettivamente il quinto e il quarto.
Vediamo brevemente come si possano identificare i diversi *cluster* a partire dai *box plot* presentati nella grafico F10**,** una rappresentazione sintetica di come gli indicatori di riferimento si distribuiscano tra i diversi cluster: in essi viene riportato, tra il minimo e il massimo dell'indicatore, un rettangolo che indica dove si situa il 50 per cento delle osservazioni centrali (tra il primo e il terzo quartile, intorno alla mediana - indicata da una linea - e alla media - indicata da un pallino). Il posizionamento dei vari rettangoli tra indicatori può suggerire delle caratterizzazioni sintetiche di ciascun cluster.

Per il cluster 1, *Le grandi città,* le caratteristiche non consentono una lettura univoca, se non che la propensione al pensionamento con Quota 100 è appena sopra la media italiana, e con bassa variabilità tra i quartili. In tutti gli altri indicatori, infatti, si riscontra una variabilità molto alta e, di conseguenza, mediana e media hanno poca significatività. Tra Milano e Napoli il reddito disponibile pro capite varia da 29 mila a 13 mila euro, il tasso di disoccupazione dal 6,4 al 24,2 per cento; l'incidenza dei pensionati è alta a Napoli e Torino, ma bassa a Roma, la quota di popolazione tra 62 e 66 anni sul totale è alta a Torino, sopra la media italiana, ma non così nelle altre città. È possibile che le grandi città siano accomunate dalla forte presenza di settore pubblico e di servizi, fattore che potrebbe essere verificato qualora fossero disponibili le informazioni settoriali delle domande accolte.

Il cluster 2, *Benestanti, anziani, un po' in affanno,* raggruppa 32 province relativamente sparse territorialmente. Alcune province del Nord-Est (le meno ricche), la Valle d'Aosta, gran parte del Piemonte e la Liguria, l'Umbria e quasi tutte le Marche, Pescara e Teramo, sei province della Toscana. Il tasso di adesione a Quota 100 anche in questo caso è sostanzialmente in linea con la media nazionale, e gli indicatori del mercato del lavoro mostrano condizioni relativamente più favorevoli rispetto alla media del paese. La popolazione però è relativamente vecchia e, coerentemente, anche il numero di pensionati in quota degli occupati è relativamente alto.

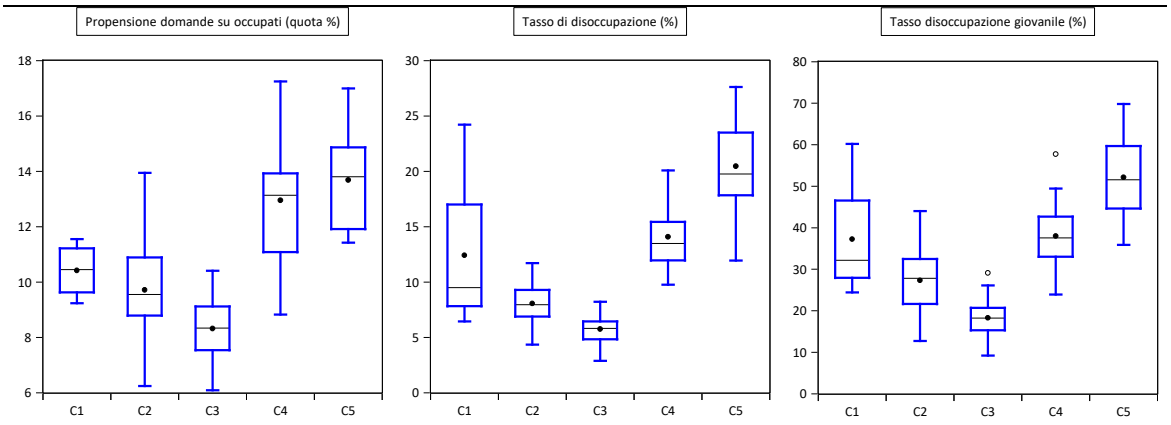
Il cluster 3, *Lavoratori, ricchi e "giovani",* contiene quasi tutte le province del Nord-Est insieme a Pisa, Firenze, Siena, Pesaro Urbino, quasi tutta la Lombardia (eccetto Sondrio e Pavia) e Cuneo. Si tratta del cluster dove tutti gli indicatori sono i "migliori". Reddito alto, tasso di partecipazione alto, tasso di disoccupazione molto sotto la media nazionale, bassa incidenza della popolazione anziana e dei pensionati. Infine, anche in termini di distribuzione il terzo cluster sembra quello favorito, evidenziando una più bassa variabilità (rettangoli più concentrati) rispetto agli altri cluster. Nonostante l'alto tasso di occupazione e il probabile alto tasso di lavoratori con carriere piene, il tasso di adesione a quota 100 è il più basso tra i cluster considerati.

Nel cluster 4, *Benessere a rischio*, che raggruppa 22 province, troviamo Imperia, le province del Centro non già considerate, la Sardegna e alcune province del Sud, tra cui quelle di Basilicata e Molise. La propensione a Quota 100 è relativamente più alta della media e gli indicatori del mercato del lavoro e il reddito indicano condizioni relativamente peggiori rispetto alla media, allontanandosi in misura abbastanza evidente dai cluster 2 e 3.

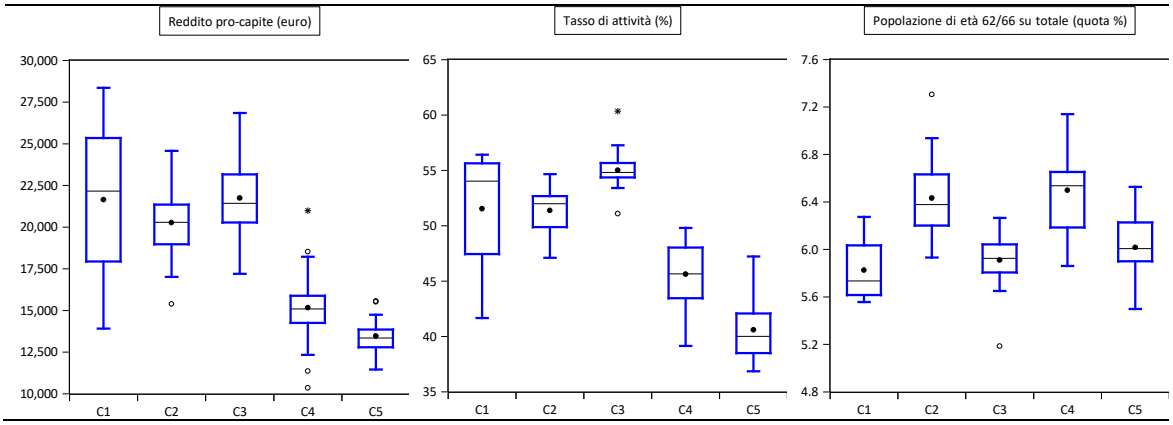
Questo peggioramento è ancora più netto nel cluster 5 ("*Poco lavoro e molte pensioni*"), dove sono rappresentate 18 province del Sud, tra cui l'intera Sicilia. Il tasso di disoccupazione medio è quasi doppio rispetto alla media nazionale e supera di circa 4 volte quello medio del cluster 3, il reddito medio pro capite circa il 60 per cento del cluster 3. La progressione tra il cluster 4 e 5 non si verifica solo per l'incidenza della popolazione tra 62-66 anni sul totale, che è relativamente più bassa e in linea con i cluster 3 e 1.

GRAFICO F10

DISTRIBUZIONE DEGLI INDICATORI NEI CINQUE CLUSTER C1, C2, C3, C4, C5



SEGUE GRAFICO F10



Nota: gli estremi inferiore e superiore del rettangolo sono rispettivamente il primo e il terzo quartile; la linea nera centrale rappresenta la mediana e il pallino nero la media. I pallini vuoti e gli asterischi sono gli outliers (probabili e certi)
Fonte: elaborazione Prometeia

Passiamo ora ai risultati delle stime. Come atteso, esse non rilevano alcuna significatività nel cluster 1, data la bassa numerosità delle osservazioni e anche per gli altri cluster sono poche le relazioni forti. La scarsa disponibilità di indicatori consente di leggere i risultati solo come prime indicazioni, che potranno essere integrate utilmente con una base informativa più completa. Un risultato che sembra abbastanza consolidato dalle stime condotte è la significatività del tasso di attività, che identifica una correlazione tra debolezza del mercato del lavoro e adesioni a Quota 100. Il segno è negativo, ovvero quanto più basso è il tasso di attività tanto più alte sono le domande. Un risultato che, sebbene atteso, mette in dubbio la possibilità di associare Quota 100 a un'accelerazione della staffetta intergenerazionale, perché è molto probabile che un tasso di attività basso implichi un mercato del lavoro poco dinamico e, di conseguenza, un turnover basso, soprattutto nell'attuale contesto di debolezza del ciclo economico.
Il reddito pro capite è significativo solo nel cluster 2. L'incidenza della popolazione 62-66 anni non conta nei cluster 2 e 3, mentre ha una correlazione positiva nei cluster 4 e 5, più significativa e con elasticità maggiore nel primo caso.
In generale, le stime per il cluster 5, ovvero nelle province accomunate dalla maggiore debolezza di reddito e di mercato del lavoro, mostrano una correlazione stretta solo con il tasso di attività e, in parte, con l'incidenza della popolazione 62-66 anni, mentre nel cluster con le condizioni economiche più favorevoli, il 3, solo il tasso di attività e l'incidenza dei pensionati sono significativi.

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

INTRODUZIONE

1. Se in materia di previdenza il 2019 è stato contrassegnato da Quota 100, sul fronte delle politiche assistenziali l'anno si è caratterizzato per l'accelerazione impressa alla lotta contro la povertà attraverso il varo del Reddito di cittadinanza (RdC). Al riguardo, la Corte ha avuto modo di rimarcare in sede di Audizione parlamentare sul d.l. 4/2019 e nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, come il nuovo istituto rappresenti un fatto di rilievo per le politiche pubbliche del nostro Paese e come sia pertanto necessario, anche in ragione delle notevoli risorse finanziarie movimentate allo scopo, seguirne con attenzione sviluppi ed impatti.

Il presente capitolo si pone, dunque, l'obiettivo di esaminare gli effetti della misura e offrire, a un anno dal suo avvio, una rilettura del percorso fin qui compiuto nel contrasto dell'esclusione sociale. Infatti, pur avendo, la Corte, giudicato lo strumento capace di segnare "un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese", aveva rimarcato come la decisione di finanziare la norma senza permanenti e corrispondenti tagli di uscite correnti meno meritevoli, fosse motivo di preoccupazione per gli equilibri di bilancio, soprattutto nel quadro dei crescenti livelli di indebitamento.

Soprattutto, e al di là dei risvolti sui saldi di finanza pubblica, la Corte aveva evidenziato una serie di potenziali criticità legate soprattutto alla configurazione "bifronte" dell'istituto; tra essi: a) il rischio che si potessero confondere, con risvolti negativi in termini di efficienza, l'obiettivo della lotta alla povertà con quello delle politiche attive per il lavoro; b) la necessità di potenziare il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, valorizzando le pregresse esperienze avviate con il Reddito di inclusione (REI) e accentuando le interazioni con il terzo settore per meglio fronteggiare gli aspetti multidimensionali del disagio sociale; c) l'importanza di riflettere su talune caratteristiche intrinseche del *design* dell'RdC (come quello della "scala di equivalenza"), potenzialmente distorsive sotto il profilo della distribuzione delle risorse. Non erano stati sottaciuti, infine, e non per ultimo, i potenziali rischi di abusi, in un contesto come quello italiano, contrassegnato da una significativa quota di economia sommersa e illegale.

Nel complesso, i dati di cui si dispone sembrano confermare le perplessità allora avanzate e spingono a riaffermare l'esigenza di affinamenti.

Il capitolo, oltre ad esplorare gli effetti dell'RdC e delle politiche assistenziali del recente passato, si propone di "guardare avanti" e offrire dati e prime osservazioni sulle direttrici prefigurate dalla legge di bilancio per il 2020 in materia di sostegno della natalità e aiuti per le disabilità e la non autosufficienza. Su tale fronte la valutazione è che la direzione sia quella giusta. Non va peraltro dimenticato come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quelle correlate alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio degli scorsi decenni un fattore che tende obiettivamente a ridurre i margini di azione. Importante è il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socio educativi per l'infanzia, un'offerta che, come si

documenta nel capitolo, tende ad essere in Italia relativamente limitata e piuttosto carente soprattutto in talune realtà territoriali.

LA SPESA NEL 2019: CONSUNTIVI E TENDENZE

2. Nel 2019 la spesa complessivamente erogata dalle Amministrazioni pubbliche per prestazioni assistenziali (in denaro e in natura) è risultata pari a 52,7 miliardi di euro (tavola 1), con un incremento annuo del 6,6 per cento (3,7 nel 2018). Le prestazioni monetarie, che rappresentano circa l'83 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 43,7 miliardi (2,4 per cento del Pil e 5,4 per cento della spesa primaria) e sono cresciute del 10,2 per cento su base annua (3,6 nel 2018). Le prestazioni sociali in natura sono ammontate a 10 miliardi (0,5 per cento del Pil e 1,1 per cento della spesa primaria), -6,8 per cento rispetto all'anno prima.

TAVOLA 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
COMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO E NATURA NEL 2019
(MILIONI DI EURO)

	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccu-pazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	TUTTE LE VOCI
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	**21.281**	**5.312**	**7.429**	**365**	**278**	**536**	**17.466**	**52.667**
Prestazioni sociali in denaro	**20.052**	**2.266**	**5.910**	**365**	**117**	**430**	**14.591**	**43.731**
pensione e assegno sociale	-	-	4.900	-	-	-	-	4.900
pensioni di guerra	85	-	170	153	-	-	-	408
prestazioni agli invalidi civili	16.862	-	294	-	-	-	-	17.156
prestazioni ai non vedenti	1.161	-	-	-	-	-	-	1.161
prestazioni ai non udenti	202	-	-	-	-	-	-	202
altri assegni e sussidi	1.742	2.266	546	212	117	430	14.591	19.904
Prestazioni sociali in natura	**1.229**	**3.046**	**1.519**	**-**	**161**	**106**	**2.875**	**8.936**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*1.030*	*922*	*976*	*-*	*157*	*66*	*2.078*	*5.229*
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*199*	*2.124*	*543*	*-*	*4*	*40*	*797*	*3.707*

Fonte: ISTAT

La tavola 1 ed il grafico 1 evidenziano come le prestazioni assistenziali in denaro consistano, fondamentalmente, di tre gruppi di erogazioni[1]: assegni e pensioni sociali, la cui spesa è pari a 4,9 miliardi, l'11 per cento del totale; prestazioni associabili allo stato di invalidità (civile, ai non vedenti, ai non udenti, di guerra) che assorbono circa 18,9 miliardi, il 43 per cento del totale; assegni e sussidi vari che assommano a 19,9 miliardi (46 per cento del totale)[2]. È immediato verificare, dal grafico, come l'introduzione del

[1] Le prestazioni assistenziali in natura consistono invece in una serie di servizi per la prevenzione e il sollievo dallo stato di bisogno. Vengono fondamentalmente erogati attraverso la rete socioassistenziale gestita dalle realtà locali (innanzitutto Comuni, ma anche Province, Unioni e Consorzi di Comuni, ASL, ecc.); esse ammontano a quasi 9 miliardi e sono per circa un terzo prodotte dal settore pubblico in via diretta e per l'altra parte offerti attraverso il mercato.

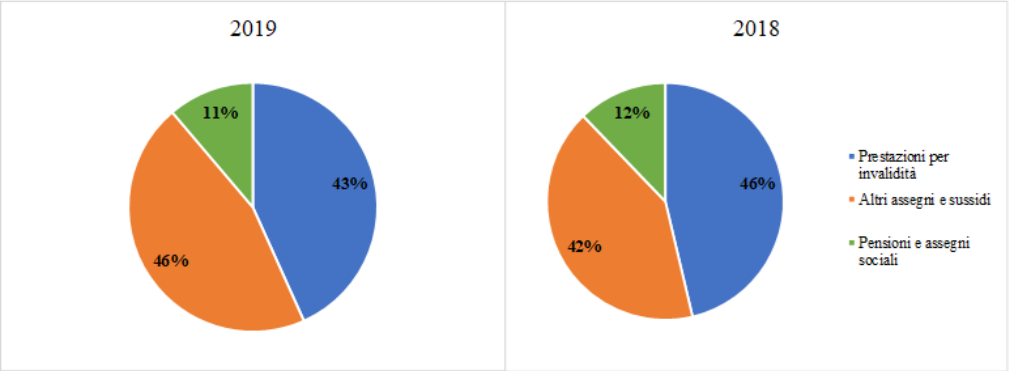
[2] L'aggregato ha assunto un peso rilevante a partire dal 2014 per l'introduzione del "*bonus* 80 euro". Il *bonus* spettava in misura piena ai lavoratori dipendenti con un reddito compreso fra 8 mila e 24 mila euro, ed è erogato in misura decrescente fino a zero per redditi compresi tra 24 e 26 mila euro; la legge di bilancio per il 2018 ha innalzato i predetti

Reddito di cittadinanza abbia determinato, nel 2019, una prevalenza della spesa destinata alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale rispetto agli altri aggregati, nonostante la crescita, anche inerziale, di questi ultimi.

Quanto alla richiamata tavola 1 è da evidenziare anche la riclassificazione operata dall'Istat con la pubblicazione, ad ottobre 2019, della nuova edizione del conto della protezione sociale: il trasferimento monetario più rilevante, ossia il "bonus 80 euro", in ragione della sua natura di prestazione di sostegno ai redditi bassi e di erogazione indipendente dalla composizione del nucleo familiare non viene più attribuito alla funzione "famiglia", ma all'"esclusione sociale non altrove classificata". L'aggregato comprende inoltre gli incrementi connessi all'erogazione e universalizzazione del REI, dal 2018 e, soprattutto, dal 2019, alla introduzione del Reddito di cittadinanza.

GRAFICO 1

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO PER TIPOLOGIA DI EVENTO, RISCHIO E BISOGNO: 2019 VS 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il grafico 2 colloca in una retrospettiva di lungo periodo le dinamiche registrate nel recente passato e più sopra descritte. Esso ben evidenzia la discontinuità registrata nel 2014 a seguito dell'erogazione del Bonus 80 euro ed evidenzia poi, sul fronte delle prestazioni in denaro, il successivo incremento sia in termini assoluti che in quota di Pil e spesa primaria delle erogazioni complessive dovuto alle maggiori risorse per il contrasto dell'esclusione sociale attraverso il Reddito di inclusione del 2017, nonché l'ulteriore discontinuità determinata nel 2019 dall'introduzione del Reddito di cittadinanza. Infine, è visibile la linea crescente che ha caratterizzato la spesa per prestazioni di invalidità connessa sia alla sua componente inerziale e sia all'aumento del numero di prestazioni che si è registrato, nel tempo (in particolare, gli assegni di accompagnamento). E' da osservare, anche per quanto si dirà nell'ultima parte del capitolo, che una quota del 5 per

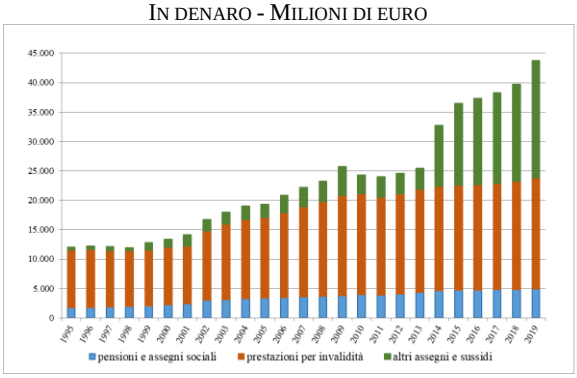
limiti rispettivamente a 24.600 e 26.600 euro. Le stime ufficiali (Relazioni tecniche del decreto-legge n. 66 del 2014 e della legge di stabilità 2015) indicano una spesa pari a 6,7 miliardi nel 2014, a 9,5 miliardi nel 2015 e 2016. I dati diffusi dal Dipartimento delle finanze (statistiche fiscali) sono in linea con le previsioni di spesa: il *bonus* spettante è stato pari a 6,1 miliardi nell'anno di imposta 2014, 9,0 miliardi nel 2015 e 9,3 miliardi nell'anno di imposta 2016 e 9,5 miliardi nell'anno di imposta 2017. Informazioni ISTAT, fornite nel corso di un Audizione parlamentare dell'ottobre 2019, cifrano il bonus del 2018 in 9,7 miliardi. Per ulteriori aspetti, quantitativi e qualitativi, riguardanti il Bonus 80 euro si rinvia all'Appendice 1 al primo capitolo. Dal 2019 l'aggregato registra la spesa sostenuta per l'erogazione dell'RdC e per la "chiusura" del soppresso REI. Le risorse iscritte a tal fine nel bilancio dello Stato ammontano, per il 2019, complessivamente a 5,9 miliardi. Per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali sostenuti dagli ambiti territoriali delle Regioni sono inoltre stanziati 347 milioni per il 2019, 587 per il 2020 e 615 milioni per il 2021.

cento delle prestazioni assistenziali in denaro – che sale al 10 per cento includendo le prestazioni in natura - è indirizzata alla funzione famiglie e minori - prevalentemente attraverso assistenza di asilo nido.

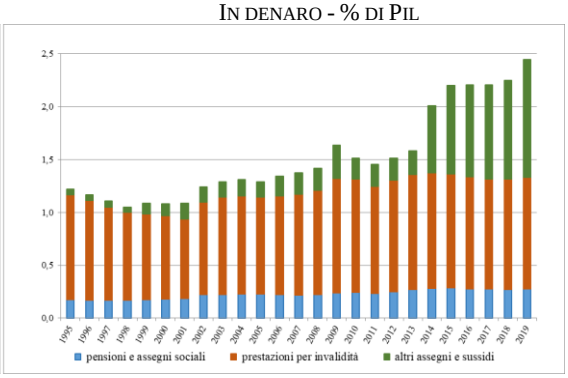
GRAFICO 2

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

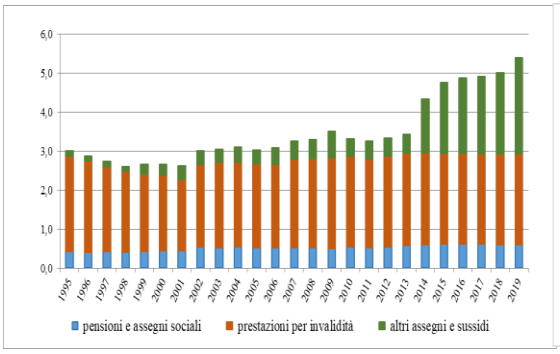
IN DENARO - MILIONI DI EURO



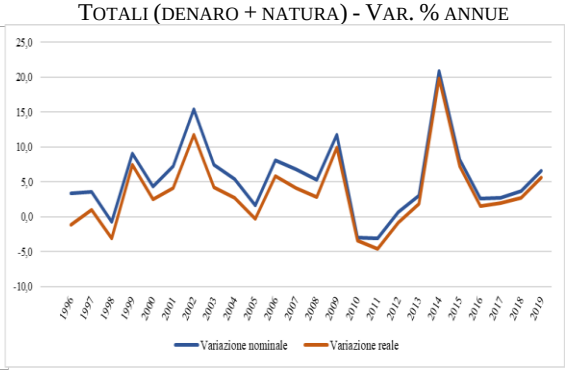
IN DENARO - % DI PIL



IN DENARO - % DI SPESA PRIMARIA



TOTALI (DENARO + NATURA) - VAR. % ANNUE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

La profondità ed estensione della crisi conosciuta dal nostro Paese ha prodotto, più che in altri paesi, una forte domanda di protezione sociale. I dati di fonte ISTAT ed Eurostat indicano che tra il 2008 e il 2018 i principali indicatori di disagio sociale sono cresciuti in misura significativa: in Italia la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta[3] è passata dal 3,6 all'8,4 per cento nel 2017; nel 2018 si è registrata la stabilizzazione sul livello massimo del 2017; la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale[4] è salita dal 25,5 al 30,0 per cento nel 2016 ed è poi scesa di 1,1 punti

[3] L'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come quel valore di spesa minima necessaria per acquisire un certo paniere di beni e servizi che garantisce uno standard di vita minimamente accettabile. Nell'ultimo Report sulla povertà, di giugno 2019, l'ISTAT stima nel 2018 in 1,8 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta (7 per cento delle famiglie italiane), corrispondenti a 5 milioni di individui (8,4 per cento del totale). Pur rimanendo ai livelli massimi dal 2005, la crescita si arresta dopo tre anni. Le famiglie in condizione di povertà relativa nel 2018 sono poco più di 3 milioni (11,8 per cento), quasi 9 milioni di persone (15 per cento del totale).
Sono considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere.
Nel 2018 tale spesa è risultata pari a 1.095,09 euro. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

[4] Rischio di povertà o di esclusione sociale (indicatore Europa 2020): percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; b) vivono in famiglie a rischio di

nel 2017 ed in misura più consistente nel 2018; quella infine delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale è cresciuta dal 7,5 al 12,1 per cento, per poi scendere al 10,1 nel 2017 e all'8,5 per cento (quindi di 1,6 punti) nel 2018. La tavola 2 evidenzia, da un lato, che gli indicatori menzionati presentano in generale un livello più basso nell'Area dell'euro, dall'altro che la crescita nella fase di crisi è stata assai meno pronunciata che in Italia (i due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 e poi al 21,5 per cento nel 2018 il primo e dal 5,9 al 5,5 per cento il secondo). Tra il 2017 e il 2018 il recupero è stato molto più significativo in Italia, a riflesso del riorientamento delle politiche contro la povertà avvenuto con il varo del REI.

TAVOLA 2

CICLO ECONOMICO E INDICATORI DI DISAGIO SOCIALE: ITALIA ED AREA DELL'EURO
(2008-2019; VALORI %)

ITALIA	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Pil reale (2007=100)	99,0	93,8	95,4	96,1	93,2	91,5	91,5	92,2	93,4	95,0	95,7	95,8
Output gap	1,4	-3,8	-1,9	-1,4	-3,1	-4,6	-4,4	-3,3	-2,0	-0,5	-0,1	-0,1
Tasso di povertà assoluta	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,4	8,4	…
Tasso di grave deprivazione materiale	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1	8,5	…
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0	28,9	27,3	…
AREA DELL'EURO												
Pil reale (2007=100)	100,4	95,9	97,9	99,6	98,7	98,5	99,8	101,9	103,9	106,5	108,6	109,8
Output gap	1,6	-3,5	-2,1	-1,1	-2,3	-3,1	-2,6	-1,8	-0,9	0,2	0,7	0,5
Tasso di grave deprivazione materiale	5,9	6	6,1	6,9	7,8	7,5	7,4	7	6,6	5,9	5,5	…
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	21,7	21,6	22,0	22,9	23,3	23,1	23,5	23,1	23,1	22,1	21,5	…

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT ed Eurostat

IL REDDITO DI CITTADINANZA UN ANNO DOPO IL VARO: UN PRIMO BILANCIO

3. Come per le misure in materia pensionistica, di cui ci si è occupati nel precedente capitolo, anche per il Reddito di cittadinanza giova innanzitutto riesaminare le valutazioni della Relazione tecnica (RT) e passare poi all'analisi dei dati disponibili.

povertà; c) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale. Il rischio povertà indica la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile. Il reddito disponibile considerato per questo indicatore rispetta la definizione Eurostat e non include l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri *fringe benefits* non-monetari e gli autoconsumi. Nel 2018 la soglia di rischio povertà (calcolata sui redditi 2017) è pari a 10.106 euro annui.

L'indicatore di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio economico: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o prestiti d'altro tipo.

Gli obiettivi

La RT sull'RdC e le stime relative a numero di beneficiari ed oneri associati si presentavano più complete e soddisfacenti in punto di contenuto informativo e chiarezza del percorso metodologico sottostante di quelle relative a Quota 100. Le stime, utilizzando un campione di 220 mila dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) a fini ISEE relative all'annualità 2017 (il 4 per cento della popolazione ISEE, pari, nel 2017, a 4,9 milioni di nuclei familiari) e considerando i principali requisiti di eleggibilità previsti dalle norme e sintetizzate nella tavola 3[5], pervenivano ai risultati riassunti nella tavola 4.

TAVOLA 3

CARATTERISTICHE ECONOMICHE PER L'ACCESSO AL REDDITO E ALLA PENSIONE DI CITTADINANZA

Parametri condizione economica	Soglie di base (euro)	Soglie effettive in base alla composizione del nucleo familiare (euro)
ISEE	9.360	valore fisso
Patrimonio immobiliare esclusa casa abitazione	30.000	valore fisso
Patrimonio mobiliare valore base	6.000	incrementabile come sotto specificato
- per ogni componente successivo al primo	+2.000	10.000
- per ogni figlio successivo al secondo		+1.000
- per ogni componente con disabilità		+5.000
- per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza		+7.500
Reddito familiare RdC	6.000	Si veda il pannello in basso
Reddito familiare RdC con affitto	9.360	
Reddito familiare PdC	7.560	
Reddito familiare PdC con affitto	9.360	
Altri requisiti in materia di possesso autoveicoli, motoveicoli o imbarcazioni da diporto		

Parametri per la determinazione della soglia di REDDITO familiare in base alla composizione del nucleo familiare		
Composizione del nucleo familiare	**Parametro**	**Limite max**
Primo componente	1	
Ulteriori componenti maggiorenni	+0,4	2,1
Ulteriori componenti minorenni	+0,2	2,1
Presenza di componenti con disabilità grave o non autosufficienza	-	2,2

Fonte: schema dei pertinenti articoli presenti nel d.l. n. 4/2019, predisposto dalla Corte dei conti

5 Il totale delle osservazioni del campione, indipendentemente dal soddisfacimento del requisito di residenza, era pari a 60 mila. Con riferimento agli stranieri extracomunitari, inoltre, il dato relativo alla tipologia del permesso di soggiorno e durata della residenza non era differenziabile sulla base della banca dati ISEE e, pertanto, la RT operava una successiva correzione per tenere conto di tale circostanza. Infine, non essendo disponibili, nel *dataset*, informazioni relative al possesso di beni durevoli, tutti gli intestatari venivano prudenzialmente inclusi nelle stime. Naturalmente la stima non considerava tutte quelle famiglie che pur essendo in possesso dei requisiti previsti per l'accesso all'RdC non avevano richiesto l'ISEE nel 2017.

In sostanza, la RT, dopo aver individuato, *prima facie*, la potenziale platea di beneficiari in 1.365.000 nuclei familiari, tenendo conto da un lato, del fatto che un certo numero di famiglie eleggibili non aveva presentato l'ISEE nel 2017, dall'altro, che il tasso di coinvolgimento effettivo delle famiglie eleggibili supera difficilmente l'85 per cento, perveniva ad una stima di prima approssimazione (pannello superiore della tavola 4) pari a 1.335.000 famiglie. Poi, l'ulteriore considerazione del requisito di residenza richiesto dalle norme per i nuclei con capofamiglia straniero, e su cui la banca dati utilizzata non presentava informazioni, portava ad abbassare a 1.248.000 il numero dei nuclei familiari stimati, atteso che il 36 per cento dei nuclei di stranieri non sarebbe stato eleggibile (87 mila su 241 mila complessivi). Pertanto, come mostra la tavola, tenuto conto delle stime circa la numerosità dei nuclei, le persone potenzialmente coinvolgibili nel programma avrebbero potuto commisurarsi a poco più di 3,5 milioni[6].

TAVOLA 4

REDDITO DI CITTADINANZA: GLI OBIETTIVI POSTI
- PLATEA DI POTENZIALI BENEFICIARI SECONDO LA RT AL D.L. 4/2019 –

TOTALE NUCLEI FAMILIARI (INCLUSI TOTALITA' STRANIERI)						
Composizione nucleo	Numero *(migliaia)*	%	Risorse *(milioni)*	%	Beneficio mensile *(euro)*	Persone *(migliaia)*
1	363	27,2	1.571	19,6	361	363
2	236	17,7	1.330	16,6	470	472
3	288	21,6	1.923	24,0	556	864
4	265	19,9	1.880	23,4	591	1.060
5 e +	183	13,7	1.324	16,5	603	1.007
TOTALE	**1.335**	100,0	**8.028**	100,0	501	3.766
CON NUCLEI DI SOLI STRANIERI ELEGGIBILI (*)						
Composizione nucleo	Numero *(migliaia)*	%	Risorse *(milioni)*	%	Beneficio mensile *(euro)*	Persone *(migliaia)*
1	339	27,2	1.465	19,6	360	339
2	221	17,7	1.241	16,6	469	441
3	269	21,6	1.795	24,0	556	808
4	248	19,9	1.755	23,4	590	991
5 e +	171	13,7	1.236	16,5	602	941
TOTALE	**1.248**	100,0	**7.493**	100,0	500	3.520

* NB: Nel pannello inferiore la distribuzione dei dati per composizione del nucleo familiare, non disponibile nella RT, viene ricavata sotto l'ipotesi che gli stranieri non eleggibili abbiano una struttura familiare uguale a quella degli stranieri eleggibili, tal che il numero complessivo dei nuclei fornito dalla RT (1.248.000 nuclei) viene riproporzionato.

Fonte: relazione tecnica al d.l. 4/2019 e elaborazioni Corte dei conti

[6] Pur se più esaustiva di quella relativa alle misure previdenziali, la RT al d.l. 4/2020 presentava comunque elementi di opacità, non consentendo di comprendere, in particolare, le ipotesi fatte circa la numerosità dei potenziali beneficiari della "pensione di cittadinanza". Considerato l'elevato numero di pensioni esistenti di importo limitato (integrate al minimo, sociali, assegni sociali, ecc.), misurabile in alcuni milioni, non si può escludere che l'espansione della platea potenziale per includere coloro i quali non avevano presentato dichiarazione ISEE nel 2017 sia sottostimata. Non si desumeva, altresì, dalle stime, quanti sono i nuclei che uscirebbero annualmente dal programma e che sarebbero immessi nel circuito lavorativo.

Quanto alla spesa, la RT teneva conto per il 2019 della partenza ritardata (ad aprile) e, per gli anni successivi, sia della periodica sospensione del beneficio[7] che del turnover dei beneficiari; quindi, sotto una serie di ipotesi tecniche[8] stimava oneri pari a 5,6 miliardi di euro nel 2019, a 7,1 nel 2020, a 7,4 nel 2021 e a 7,2 dal 2022 in poi.

Se ne può approssimativamente dedurre che secondo la RT nel 2019 dei 5,6 miliardi previsti avrebbero dovuto beneficiare per il 20 per cento i nuclei monocomponente (circa 340 mila unità con 360 euro mensili per nucleo), mentre ai nuclei più numerosi (con 5 e più componenti) sarebbe dovuto andare il 16,5 per cento delle risorse con un ammontare medio del trasferimento pari a poco più di 600 euro al mese.

I risultati

I dati ufficiali più significativi ai fini del bilancio che si intende effettuare sono quelli rilasciati dall'Inps al 7 gennaio e che riflettono dunque, di fatto, i risultati d'assieme conseguiti nel 2019.

A consuntivo, nel 2019, il numero di domande presentate è stato complessivamente pari a circa 1,65 milioni[9]. Di esse, sono state accolte poco meno di 1,1 milioni istanze mentre 456 mila sono state respinte e 88 mila risultavano ancora in lavorazione. Il tasso di accoglimento, inteso quale rapporto tra domande accolte su domande complessivamente lavorate, è risultato pari al 70 per cento. Il numero di nuclei familiari che hanno avuto accesso al beneficio corrisponde pertanto all'88 per cento della stima iniziale.

Come previsto dalle norme[10], dopo l'accoglimento della domanda e l'erogazione del beneficio possono determinarsi situazioni che comportano la decadenza del trattamento. Nel 2019 il numero complessivo di domande decadute risultava pari a 56 mila, il 5 per cento delle domande accolte[11]. Quote dei casi di decadimento pari a più del doppio della media si riscontrano in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta. Le due ragioni prevalenti di decadenza, con una incidenza per entrambe intorno al 40 per cento, sono la modifica della composizione del nucleo familiare e la variazione della situazione reddituale dello stesso. In un otto per cento dei casi la decadenza è dovuta a rinuncia esplicita.

---

[7] L'RdC ha infatti una durata massima di 18 mesi, cui segue una sospensione di un mese prima della richiesta di un eventuale rinnovo. Non è prevista sospensione per la Pensione di cittadinanza.

[8] Secondo la RT, dato lo schema disegnato, a turnover nullo gli esborsi tendono a ridursi di un dodicesimo ad anni alterni, e quindi fatta 100 la spesa del primo anno, essa si riduce a 92 il secondo anno, torna a 100 il terzo e poi ridiventa 92 il quarto e il quinto anno, e così a seguire. Legando longitudinalmente i campioni di DSU del 2016 e del 2017 ed escludendo le famiglie di soli anziani (per i beneficiari della pensione di cittadinanza il beneficio si assume indefinito) si stima un turnover piuttosto elevato, con permanenze di poco inferiori ai due terzi e si considera quindi un profilo temporale per cui fatto 100 la spesa del primo anno si passa poi a 94,8 nel secondo (il 2020), 98,1 nel terzo (il 2021) e 96 nel quarto (il 2022). La spesa a regime è stimata nel 96,4 per cento.

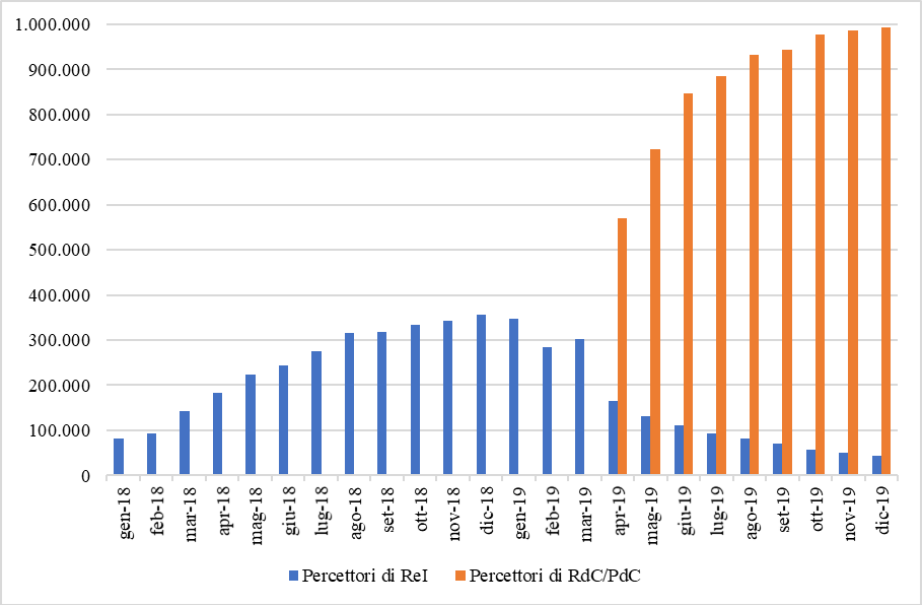
[9] Nell'ultimo Report trimestrale pubblicato dall'INPS, con dati aggiornati al 7 aprile 2020, relativo al periodo aprile 2019-marzo 2020, le domande presentate sono salite a 1,8 milioni. Dall'istituzione del beneficio le domande accolte sono 1,21 milioni; 155 mila nuclei familiari sono decaduti dal diritto. I nuclei percettori sono pertanto 1,07 milioni, di cui 948 mila titolari di Reddito di Cittadinanza, con 2,4 milioni di persone coinvolte, e 126 mila di Pensione di cittadinanza, con 142 mila persone coinvolte.

[10] Art. 7, comma 5, del d.l. n. 4/2019.

[11] Il dato aggiornato al 7 aprile 2020 registra una forte crescita delle decadenze dal diritto, che si portano a 150 mila nuclei. La causa – comunica l'INPS – è da rinvenire nella presentazione della DSU 2020. I motivi di decadenza sono – a marzo 2020 – associati a rinuncia del beneficiario (5 per cento dei nuclei), variazione della situazione reddituale del nucleo (4 per cento), variazione della composizione del nucleo ad eccezione di nascita e morte (30 per cento) e infine variazione congiunta della composizione e della situazione economica del nucleo (58 per cento).

GRAFICO 3

NUCLEI PERCETTORI DI REI E RDC/PDC - DATI MENSILI



Fonte: INPS

Prima di passare al commento di profili di maggiore dettaglio, nel grafico 3 si visualizza la dinamica mensile, a partire dagli inizi del 2018, delle erogazioni dei trattamenti a contrasto della povertà e si dà quindi conto del passaggio di testimone dal precedente strumento, il REI[12], al Reddito di cittadinanza. A fine 2019 vi erano ancora oltre 43 mila nuclei familiari che percepivano il REI; ad essi andava un assegno medio di 288 euro mensili. Gli ultimi dati relativi al mese di marzo indicano un crollo dell'80 per cento dei residui nuclei percettori di REI, che scendono a circa 12 mila.

La serie storica mensile mostra il dimezzamento del numero dei percettori del REI tra marzo e aprile 2019, proprio a motivo del transito, verosimilmente, verso il RdC. Il REI d'altra parte raggiunge a dicembre 2018 il numero massimo di beneficiari (oltre 356 mila nuclei). Il confronto di questo dato di picco con quello di beneficiari di RdC ultimo rilevato nonché con l'importo medio mensile erogato (nel mese di dicembre, 288 euro per il REI, 554 per il RdC) è l'ovvia misura di come l'innalzamento del requisito reddituale e di quello dell'ISEE si sia concretizzato in termini reali.

In occasione della pubblicazione dei primi dati di monitoraggio, ad aprile dello scorso anno, con un flusso di domande comunque già allora pari ad oltre 1 milione di nuclei, è stata resa nota anche la composizione per età dei percettori di RdC/PdC. La fascia di età prevalente era naturalmente quella compresa tra i 40 e i 67 anni (60 per cento), mentre quella fra 25 e 40 anni includeva il 22 per cento dei richiedenti. Circa il 15 per cento era assorbito da persone ultra67enni, e quindi da percettori di Pensione di cittadinanza, che costituisce componente di spesa stabile ed interamente assistenziale del beneficio.

La tavola 5 prospetta i dati relativi ai percettori effettivi di RdC e di PdC in base regionale. Spicca il dato relativo ai nuclei beneficiari nelle Regioni del Sud e Isole rispetto al totale (61 per cento). Al di fuori delle Regioni del Sud (Campania 19 per cento dei

[12] L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4/2019 stabilisce che "A decorrere dal 1° marzo 2019, il Reddito di inclusione non può essere più richiesto e a decorrere dal successivo mese di aprile non è più riconosciuto, né rinnovato…."

beneficiari rispetto al totale, Sicilia 17 per cento), elevati sono i dati relativi a Lazio e Lombardia: ciascuna Regione raggruppa un 8-9 per cento del totale dei beneficiari. E' particolare la circostanza che, in queste due Regioni, la percentuale di beneficiari di Pensione è maggiore rispetto a quella dei titolari di Reddito. Ciò non accade, o accade con minore intensità, nelle regioni del Sud dove sembra manifestarsi una maggiore sofferenza delle persone anziane. Considerando il rapporto tra nuclei beneficiari e famiglie presenti nella medesima Regione, sono rilevanti i valori di Calabria, Campania e Sicilia, dove i beneficiari di RdC/PdC rappresentano il 9 per cento delle famiglie residenti.

La tavola evidenzia anche la differenza fra gli importi medi percepiti a titolo di Reddito o di Pensione di cittadinanza. A fronte di un beneficio da RdC pari in media a 532 euro, la PdC è mediamente di 222 euro. E mentre il Reddito di cittadinanza presenta valori territorialmente diversificati, con importi tendenzialmente più elevati nelle Regioni del Sud e nelle Isole (dai 397 euro in Trentino ai 600 euro in Campania), il valore registrato per la Pensione di cittadinanza appare omogeneo nelle diverse Regioni d'Italia. La differenza tra Reddito e Pensione medi di cittadinanza si spiega considerando che le persone ultra67enni in condizioni di povertà già usufruiscono di prestazioni previdenziali (pensione, eventualmente integrata al minimo) o assistenziali (assegno sociale – anche eventualmente derivante da pensione di invalidità, oltre a eventuale assegno di accompagnamento).

TAVOLA 5

BENEFICIARI DI RDC E DI PDC E IMPORTO MEDIO MENSILE PER REGIONE

Regione	Reddito di cittadinanza			Pensione di cittadinanza			TOTALE		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	50.431	114.482	502,2	8.246	8.998	210,4	58.677	123.480	460,1
Valle d'Aosta	921	1.974	426,2	177	193	160,3	1.098	2.167	381,1
Lombardia	73.975	179.009	468,2	13.925	15.379	202,0	87.900	194.388	424,3
Trentino-Alto Adige	2.955	7.701	396,7	435	465	157,8	3.390	8.166	363,3
Veneto	24.713	58.383	450,6	6.669	7.275	188,9	31.382	65.658	393,4
Friuli-Venezia Giulia	9.518	19.422	411,0	2.001	2.183	190,5	11.519	21.605	371,2
Liguria	18.307	39.214	492,7	3.811	4.198	221,7	22.118	43.412	444,8
Emilia-Romagna	30.731	73.754	434,8	5.466	5.982	198,7	36.197	79.736	397,6
Toscana	32.419	76.482	466,1	6.038	6.736	203,9	38.457	83.218	423,2
Umbria	9.554	22.619	495,8	1.501	1.682	220,7	11.055	24.301	457,3
Marche	13.028	31.923	451,8	2.266	2.529	197,6	15.294	34.452	412,3
Lazio	80.093	187.509	515,6	12.710	14.408	235,7	92.803	201.917	476,0
Abruzzo	19.354	45.528	495,8	2.648	3.016	216,4	22.002	48.544	461,6
Molise	5.433	12.766	503,0	569	653	214,9	6.002	13.419	476,0
Campania	183.365	551.991	599,8	18.562	22.100	251,9	201.927	574.091	566,7
Puglia	85.893	227.706	537,2	9.972	11.640	235,0	95.865	239.346	505,2
Basilicata	9.221	20.997	470,7	1.126	1.275	201,2	10.347	22.272	442,0
Calabria	63.721	166.774	519,4	6.116	7.203	238,4	69.837	173.977	494,9
Sicilia	162.342	444.841	583,5	18.872	21.664	227,1	181.214	466.505	545,4
Sardegna	39.626	87.863	501,9	4.752	5.408	221,6	44.378	93.271	472,2
Italia	***915.600***	***2.370.938***	***531,7***	***125.862***	***142.987***	***222,3***	***1.041.462***	***2.513.925***	***493,4***
Nord	211.551	493.939	468,1	40.730	44.673	201,8	252.281	538.612	423,6
Centro	135.094	318.533	496,1	22.515	25.355	222,2	157.609	343.888	455,5
Sud e Isole	568.955	1.558.466	562,7	62.617	72.959	235,3	631.572	1.631.425	529,5

Fonte: INPS

Tornando a focalizzare l'attenzione su alcune delle caratteristiche anagrafiche soggettive dei titolari di RdC/PdC, la tavola 6 mostra la composizione dei beneficiari per cittadinanza o area geografica di provenienza. I dati prospettati, da qui in avanti, sono riferiti agli effettivi percettori del beneficio e cioè si intendono sempre al netto delle domande decadute.

TAVOLA 6

PERCETTORI DI RDC/PDC IN BASE ALLA CITTADINANZA O ALLA PROVENIENZA – 2019

Cittadinanza o Area geografica di provenienza	Numero nuclei	%	Persone coinvolte	%	Importo medio mensile
Reddito di Cittadinanza					
Cittadino italiano	812.705	88,8	2.065.258	87,1	537,1
Cittadino europeo	35.741	3,9	91.707	3,9	514,2
Cittadino extracomunitario*	56.140	6,1	177.789	7,5	460,2
Familiari delle precedenti categorie	11.014	1,2	36.184	1,5	497,3
Totale	**915.600**	**100,0**	**2.370.938**	**100,0**	**531,7**
Pensione di Cittadinanza					
Cittadino italiano	122.310	97,2	138.892	97,1	220,4
Cittadino europeo	1.156	0,9	1.283	0,9	296,3
Cittadino extracomunitario*	2.054	1,6	2.405	1,7	300,2
Familiari delle precedenti categorie	342	0,3	407	0,3	289,2
Totale	**125.862**	**100,0**	**142.987**	**100,0**	**222,3**
Totale					
Cittadino italiano	935.015	89,8	2.204.150	87,7	494,9
Cittadino europeo	36.897	3,5	92.990	3,7	507,2
Cittadino extracomunitario*	58.194	5,6	180.194	7,2	454,8
Familiari delle precedenti categorie	11.356	1,1	36.591	1,5	491,0
Totale	**1.041.462**	**100,0**	**2.513.925**	**100,0**	**493,4**

* in possesso di permesso di soggiorno UE.
Fonte: elaborazioni su dati INPS

Alcuni elementi risultano immediati: a) l'87 per cento delle persone coinvolte è di cittadinanza italiana con una incidenza che sale al 97 per cento nel caso della Pensione di cittadinanza (essendo la componente di immigrazione tendenzialmente di giovane età); b) circa un terzo dei cittadini non italiani è di cittadinanza europea (mentre la parte residua è costituita da extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno). La lettura dei precedenti dati di monitoraggio mostra in particolare che nel corso dell'anno la quota di cittadini europei è andata con il tempo gradualmente crescendo[13].

Quanto alla numerosità dei nuclei, informazione come tale specificamente non disponibile in relazione alla cittadinanza posseduta, si può osservare che il rapporto tra le persone coinvolte ed il numero dei nuclei indica un indice medio che per il Reddito di cittadinanza è pari a 2,5/2,6 persone per famiglia nel caso dei cittadini italiani ed europei, dato che sale a 3,2 componenti nel caso dei cittadini extracomunitari. L'indice è prossimo

[13] La tendenza si è ulteriormente rafforzata nel corso del primo trimestre 2020.

all'unità nel caso della Pensione di cittadinanza, a conferma che l'istituto va normalmente a beneficiare famiglie a componente unico.

Un aspetto di particolare rilievo, date le caratteristiche del fenomeno povertà, è quello relativo alla presenza di minori o di disabili all'interno dei nuclei beneficiari. Tale punto viene evidenziato dalla tavola 7 che presenta rispettivamente dati assoluti e relativi, in quote percentuali. Delle molte informazioni presenti, risalta il numero di nuclei con un singolo componente, che è di gran lunga superiore agli altri: 39 per cento del totale. Il dato rispecchia peraltro alcuni processi ben evidenziati dall'ISTAT da ultimo nel più recente Annuario[14]: infatti, in Italia una famiglia su 3 è composta da una sola persona.

Si decresce poi gradualmente: il 20 per cento dei beneficiari è costituito da nuclei di due componenti, il 17 di tre componenti, fino al 3,4 per cento di famiglie con sei e più componenti. Con riferimento alle famiglie più numerose è rilevante la loro incidenza rispetto al totale delle famiglie italiane con la stessa composizione numerica: il 7 per cento delle famiglie italiane con 5 componenti beneficia di RdC, la percentuale supera il 10 per cento per quelle con 6 e più componenti.

Nel 36 per cento dei nuclei beneficiari sono presenti componenti minorenni, ma la percentuale sale al 60 per cento se si escludono le famiglie unicomponente. La quasi totalità delle famiglie molto numerose, comunque, presenta minorenni all'interno del nucleo. Una famiglia su 5, inoltre, ha componenti con disabilità; il dato è omogeneo all'interno delle varie tipologie familiari, e risulta essere oltre il doppio rispetto a quello della media nazionale[15] registrata recentemente dall'ISTAT (il 9,1 per cento delle famiglie italiane presenta componenti con disabilità)[16].

TAVOLA 7

BENEFICIARI DI RDC/PDC E IMPORTO MENSILE PERCEPITO IN BASE AL NUMERO DI COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE E ALLA PRESENZA DI MINORI O DI DISABILI
VALORI ASSOLUTI

Numero componenti nucleo	Totale Nuclei familiari			Nuclei con presenza di minori			Nuclei con presenza di disabili		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
1	405.985	405.985	391,8	0	0	-	79.299	79.299	386,9
2	207.907	415.814	476,6	48.448	96.896	506,4	52.636	105.272	459,5
3	176.658	529.974	564,1	110.763	332.289	571,7	34.999	104.997	559,0
4	147.114	588.456	621,7	120.948	483.792	624,3	26.191	104.764	630,7
5	68.520	342.600	624,9	63.761	318.805	627,8	12.877	64.385	644,7
6 e più	35.278	231.096	615,7	34.031	223.438	619,7	7.870	51.969	622,3
Totale	**1.041.462**	**2.513.925**	**493,4**	**377.951**	**1.455.220**	**594,2**	**213.872**	**510.686**	**487,4**

[14] ISTAT – Annuario statistico italiano 2019, pag. 91 e seguenti.
[15] Riferita a dati 2016.
[16] ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

INDICATORI PERCENTUALI

Numero componenti nucleo	Totale Nuclei familiari			Nuclei con presenza di minori			Nuclei con presenza di disabili		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile: Rapporto totale = 1	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile: Rapporto totale = 1	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile: Rapporto totale = 1
1	39,0	16,1	0,8	-	-	-	37,1	15,5	0,8
2	20,0	16,5	1,0	12,8	6,7	0,9	24,6	20,6	0,9
3	17,0	21,1	1,1	29,3	22,8	1,0	16,4	20,6	1,1
4	14,1	23,4	1,3	32,0	33,2	1,1	12,2	20,5	1,3
5	6,6	13,6	1,3	16,9	21,9	1,1	6,0	12,6	1,3
6 e più	3,4	9,2	1,2	9,0	15,4	1,0	3,7	10,2	1,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Con riguardo agli importi mensili effettivamente percepiti, può essere utile la lettura congiunta delle tavole 7 e 8, nella quale vengono confrontati i dati relativi al beneficio medio mensile effettivamente erogato in base al numero di soli componenti adulti, con l'importo massimo teoricamente erogabile in base ai parametri fissati dalla legge. Si ricava che il beneficio medio si colloca al di sotto di quello massimo erogabile (escludendo la componente per l'affitto), in maniera crescente in relazione al numero di componenti. La lettura della tavola 10 (beneficio percepito per classe di importo) evidenzia un addensamento di ciascuna tipologia familiare nella classe di importo immediatamente precedente l'integrazione reddituale massima.

TAVOLA 8

RDC: BENEFICIO MASSIMO EROGABILE AI NUCLEI SENZA MINORI E BENEFICIO MEDIO EROGATO

Numero componenti nucleo	Beneficio massimo mensile senza affitto	Beneficio medio effettivo*	Differenza %
1 adulto	500	392	-21,6
2 adulti	700	468	-33,2
3 adulti	900	552	-38,7
4 adulti	1.050	610	-41,9
5 adulti	1.050	587	-44,1
6 e + adulti	1.050	505	-51,9

* Può includere la componente a integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione. Può includere la maggiorazione prevista per la presenza di disabili.
Fonte: INPS e d.l. n. 4/2019

Già si è osservato che, in gran parte, la Pensione di cittadinanza è corrisposta a famiglie con unico componente. E' utile chiedersi, al riguardo, se e in che misura la PdC ha effettivamente incontrato le necessità dei pensionati con disponibilità reddituali particolarmente ridotte. Sul punto giova sottolineare il miglioramento sensibile delle

condizioni economiche nel caso di soggetti di età compresa fra 67 e 70 anni sprovvisti di redditi: in tal caso, nel 2019 tali soggetti, che potevano precedentemente contare su un assegno sociale di 458 euro mensili per 13 mensilità e dunque su circa 6 mila euro annui, hanno visto un incremento di disponibilità, tramite la PdC, nell'ordine di 1.600 euro annui (27 per cento). Va altresì ricordato che nel caso di titolari di pensioni integrate al minimo, nel 2019, sempre nella fascia di età 67-70 anni - la meno tutelata - era garantito un trattamento di 513 euro mensili, per redditi personali entro i 6.669 euro annui. Tale reddito è poi integrato da una mensilità aggiuntiva, modulata in base alla categoria lavorativa e agli anni di contribuzione versata.

TAVOLA 9

TIPOLOGIA DI BENEFICIO EROGATO E REDDITI DICHIARATI

Tipologia di beneficio	Reddito di cittadinanza				Pensione di cittadinanza				Totale			
	Nuclei percettori	% su totale	Importo medio mensile	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo	Nuclei percettori	% su totale	Importo medio mensile	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo	Nuclei percettori	% su totale	Importo medio mensile	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo
Senza mutuo e senza canone	524.261	57,3	519,7	2.225	64.739	51,4	225,1	5.214	589.000	56,6	487,0	2.554
Con mutuo	17.530	1,9	619,9	3.582	379	0,3	368,4	5.537	17.909	1,7	614,4	3.624
Con canone	373.809	40,8	544,4	5.547	60.744	48,3	218,6	6.922	434.553	41,7	497,0	5.740
Totale complessivo	**915.600**	**100,0**	**531,7**	**3.607**	**125.862**	**100,0**	**222,3**	**6.039**	**1.041.462**	**100,0**	**493,4**	**3.901**

Fonte: INPS

Nel complesso si deve considerare che i requisiti per l'ottenimento della PdC sono abbastanza stringenti, se è vero che il pensionato non deve possedere altri redditi rispetto alla pensione oggetto dell'integrazione al minimo. Va in ogni caso notato che sia i titolari di pensioni integrate al minimo sia i titolari di assegno sociale senza redditi aggiuntivi possono beneficiare, al ricorrere di talune circostanze, di maggiorazioni sociali (fino ad un trattamento massimo di 650 euro per 13 mensilità a 70 anni, oltre alla cosiddetta quattordicesima a partire dai 64 anni di età[17]) che rendono le condizioni reddituali più favorevoli rispetto a quelle garantite dalla pensione di cittadinanza.

Si aggiunge che se il nucleo risiede in una abitazione in locazione o sta pagando il mutuo per l'acquisto della prima casa, la PdC consente l'erogazione di una integrazione sino a 1.800 euro annui (la cifra qui è fissa, cioè, prescinde dalla numerosità del nucleo familiare) come contributo per il canone di locazione o per il pagamento della rata mensile del mutuo. Anche in questo caso il beneficio è più simbolico che pratico, consistendo in 150 euro mensili.

Se si distingue il trattamento percepito per tipologia (Reddito/Pensione) e composizione (con o senza integrazione per l'affitto) si vede (tavola 9) che circa la metà dei beneficiari della PdC non percepisce il contributo per l'affitto (beneficio medio = 225 euro mensili) mentre l'altra metà usufruisce dell'integrazione per il canone di locazione (beneficio medio = 219 euro).

Con riferimento invece ai percettori di RdC, la tavola mostra che essi per circa il 60 per cento non percepiscono il contributo per le spese di affitto o mutuo. I redditi dichiarati dalle famiglie si attestano su un valore di circa 3.600 euro annui. La situazione connessa

[17] L'istituto è riservato ai titolari di pensioni cosiddette previdenziali, rimanendo esclusi i beneficiari di trattamenti assistenziali (assegni sociali, trattamenti agli invalidi civili).

a nuclei familiari con un reddito annuo di 3.580 euro e un debito per mutuo prima casa potrebbe essere riferita a persone che hanno di recente perso il lavoro e, dunque, la decisione di estendere anche al mutuo la componente di sostegno per l'abitazione appare da questo punto di vista condivisibile.

La situazione reddituale dei titolari di Pensione di cittadinanza risulta decisamente migliore rispetto ai beneficiari di Reddito di cittadinanza, essendo i primi, come detto, già raggiunti da altre misure assistenziali. Anche il limite reddituale per l'accesso al beneficio - più alto rispetto al Reddito di cittadinanza (7.560 euro a fronte di 6.000 euro, per una famiglia con un solo componente) - determina l'innalzamento del reddito medio dichiarato dai titolari di Pensione di cittadinanza. La più favorevole situazione retributiva di partenza è particolarmente spiccata per i titolari di Pensione di cittadinanza che non ricevono l'integrazione per l'affitto rispetto agli omologhi percettori di Reddito di cittadinanza (reddito annuo, rispettivamente, di 5.214 e di 2.225 euro).

La tavola 10 mostra il beneficio mensile suddiviso per classi di importo e per numero dei componenti il nucleo familiare (in valori assoluti e quote percentuali). I dati indicano che la metà delle famiglie con un unico componente percepisce un importo compreso tra 400 e 600 euro, prossimo al massimo consentito. Le restanti tipologie familiari, come già osservato, mostrano, in generale, un addensamento nelle classi di importo che precedono l'integrazione reddituale massima erogabile.

TAVOLA 10

BENEFICIO EROGATO PER CLASSE DI IMPORTO E NUMERO COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE
- VALORI ASSOLUTI E COMPOSIZIONE % -

Classe di importo percepito (euro)	**Numero componenti Nucleo familiare**						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6 e più**	**TOTALE**
Fino a 200,00	102.864	46.185	26.102	19.945	9.851	5.474	210.421
200,01 - 400,00	53.273	38.831	36.809	28.874	13.494	7.022	178.303
400,01 - 600,00	202.373	42.882	26.440	21.349	9.516	4.727	307.287
600,01 - 800,00	47.475	59.173	45.704	22.082	9.451	4.592	188.477
800,01 - 1.000,00	0	20.741	30.898	35.469	14.312	8.124	109.544
1.000,01 - 1.200,00	0	95	10.700	16.537	9.935	4.466	41.733
Oltre 1.200,00	0	0	5	2.858	1.961	873	5.697
Totale	**405.985**	**207.907**	**176.658**	**147.114**	**68.520**	**35.278**	**1.041.462**
COMPOSIZIONE PERCENTUALE							
Classe di importo (euro)	**Numero componenti Nucleo familiare**						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6 e più**	**TOTALE**
Fino a 200,00	25,3	22,2	14,8	13,6	14,4	15,5	20,2
200,01 - 400,00	13,1	18,7	20,8	19,6	19,7	19,9	17,1
400,01 - 600,00	49,8	20,6	15,0	14,5	13,9	13,4	29,5
600,01 - 800,00	11,7	28,5	25,9	15,0	13,8	13,0	18,1
800,01 - 1.000,00	-	10,0	17,5	24,1	20,9	23,0	10,5
1.000,01 - 1.200,00	-	0,0	6,1	11,2	14,5	12,7	4,0
Oltre 1.200,00	-	-	0,0	1,9	2,9	2,5	0,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
COMPOSIZIONE PERCENTUALE							
Classe di importo (euro)	**Numero componenti Nucleo familiare**						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6 e più**	**TOTALE**
<=200,00	48,9	21,9	12,4	9,5	4,7	2,6	**100,0**
tra 200,01 - 400,00	29,9	21,8	20,6	16,2	7,6	3,9	**100,0**
tra 400,01 - 600,00	65,9	14,0	8,6	6,9	3,1	1,5	**100,0**
tra 600,01 - 800,00	25,2	31,4	24,2	11,7	5,0	2,4	**100,0**
tra 800,01 - 1.000,00	-	18,9	28,2	32,4	13,1	7,4	**100,0**
tra 1.000,01 - 1.200,00	-	0,2	25,6	39,6	23,8	10,7	**100,0**
Oltre 1.200,01	-	-	0,1	50,2	34,4	15,3	**100,0**
TOTALE	**39,0**	**20,0**	**17,0**	**14,1**	**6,6**	**3,4**	**100,0**

Fonte: INPS

L'osservazione congiunta con la tavola 9 consente inoltre di ipotizzare, in mancanza di ulteriori dati di dettaglio, come si distribuisce il beneficio nell'ambito delle famiglie monocomponente che presentano la più volte sottolineata fortissima incidenza sul complesso dei nuclei beneficiari. Innanzitutto, si può ipotizzare che circa un terzo di queste famiglie percepisca Pensione di cittadinanza (e si tratta dunque di ultra67enni): si è visto, infatti, che il numero medio di componenti una famiglia titolare di Pensione è di 1,1 e, dunque, si può procedere all'approssimazione di inserirli nell'ambito delle famiglie unicomponente.
Sempre in un'ottica di grossolana interpretazione dei dati, i titolari di Pensione di cittadinanza possono essere collocati nelle prime due classi di importo, entro i 400 euro mensili: essi infatti, come visto, presentano condizioni reddituali di partenza più favorevoli e percepiscono in media un beneficio di 222 euro. La tavola 10 mostra che circa 250 mila famiglie uni-componente si addensano nella fascia di importo compresa fra i 400 e gli 800 euro. Considerato che l'importo massimo percepibile da tale tipologia familiare è di 500 euro, elevabili a 780 includendo l'integrazione per il pagamento dell'affitto, sembra potersi concludere che l'80 per cento di tale tipologia familiare, titolare di Reddito di cittadinanza, sia collocata nella classe di importo tra 400 e 600 euro e la restante parte nella fascia massima – tra 600 e 800 euro, inclusiva dell'integrazione per l'affitto, mostrando dunque una sofferenza reddituale particolarmente marcata.

Dopo aver fornito una dettagliata descrizione dei dati di consuntivo disponibili con riferimento all'intero 2019, è opportuno ora un breve confronto con gli obiettivi posti, anch'essi dettagliatamente ricordati all'inizio del paragrafo. Si riscontra che, in linea generale, la Relazione tecnica ha stimato con buona precisione l'ammontare medio del beneficio, in base al numero di componenti il nucleo familiare (tavola 11), dato peraltro non esplicitamente indicato ma desumibile dal rapporto tra risorse previste e numero di beneficiari. Tuttavia, un errore significativo della RT si riscontra con riguardo alla quota di nuclei con unico componente, sensibilmente sottostimata in sede di valutazioni ufficiali ex ante (oltre 10 punti percentuali in meno: 27 contro 39 per cento).

TAVOLA 11

BENEFICIO MEDIO STIMATO VS BENEFICIO EFFETTIVO

Numero componenti il Nucleo familiare	STIMA RT - ANNO 2019					RISULTATI				
	Numero Nuclei in migliaia	Distribu-zione %	Risorse in milioni	Beneficio annuo 2019	Beneficio mensile 2019	Numero Nuclei in migliaia	Distribu-zione %	Differenza % effettivi vs stimati	Beneficio mensile	Differenza % con la RT
1	339,3	27,2	1.099,0	3.238,6	359,8	406,0	39,0	+19,6	391,8	+8,9
2	220,6	17,7	930,9	4.219,6	468,8	207,9	20,0	-5,8	476,6	+1,6
3	269,2	21,6	1.346,3	5.000,6	555,6	176,7	17,0	-34,4	564,1	+1,5
4	247,7	19,9	1.316,3	5.313,5	590,4	147,1	14,1	-40,6	621,7	+5,3
5 e più	171,1	13,7	927,1	5.419,2	602,1	103,8	10,0	-39,3	621,8	+3,3
TOTALE	**1.248,0**	**100,0**	**5.619,6**	**4.502,9**	**500,3**	**1.041,5**	**100,0**	**-16,5**	**493,4**	**-1,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RT al d.l. n. 4/2019 e INPS

Confronto RdC-REI

La valutazione del Reddito di cittadinanza deve necessariamente essere anche di natura relativa, commisurata cioè agli esiti del programma preesistente: il Reddito di inclusione. I dati della tavola 12 confrontano le principali informazioni relative ai due istituti.

TAVOLA 12

RDC E REI: UN CONFRONTO DELLA DISTRIBUZIONE PER REGIONI

Regione e Area geografica	ReI gennaio - dicembre 2018[1]			RdC gennaio - dicembre 2019 [1]			ReI gennaio - dicembre 2018 Composizione % e Italia=100			RdC gennaio - dicembre 2019 Composizione % e Italia=100		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del ReI	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del RdC
Piemonte	23.891	57.839	259	58.677	123.480	460	5,2	4,4	87,4	5,6	4,9	93,2
Valle d'Aosta/Vallée d'A	418	983	237	1.098	2.167	381	0,1	0,1	80,1	0,1	0,1	77,2
Lombardia	32.646	88.779	261	87.900	194.388	424	7,1	6,7	88,0	8,4	7,7	86,0
Trentino-Alto Adige/Südt	978	2.944	284	3.390	8.166	363	0,2	0,2	95,8	0,3	0,3	73,6
Veneto	10.662	28.498	258	31.382	65.658	393	2,3	2,1	87,3	3,0	2,6	79,7
Friuli-Venezia Giulia	1.942	4.471	248	11.519	21.605	371	0,4	0,3	83,8	1,1	0,9	75,2
Liguria	7.966	18.869	252	22.118	43.412	445	1,7	1,4	85,1	2,1	1,7	90,2
Emilia-Romagna	11.171	29.391	256	36.197	79.736	398	2,4	2,2	86,6	3,5	3,2	80,6
Toscana	14.603	38.886	263	38.457	83.218	423	3,2	2,9	88,9	3,7	3,3	85,8
Umbria	4.077	11.195	270	11.055	24.301	457	0,9	0,8	91,3	1,1	1,0	92,7
Marche	5.492	14.845	261	15.294	34.452	412	1,2	1,1	88,1	1,5	1,4	83,6
Lazio	33.116	89.278	283	92.803	201.917	476	7,2	6,7	95,6	8,9	8,0	96,5
Abruzzo	8.089	20.697	267	22.002	48.544	462	1,8	1,6	90,3	2,1	1,9	93,6
Molise	2.731	7.170	272	6.002	13.419	476	0,6	0,5	92,0	0,6	0,5	96,5
Campania	107.610	351.069	328	201.927	574.091	567	23,3	26,4	110,7	19,4	22,8	114,8
Puglia	35.712	99.005	293	95.865	239.346	505	7,7	7,4	99,2	9,2	9,5	102,4
Basilicata	3.792	9.070	260	10.347	22.272	442	0,8	0,7	87,8	1,0	0,9	89,6
Calabria	30.994	87.534	288	69.837	173.977	495	6,7	6,6	97,5	6,7	6,9	100,3
Sicilia	105.388	318.793	316	181.214	466.505	545	22,8	24,0	106,7	17,4	18,6	110,5
Sardegna	20.892	50.009	260	44.378	93.271	472	4,5	3,8	87,9	4,3	3,7	95,7
Italia	**462.170**	**1.329.325**	**296**	**1.041.462**	**2.513.925**	**493**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Nord	89.674	231.774	258	252.281	538.612	424	19,4	17,4	87,3	24,2	21,4	85,9
Centro	57.288	154.204	275	157.609	343.888	456	12,4	11,6	93,0	15,1	13,7	92,3
Sud e Isole	315.208	943.347	309	631.572	1.631.425	530	68,2	71,0	104,5	60,6	64,9	107,3

[1] Nel 2018, oltre al ReI è stato corrisposto il SiA (10.798 nuclei familiari, corrispondenti a 41.901 persone e importo medio di 240 euro); a dicembre 2019, 40. 675 nuclei familiari beneficiavano del ReI.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS. Dati provvisori aggiornati al 22.1.2019 (REI) e al 7.1.2020 (RdC)

Si tratta nel complesso di 462 mila nuclei familiari per un totale di 1.329.325 persone. Circa la distribuzione territoriale si evidenzia, senza sorpresa, il notevole peso del Mezzogiorno (68 per cento in termini di nuclei e 71 per cento in termini di persone coinvolte) con Regioni come Campania e Sicilia in netta prevalenza. L'importo medio è pari a 296 euro (più alto nel Mezzogiorno e meno al Nord). Quanto alla numerosità dei nuclei familiari, circa un quarto di nuclei beneficiari è composto da una sola persona (la maggioranza) e vi sono forti addensamenti nei nuclei tra due e quattro componenti. Nel complesso in oltre il 60 per cento dei nuclei si riscontra la presenza di minori ed in circa un nucleo su cinque la presenza di disabili.

Effetti su distribuzione del reddito e indici di povertà

Il complesso delle risorse erogate ha consentito di conseguire importanti risultati sul fronte del contrasto alla povertà. Occorrerà ancora del tempo prima che l'Istat presenti i dati puntuali sull'andamento della povertà assoluta e relativa e sugli altri indicatori rilevanti ai fini della valutazione dell'estensione del disagio sociale in Italia, di cui si è dato in parte conto nei paragrafi precedenti. Tuttavia, come viene dettagliatamente spiegato nel *Focus* [IL REDDITO DI CITTADINANZA E GLI EFFETTI SULLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E LA POVERTÀ: ALCUNE PRIME VALUTAZIONI], stime effettuate con l'ausilio di modelli di microsimulazione portano a ritenere che in Italia, grazie al nuovo programma, il tasso di povertà potrebbe essere sceso, tra il 2018 e il 2019, dall'8,4 al 6,9 per cento. Inoltre, la probabilità di essere a rischio di povertà assoluta potrebbe essere passata dal 20,1 al 19,7 per cento. Risvolti importanti si sono avuti certamente anche in termini di impatto sull'intensità della povertà. Elaborazioni dettagliatamente descritte nel citato Focus, indicano infine, che risultati sensibili si sarebbero registrati anche in termini di riduzione degli indicatori di disuguaglianza della distribuzione del reddito: l'indice di Gini, che evidenzia una condizione distributivamente più equa man mano che tende verso lo zero, sarebbe sceso dal 32,5 al 31,4 per cento.

Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro

Un ultimo ma fondamentale profilo sul quale è opportuno soffermarsi, è naturalmente quello della valutazione degli effetti dell'RdC sul mercato del lavoro. Al riguardo la Corte, tanto nell'Audizione sul d.l. 4/2020 quanto nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, aveva manifestato alcune perplessità sottolineando che il RdC "configurandosi come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro) porta in sé il teorico rischio di confondere obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiedono approcci diversi" e che "appare quindi [ ] cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi". Secondo quanto comunicato dall'ANPAL Servizi, "alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono 39.760". I dati di dettaglio evidenziano che il 7,2 per cento è stato assunto "entro 30 giorni" dall'accoglimento della domanda, il 18,0 per cento "tra 31 e 90 giorni", il 28,7 per cento "tra 91 e 180 giorni", il 46,2 per cento "oltre 181 giorni".

Quanto alle caratteristiche soggettive, il 67,4 per cento dei beneficiari ha un'età inferiore ai 45 anni. Circa poi le caratteristiche dell'occupazione, il 65,2 per cento è a tempo determinato, il 19,7 per cento a tempo indeterminato, il 3,9 per cento in apprendistato. Altre informazioni riguardano il rapporto tra beneficiari e Centri per l'impiego presso i quali alla data del 31 gennaio 2020 sarebbero stati tenuti a recarsi, come previsto dalle norme, 908.198. I beneficiari effettivamente convocati entro il 31 gennaio 2020 sono stati 529.290 (58 per cento del totale) e di essi si è effettivamente presentato il 75 per cento dei convocati. A seguito dell'esame con i navigator della situazione dei beneficiari è emerso una quota di "esonerati" ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 del d.l. 4/2019 pari al 15 per cento (circa 58 mila) mentre 12 mila beneficiari sono stati rinviati ai Comuni per il Patto per l'inclusione. I soggetti segnalati all'Inps in quanto non in possesso dei requisiti necessari all'ottenimento del RdC sono stati 18.476.

Sono stati complessivamente sottoscritti 262.738 Patti di Servizio per RdC (66 per cento dei presenti alla prima convocazione) di cui all'art. 4 del d.l. 4/2019. I beneficiari convocati per un secondo appuntamento successivamente alla sottoscrizione del PdS-RdC sono stati 87.113, pari al 33 per cento di coloro che hanno sottoscritto un Patto di Servizio per RdC.

Pur considerando il notevole ritardo con il quale è partita la cosiddetta fase 2 del programma[18], e che occorrerà dunque tempo per esprimere valutazioni più significative, le evidenze ad oggi disponibili sembrano confermare le menzionate perplessità della Corte.

Soprattutto, non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell'attività dei Centri per l'impiego (CPI) ed una crescita del loro ruolo nell'ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro. I risultati di elaborazioni effettuate dalla Corte sui microdati dell'indagine sulla rilevazione delle forze di lavoro dell'Istat, dettagliatamente riportati nel Riquadro 1, evidenziano che nell'anno terminante a settembre 2019 solo il 23,5 per cento ha cercato lavoro tramite i Centri. E' una percentuale che si è dunque ridotta, essendo pari al 24,2 per cento nell'intero anno 2017 e al 23,3 per cento nel 2018. Nella ricerca del lavoro continuano ad avere un ruolo predominante, in Italia, i canali informali (costituiti da parenti, amici e conoscenti: 87,2 per cento contro l'87,9 per cento nell'intero anno 2018). In particolare, ed è questo il dato più significativo, solo poco più del 2 per cento ha trovato lavoro, tra il terzo trimestre 2018 e il terzo trimestre 2019, tramite i CPI. Non può non confermarsi, dunque, al riguardo, la valutazione già espressa: l'obiettivo del rilancio dei CPI è essenziale, ma si tratta di un obiettivo tanto meritorio quanto complesso e che richiederà tempi lunghi. Una ragione però che non deve naturalmente ridimensionare l'attenzione sui CPI e l'investimento su di essi sulla base delle migliori pratiche internazionali. Del resto, è quello della spesa per i servizi per il lavoro un ambito nel quale l'Italia investe assai poco nel confronto europeo (0,04 del Pil contro lo 0,36 della Germania e 0,25 della Francia). L'aspetto del secondo pilastro del RdC (i programmi di avvio al lavoro) e delle sue modifiche va affrontato nell'ambito dell'esame dei complessivi profili critici su cui il legislatore potrà eventualmente intervenire per affinamenti e miglioramenti. Profili ai quali conviene, conclusivamente, dedicare l'ultimo paragrafo di questa parte del capitolo prima di passare agli aspetti riguardanti la spesa dei comuni per gli asili nido ed i servizi socioeducativi.

Il RdC: alcune criticità

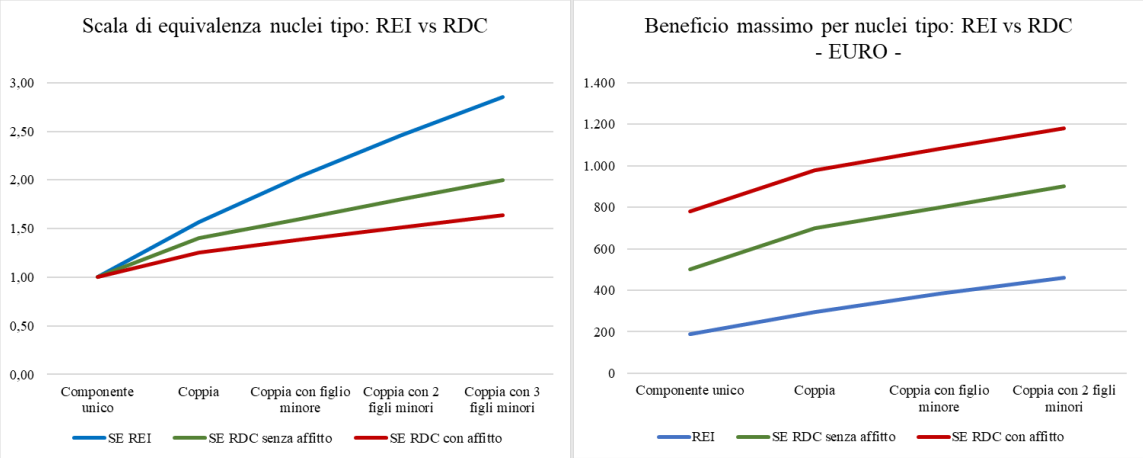
Paiono almeno quattro i fronti che meritano maggiori riflessioni e che potrebbero essere, in prospettiva, oggetto di approfondimenti ed eventuali aggiustamenti: a) la distribuzione del beneficio in rapporto alla numerosità dei nuclei familiari assistiti (ossia, detto in termini tecnici, l'inclinazione della curva della scala di equivalenza); b) il coinvolgimento nel programma di cittadini extracomunitari con un numero limitato di anni di residenza in Italia; c) l'ammontare e il tipo di supporto in presenza di soggetti, per ragioni diverse, particolarmente fragili come i disabili e le persone senza fissa dimora; d) il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione di "smistare" i nuclei che

[18] Solo in data 15 novembre 2019 l'Anpal, con la circolare n. 3 ha fornito ai Centri per l'impiego le istruzioni operative in materia di stipula del previsto Patto per il lavoro (obblighi in capo ai beneficiari, conseguenze in caso di assenza alle convocazioni o di mancata accettazione di una offerta di lavoro congrua, ecc.)

chiedono assistenza verso i due distinti percorsi (inclusione e lavoro) e la effettiva possibilità di impiego di coloro i quali risultano teoricamente abili ad esercitare attività di lavoro.

GRAFICO 4

GLI EFFETTI DELLA SCALA DI EQUIVALENZA ADOTTATA. BENEFICIO MASSIMO CONCEDIBILE: CONFRONTO TRA REI E RDC PER COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Circa il primo punto, i dati di consuntivo confermano la relativa distorsione dello strumento a favore delle famiglie monocomponente. Del resto, è questo un aspetto intrinsecamente connesso alla scala di equivalenza dell'RdC, aspetto ampiamente sottolineato e ben evidenziato dal grafico 4 nel quale si confrontano le scale del REI e del Reddito di cittadinanza sotto varie ipotesi. La scala adottata dall'RdC ha fissato il parametro massimo a 2,1 (poi elevato, in sede di conversione del d.l. 4/2019, a 2,2 in caso di presenza nel nucleo familiare di persone disabili), mentre quella del REI era pari a 2,85 - dal che deriva che il programma se da un lato assicura un trattamento massimo spettante ben superiore al (magro) REI, dall'altro, svantaggia, in termini relativi, le famiglie numerose. Incrociando le informazioni relative ai dati sul REI dell'intero 2018 e i dati a tutto il 2019 dell'RdC si vede che quest'ultimo ha effettivamente consentito, come previsto, di accrescere significativamente, più che triplicandola, la platea dei fruitori e relativamente meno l'importo del beneficio che, in media, è risultato più elevato di circa il 67 per cento rispetto a quanto offerto dal REI (tavola 12). In particolare, l'importo medio del beneficio si è infatti commisurato a poco meno di 500 euro (296 nel caso del REI), passando da circa 390 euro nel caso di nuclei con un solo componente (176 per il REI) a 615 nel caso di famiglia con 5 componenti o più (430 per il REI).

La tavola 13 mostra che mentre il REI, pur segnando progressi consistenti rispetto al SIA anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zone geografiche), non era in grado di ridurre adeguatamente il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà (nel caso di un nucleo con unico componente abitante nel Mezzogiorno con indice di situazione reddituale (ISR) nullo il REI portava il

beneficio da 80 a 187 euro in un contesto nel quale colmare per intero il *poverty gap* avrebbe richiesto ulteriori 400 euro circa), nel caso del RdC in alcuni casi si va al di sopra di tale soglia se il confronto viene operato con riferimento al Mezzogiorno[19].

TAVOLA 13

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE, LINEE DI POVERTÀ (ANNO 2018) E TRATTAMENTI PREVISTI DAL SIA, DAL REI E DALL'RDC (EURO)

Composizione nucleo familiare	**Soglie mensili di povertà assoluta**			**Spesa media delle famiglie povere[3]**			**Linea povertà relativa**	Valore massimo erogabile con ISR[4] = 0		
	NORD[1]	CENTRO[2]	MEZZO-GIORNO[2]	NORD[1]	CENTRO[2]	MEZZO-GIORNO[2]		SIA	REI	RdC[5]
Componente unico (18-59 anni)	835	761	600	678	624	477	657	80	187	780
Coppia (18-59 anni)	1.155	1.047	863	938	858	686	1.095	160	294	980
Coppia con figlio minore (4-10 anni)	1.404	1.270	1.067	1.140	1.041	848	1.456	240	382	1.080
Coppia e 2 figli minori (4-10 anni)	1.668	1.504	1.270	1.355	1.233	1.009	1.785	320	461	1.180
Coppia e 3 figli minori (2 figli 4-10 anni e un figlio 11-17 anni)	1.954	1.756	1.497	1.586	1.440	1.190	2.081	400	534	1.330

(1) Persone residenti nelle zone centrali delle Aree metropolitane.
(2) Persone residenti nelle periferie delle Aree metropolitane e nei Comuni con oltre 50 mila abitanti.
(3) Soglie mensili ridotte del valore medio dell'intensità della povertà nella ripartizione geografica considerata.
(4) Indicatore della situazione reddituale.
(5) Inclusa la componente per l'affitto.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

Un secondo aspetto critico che si è palesato è lo scarso coinvolgimento di nuclei familiari poveri con capofamiglia di cittadinanza non italiana. Come si è visto, i dati evidenziano che la quota di beneficiari stranieri extracomunitari risulta pari a poco meno del 6 per cento, quando secondo le indicazioni dell'Istat si riscontra che il 31 per cento circa di tali soggetti (27,6 considerando le famiglie miste) sono in situazione di povertà assoluta. La quota di nuclei percettori di cittadinanza non italiana è pari al 62 per cento di quanto stimato dalla RT, che indicava prudenzialmente i nuclei stranieri che avrebbero potuto beneficiare di RdC nella misura di 154 mila nuclei: al momento dunque, con circa 96 mila nuclei percettori, la copertura della stima è approssimabile in due terzi.

Un terzo aspetto riguarda il tema delle fragilità peculiari, rivenienti per esempio dalla presenza nel nucleo di persone portatrici di disabilità (elemento che anche se secondo le statistiche non sempre si associa a maggiore probabilità di essere povero assoluto si associa invece ad altri rischi di esclusione sociale in senso più ampio) o dalla capacità del programma di includere persone senza fissa dimora, soggetti nei confronti dei quali esiste un problema di rapporto tra contributo in termini di beneficio economico ed in termini di apporto al servizio abitativo[20].

[19] Nel caso di un nucleo familiare di cinque componenti del Nord, a fronte dei 1.900 euro circa che necessiterebbero per uscire dalla situazione di povertà assoluta il RdC ne eroga 1.100 (1.330 con il contributo per l'affitto) a fronte dei 534 euro che sarebbero stati erogati sotto forma di REI (e dei 400 sotto forma di SIA).
[20] Con riferimento al primo aspetto è da tener presente che circa il 20 per cento dei nuclei beneficiari dell'RdC presenta componenti con disabilità, con distribuzione più concentrata nelle famiglie uni-componente (37 per cento delle famiglie

Un ultimo punto suscettibile di significativi miglioramenti riguarda la capacità dell'amministrazione competente di scegliere il percorso più confacente per il nucleo che fa domanda. Su tale fronte sembrano riscontrarsi carenze che hanno a che fare proprio con la non chiara e immediata percezione della povertà come problema dalle sfaccettature multiple, nel quale il disagio del richiedente è sia lavorativo sia sociale in senso lato. Sotto tale aspetto non può che ribadirsi l'esigenza di un organico coinvolgimento del terzo settore e di una più intensa collaborazione tra settore pubblico ed enti del no profit.

LE POLITICHE PER L'ASSISTENZA E LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2020

4. Dopo il varo del Reddito di cittadinanza, le politiche pubbliche nel campo dell'assistenza e della protezione sociale hanno visto uno spostamento dei riflettori sul tema del sostegno alla famiglia e delle disabilità. Con la legge di bilancio 2020 sono state infatti approvate disposizioni in materia di spesa che sono destinate ad incidere sulle prestazioni sociali in denaro complessivamente considerate per quasi 900 milioni nel 2020, ed oltre 2,2 miliardi sia nel 2021 che nel 2022 (rispettivamente il 18,7, 17,5 e 15,3 per cento delle maggiori spese complessive); di esse le maggiori uscite di natura assistenziale sono in rapporto di 4 a 1 rispetto a quelle di natura previdenziale.

Nel caso dell'assistenza si è di fronte a provvedimenti annunciati come un primo passo di un complessivo disegno riformatore nel campo delle politiche per la disabilità, la famiglia e la natalità e che si ispirano alla logica delle due fasi: da un lato, sono stati istituiti fondi per alimentare politiche organiche di comparto i cui dettagli saranno definiti con disegni di legge collegati, dall'altro, sono state disposte modifiche normative dall'immediata efficacia. Rientra appieno nel primo filone il tema delle disabilità (art. 1, comma 330) per la quale è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "*Fondo per la disabilità e la non autosufficienza"* con una dotazione pari a 29 milioni di euro per il 2020 (che crescono poi a 200 nel 2021 e a 300 dal 2022)[21]. In parte diversa è stata la scelta riguardante le disposizioni a favore della famiglia (art. 1, commi da 339 a 344), che si sono sviluppate su quattro fronti:

a) sono stati in primo luogo creati i presupposti finanziari per il varo del cosiddetto *Family Act* attraverso l'istituzione del *«Fondo assegno universale e servizi alla famiglia»*, con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.244 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2022;

b) al contempo è stato disposto, con efficacia immediata, il potenziamento dell'assegno di natalità (il cosiddetto *bonus bebè)*;

---

con disabili). Un approfondimento sulle condizioni economiche delle famiglie con presenza di disabili è stato di recente predisposto dall'ISTAT (*Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, dicembre 2019). I dati – riferiti ai redditi percepiti nel 2016 - hanno evidenziato che se, da un lato, i trasferimenti monetari determinano una riduzione del rischio di povertà delle famiglie con disabili, tuttavia, dall'altro, i livelli di deprivazione materiale delle famiglie con disabili sono più alti e le risorse economiche disponibili risultano insufficienti a garantire loro uno stile di vita adeguato.

[21] La legge di bilancio ha disposto l'incremento della dotazione di altri fondi destinati alla disabilità e alla non autosufficienza: il Fondo per le non autosufficienze è incrementato di 50 milioni e presenta nel 2020 uno stanziamento iniziale di 621 milioni; il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili è incrementato di 5 milioni per l'anno 2020 (lo stanziamento iniziale del Fondo è di 71,9 milioni); il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare ("Fondo dopo di noi") è incrementato di due milioni per l'anno 2020 (con stanziamento iniziale di 58,1 milioni).

c) sono state adottate misure a rafforzamento dei congedi di paternità (con l'allungamento da 5 a 7 giorni dell'assenza dal lavoro) e volte a promuovere quindi un maggior coinvolgimento dei padri nella cura dei figli;

d) è stato infine potenziato il "bonus asili nido" già previsto dalla vigente legislazione.

Per quel che riguarda l'assegno di natalità o "bonus bebè" introdotto dalla legge di stabilità 2015), riconosciuto per ogni figlio nato o adottato nell'anno per incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, esso è stato confermato per il 2020 ed esteso a tutte le famiglie. In luogo di una barriera ISEE di 25 mila euro per il diritto a percepire un assegno di 960 euro annui (raddoppiato nel caso di ISEE fino a 7 mila euro) erogato mensilmente, è introdotta la graduazione del bonus in base alla distinzione dell'ISEE in tre fasce: l'assegno è confermato pari a 1.920 euro per le famiglie con ISEE fino a 7.000 euro; è pari a 1.440 euro per i nuclei familiari con ISEE non superiore a 40.000 euro; ammonta a 960 euro per le famiglie con ISEE superiore a 40.000 euro. E' confermato l'aumento dell'assegno del 20 per cento in caso di figlio successivo al primo. È da sottolineare come non sia stato fissato un tetto massimo di ISEE oltre il quale il bonus non viene percepito, il che conferisce allo strumento un certo grado di universalità. Agli interventi in parola è stata assicurata una copertura con la tecnica del limite di spesa, assistito, tale limite, da un meccanismo di salvaguardia. E' stato infatti stabilito che nel caso che dal previsto monitoraggio di cui si farà carico l'INPS emerga o si prevede possa emergere uno scostamento rispetto alle previsioni di spesa (348 milioni per il 2020, 410 per il 2021) saranno rideterminati, con un decreto del Ministro dell'economia di concerto con il Ministro delle pari opportunità e della famiglia, l'ammontare dell'assegno e i valori dell'ISEE.

Con il comma 343 si è intervenuti sulla legge 232/2016 con la finalità di incrementare e stabilizzare, nelle more del già menzionato riassetto complessivo del comparto, l'importo del bonus asilo, un contributo economico per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché di servizi presso la propria abitazione a favore di bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. In sostanza, con decorrenza 2020, il contributo in parola - pari a 1.500 euro su base annua erogato per 11 mensilità - viene incrementato di 1.500 euro annui per nuclei con ISEE inferiore a 25 mila euro e di 1.000 euro per nuclei con ISEE tra 25 mila e 40 mila. Anche nel caso in questione, una clausola di salvaguardia prevede che l'importo possa essere rideterminato in caso di sforamento del tetto limite di spesa posto. E' infine prevista la possibilità, dal 2022, di rideterminare l'importo del buono spettante, nel rispetto del limite di spesa programmato.

Nell'ambito delle misure sociali che mirano a sostenere categorie fragili e a basso reddito rientra infine una norma con la quale sono state innalzate le soglie di esenzione dal pagamento del canone Rai per i soggetti con età pari o superiore a 75 anni non conviventi con altri soggetti titolari di un reddito proprio e reddito non superiore a 8 mila euro a fronte dei circa 6.700 euro previsti dalle disposizioni già vigenti. La norma rafforza, pure, vincoli e sanzioni al fine di evitare abusi.

Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale. Gli sviluppi demografici costituiscono, insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo periodo. In Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa

partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate. In Italia, tra l'1/1/2019 e l'1/1/2020 la popolazione è diminuita di 116 mila unità e, cosa che qui più rileva, i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 435 mila, un minimo storico. Il tasso di fertilità, pari all'1,46 figli per donna nel 2010, è sceso a 1,29 nell'ultima rilevazione. Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'ISTAT, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna), il che evidenzia l'esistenza delle condizioni perché politiche appropriate possano avere successo.

L'analisi di confronto europeo della spesa per protezione sociale effettuata dalle Amministrazioni pubbliche evidenzia due elementi centrali: da un lato, una tendenziale maggiore quota di prodotto destinata a tali scopi dall'Italia rispetto all'Unione europea; dall'altro, una forte divergenza quanto a composizione delle erogazioni per tipologia di "rischi/fabbisogni" fronteggiati (famiglia, disoccupazione, vecchiaia, ecc.) con una quota di risorse molto elevata a favore degli anziani e una corrispondente ridotta quota a favore delle famiglie, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.
I dati più aggiornati in proposito sono relativi al 2017 e registrano come l'Italia spenda il 28,0 per cento del Pil, circa, 1,2 punti in più rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea. La spesa pro capite espressa in termini nominali e a parità di potere d'acquisto è pari in Italia a 7.916 euro contro gli 8.070 della media dell'UE a 28. La quota di tale spesa destinata alla vecchiaia è in Italia poco al di sotto del 50 per cento; quella per la famiglia supera appena il 6 per cento. Come sottolineato dal dibattito degli ultimi decenni in tema di caratteristiche dei modelli di welfare, in Italia tendono a prevalere i trasferimenti monetari rispetto agli interventi sotto forma di offerta diretta di servizi: la quota dei primi - sempre con riguardo alla spesa per le famiglie - è pari all'89,2 per cento contro il 65,9 per cento nell'Unione. Quanto alle modalità e ai vincoli posti per l'erogazione dei benefici, in Italia tende a prevalere un approccio selettivo e categoriale: il 66,4 per cento delle prestazioni a favore delle famiglie riguarda erogazioni condizionate ai mezzi (*means-tested*) una quota pari a circa il doppio rispetto a quella sostenuta nella Ue a 28. Tuttavia, data l'incidenza della spesa per pensioni, la spesa sociale complessiva risulta, in Italia, per il 91,8 per cento erogata senza prova dei mezzi (contro l'88,2 per cento nell'UE a 28).

Le misure varate con la legge 160/2019 sembrano andare, nel loro assieme, nella giusta direzione. Cionondimeno va ricordato come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre, obiettivamente, i margini di azione. Con riguardo alle misure di cui già la legge di bilancio ha definito i dettagli, appare importante il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socio educativi per l'infanzia.

Al riguardo, non vi è dubbio che i trasferimenti monetari aiutano le coppie, specie nei primi anni di vita dei propri figli; va però considerato che, in molti casi, strati significativi di popolazione a basso reddito possono già beneficiare di servizi di asilo nido a condizioni di favore o anche di gratuità. Piuttosto quello che in Italia emerge è una persistente insufficienza di offerta di servizi, dal momento che meno di un bambino su

ogni quattro che ne avrebbero diritto può oggi beneficiare di servizi socio educativi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi connessi[22]).

TAVOLA 14

ASILI NIDO[(A)]: UTENTI, SPESA DEI COMUNI E SPESA MEDIA PER UTENTE PER REGIONE
- ANNI 2017 E 2013 –

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Spesa media per utente	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Spesa media per utente	*Quota % 2017*	*Var. % 17/13*	
								Numero utenti	*Spesa media*
		2017			**2013**				
Piemonte	12.681	81.655.472	6.439	14.517	90.162.344	6.211	7,2	*-12,6*	3,7
Valle d'Aosta/Vallée	746	5.287.676	7.088	664	6.902.603	10.395	0,5	*12,3*	-31,8
Liguria	4.263	34.913.947	8.190	4.772	38.144.450	7.993	3,1	*-10,7*	2,5
Lombardia	36.122	174.662.468	4.835	41.639	195.461.847	4.694	15,4	*-13,2*	3,0
Trentino-Alto	5.086	45.995.560	9.044	5.006	41.617.984	8.314	4,1	*1,6*	8,8
Bolzano/Bozen	*1.664*	*16.193.591*	*9.732*	1.748	12.869.350	7.362	1,4	*-4,8*	32,2
Trento	*3.422*	*29.801.969*	*8.709*	3.258	28.748.634	8.824	2,6	*5,0*	-1,3
Veneto	12.315	65.753.168	5.339	13.526	70.797.517	5.234	5,8	*-9,0*	2,0
Friuli-Venezia Giulia	5.850	26.976.042	4.611	5.276	24.450.047	4.634	2,4	*10,9*	-0,5
Emilia-Romagna	26.189	176.334.197	6.733	29.007	182.834.910	6.303	15,6	*-9,7*	6,8
Toscana	17.609	96.831.100	5.499	18.231	110.548.754	6.064	8,5	*-3,4*	-9,3
Umbria	2.774	18.665.148	6.729	3.056	20.906.021	6.841	1,6	*-9,2*	-1,6
Marche	5.281	23.781.812	4.503	6.038	30.327.933	5.023	2,1	*-12,5*	-10,4
Lazio	24.750	235.267.717	9.506	25.625	247.120.847	9.644	20,8	*-3,4*	-1,4
Abruzzo	2.363	12.661.313	5.358	2.968	15.124.091	5.096	1,1	*-20,4*	5,1
Molise	757	2.055.701	2.716	599	1.636.749	2.732	0,2	*26,4*	-0,6
Campania	4.474	30.976.048	6.924	3.688	28.344.968	7.686	2,7	*21,3*	-9,9
Puglia	6.277	28.980.057	4.617	4.523	24.100.693	5.328	2,6	*38,8*	-13,3
Basilicata	838	3.437.539	4.102	849	3.742.012	4.408	0,3	*-1,3*	-6,9
Calabria	1.010	5.593.299	5.538	720	2.303.273	3.199	0,5	*40,3*	73,1
Sicilia	6.550	45.710.970	6.979	6.806	60.613.145	8.906	4,0	*-3,8*	-21,6
Sardegna	3.343	17.443.518	5.218	3.653	16.504.557	4.518	1,5	*-8,5*	15,5
ITALIA	**179.278**	**1.132.982.752**	**6.320**	**191.163**	**1.211.644.745**	**6.338**	**100,0**	*-6,2*	-0,3

(a) Sono comprese sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai Comuni per gli utenti di servizi privati. Nella definizione rientrano gli asili nido tradizionali, i micronidi, i nidi aziendali e le sezioni primavera.
(b) Bambini iscritti al 31/12/2017.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il recente aggiornamento dei dati ISTAT al 2017 (inteso come anno scolastico 2017/2018), ha evidenziato un marginale progresso su base annua (dal 24 al 24,7 per cento); tuttavia, come mostra la tavola 15 esso ha confermato una forte dispersione territoriale con un minimo dell'8,6 (era 7,6 nel 2016 e 6,2 nel 2013) per cento nei Comuni della Campania e un massimo del 47,1 per cento (44,7 nel 2016 e 31,5 nel 2013) nei Comuni della Val d'Aosta. La tavola 15 mostra che solo in quattro Regioni su 20 (e in una Provincia autonoma) si supera il 33 per cento previsto dal trattato di Barcellona quale obiettivo per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa.

Come si mostra, il citato 24,7 per cento di posti disponibili per ogni 100 bambini sotto i due anni, è costituito per 12,6 da posti a titolarità pubblica e per 12,1 da posti a titolarità privata. Anche tali percentuali sono abbastanza differenziate a livello regionale: mentre la componente pubblica è prevalente in Regioni come l'Emilia-Romagna (+27,3 per cento contro 10,9 di titolarità privata) essa è minoritaria in alcune Regioni del Sud come la Calabria (3 contro 7,2). Va osservato al tempo stesso che l'offerta a titolarità privata tende anche ad essere elevata in alcune Regioni del Nord, in un contesto di elevata offerta complessiva (per esempio Friuli-Venezia Giulia e Veneto).

[22] I servizi integrativi per la prima infanzia considerati nell'indagine Istat comprendono i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare (ad esempio i servizi di "Tagesmutter" o Nidi famiglia), gli Spazi gioco e i Centri bambini-genitori.

TAVOLA 15

TOTALE SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA[(A)] E POSTI DISPONIBILI AL 31/12/2013 E 31/12/2017 - PER REGIONE E SETTORE DEL TITOLARE –

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni			Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni			Variazioni 2017-2013		
	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale
	2017			**2013**					
Piemonte	14,5	13,1	27,5	13,3	11,8	25,1	*1,2*	*1,3*	*2,4*
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	29,1	18,0	47,1	22,1	9,4	31,5	*7,0*	*8,6*	*15,6*
Liguria	15,1	15,5	30,6	14,6	14,3	29,0	*0,5*	*1,2*	*1,6*
Lombardia	14,0	15,5	29,5	12,8	15,3	28,1	*1,2*	*0,2*	*1,4*
Trentino-Alto Adige/Südtirol	17,8	14,2	32,0	13,8	9,8	23,6	*4,0*	*4,4*	*8,4*
Bolzano/Bozen	*9,3*	*18,2*	*27,4*	*4,6*	*12,6*	*17,2*	*4,7*	*5,6*	*10,2*
Trento	*27,8*	*9,5*	*37,3*	*23,2*	*6,9*	*30,1*	*4,6*	*2,6*	*7,2*
Veneto	11,3	16,6	27,9	9,9	14,3	24,2	*1,4*	*2,3*	*3,7*
Friuli-Venezia Giulia	13,3	17,7	31,0	12,0	13,1	25,1	*1,3*	*4,6*	*5,9*
Emilia-Romagna	27,3	10,9	38,1	25,8	9,5	35,2	*1,5*	*1,4*	*2,9*
Toscana	19,9	15,1	35,0	17,5	14,6	32,0	*2,4*	*0,5*	*3,0*
Umbria	18,6	22,5	41,1	17,7	19,3	37,0	*0,9*	*3,2*	*4,1*
Marche	17,1	10,5	27,7	14,9	8,8	23,7	*2,2*	*1,7*	*4,0*
Lazio	13,9	16,9	30,8	12,7	15,2	27,9	*1,2*	*1,7*	*2,9*
Abruzzo	11,6	10,0	21,6	10,4	9,0	19,4	*1,2*	*1,0*	*2,2*
Molise	16,4	5,1	21,5	12,3	7,5	19,8	*4,1*	*-2,4*	*1,7*
Campania	4,2	4,5	8,6	2,2	3,9	6,2	*2,0*	*0,6*	*2,4*
Puglia	6,2	9,5	15,7	5,1	7,0	12,1	*1,1*	*2,5*	*3,6*
Basilicata	9,1	5,2	14,3	8,8	4,1	12,9	*0,3*	*1,1*	*1,4*
Calabria	3,0	7,2	10,1	1,8	8,8	10,6	*1,2*	*-1,6*	*-0,5*
Sicilia	6,3	3,5	9,8	6,4	4,7	11,1	*-0,1*	*-1,2*	*-1,3*
Sardegna	11,4	16,5	27,9	10,6	16,2	26,8	*0,8*	*0,3*	*1,1*
ITALIA	**12,6**	**12,1**	**24,7**	**11,4**	**11,1**	**22,5**	*1,2*	*1,0*	*2,2*

(a) Nella definizione rientrano gli asili nido tradizionali, i micronidi, le sezioni primavera e i servizi integrativi per la prima infanzia.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Vero è che in aree territoriali particolarmente disagiate e soggette a fenomeni di forte spopolamento il sostegno del reddito tramite buoni a copertura di servizi di *baby sitting* e *baby parking* finisce per essere quasi il solo strumento attraverso il quale si può concretamente sostenere la genitorialità. Tuttavia, la distribuzione territoriale dei bambini fino a tre anni per classificazione dei Comuni e macroaree geografiche evidenzia come sia intorno al 6/7 per cento la quota di potenziali fruitori di servizi socio educativi per l'infanzia che vive in realtà periferiche o ultra-periferiche (3/4 per cento nel caso di bambini stranieri).

Occorrono quindi maggiori sforzi finalizzati ad incrementare l'offerta di servizi di asili nido, il che oltre ad incentivare la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro risponde alla più complessiva esigenza di accrescere le capacità cognitive dei bambini; ciò considerato soprattutto che esse, come ben mostrato in alcune recenti ricerche specialistiche, si sviluppano in misura rilevante proprio nei primi anni di vita e crescono al crescere degli stimoli derivanti dalle attività educative.

TAVOLA 16

ASILI NIDO: UTENTI, SPESA DEI COMUNI E SPESA MEDIA PER UTENTE PER CARATTERISTICHE DI CENTRALITÀ/PERIFERICITÀ (CLASSI AREE INTERNE) DEI COMUNI
- ANNI 2017 E 2013 –

Aggregato	Utenti		Spesa dei Comuni singoli o associati		Compartecipazione degli utenti alla spesa		Spesa complessiva (pubblica e degli utenti)		Percentuale di spesa pagata dagli utenti		Spesa media per utente			
											Quota pagata dai Comuni		Quota pagata dagli utenti	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017
A - Polo	98.322	91.223	782.448.918	724.862.808	149.949.546	141.428.061	932.398.464	866.290.869	16,1	16,3	7.958	7.946	1.525	1.550
B - Polo intercomunale	8.333	7.810	50.305.580	45.936.787	15.004.978	12.771.802	65.310.558	58.708.589	23,0	21,8	6.037	5.882	1.801	1.635
C - Cintura	61.898	56.571	265.669.865	249.949.172	102.817.353	93.192.990	368.487.218	343.142.162	27,9	27,2	4.292	4.418	1.661	1.647
D - Intermedio	15.006	15.629	74.260.016	72.646.980	24.214.364	22.979.248	98.474.380	95.626.228	24,6	24,0	4.949	4.648	1.614	1.470
E - Periferico	5.033	5.584	26.842.367	27.165.687	6.806.804	7.488.111	33.649.171	34.653.798	20,2	21,6	5.333	4.865	1.352	1.341
F - Ultraperiferico	332	366	1.473.434	1.573.231	298.104	301.257	1.771.538	1.874.488	16,8	16,1	4.438	4.298	898	823
TOTALE	**188.924**	**177.183**	**1.201.000.180**	**1.122.134.665**	**299.091.149**	**278.161.469**	**1.500.091.329**	**1.400.296.134**	**19,9**	**19,9**	**6.357**	**6.333**	**1.583**	**1.570**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e Alleanza della povertà.

Per dar conto della distribuzione della spesa dei Comuni e di altri rilevanti parametri nel campo socioeducativo della prima infanzia sulla base non solo di criteri geografici ma di classificazioni in grado di cogliere le difficoltà oggettive che un Comune può riscontrare in ragione della sua centralità o perifericità, è stato utilizzato, per la tavola 16, il *dataset* micro dell'Istat con la distribuzione della spesa per singolo Comune e sono stati quindi aggregati i dati sulla base della classificazione degli enti in ragione dell'appartenenza ad una delle sei fasce previste dall'articolazione delle aree interne[23]. L'elaborazione, effettuata su un *panel* leggermente più ristretto di quello generale, perché bilanciato (nel quale cioè tutti i Comuni sono presenti sia nel 2013 sia nel 2017), evidenzia (tavola 16) come la spesa nei Comuni ultraperiferici e periferici sia pari a poco più della metà di quella realizzata dai Comuni appartenenti a Poli (4,3 contro 7,9 mila euro per utente). E', parallelamente, più bassa anche la spesa pagata dagli utenti (800 contro 1.500 euro per utente).

Come si è accennato all'inizio del capitolo, la spesa per prestazioni sociali in denaro di carattere strettamente assistenziale (diversa dalle "altre prestazioni sociali" definite nel conto delle Amministrazioni pubbliche, le quali includono anche trattamenti strettamente collegati all'assicurazione generale obbligatoria e al rapporto di lavoro) è oggi nell'ordine dei 44 miliardi. Esiste però un'altra componente, quella delle prestazioni in natura, che in ambito assistenziale ammonta a circa 9 miliardi e rappresenta una quota pari al 17 per cento della spesa complessiva. In tale ambito un ruolo molto rilevante viene esercitato dai Comuni che - oltre a ulteriori contributi economici - forniscono strutture ed erogano prestazioni socioassistenziali che raggiungono aree di utenza caratterizzate da bisogni affatto diversi: famiglie e minori, anziani, disabili, tossicodipendenze, immigrati e nomadi, persone in condizioni di povertà estrema, forte disagio sociale, comprese quelle senza fissa dimora. Le attività svolte sono numerose e complesse, fra queste: il servizio sociale professionale, finalizzato all'integrazione sociale o all'inserimento lavorativo, l'attività di assistenza domiciliare, di sostegno alla genitorialità, le attività educative, culturali, ricreative, l'erogazione di servizi di supporto (trasporto, mensa, distribuzione beni di prima necessità).

A fronte di tutto questo, la tavola 17 dà conto della limitata consistenza delle risorse (7,2 miliardi) complessivamente destinate dai Comuni agli interventi e ai servizi sociali

[23] Nel settembre 2012 è stata avviata la costruzione di una Strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne" nel cui ambito sono stati prodotti anche documenti di analisi e a sostegno dell'accordo di partenariato.

nel 2017, secondo le risultanze dell'apposita indagine recentemente rese note. Si conferma comunque da un lato una pur modesta crescita su base annua (che si inserisce nel solco di una tendenza al rialzo che si registra dal 2014) e dall'altro la marcata variabilità nelle diverse Regioni: nel 2017, a fronte di una spesa pro capite pari in media a 119 euro si registravano valori massimi di 597 euro nella Provincia autonoma di Bolzano e minimi di 22 euro in Calabria.

TAVOLA 17

SPESA[(A)] DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI PER REGIONE 2017, 2016 E 2012 – MILIONI DI EURO

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2017			2016			2012			*Variazioni % Spesa pro-capite*	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	2017/16	2017/12
Piemonte	546,6	7,6	125,0	553,4	7,8	126	570,6	8,2	130,7	*-0,8*	*-4,4*
Valle d'Aosta	26,3	0,4	208,0	28,9	0,4	228	35,3	0,5	277,1	*-8,8*	*-24,9*
Liguria	209,5	2,9	134,0	209,3	3,0	133	194,5	2,8	124,2	*0,8*	*7,9*
Lombardia	1.268,2	17,5	126,0	1.299,6	18,7	130	1.191,2	17,3	122,2	*-3,1*	*3,1*
Trentino-Alto Adige	450,2	6,2	423,0	406,2	5,7	383	268,3	3,8	259,3	*10,4*	*63,1*
Bolzano/Bozen	313,8	4,3	597,0	*270,4*	*3,8*	*517*	*134,1*	*1,9*	*264,3*	*15,5*	*125,9*
Trento [(c)]	136,3	1,9	253,0	*135,8*	*1,9*	*252*	*134,2*	*1,9*	*254,4*	*0,4*	*-0,6*
Veneto	478,7	6,6	98,0	510,9	7,2	104	540,0	7,7	110,9	*-5,8*	*-11,6*
Friuli-Venezia Giulia	347,7	4,8	286,0	355,7	5,0	292	294,3	4,2	241,3	*-2,1*	*18,5*
Emilia-Romagna	726,3	10,0	163,0	710,4	10,1	160	728,7	10,4	167,1	*1,9*	*-2,5*
Toscana	489,3	6,8	131,0	469,2	6,6	125	491,8	7,0	133,6	*4,8*	*-1,9*
Umbria	78,2	1,1	88,0	75,4	1,1	85	78,6	1,1	88,8	*3,5*	*-0,9*
Marche	156,3	2,2	102,0	150,5	2,1	98	167,2	2,4	108,3	*4,1*	*-5,8*
Lazio	855,4	11,8	145,0	751,1	10,6	127	944,0	13,5	170,7	*14,2*	*-15,1*
Abruzzo	94,8	1,3	72,0	88,6	1,3	67	80,0	1,1	61,1	*7,5*	*17,8*
Molise	18,1	0,3	58,0	17,4	0,2	56	13,1	0,2	41,9	*3,6*	*38,4*
Campania	327,9	4,5	56,0	288,3	4,1	49	268,9	3,9	46,6	*14,3*	*20,2*
Puglia	287,5	4,0	71,0	276,7	3,9	68	268,1	3,8	66,2	*4,4*	*7,3*
Basilicata	36,7	0,5	64,0	34,3	0,5	60	38,3	0,5	66,4	*6,7*	*-3,6*
Calabria	43,3	0,6	22,0	43,7	0,6	22	48,3	0,7	24,6	*0,0*	*-10,6*
Sicilia	414,3	5,7	82,0	397,5	5,6	78	384,5	5,5	76,9	*5,1*	*6,6*
Sardegna	378,8	5,2	229,0	389,4	5,5	235	376,8	5,4	229,9	*-2,6*	*-0,4*
ITALIA	**7.233,9**	**100,0**	**119,0**	**7.056,4**	**100,0**	**116**	**6.982,4**	**100,0**	**117,3**	***2,6***	***1,4***

[(a)] Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2015 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di Comuni e associazioni di Comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

[(b)] Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica.

[(c)] Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i Comuni e le comunità di valle - enti pubblici attivati a seguito della riforma dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge provinciale 3/2006 - attraverso le quali i Comuni svolgono in forma associata le funzioni socio-assistenziali a essi attribuite. Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia autonoma di Trento, attraverso un apposito fondo socio-assistenziale integrato da un finanziamento regionale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

La successiva tavola 18 mostra l'ulteriore crescita dei principali indicatori di variabilità: la deviazione standard, che era passata, tra il 2012 e il 2016, da 81 a 121 euro (a fronte di una media pro capite passata da 139 a 154) è aumentata a 134 euro. Lo scarto tra valore massimo e minimo, che era pari a 495 euro nel 2016 (253 nel 2012) ha raggiunto i 575 euro.

TAVOLA 18

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE: INDICATORI DI DISPERSIONE (2017, 2016, 2012 - EURO)

	2017	**2016**	**2012**	*Differenza 2017/16*	*Differenza 2017/12*
Media semplice	161	154	139	*6*	*21*
Media ponderata	119	116	117	*3*	*2*
Minimo (Calabria)	22	22	25	*0*	*-3*
Massimo (Bolzano)	597	517	277	*80*	*320*
Max - Min	575	495	253	*80*	*323*
Deviazione *standard*	134	121	81	*14*	*53*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

TAVOLA 19

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA E PER REGIONE (2017 – VALORI PRO-CAPITE IN EURO)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Area di utenza							
	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multiutenza	**Totale**
Piemonte	167	3.722	-	82	62	19	10	125
Valle d'Aosta	170	101	-	647	-	10	2	208
Liguria	243	3.161	1	82	34	22	8	134
Lombardia	168	5.095	-	82	36	11	7	126
Trentino-Alto Adige	387	13.901	3	873	31	35	13	423
Bolzano/Bozen	468	16.744	6	1.621	60	31	-	597
Trento	301	11.097	-	218	2	39	25	253
Veneto	112	3.474	1	86	27	11	8	98
Friuli-Venezia Giulia	211	10.055	-	265	250	71	17	286
Emilia-Romagna	282	4.193	1	86	96	15	13	163
Toscana	184	3.040	-	119	47	15	8	131
Umbria	157	1.638	1	43	49	9	5	88
Marche	121	4.019	-	46	49	9	13	102
Lazio	217	3.567	1	97	64	20	4	145
Abruzzo	88	2.812	-	40	17	6	2	72
Molise	51	1.317	-	40	157	7	8	58
Campania	54	1.030	-	63	28	4	3	56
Puglia	80	1.005	-	53	111	10	4	71
Basilicata	60	1.455	1	47	184	6	2	64
Calabria	20	379	-	17	63	3	1	22
Sicilia	77	1.813	-	47	340	7	2	82
Sardegna	134	9.278	1	150	147	52	7	229
ITALIA	**141**	**3.140**	**-**	**95**	**68**	**14**	**7**	**119**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

La tavola 19 evidenzia infine, per il solo 2017, la composizione della spesa sociale pro capite dei Comuni per area di utenza e per Regione identificando tipologie di rischio/bisogno che l'intervento intende coprire/soddisfare: famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscellanea. La maggior parte è diretta al sostegno di famiglie e minori (38,2 per cento, per complessivi 2,7 miliardi), una quota pari al 25,9 per cento (1,9 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 17,9 per cento

mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,4 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di cittadini adulti (534 milioni).

CONCLUSIONI

5. Nel 2019 la spesa per l'assistenza (sia per prestazioni in denaro che in natura) è stata pari a circa 53 miliardi, in crescita del 6,6 per cento su base annua (+3,7 nel 2018). Le prestazioni in denaro, che rappresentano l'80 per cento dell'aggregato, si sono ragguagliate in quasi 44 miliardi e sono aumentate del 10,2 per cento (3,6 nel 2018). In rapporto al prodotto e alla spesa pubblica al netto degli interessi, la spesa complessiva per l'assistenza rappresenta il 3 per cento (2,4 in denaro e 0,6 in natura) e il 6,5 (5,4 in denaro e 1,1 in natura) rispettivamente. Nell'ultimo lustro la crescita è apparsa molto significativa e ha trovato fattori di propulsione, da un lato, nei programmi di contrasto del disagio socioeconomico, dall'altro, sin dal 2014, nell'erogazione del cosiddetto "bonus 80 euro" per i lavoratori dipendenti a reddito basso/medio-basso.

Nell'ambito della spesa in denaro ha, naturalmente, assunto particolare rilievo, quantitativo e qualitativo, quella destinata al Reddito di cittadinanza, che, a un anno di distanza dall'approvazione, si conferma uno strumento in grado di fornire un buon contributo al contrasto della povertà assoluta. Secondo esercizi di cui si dà conto nel capitolo e, con dettagli tecnici, in un *Focus* dedicato, grazie all'RdC il tasso di povertà assoluta potrebbe essersi abbassato di 1,5 punti (dall'8,4 al 6,9 per cento). Effetti sarebbero stati registrati anche in termini di distribuzione del reddito: l'indice di Gini, che ne misura il grado di concentrazione, dovrebbe essersi ridotto al 31,4 per cento, dal 32,5 nel 2018.

Tuttavia, si è argomentato nel capitolo, la valutazione degli esiti dell'RdC deve tenere conto di più profili; tra essi: la numerosità dei soggetti coinvolti e meritevoli di aiuto (*take up rate*); b) le loro caratteristiche, e dunque la corrispondenza tra fabbisogni effettivi e fabbisogni soddisfatti; c) l'efficacia nell'orientare al lavoro un numero sufficiente dei soggetti individuati come abili. Con riferimento ai dati relativi a tutto il 2019 i nuclei familiari raggiunti dal programma sono stati 1.041.000 (compresi i beneficiati di Pensione di cittadinanza) con il coinvolgimento di poco più di 2,5 milioni di persone. Si tratta di nuclei che vivono prevalentemente nel Mezzogiorno (60,6 per cento), che sono per il 36 per cento monocomponente e che per l'88 per cento hanno un capofamiglia con cittadinanza italiana. Si registra la presenza di minorenni nel 36 per cento delle famiglie beneficiarie, mentre nel 21 per cento dei nuclei familiari sono presenti persone disabili. L'importo medio del beneficio economico erogato dal programma è pari a 493 euro mensili (532 euro per il Reddito di cittadinanza, 222 per la Pensione di cittadinanza); quello delle famiglie monocomponenti ammontava a 392 euro e quello delle famiglie con 5 componenti a 625 euro mensili. I risultati in termini di nuclei familiari coinvolti sono al di sotto delle stime, le quali, nelle valutazioni ufficiali per il 2019 contemplavano 1.248.000 famiglie e circa 3,5 milioni di persone da sostenere.

Quanto agli aspetti più qualitativi, e quindi con riferimento al disegno e alle caratteristiche del programma, molti sono i punti di possibile miglioramento suggeriti dall'esperienza maturata. L'ammontare di risorse appare sbilanciato a danno dei nuclei numerosi e con la presenza di minori e disabili. Non vi è un tasso di coinvolgimento delle famiglie con cittadinanza diversa da quella italiana proporzionato alla diffusione della povertà in tali segmenti di popolazione. Il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, rispetto a

quello dei Centri per l'impiego, può molto crescere. Maggiore dovrebbe e potrebbe essere il coinvolgimento, nella gestione del problema, del terzo settore. Sono tematiche che andranno affrontate tenendo anche conto del nuovo contesto economico e sociale creato dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. In tale quadro andranno probabilmente meglio tarati alcuni aspetti, garantendo anche un adeguato coordinamento tra RdC e talune delle misure varate a contrasto delle difficoltà economiche generate dalla crisi sanitaria a partire dall'istituzione, di cui all'art. 44 del d.l. 18/2020, del Fondo per il reddito di ultima istanza. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di contrasto temporaneo di situazioni di disagio economico, come quelle conseguenti all'emergenza in corso, resta cruciale la possibilità che l'ISEE, l'indicatore che misura la situazione economica del nucleo familiare, sia rapidamente aggiornabile, sì da essere in grado, come amministrazione, di fotografare l'effettivo stato di bisogno delle famiglie che lo producono. Con riferimento a tale strumento, si deve comunque confermare il giudizio positivo circa il contributo che l'RdC ha dato nel far crescere la consapevolezza dell'importanza, se non la cultura, della "prova dei mezzi" da porre alla base dell'erogazione di alcune tipologie di spesa pubblica. Al riguardo si osservava nel *Rapporto 2019* che l'occasione dell'RdC sarebbe stata "propizia per far fare un salto di qualità all'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle DSU e dell'ISEE, strumento che se negli ultimi anni ha registrato notevoli miglioramenti resta probabilmente lontano dal rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali". E' prematuro poter dire di averla colta, ma è positivo l'avvio, su tale fronte, dell'ISEE precompilato.

Per quel che riguarda il secondo pilastro dell'RdC, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati appaiono al momento largamente insoddisfacenti e confermano le perplessità avanzate dalla Corte al suo avvio. I dati a disposizione, comunicati dall'ANPAL Servizi, dicono che alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono circa 40 mila. Soprattutto, non si intravvedono segni di un possibile maggiore dinamismo dei Centri per l'impiego rispetto al passato. Elaborazioni della Corte sui microdati delle rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro (situazione di fine settembre 2019) confermano la persistenza delle caratteristiche deficitarie dei CPI: a) resta modesta, pari al 23,5 per cento, la quota di persone che, nell'anno terminante a settembre, hanno cercato il lavoro tramite i Centri (era pari al 24,2 per cento nel 2017 e al 23,3 per cento a fine 2018); b) risulta estremamente limitata, pari al 2,2 per cento, la quota di persone che hanno trovato lavoro tramite i CPI (2,7 per cento nel 2017 e poco meno del 2 per cento nel 2018); c) si conferma predominante il ruolo dei canali informali (parenti, amici e conoscenti) nella ricerca del lavoro (l'87,2 per cento, contro l'87,9 per cento nel 2018). Sono dati che mostrano come permangano elevati gli spazi di miglioramento che l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e che la sfida del rilancio del ruolo dei Centri per l'impiego resta tutta da affrontare e da vincere.

Le politiche per l'assistenza dopo il varo dell'RdC si sono orientate, con la legge di bilancio per il 2020, verso il sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Si tratta di un orientamento condivisibile, in un contesto in cui l'Italia presenta ritardi. Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale, e quelle varate con la legge 160/2019 sembrano andare dunque, nel loro assieme, nella giusta direzione tenuto conto che gli sviluppi demografici costituiscono,

insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo periodo e che in Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate. In Italia, tra l'1/1/2019 e l'1/1/2020 la popolazione è diminuita di 116 mila unità e, cosa che qui più rileva, i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 435 mila, un minimo storico. Il tasso di fertilità, pari a 1,46 figli per donna nel 2010, è sceso a 1,29 nell'ultima rilevazione. Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'ISTAT, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna).

Se la direzione è quella giusta non va d'altra parte dimenticato come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre, obiettivamente, i margini di azione. E' importante il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socioeducativi per l'infanzia, una offerta che, come viene mostrata nel capitolo, tende ad essere in Italia relativamente limitata e piuttosto carente soprattutto in talune realtà territoriali.

RIQUADRO 1 - AZIONI DI RICERCA DEL LAVORO E RUOLO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO. QUALI CAMBIAMENTI CON IL REDDITO DI CITTADINANZA?

Nel presente Riquadro si aggiornano le informazioni riguardanti alcuni aspetti del ruolo dei Centri per l'Impiego (CPI)[1] già posti in evidenza nel Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica. L'aggiornamento è possibile grazie all'estrazione delle informazioni rilevanti dal dataset micro della "Rilevazione sulle forze di lavoro", effettuata a cadenza trimestrale dall'Istat. Nello specifico l'attenzione si è concentrata sulle azioni di ricerca del lavoro con l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche demografiche e socioeconomiche degli individui coinvolti e con il precipuo interesse a verificare se e in che misura possono apprezzarsi variazioni significative dopo il varo del Reddito di cittadinanza e dell'azione di rilancio dei CPI.

TAVOLA RQ1.1

AZIONI DI RICERCA INTRAPRESE DALLE PERSONE IN CERCA DI LAVORO NELL'ULTIMO MESE
RILEVAZIONE DI SETTEMBRE 2019

VALORI ASSOLUTI (in migliaia)	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti, amici e conoscenti	Inviato CV	Internet	Risposto o messo inserzioni sui giornali	Annunci sui giornali	Colloquio di lavoro	Domanda di concorso	Prove di concorso	Altro
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
Nord	215	170	612	536	482	251	144	194	24	4	33
Centro	124	67	400	345	320	121	74	138	11	8	6
Mezzogiorno	247	91	1.159	826	669	271	181	292	67	34	18
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
Maschi	321	173	1.171	901	746	325	209	356	49	27	40
Femmine	264	155	1.000	806	725	318	190	268	53	20	18
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
15 - 34 anni	256	157	967	843	778	263	173	345	75	30	20
35 - 49 anni	210	112	784	579	490	256	154	167	22	11	17
50 e oltre	119	59	420	286	204	125	72	111	4	6	20
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
Italiani	479	292	1.776	1.461	1.291	516	330	519	97	43	49
Stranieri	107	35	395	246	181	127	69	104	5	4	8
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**58**
<= Licenza media	245	102	1.006	625	465	276	169	225	11	10	20
Diploma	262	182	939	836	760	296	173	290	50	16	29
Laurea	78	43	225	245	246	72	57	108	41	20	9

VALORI PERCENTUALI (in migliaia)	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti, amici e conoscenti	Inviato CV	Internet	Risposto o messo inserzioni sui giornali	Annunci sui giornali	Colloquio di lavoro	Domanda di concorso	Prove di concorso	Altro
Totale	**23,5**	**13,2**	**87,2**	**68,5**	**59,1**	**25,8**	**16,0**	**25,0**	**4,1**	**1,9**	**2,3**
Nord	29,4	23,3	83,7	73,3	66,0	34,4	19,7	26,5	3,3	0,6	4,6
Centro	25,2	13,5	81,3	70,2	65,0	24,7	15,0	28,0	2,2	1,7	1,2
Mezzogiorno	19,5	7,1	91,4	65,1	52,8	21,4	14,3	23,0	5,3	2,7	1,5
Maschi	24,5	13,1	89,1	68,6	56,8	24,8	15,9	27,1	3,7	2,0	3,0
Femmine	22,4	13,2	85,0	68,4	61,6	27,0	16,2	22,7	4,5	1,7	1,5
15 - 34 anni	22,9	14,0	86,5	75,4	69,6	23,6	15,5	30,9	6,7	2,7	1,8
35 - 49 anni	23,7	12,6	88,2	65,1	55,1	28,8	13,1	18,8	2,5	1,2	1,9
50 e oltre	24,5	12,1	86,8	59,0	42,1	25,7	14,8	23,0	0,9	1,3	4,2
Italiani	23,3	14,3	86,6	71,2	62,9	25,2	15,5	25,3	4,7	2,1	2,4
Stranieri	24,3	8,0	90,0	56,0	41,1	28,9	15,8	23,6	1,2	0,9	1,8
<= Licenza media	22,5	9,3	92,3	57,3	42,6	25,3	15,5	20,6	1,0	0,9	1,7
Diploma	24,0	16,7	86,0	76,5	69,6	27,1	15,8	26,6	4,6	1,5	2,7
Laurea	25,5	14,0	73,3	79,8	80,1	23,4	18,5	35,3	13,3	6,5	2,8

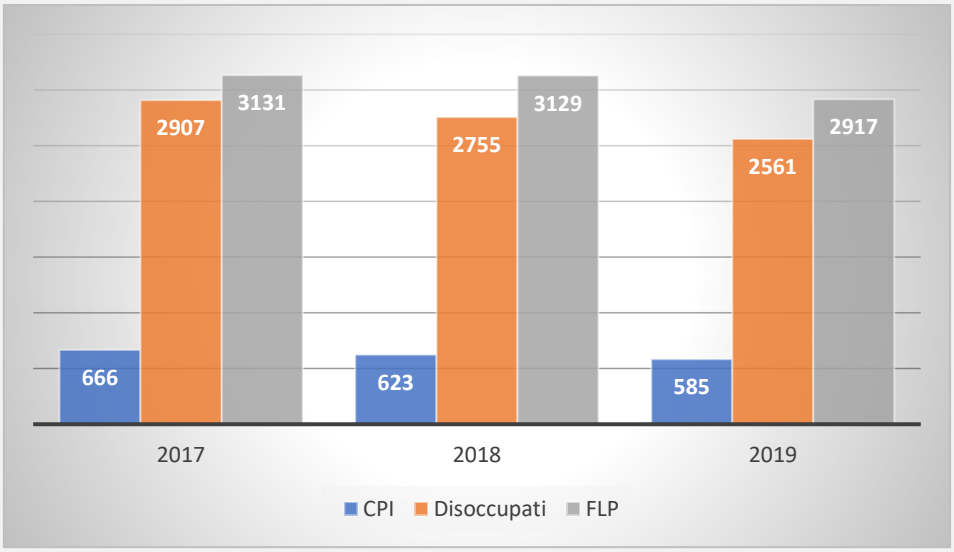
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

[1] A tal riguardo si ricorda l'Audizione "*Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero*", del Presidente dell'ISTAT, luglio 2018.

Come mostrato nella tavola RQ1.1, il metodo di ricerca più utilizzato si conferma quello attraverso parenti, amici e conoscenti (87,2 per cento), con un massimo (sopra al 90 per cento) nel Mezzogiorno, una maggiore propensione negli uomini rispetto alle donne (89,1 per cento vs 85 per cento), negli stranieri (90 per cento) rispetto agli italiani (86,6 per cento), una percentuale leggermente più elevata nella fascia di età 35-49 anni e una tendenza a diminuire al crescere del titolo di studio.
Particolarmente importante anche l'utilizzo dei canali che riguardano l'invio del CV (opzione indicata da circa il 69 per cento degli intervistati, in linea con il dato del 2018) e l'utilizzo di internet (preferito dal 59 per cento, in calo rispetto all'anno precedente).
Significativamente più limitato e con una quota costante rispetto all'indagine del 2018 risulta l'intervento dei Centri per l'impiego, ai quali si affida per la ricerca del lavoro, poco meno di un quarto degli intervistati, con significative differenze a livello territoriale: quasi il trenta per cento al Nord, poco meno del 20 per cento nel Mezzogiorno. Questo canale è preferito dai maschi (il 24,2 per cento, due punti in più rispetto alle donne), dai laureati, dagli stranieri e dagli interessati con un'età superiore ai 50 anni. Si affida alle agenzie di intermediazione sia pubbliche che private diverse dai CPI circa il 13 per cento degli interessati con una percentuale al Nord (23,3 per cento) tripla rispetto a quella registrata nel Mezzogiorno e una forte preferenza da parte degli italiani. Altri canali con un utilizzo significativo risultano quelli relativi al colloquio di lavoro (preferito dal 25 per cento) e quelli riguardanti i giornali (sia tramite annunci che rispondendo a inserzioni) impiegati da quasi il 42 per cento degli interessati.
Nella tavola RQ1.2 ci si concentra all'anno precedente l'intervista e si includono, oltre alle persone in cerca di un'occupazione, anche le forze di lavoro potenziali[2] evidenziandone, per caratteristiche sociodemografiche, il numero di contatti con il CPI. Nel 2019 si sono rivolti almeno una volta a questo tipo di struttura circa il 31 per cento delle persone disponibili a lavorare: fra queste quasi il 44 per cento è composto dai disoccupati mentre il 20 per cento circa riguarda le forze di lavoro potenziali. Si tratta di percentuali che si mantengono sostanzialmente stabili rispetto ai valori del 2017 e del 2018.
Fra i disoccupati la quota maggiore di coloro che si sono rivolti ai CPI si riscontra nel Nord (49,8 per cento), negli uomini (45,6 per cento) e negli italiani (44,3 per cento rispetto al 41,9 per cento di stranieri), negli ultracinquantenni (47,8 per cento) e nei diplomati (46,2 per cento rispetto al 40,2 di laureati).

GRAFICO RQ.1.1

NUMERO DI CONTATTI CON I CPI, DISOCCUPATI E FORZE DI LAVORO POTENZIALI NEL TRIENNIO 2017-2019

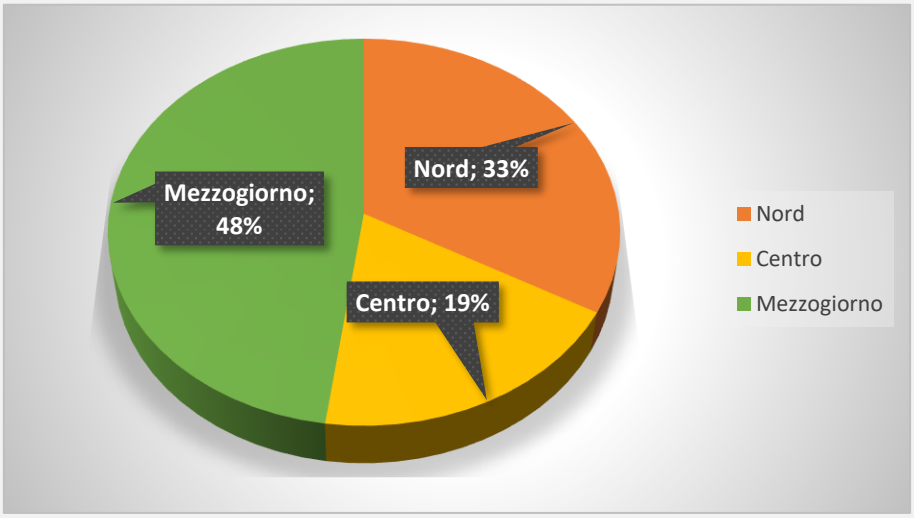


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

[2] Si tratta di una definizione introdotta dall'Eurostat nel 2011 che, come indicato dall'ISTAT, comprende gli individui che non cercano attivamente un lavoro ma sono disponibili a lavorare e delle persone che cercano un lavoro ma non sono subito disponibili.

GRAFICO RQ1.2

RIPARTIZIONE PER AREA GEOGRAFICA DEI DISOCCUPATI CHE SI SONO RIVOLTI AL CPI NELL'ULTIMO ANNO



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Per quanto riguarda le forze di lavoro potenziali i maggiori contatti si riscontrano nelle medesime categorie viste per i disoccupati, con valori molto al di sotto della media nazionale per le donne (circa il 16 per cento), per il Mezzogiorno (poco meno del 18 per cento) e per i laureati (appena il 15 per cento).

Confrontando i dati assoluti nei tre anni (grafico RQ.1) si rileva la riduzione del numero dei disoccupati (diminuiti del 12 per cento rispetto al 2017) e delle forze di lavoro potenziali (-7 per cento), con conseguente diminuzione dei contatti con i Centri per l'impiego, scesi rispetto a due anni prima di 12 punti percentuali.

TAVOLA RQ1.2

DISOCCUPATI E FORZE DI LAVORO POTENZIALI E CONTATTO CON IL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE – ANNO 2019

VALORI ASSOLUTI (MIGLIAIA) E PERCENTUALI

	Totale			Ha contattato il CPI nell'ultimo anno					
				Valori assoluti			Incidenza		
	Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP
Totale	5.443	2.545	2.899	1.691	1.114	577	31,1	43,8	19,9
Nord	1.343	742	601	516	370	146	38,4	49,8	24,3
Centro	907	491	416	310	212	98	34,2	43,2	23,5
Mezzogiorno	3.193	1.312	1.881	865	533	332	27,1	40,6	17,7
Maschi	2.557	1.352	1.205	918	616	302	35,9	45,6	25,1
Femmine	2.886	1.192	1.694	773	498	275	26,8	41,8	16,2
15 - 34 anni	2.186	1.131	1.055	695	491	205	31,8	43,4	19,4
35 - 49 anni	1.940	903	1.038	586	379	207	30,2	42,0	19,9
50 e oltre	1.317	511	806	409	244	165	31,1	47,8	20,5
Italiani	4.489	2.018	2.472	1.387	893	494	30,9	44,3	20,0
Stranieri	954	527	427	304	221	83	31,9	41,9	19,5
< = Licenza media	2.559	1.118	1.441	761	471	290	29,7	42,1	20,1
Diploma	2.314	1.116	1.198	766	518	248	33,1	46,4	20,7
Laurea	571	311	260	164	125	39	28,7	40,2	15,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nella successiva tavola (RQ1.3) l'analisi riguarda i motivi più frequenti per i quali le persone in cerca di lavoro si sono rivolte ai CPI dalla quale emerge, in coerenza con i precedenti due anni, come la ragione principale sia stata quella di "rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro o confermare lo stato di disoccupazione" (52 per cento, in diminuzione di due punti percentuali rispetto al 2018 e di 12 rispetto al 2017), a cui fa seguito il "verificare l'esistenza di opportunità di lavoro" (per il 40,8 per cento degli interessati, valore in linea con l'indagine dell'anno precedente).
Si sono rivolti ai Centri per l'impiego il 5,6 per cento degli individui (4,8 per cento di disoccupati e 8,0 per cento per le forze di lavoro potenziali). Rappresentativa in maggior proporzione al Nord, fra le donne, gli stranieri e i laureati si tratta di una motivazione con un andamento (-2,2 punti percentuali) in controtendenza rispetto alla crescita mostrata nel 2018, quando era aumentata di quasi tre punti.

TAVOLA RQ1.3

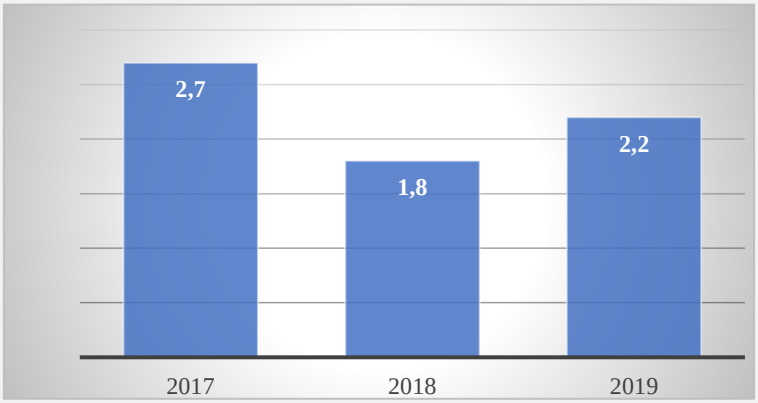
MOTIVI PER CUI SI È RIVOLTO AL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE - ANNO 2018

		Condizione		Ripartizione geografica			Sesso		Classe di età			Cittadinanza		Titolo di studio		
	Totale	Disoccupati	Forze di lavoro potenziali	Nord	Centro	Mezzo-giorno	Maschio	Femmina	15-34 anni	35-49 anni	50 anni e oltre	Italiano	Straniero	Licenza media	Diploma	Laurea e oltre
Verificare esistenza opportunità lavoro	40,8	44,3	34,0	57,3	66,3	41,3	50,1	51,5	51,2	52,0	48,0	48,5	60,8	49,8	52,7	46,0
Rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro (DID) o confermare lo stato di disoccupazione	52,0	49,2	57,4	78,4	69,6	81,0	73,3	83,8	71,6	79,5	87,2	80,1	69,2	73,8	78,8	95,2
Primo contatto per informazioni e/o aggiornare cartella personale	2,7	3,3	1,6	7,5	3,5	5,1	5,1	6,1	8,2	4,1	3,0	5,6	5,1	4,8	5,3	10,4
Consulenza o orientamento	5,6	4,8	8,0	11,8	7,3	5,5	6,2	9,7	6,9	9,4	6,8	7,1	10,8	6,6	8,2	11,1
Prima volta dichiarazione disponibilità lavoro	11,2	11,6	10,6	21,8	15,6	15,2	18,0	16,5	23,5	15,2	9,8	17,3	17,3	15,9	15,9	30,4
Ricevuto offerta di lavoro	0,7	0,6	1,0	2,2	0,9	1,7	2,1	1,3	1,4	1,9	2,0	1,8	1,3	2,1	1,3	1,4
Ricevuto offerta altro corso di formazione	0,4	0,2	0,5	1,1	1,5	0,1	0,6	0,8	0,6	0,9	0,5	0,7	0,5	0,4	0,8	1,8
Ricevuto offerta corso formazione regionale	0,7	0,5	1,0	1,6	1,6	0,4	0,9	1,1	1,2	0,7	1,0	1,0	0,7	0,9	0,8	1,8
Ricevuto offerta tirocinio	0,3	0,4	0,0	0,9	0,8	0,2	0,4	0,6	0,7	0,5	0,5	0,4	1,1	0,5	0,7	0,0
Sottoscrizione del Patto di Servizio	4,6	5,0	3,6	7,3	5,9	7,8	7,1	7,6	7,3	7,5	6,8	7,1	8,1	6,4	7,4	10,4
Ricevuto proposta partecipaziona selezione	0,1	0,2	0,0	0,4	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	0,6	0,3	0,3	0,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

GRAFICO RQ.3

QUOTA DEI NON OCCUPATI L'ANNO PRECEDENTE ALLA RILEVAZIONE CHE HANNO TROVATO L'ATTUALE LAVORO TRAMITE I CPI: TREND NEGLI ANNI 2017-2019



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nel 2019, ultimo anno preso in considerazione dalla presente analisi, il metodo di ricerca più utilizzato per trovare l'attuale lavoro da parte di coloro che nell'anno precedente risultavano non occupati (tavola RQ1.4), rimane quello del contatto con amici, parenti e conoscenti (40,6 per cento), con una quota superiore al 43 per cento sia al Centro che al Mezzogiorno. Non si riscontrano particolari differenze tra uomini e donne e neanche tra le fasce di età mentre questa azione risulta particolarmente utilizzata dagli stranieri (54,3 per cento rispetto al 37,2 degli italiani) e da chi possiede un titolo di studio inferiore o uguale alla licenza media (quasi il 47 per cento), con una percentuale invece molto bassa (18,6 per cento) per i laureati.
Come seconda opzione, quasi un quinto degli interessati si rivolge direttamente al datore di lavoro (era del 17,3 per cento l'anno precedente), con valori sopra la media nazionale nel Centro e nel Mezzogiorno e per i maschi rispetto alle donne.
Il ricorso ai Centri per l'impiego è stato considerato efficace solo dal 2,2 degli interessati (era dell'1,8 per cento nel 2018 e del 2,7 per cento nel 2017); un dato che ne attesta il ruolo marginale nell'azione di collocamento nel mondo del lavoro.
Al contrario, risulta in aumento l'utilizzo delle agenzie di intermediazione diverse dai Centri per l'impiego, la cui quota aumenta di un punto percentuale rispetto al 2018. Si tratta di una tipologia di azione maggiormente utilizzata nel Nord (15 per cento), dai più giovani o dagli ultracinquantenni, dagli stranieri e da chi possiede un titolo di studio fino al diploma[3].

[3] Una semplice analisi sui rapporti delle probabilità incrociate (*odds ratio*), basata sulle frequenze osservate, con il fine di studiare l'associazione tra la possibilità di trovare lavoro attraverso i CPI e alcune delle altre variabili rilevate (sesso e cittadinanza) evidenzia una probabilità doppia dei maschi rispetto alle donne e una probabilità degli italiani pari a quasi 2,5 volte quella degli stranieri.

TAVOLA RQ 1.4

AZIONE PIÙ UTILE PER TROVARE L'ATTUALE LAVORO DEI NON OCCUPATI L'ANNO PRECEDENTE PER CARATTERISTICHE SOCIO – DEMOGRAFICHE – ANNO 2019 – VALORI PERCENTUALI

	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia interme-diazione diversa da CPI	Parenti e/o amici	Rivolto al datore di lavoro	Contattato direttamente dal datore di lavoro	Annunci sul giornale, internet, bacheche	Concorso pubblico	Segnalazione di una scuola, università, centri di formazione	Esperienze (stage, tirocini) stessa impresa dove lavora	Inizio attività autonoma	Altra azione/Non sa	**Totale**
Totale	**2,2**	**7,3**	**40,6**	**19,0**	**5,4**	**4,5**	**6,0**	**1,4**	**5,0**	**7,1**	**1,5**	**100,0**
Nord	1,4	15,0	36,6	16,4	5,8	5,7	4,4	1,8	5,1	5,7	2,2	100,0
Centro	2,0	3,3	43,4	20,9	4,7	4,3	4,6	1,6	5,8	8,7	0,7	100,0
Mezzogiorno	3,1	1,4	43,3	20,9	5,4	3,5	8,3	0,8	4,4	7,8	1,1	100,0
Maschi	2,7	7,2	40,9	20,2	5,5	4,2	4,3	1,0	4,2	8,6	1,1	100,0
Femmine	1,5	7,4	40,2	17,6	5,3	5,0	8,0	1,8	5,9	5,3	2,0	100,0
15 - 34 anni	1,2	8,4	40,3	20,1	5,6	4,4	6,8	2,2	4,7	5,2	1,1	100,0
35 - 49 anni	2,4	4,8	40,8	17,6	5,6	5,1	6,4	0,4	4,8	10,3	1,8	100,0
50 e oltre	4,3	8,9	40,9	18,9	4,6	3,8	3,2	1,1	6,0	6,4	1,9	100,0
Italiani	2,4	6,5	37,2	19,0	6,0	5,3	7,1	1,5	5,5	8,2	1,4	100,0
Stranieri	1,1	10,5	54,3	19,2	3,2	1,3	1,6	1,0	3,0	2,5	2,2	100,0
< = Licenza media	3,2	7,6	46,8	18,4	4,8	3,1	0,8	0,6	6,2	7,8	0,7	100,0
Diploma	1,5	8,2	43,1	20,1	6,0	4,9	4,0	0,9	3,7	5,6	2,0	100,0
Laurea	1,6	4,1	18,6	17,5	5,2	7,1	24,3	4,4	5,7	9,5	2,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

FOCUS - IL REDDITO DI CITTADINANZA E I SUOI EFFETTI SULLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E LA POVERTÀ: ALCUNE PRIME VALUTAZIONI

Nonostante le informazioni dell'INPS forniscano una ampia panoramica sui nuclei familiari percettori del beneficio economico, sulla quale ci si è ampiamente intrattenuti nel corpo del Capitolo, poco dicono riguardo all'efficacia dell'RdC nel raggiungere gli obiettivi prefissati, soprattutto in termini di contrasto alla povertà e riduzione della disuguaglianza. I dati forniti infatti non distinguono le famiglie beneficiarie in base alla classe di reddito e neanche indicano se queste ultime si trovassero in condizioni di povertà prima dell'erogazione della misura. Non sono quindi ancora disponibili dati microeconomici che consentano una vera valutazione ex post dell'introduzione della misura. Di conseguenza, nella prima parte di questo *Focus* si presentano stime sull'impatto distributivo ex ante dell'RdC sul reddito delle famiglie, con particolare menzione ai suoi effetti su povertà e disuguaglianza, che rappresentano il *benchmark* rispetto al quale verificare i (pochi) dati esistenti. Le stime proposte sono il risultato di microsimulazioni condotte su dati campionari dell'Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie (IT-SILC)[24]. Successivamente, tali risultati verranno posti a confronto con i dati forniti dall'INPS con riferimento ai nuclei beneficiari raggiunti, inclusa la loro distribuzione geografica e composizione. Il confronto tra le due fonti di informazioni permetterà di valutare se sotto i punti di vista analizzati la misura abbia raggiunto i risultati attesi.

Prima di procedere è necessario contestualizzare i risultati delle simulazioni condotte, almeno per quello che riguarda la platea di potenziali beneficiari e le risorse complessive necessarie per l'erogazione dell'RdC, citando le stime ufficiali proposte dalla Relazione Tecnica (RT) di accompagnamento al decreto di attuazione.

Il quadro di sintesi

1. Come già evidenziato nel testo del capitolo, utilizzando le informazioni relative alle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) a fini ISEE per l'anno 2017, la RT aveva inizialmente individuato una platea di potenziali beneficiari pari a 1,36 milioni di nuclei familiari (tavola F1).

TAVOLA F1

QUADRO DI SINTESI: STIME E CONSUNTIVO A CONFRONTO

	Relazione Tecnica		Stime Prometeia-CAPP		Consuntivo
	take-up 100%	con aggiustamenti	*take-up* 100%	*take-up* 85%	
Beneficiari					
Nuclei familiari	1.36 milioni	1.25 milioni	1.52 milioni	1.29 milioni	1.04 milioni
Individui	-	-	3.4 milioni	2.9 milioni	2.5 milioni
Beneficio medio					
Annuo	-	-	€5750		€5916
Mensile	-	-	€479		€493
Risorse					
2019	-	€5.6 miliardi	€6.6 miliardi	€5.6 miliardi	€3.8 miliardi
2020	-	€7.1 miliardi	€8.7 miliardi	€ 7.4 miliardi	

Nota: i dati a consuntivo si riferiscono a dicembre 2019
Fonte: Relazione Tecnica, simulazioni Prometeia su dati IT-SILC e INPS

[24] Per dettagli sulla prima versione del modello di microsimulazione, sviluppato da Prometeia e CAPP (Università di Modena e Reggio Emilia), si veda: Baldini M., Giarda E., Olivieri A. (2015) "*A tax benefit microsimulation model for Italy. A partial evaluation of fiscal consolidation in the period 2011-2014*", Prometeia, Nota di Lavoro n. 2015-01. Il modello qui utilizzato è un aggiornamento basato su dati IT-SILC 2015, in cui i valori monetari sono riportati a prezzi 2018.

Tuttavia, una volta considerato che un certo numero di famiglie potenzialmente eleggibili non ha richiesto l'indicatore ISEE nel 2017, che il tasso di coinvolgimento effettivo delle famiglie - il cosiddetto *take-up* - raramente supera l'85 per cento e che una parte dei nuclei familiari non rientra nei requisiti di residenza richiesti, la stima è stata ridimensionata a 1,25 milioni di famiglie. Per il 2019, quando l'RdC ha avuto avvio solo in aprile, il costo complessivo per l'erogazione del beneficio era stato stimato in 5,6 miliardi di euro e per il 2020, quando la misura entra a pieno regime, in 7,1 miliardi di euro.

Le simulazioni da noi condotte prevedono che con take-up pieno – cioè una situazione in cui tutti i potenziali beneficiari ne facciano effettivamente richiesta – l'RdC possa andare a beneficio di circa 1,52 milioni di famiglie che si riducono a 1,29 milioni con il *take-up* all'85 per cento ipotizzato nella RT. A queste corrispondono 2,9 milioni di individui e 7,4 miliardi di euro di risorse necessarie per l'erogazione del beneficio. L'importo del beneficio annuale sarebbe, in media, pari a circa 5.750 euro a famiglia corrispondente a 479 euro al mese. Per i primi 9 mesi di implementazione della misura il costo stimato ammonta a 5,6 miliardi di euro. Possiamo dunque concludere che le stime da noi effettuate sono sostanzialmente in linea con quelle ufficiali.

Venendo invece ai dati a consuntivo raccolti dall'INPS riferiti a dicembre 2019, emerge che i nuclei che hanno presentato domanda ammontano a 1,64 milioni. Di queste domande però 88 mila erano ancora in lavorazione e 457 mila sono state respinte o cancellate. Considerando inoltre i 56 mila nuclei che hanno perso il diritto al beneficio per rinuncia o successivo venire meno dei requisiti di accesso per variazione della loro condizione reddituale e/o composizione familiare, i nuclei che a fine 2019 stavano effettivamente godendo del trasferimento erano 1,04 milioni, equivalenti a 2,5 milioni di individui. Il beneficio mensile medio risulta essere pari a 493 euro e la spesa totale per le erogazioni equivalente a 3,8 miliardi di euro.

Sembrerebbe dunque che rispetto alle previsioni il *take-up* effettivo sia più basso dell'85 per cento ipotizzato inizialmente. Si deve però considerare che il numero di domande respinte o cancellate è stato piuttosto alto e non sono stati ancora forniti i dettagli sul motivo del loro respingimento o cancellazione. Inoltre, come spesso accade nei primi mesi di implementazione di una misura, è presumibile che alcune famiglie potenzialmente eleggibili si siano accorte di esserlo solo successivamente e che quindi non abbiamo ancora presentato domanda. Tutti questi fattori potrebbero non valere più a partire dal 2020 quando l'RdC entrerà a pieno regime. Ciò suggerirebbe che, almeno in via prudenziale, sia opportuno mantenere l'ipotesi di un *take-up* all'85 per cento.

Ad ogni modo nel prossimo paragrafo dedicato agli effetti attesi dell'RdC su povertà e disuguaglianza si vuole ugualmente documentare la potenzialità massima della misura nel raggiungere i nuclei familiari più poveri. Per questo motivo nelle Tavole F2 e F3 e nel grafico F1 si mostrano anche i risultati delle simulazioni ottenuti ipotizzando uno scenario in cui il *take-up* è al 100 per cento.

Risultati attesi dell'RdC su povertà e disuguaglianza

2. Uno degli obiettivi dell'RdC è di contribuire alla riduzione della povertà attraverso un'integrazione al reddito. In particolare, l'obiettivo dichiarato è di portare fuori dalla povertà le 1,8 milioni di famiglie in condizioni di povertà assoluta per un totale di 5 milioni di individui. Tuttavia, in base alle simulazioni effettuate, l'RdC raggiungerebbe solo parzialmente i nuclei e le persone povere.

La motivazione principale risiede nel disegno della misura. L'integrazione al reddito proposta non è quella che copre il divario tra reddito e soglia di povertà assoluta ma quella che dovrebbe portare il reddito familiare alla soglia di una misura di povertà relativa (il rischio di povertà)[25]. La soglia scelta è pari a 9.360 euro annui (780 euro mensili) e per poter usufruire del sussidio le famiglie devono avere un ISEE inferiore a tale valore. Esiste, inoltre, una condizione più stringente che vincola la componente reddituale dell'ISEE (ISR) a essere inferiore a 6.000 euro annui moltiplicati per la scala di equivalenza. Infine, la soglia di 9.360 euro è inferiore al valore più aggiornato della soglia Eurostat del rischio di povertà, 10.017 euro per il 2018.

TAVOLA F2

COPERTURA DELL'RDC CON TAKE-UP AL 100% E 85%
(*VALORI PERCENTUALI*)

	Nuclei familiari		Individui	
	take-up 100%	*take-up* 85%	*take-up* 100%	*take-up* 85%
Beneficiari in povertà assoluta	59.8	50.8	57.4	48.8
Beneficiari in povertà relativa	33.6	28.6	28.3	24.0

Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

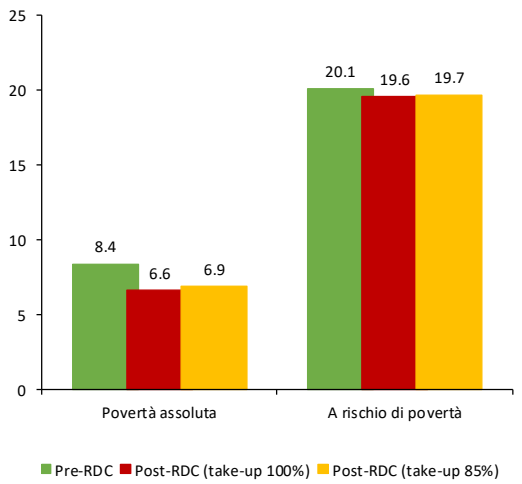
Questi elementi fanno sì che la copertura completa delle famiglie in povertà assoluta o a rischio di povertà sia ancora lontana. Anche considerando un *take-up* completo, l'RdC raggiungerebbe il 59,8 e 57,4 per cento delle famiglie e degli individui in povertà assoluta, rispettivamente, mentre con un *take-up* all'85 per cento queste percentuali scenderebbero a 50,8 e 48,8 per cento, rispettivamente (tavola F2). Ponendo l'attenzione sui soli risultati con *take-up* all'85 per cento, si osserva che la copertura delle famiglie e degli individui a rischio di povertà è ancora più limitata e la misura raggiungerebbe il 28,6 per cento di nuclei in questa condizione e il 24,0 per cento degli individui.

A questo punto occorre valutare se l'entità del sussidio sia almeno in grado di far superare la soglia di povertà a tutti i percettori che si trovano in questa condizione, cioè il 50,8 per cento e 28,6 per cento delle famiglie di cui sopra. Si osserva che la povertà si riduce, anche se meno di quanto si desidera (grafico F1). La povertà assoluta si ridurrebbe al 6,9 per cento. Anche il rischio di povertà si abbasserebbe per effetto dell'implementazione della misura ma in maniera più marginale: dal 20,1 per cento di partenza si raggiungerebbe il 19,7 per cento.

[25] La povertà assoluta è la percentuale di individui che sostengono una spesa mensile per consumi pari o inferiore alle soglie di povertà assoluta definite come il valore monetario del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia. Le soglie variano in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Il rischio di povertà è invece la percentuale di individui il cui reddito equivalente è inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano. Il reddito equivalente è ottenuto dividendo il reddito disponibile familiare per la scala di equivalenza e viene assegnato a ciascun componente familiare. La scala di equivalenza utilizzata è la scala OCSE modificata, che dà peso 1 al primo adulto, 0,5 ai componenti di 14 anni o più e 0,3 ai minori di 14 anni.

GRAFICO 1

IMPATTO DELL'RDC SULL'INCIDENZA DELLA POVERTÀ CON *TAKE-UP* AL 100 PER CENTO E 85 PER CENTO (*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Anche se il disegno dell'RdC non è in grado di portare tutti i poveri al di sopra della soglia di povertà, potrebbe contribuire almeno a farli avvicinare alla soglia riducendo quindi la gravità del problema. In altre parole, l'RdC potrebbe ridurre l'intensità della povertà. Sembra opportuno dunque considerare anche questa dimensione se si vuole valutare l'efficacia della misura in termini di contrasto alla povertà.

In letteratura esistono vari indici per misurare l'intensità della povertà. Qui si considerano l'*income gap ratio*, il *poverty gap ratio* e l'*indice Foster-Greer-Thoberke* (FGT). I primi due indicano di quanto in termini percentuali il reddito sia inferiore alla linea di povertà assoluta e si differenziano in base alla popolazione di riferimento. Mentre l'*income gap ratio* considera solo il sottoinsieme dei poveri, il secondo considera il totale degli individui. L'indice FGT è una misura di intensità della povertà che consente di attribuire maggiore peso ai poveri[26].

L'impatto dell'RdC sull'intensità della povertà è decisamente significativo (tavola F3). L'*income gap ratio* si ridurrebbe di quasi la metà: dal 38,1 per cento iniziale arriverebbe al 23,1 per cento dopo l'erogazione del sussidio. Simili conclusioni si evincono dal *poverty gap ratio*, che passerebbe dal 3,2 per cento all'1,6 per cento. Anche l'indice FGT si abbasserebbe notevolmente fino a raggiungere un valore pari a 1.

Per stimare l'effetto dell'RdC sulla disuguaglianza si prende come riferimento l'Indice di Gini, una misura comunemente utilizzata per stabilire la disuguaglianza nella distribuzione del reddito (tavola F3). In particolare, valori più vicini allo 0 indicano una distribuzione del reddito più equa.

Le simulazioni evidenziano che l'introduzione del sussidio aiuterebbe ad abbassare la disuguaglianza dei redditi. L'indice di Gini si ridurrebbe di 1,1 punti percentuali. A prima vista questi scostamenti potrebbero apparire marginali. Tuttavia, si deve tenere presente che l'indice di Gini è una misura con una variabilità temporale piuttosto limitata. Basti pensare che, secondo dati Eurostat, l'indice di Gini tra il 2009 e il 2018 è aumentato di 1,6 punti percentuali. Dunque, si può ritenere che l'RdC dovrebbe avere un effetto importante sulla disuguaglianza.

[26] Per il calcolo dell'indice FGT si è utilizzata una soglia di povertà relativa pari al 40 per cento del reddito mediano.

TAVOLA F3

IMPATTO DELL'RDC SULL'INTENSITÀ DELLA POVERTÀ E DISUGUAGLIANZA CON TAKE-UP AL 100 PER CENTO E 85 PER CENTO

	Pre-RdC	Post-RdC	
		take-up 100%	*take-up* 85%
Intensità della povertà			
Income gap ratio (%)	38.1	19.7	23.1
Poverty gap ratio (%)	3.2	1.3	1.6
Indice FGT	2.8	0.6	1.0
Disuguaglianza			
Indice di Gini (%)	32.5	31.2	31.4

Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Al fine di ampliare la discussione sull'impatto distributivo dell'RdC sul reddito delle famiglie, è utile presentare alcuni risultati relativi alla copertura dei nuclei percettori e all'incidenza del beneficio erogato per classe di reddito familiare[27]. Dato l'obiettivo di fornire un aiuto economico alle famiglie con maggiori necessità, non sorprende osservare che, qualsiasi sia il *take-up* effettivo, i nuclei percettori sono maggiormente concentrati nella classe di reddito più bassa (grafico F2).

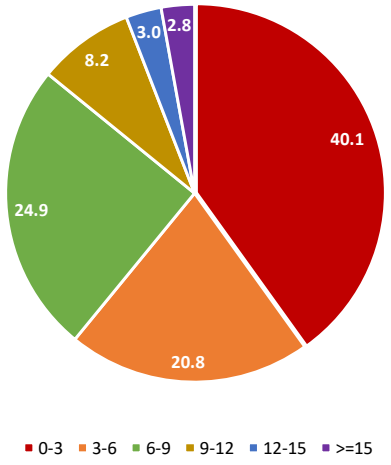
Inoltre, si stima che l'RdC abbia un impatto significativo sul reddito dei nuclei percettori (grafico F3). In media, il reddito delle famiglie beneficiarie aumenta del 118 per cento. L'incidenza della misura sulle famiglie più povere è più di 10 volte il loro reddito iniziale. In aggiunta, il beneficio decresce lungo la distribuzione del reddito, anche se la sua incidenza rimane ugualmente rilevante per le classi di reddito più alte.

In chiusura di questa prima parte, si può concludere che l'RdC abbia potenzialmente la capacità di fornire un sostegno economico alle famiglie che ne hanno più bisogno. Nonostante la misura non offra ancora una copertura completa delle famiglie in povertà, si sono compiuti passi avanti rispetto a quello che si prevedeva potesse fare il suo predecessore, il Reddito di Inclusione (REI). Infatti da nostre simulazioni precedenti, emergeva che quest'ultimo avrebbe raggiunto una percentuale inferiore di famiglie in povertà assoluta rispetto a quelle potenzialmente raggiunte dall'RdC anche nel caso di *take-up* al 100 per cento (45,8 per cento del REI con *take-up* pieno, contro 50,8 dell'RdC con *take-up* all'85 per cento)[28]. Questo miglioramento è possibile grazie a requisiti economici per l'accesso all'RdC meno stringenti rispetto a quelli stabiliti per il REI e di riflesso alle maggiori risorse che sono state destinate al suo finanziamento.

[27] I grafici F2 e F3 riportano solo i risultati delle simulazioni con *take-up* all'85 per cento. I risultati con *take-up* pieno sono molto simili.

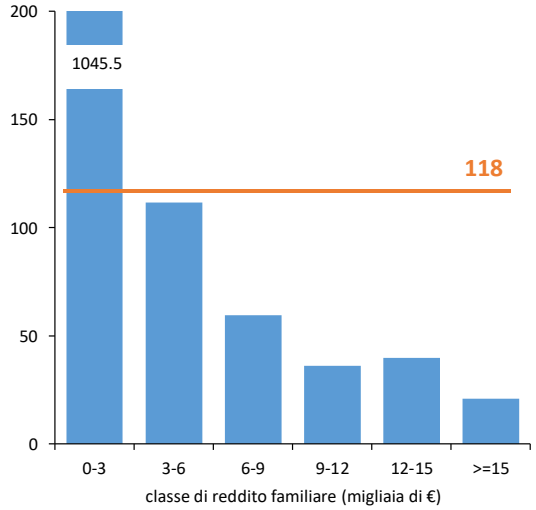
[28] Si veda: Baldini, M., Casabianca, E.J., Giarda, E., e Lusignoli, L. (2018) "*The impact of REI on Italian households' income: A micro and macro evaluation*", *Politica Economica/Journal of Economic Policy*, vol. XXXIV(2), pagg. 103-134.

GRAFICO F2 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER CLASSE DI REDDITO FAMILIARE, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85 % (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC
Nota: Le classi di reddito sono in migliaia di euro

GRAFICO F3 - INCIDENZA DELL'RDC PER CLASSE DI REDDITO FAMILIARE, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85 % (VALORI PERCENTUALI)



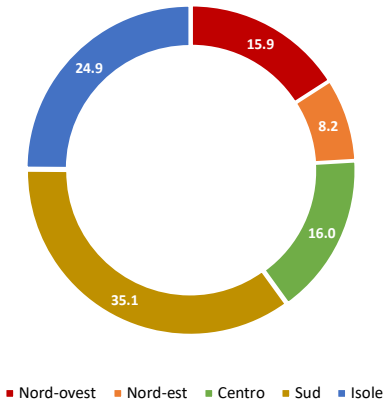
Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Dopo aver accertato che, anche nel caso in cui non tutta la platea di potenziali beneficiari ne faccia richiesta, l'RdC abbia comunque una capacità superiore di incidere sulla povertà rispetto al REI, nel prosieguo si confrontano alcuni dati INPS a consuntivo con le stime ottenute ipotizzando un *take-up* all'85 per cento.

La platea dei beneficiari: un confronto tra stime e dati ufficiali

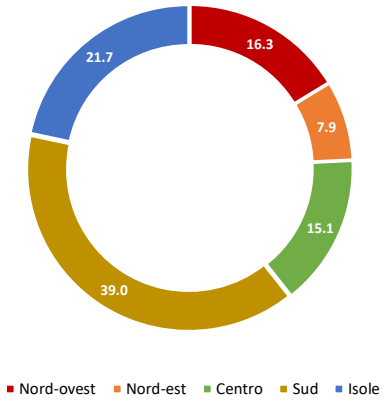
3. Si passa ora al confronto tra le stime e i dati a consuntivo raccolti dall'INPS ponendo l'attenzione su due aspetti che colgono le principali criticità dell'impianto alla base dell'RdC: (i) la ripartizione territoriale delle domande accolte e (ii) la distribuzione della misura per composizione familiare.

GRAFICO F4 NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER MACROAREA, SIMULAZIONI CON TAKE-UP 85% (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

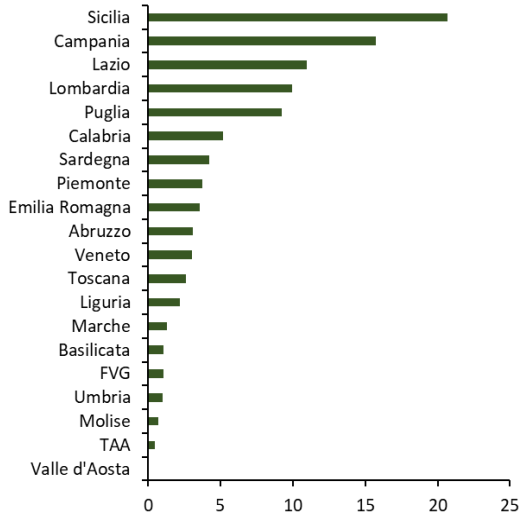
GRAFICO F5 NUCLEI PERCETTORI DI RDC AL NETTO DEI DECADUTI DAL DIRITTO PER MACROAREA (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: INPS

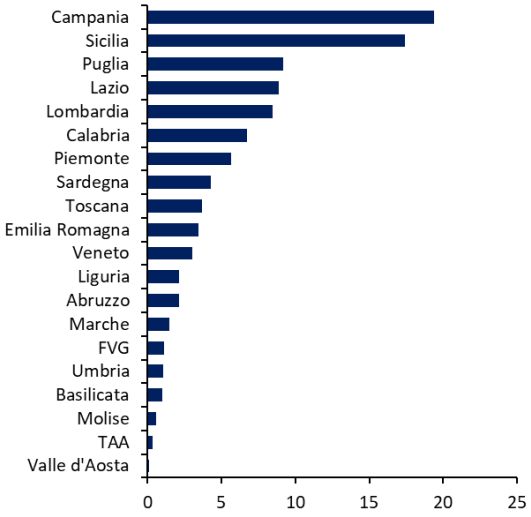
Con riferimento alla distribuzione territoriale delle domande accolte, si ripropone il già noto divario tra Nord e Sud del nostro paese. Le simulazioni condotte prevedevano che il Sud sarebbe stata l'area con la maggiore platea di potenziali beneficiari (grafico F4). Si prevedeva che da qui sarebbero pervenute 454 mila domande pari al 35,1 per cento del totale. A consuntivo sappiamo che effettivamente i nuclei familiari che percepiscono l'RdC risiedono in prevalenza al Sud e ammontano a poco più di 406 mila, pari al 39,0 per cento del totale (grafico F5).

GRAFICO F6 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER REGIONE, SIMULAZIONI CON TAKE-UP ALL'85% (VALORI PERCENTUALI)



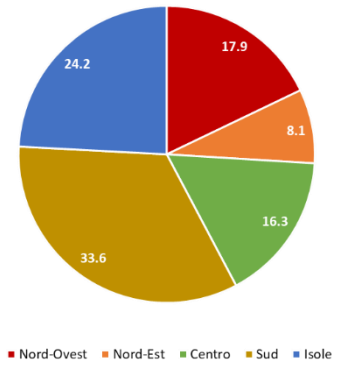
Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F7 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC AL NETTO DEI DECADUTI DAL DIRITTO PER REGIONE (VALORI PERCENTUALI)



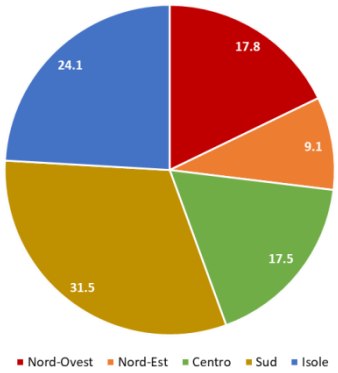
Fonte: INPS

GRAFICO F8 - COSTO COMPLESSIVO PER L'EROGAZIONE DELL'RDC, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85% (*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F9 - FAMIGLIE POVERE PER MACROAREA (*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

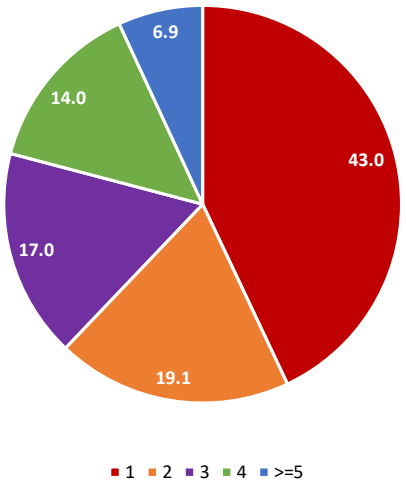
Anche se si guarda al dettaglio regionale, i dati pervenuti sono vicini ai risultati attesi. Si prevedeva che il maggior numero di domande sarebbero pervenute da Sicilia e Campania, con il

20,7 e il 15,7 per cento del totale delle richieste potenziali, rispettivamente (grafico F6). I dati disponibili ad oggi ci dicono che tra le Regioni che presentano la maggiore concentrazione di nuclei percettori spiccano la Campania con 202 mila famiglie, equivalenti al 19,4 per cento del totale, e la Sicilia con 181 mila famiglie, pari al 17,4 per cento del totale (grafico F7).

Coerentemente con la distribuzione dei beneficiari sul territorio nazionale, emerge inoltre che la maggior parte delle risorse per l'erogazione del beneficio sarebbero state destinate al Mezzogiorno (57,8 per cento del totale), riflettendo i divari territoriali in termini di povertà assoluta (grafico F8 e grafico F9).

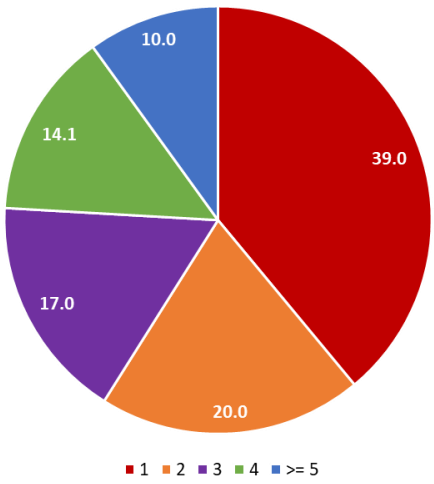
Un ulteriore fattore che potrebbe aver contribuito alla distribuzione sperequata sul territorio italiano (in misura maggiore rispetto alle attese) è un minor numero di domande pervenute dal Nord rispetto a quelle che si sarebbero ricevute se i requisiti di residenza per l'accesso all'RdC fossero stati meno stringenti. Bisogna infatti considerare che al Nord è presente la maggior concentrazione di residenti stranieri (al 1° gennaio 2018 i residenti stranieri al Nord erano il 57,4 per cento del totale, contro il 17,0 per cento residente nel Mezzogiorno). Questo, unito all'evidenza che l'incidenza della povertà è più alta tra gli stranieri che tra gli italiani (30,3 per cento contro 6,4 per cento), suggerirebbe che dal Nord del Paese sarebbero dovute pervenire un considerevole numero di domande da famiglie straniere. Il vincolo dei 10 anni di residenza, di cui almeno gli ultimi 2 in via continuativa, potrebbe avere dunque limitato il numero di domande presentate da questo gruppo della popolazione. A questo si aggiunge la richiesta ai cittadini extracomunitari di produrre una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta e legalizzata, per comprovare il soddisfacimento dei requisiti economici e la composizione del nucleo familiare. Un iter burocratico che complica ulteriormente la richiesta del sussidio per gli stranieri in maggiore difficoltà economica.
Questi elementi di criticità potrebbero essere risolti, per esempio, allineando i requisiti di accesso all'RdC con quelli del REI. Questo implicherebbe rilassare i requisiti di residenza (per accedere al REI i richiedenti dovevano essere residenti in Italia in via continuativa da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda) e facendo decadere la necessità per gli stranieri di presentare la documentazione rilasciata dal paese di origine.

GRAFICO F10 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER NUMERO DI COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE CON *TAKE-UP* 85%
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F11 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC AL NETTO DEI DECADUTI PER NUMERO DI COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE
(*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: INPS

Un altro aspetto che vale la pena sottolineare è la distribuzione dell'RdC per dimensione familiare. Le stime indicavano che l'RdC avrebbe raggiunto il 43 per cento di famiglie composte da una persona sola, mentre solo il 20,9 per cento delle famiglie con quattro o più componenti (grafico F10). I dati pervenuti confermano le attese. La misura è andata soprattutto a vantaggio delle famiglie monocomponente che rappresentano il 39 per cento dei nuclei percettori, mentre le famiglie più numerose sono solo il 24,1 per cento (grafico F11).

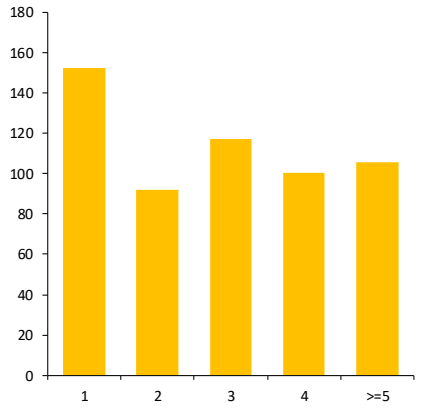
Per avere un quadro più completo del fenomeno si dovrebbero analizzare dati relativi all'impatto della misura sul reddito familiare per dimensione del nucleo. Tali informazioni non sono al momento disponibili ma in attesa si possono presentare le simulazioni corrispondenti. Secondo queste ultime l'incremento percentuale di reddito familiare in seguito all'erogazione del sussidio è maggiore per i nuclei con un solo componente (153 per cento), rispetto a quello delle famiglie con cinque o più componenti (105 per cento) (grafico F12).

Queste distorsioni sono in parte determinate dalla definizione della scala di equivalenza. Quest'ultima assegna un coefficiente pari a 1 al primo adulto, 0,4 agli altri componenti maggiorenni e 0,2 ai minorenni. Oltre a dare un minore peso ai componenti oltre il primo rispetto ad altre scale di equivalenza, quella utilizzata è vincolata a un valore massimo di 2,1 anche per famiglie alle quali andrebbe assegnato un coefficiente superiore (elevato a 2,2 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza). Ad esempio, una famiglia di 5 persone composta da due genitori, due figli maggiorenni e uno minorenne dovrebbe avere un coefficiente pari a 2,4, che però viene troncato a 2,1.

GRAFICO F12

INCIDENZA DELL'RDC SUL REDDITO PER NUMERO DI COMPONENTI FAMILIARI CON *TAKE-UP* ALL'85%

(*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Per chiarire questo ultimo punto si propone un esempio di famiglie beneficiarie (tavola F4). Con un ISR di 400 euro mensili, una famiglia con unico componente riceve un beneficio pari a 100 euro al mese. Una famiglia di 5 persone, di cui tre minorenni, ha diritto a 600 euro, lo stesso ammontare che spetta a una famiglia di 4 componenti con un minorenne e un maggiorenne.

TABELLA F4

RDC: ESEMPI PER TIPOLOGIA FAMILIARE

Tipologia familiare	ISR (€/mese)	Valore scala di equivalenza	RdC (€/mese)
1 single	400	1	100
2 adulti, 1 minorenne e 1 maggiorenne	400	2	600
2 adulti e 3 minorenni	400	2	600
2 adulti, 2 minorenni e 1 maggiorenne	400	2.1	650

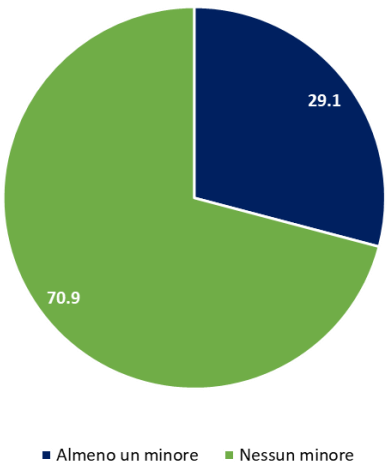
Nota: elaborazioni riferite a nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà senza mutuo

Se una famiglia di 5 persone fosse però composta da 2 minorenni e 1 maggiorenne godrebbe di un'integrazione pari a 650 euro, maggiore rispetto a quella ricevuta da un nucleo con 3 minori ma solo di 50 euro in più rispetto a una famiglia di 4 componenti.

La scelta di adottare tale scala di equivalenza ha dunque sfavorito l'accesso e limitato il beneficio economico ricevuto dalle famiglie numerose, soprattutto quelle con figli minori che più spesso presentano maggiori difficoltà economiche. Questo risultato era stato in parte previsto anche dalle nostre simulazioni secondo cui solo il 29,1 per cento dei nuclei percettori avrebbe incluso almeno un minore (grafico F13). Ad oggi sappiamo che le famiglie con presenza di minori che ricevono l'RdC sono effettivamente la minoranza dei nuclei percettori e pari al 36,3 per cento del totale (grafico F14).

GRAFICO F3 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER PRESENZA DI MINORI, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85%

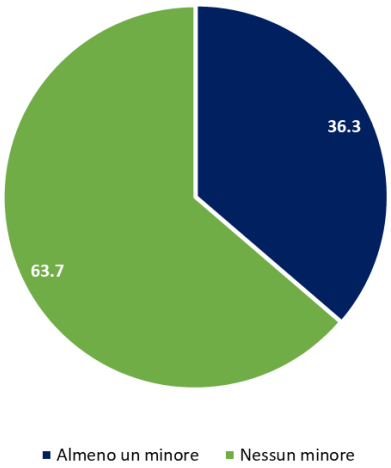
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F14 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER PRESENZA DI MINORI

(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: INPS

Da questo punto di vista un miglioramento significativo si otterrebbe qualora venisse adottata una scala di equivalenza che assegnasse maggiore peso ai componenti oltre il primo e che non fosse vincolata a un valore massimo. Si potrebbe applicare, per esempio, la scala OCSE modificata, o ancora di più, la scala di equivalenza utilizzata per il REI. Naturalmente una riforma della misura in questo senso condurrebbe a un incremento sostanziale del costo potenziale annuo, a seguito sia di un più elevato numero di beneficiari sia di un maggiore importo medio annuo, a meno di ricalibrare interamente il beneficio per non sforare i limiti di spesa attuali.

Relativamente a questo ultimo punto, è utile evidenziare che l'importo medio mensile si è rilevato essere leggermente più alto rispetto a quanto stimato (493 euro contro i 479 previsti). Ciò potrebbe essere dovuto a un effetto di selezione: i nuclei potenzialmente eleggibili ma molto vicini alla soglia fissata per il godimento del beneficio non hanno ritenuto conveniente presentare domanda in quanto l'importo erogato sarebbe stato piuttosto basso. Questo è il caso, per esempio, dei nuclei che avrebbero avuto diritto al minimo importo, pari a 480 euro annui (40 euro mensili). Come considerazione a latere, è del tutto evidente che una riforma che, a parità di risorse, volesse allargare il numero di beneficiari dovrebbe inevitabilmente ridurre l'ammontare del beneficio erogato, così come una riforma che, sempre a parità di risorse, volesse incrementare il beneficio, dovrebbe restringere la platea.

LA SANITÀ E IL NUOVO PATTO DELLA SALUTE

1. L'emergenza che il Paese sta affrontando ha reso più evidente, ove ve ne fosse stato bisogno, l'importanza di poter contare su una assistenza sanitaria efficiente e in grado di rispondere a minacce rese più insidiose da un sistema economico sempre più aperto e globalizzato. Una esperienza che ne ha messo anche in rilievo punti di forza e debolezze rendendo evidente l'ineludibilità di scelte che, al di là dell'emergenza straordinaria prodotta da "un nemico" inatteso, erano già di fronte a noi.

Il successo registrato in questi anni nel riassorbimento di squilibri nell'utilizzo delle risorse non ha sempre impedito il manifestarsi di criticità che oggi è necessario superare: si tratta delle differenze inaccettabili nella qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del Paese; delle carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di risanamento, ai limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie ma, anche, ad una fuga progressiva dal sistema pubblico; delle insufficienze della assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità; del lento procedere degli investimenti sacrificati a fronte delle necessità correnti.

Difficoltà che sono rese, in prospettiva, più acute per il crescente squilibrio demografico con un invecchiamento della popolazione con aspettative di vita tra le più alte a livello internazionale e più bassi indici di natalità (come dimostrano le analisi di recente diffuse dall'ISTAT nello scorso febbraio) e il conseguente onere destinato a gravare sui lavoratori. È ben noto che tra soli 20 anni, guardando alle previsioni, il rapporto passerà a un pensionato ogni due persone in età da lavoro, diminuendo la ricchezza generata e le risorse pubbliche a disposizione a fronte di un aumento dei bisogni di salute e assistenza. Inoltre, il calo delle risorse disponibili al pensionamento delle generazioni oggi più giovani suscita forti interrogativi sulla possibilità anche in futuro di porre a carico dei cittadini quote crescenti di spese sanitarie e soprattutto sociosanitarie non coperte dal SSN.

La crescita di tale quota di consumi sanitari è solo in parte, infatti, da ricondurre a difficoltà di accesso al servizio pubblico dovuto a liste d'attesa o squilibri nel regime tariffario. Vi ha contribuito l'invecchiamento della popolazione e l'aumento dei casi di non autosufficienza (che richiedono non solo assistenza nelle attività di vita quotidiana, ma anche una presa in carico delle patologie croniche sempre più diffuse) e una maggiore consapevolezza di quanto alcuni comportamenti siano correlati al mantenimento della salute. A ciò si è aggiunto (e ancora più si aggiungerà del prossimo futuro) lo sviluppo delle cure innovative e della robotica, che aprono spazi nuovi per più efficaci modalità di cura. Una tendenza che rischia di accentuare le differenze tra cittadini a seconda delle aree territoriali e delle condizioni economiche

Di qui la necessità di interrogarsi su quali scelte adottare, ben sapendo che potenziare il finanziamento del sistema pubblico comporta rivedere l'attenzione, finora risultata prevalente, a misure che comportano trasferimenti monetari diretti o minori prelievi fiscali. Ma anche considerando che l'esercizio di controllo della spesa che ha caratterizzato questi anni, all'interno di una dotazione di risorse per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza decisa anche in rapporto ad altri obiettivi ritenuti in alcuni casi prevalenti, deve essere mantenuto proprio per evitare che, come accaduto in passato, inefficienze e cattiva gestione non consentano di tradurre l'aumento dei finanziamenti destinati al sistema sanitario in effettivi servizi al cittadino. Di qui anche la necessità di proseguire sul sentiero riproposto dal Patto della salute, sottoscritto lo scorso dicembre,

per un potenziamento della capacità di programmazione della spesa a livello di comunità territoriali. A questo sono orientati i progetti avviati in questi anni, che possono contare su una quantità di informazioni e di conoscenze, che fanno del sistema sanitario un elemento di punta nel quadro nazionale.

La crisi ha messo in luce anche, e soprattutto, i rischi insiti nel ritardo con cui ci si è mossi per rafforzare le strutture territoriali a fronte del forte sforzo operato per il recupero di più elevati livelli di efficienza e di appropriatezza nell'utilizzo delle strutture di ricovero. Se aveva sicuramente una sua giustificazione a tutela della salute dei cittadini la concentrazione delle cure ospedaliere in grandi strutture specializzate riducendo quelle minori che per numero di casi e per disponibilità di tecnologie, non garantivano adeguati risultati di cura (la banca dati Esiti da questo punto di vista ne forniva una chiara evidenza), la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate. Se fino ad ora tali carenze si erano scaricate non senza problemi sulle famiglie, contando sulle risorse economiche private e su una assistenza spesso basata su manodopera con bassa qualificazione sociosanitaria (badanti), finendo per incidere sul particolare individuale, tale carenza ha finito per rappresentare una debolezza anche dal punto di vista della difesa complessiva del sistema quando si è presentata una sfida nuova e sconosciuta. È infatti sempre più evidente che una adeguata rete di assistenza sul territorio non è solo una questione di civiltà a fronte delle difficoltà del singolo e delle persone con disabilità e cronicità, ma rappresenta l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quello che stiamo combattendo. L'insufficienza delle risorse destinate al territorio ha reso più tardivo e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato esso stesso coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alto.

Una attenzione a questi temi si è vista nell'ultima legge di bilancio con la previsione di fondi per l'acquisto di attrezzature per gli ambulatori di medicina generale (art 1 comma 449-450), ma essa dovrà essere comunque implementata superata la crisi, così come risorse saranno necessarie per gli investimenti diretti a riportare le strutture sanitarie ad efficienza. Una esigenza che richiede sia mantenuta una attenta verifica sulla qualità della spesa. È per questa ragione che anche quest'anno il capitolo, dopo un rapido sguardo ai temi su cui si è centrato il dibattito in occasione della crisi, conferma la sua impostazione tradizionale incentrata sui risultati dell'esercizio appena concluso, sull'esame delle misure poste a presidio dell'efficacia e dell'efficienza della spesa e sui risultati più recenti del monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza.

LA SANITÀ ALLA PROVA DEL COVID-19

2. L'emergenza sanitaria che interessa il nostro Paese ha riportato al centro dell'attenzione le caratteristiche del sistema sanitario, mettendone in evidenza oltre ai punti di forza, gli aspetti problematici attribuiti soprattutto alle scelte operate negli ultimi anni. Aspetti su cui è opportuno soffermarsi in apertura dell'analisi, prima di guardare ai risultati dell'esercizio che si è appena concluso. E ciò per trarne elementi utili a valutare le ragioni di dette scelte, le modifiche da apportare alla gestione del sistema sanitario alla luce dell'emergenza Covid-19 e le risposte che possono derivare dal Patto per la salute sottoscritto tra Stato e Regioni sul finire del 2019.

Sono quattro gli aspetti su cui ci si è più soffermati:

a) la graduale riduzione della spesa pubblica per la sanità e il crescente ruolo di quella a carico dei cittadini,
b) la contrazione del personale a tempo indeterminato e il crescente ricorso a contratti a tempo determinato o a consulenze;
c) la riduzione delle strutture di ricovero e l'assistenza territoriale;
d) il rallentamento degli investimenti.

LA SPESA PER LA SANITÀ TRA VINCOLI FINANZIARI E NUOVE NECESSITÀ

3. Oltre ad essere riconosciuto come uno dei sistemi sanitari più efficaci tra i Paesi industrializzati, quello italiano si conferma tra i più efficienti visto il limitato livello di risorse mobilitate.

Nel 2019, la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi, con un incremento dell'1,4 per cento rispetto al 2018, inferiore a quella prevista nel DEF 2019 (+2,3 per cento). rimanendo sostanzialmente invariata l'incidenza in termini di prodotto rispetto al 2018.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA: I RISULTATI 2017-2019

(milioni di euro)

	in milioni			var. %			in milioni		var. %	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021
SANITA'										
Beni e servizi prodotti da produttori market:	***39.301***	***40.036***	***40.584***	***0,26***	***1,87***	***1,37***	***42.503***	*nd*	**4,73**	
- Farmaci	7.624	7.576	7.559	-5,88	-0,63	-0,22	7.593	*nd*	0,45	
- Assistenza medico-generica	6.672	6.818	6.696	-0,27	2,19	-1,79	7.482	*nd*	11,74	
- Assistenza medico-specialistica, ospedaliera, riabilitativa e altra assistenza	25.005	25.642	26.329	2,45	2,55	2,68	27.427	*nd*	4,17	
di cui										
- Assist. medico-specialistica	*4.808*	*4.924*	*5.037*	*2,32*	*2,41*	*2,29*	*nd*	*nd*		
- Assistenza osped. in case di cura private	*9.529*	*9.391*	*9.703*	*3,08*	*-1,45*	*3,32*	*nd*	*nd*		
- Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	*3.559*	*3.650*	*3.619*	*-1,28*	*2,56*	*-0,85*	*nd*	*nd*		
- Altra assistenza	*7.109*	*7.677*	*7.970*	*3,63*	*7,99*	*3,82*	*nd*	*nd*		
Redditi e consumi intermedi di produttori non market:	**69.142**	**70.527**	**71.738**	*1,41*	*2,00*	*1,72*	**73.923**	*nd*	3,05	
di cui redditi da lavoro dipendente	34.862	35.746	36.852	*-0,14*	*2,54*	*3,09*	*37.276*	*nd*	1,15	
di cui consumi intermedi	34.280	34.781	34.886	*3,03*	*1,46*	*0,30*	*36.647*	*nd*	5,05	
Altre componenti	**3.742**	**3.306**	**3.126**	*4,00*	*-11,65*	*-5,44*	**3.130**	*nd*	0,13	
TOTALE	**112.185**	**113.869**	**115.448**	*1,09*	*1,50*	*1,39*	**119.556**	**121.083**	3,56	1,28
Spesa pro capite	*1851,6*	*1882,6*	*1912,7*	**1,22**	**1,68**	**1,60**				
In % Pil	**6,46**	**6,45**	**6,46**				**7,20**	**6,87**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Le modifiche introdotte nelle modalità di calcolo della spesa rendono, tuttavia, difficile il confronto con quanto previsto lo scorso aprile con il DEF 2019 e aggiornato a settembre nella Nota di aggiornamento al DEF[1].

La variazione registrata nell'anno risulta comunque molto contenuta e conferma la stabilizzazione di questa spesa rispetto al prodotto. L'aumento degli esborsi per redditi da lavoro del 3,1 per cento, anche per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria medica e non medica (e dei relativi arretrati), è in parte compensato dall'aumento della spesa per consumi intermedi del solo 0,3 per cento, mentre le spese per prestazioni sociali in natura (assistenza farmaceutica convenzionata, assistenza medico generica, ospedaliera, specialistica riabilitativa) aumentano del solo 1,4 per cento.

Non va tuttavia trascurato, soprattutto per valutare i fabbisogni futuri, che tale risultato beneficia di una crescita, più contenuta delle attese, sia della spesa per redditi da lavoro, a ragione dello slittamento al 2020 del rinnovo della dirigenza non sanitaria per la tornata contrattuale 2016-18, sia di quella per farmaci per l'incasso nell'anno del conguaglio (a seguito degli accordi conclusi) delle risorse dovute alle regioni per gli sfondamenti dei tetti agli acquisti verificatisi tra il 2013 e il 2017 portati in riduzione della spesa per la farmaceutica

Sulla base dei risultati del 2019 sono state, poi, definite nel DEF 2020 le previsioni del settore per il prossimo biennio. Nel corrente anno la crescita complessiva è stimata del 3,6 per cento portando la spesa al 7,2 per cento del prodotto. Nonostante ciò, il peso di tale spesa sulla primaria corrente si riduce anche se solo marginalmente (dal 15,4 al 15,3 per cento). L'andamento è guidato dalla spesa per consumi intermedi e per acquisti di beni e servizi da produttori *market* (rispettivamente in crescita del 5,1 e 4,7 per cento). L'incremento dei consumi intermedi è ricondotto alla spesa per farmaci ma anche agli acquisti di materiale sanitario e ai relativi costi connessi con il trasferimento di risorse dalla Protezione civile alle regioni per le esigenze straordinarie del Covid-19. Tra le prestazioni di beni e servizi, di particolare rilievo è l'incremento per l'assistenza medico generica (+11,7 per cento), per il combinato disposto del rinnovo delle convenzioni non sottoscritte nel 2019 e gravanti sul 2020 e della maggiore spesa sostenuta per l'emergenza epidemiologica. Se è vero che, come indicato nel testo del DEF, tale incremento è in parte compensato dagli anticipi pensionistici, è altrettanto vero che questi pongono un problema di particolare rilievo sul fronte dell'assistenza. Non sono specificate nel dettaglio le ragioni della crescita del 4,2 per cento degli acquisti da privati (per specialistica, ospedaliera, etc.) collegate anch'esse all'emergenza sanitaria e di poco inferiori al miliardo.

Molto più contenuto l'incremento previsto nel 2021 (+1,3 per cento) per la spesa sanitaria, prevista collocarsi al 6,9 per cento del Pil. L'incidenza sulla spesa primaria corrente rimane costante.

Fino al 2019, prima dell'esplosione della crisi sanitaria, si è pertanto mantenuta su livelli di molto inferiore agli importi destinati in questi anni al settore dalle altre grandi economie europee.

[1] Le modifiche introdotte non comportano effetti in termini di saldo, ma modificano in misura rilevante i livelli in entrata e in uscita del conto della sanità. Tra le modifiche di maggior rilievo le seguenti: l'annullamento del risultato di gestione' che costituiva una delle entrate dei conti della protezione sociale. Ciò non ha impatto sul saldo, perché lo stesso importo era presente anche tra le uscite (parte della produzione di servizi); viene considerata la spesa sanitaria relativa all'intramoenia sia come elemento di entrata che di spesa e non solo come saldo; non viene più computata quale spesa sanitaria quella per Ricerca e Sviluppo autoprodotta (ciò ha modificato i livelli di entrate e uscite per oltre 1 miliardi per anno) in relazione alla ricerca svolta dalle Università. Comporta invece una ricomposizione delle voci all'interno della spesa la contabilizzazione di parte dei premi per indennizzi tra i consumi intermedi.

Sembra, infatti, persistere nel confronto internazionale l'andamento che l'Italia ha fatto registrare tra il 2009 e il 2018: una riduzione, in termini reali, delle risorse destinate alla sanità particolarmente consistente. La spesa pro capite a prezzi costanti (prezzi 2010) è passata, infatti, da 1.893 a 1.746 euro, con una riduzione media annua di 8 decimi di punto. Una flessione molto più contenuta rispetto ad altri Paesi in difficoltà (Grecia -4,5 punti l'anno), ma che ci differenzia, pur rimanendo superiore nel livello, dall'andamento registrato in Spagna e Portogallo (rispettivamente -6 decimi e -7 decimi), Paesi che hanno vissuto come l'Italia difficoltà finanziarie significative. La spesa è invece cresciuta (sempre in media annua) del 2 per cento in Francia, dello 0,5 per cento in Olanda, del 2,2 per cento in Germania.

Ne derivano divari consistenti in termini di spesa sanitaria pubblica pro capite (espressa in parità del potere d'acquisto). Secondo le stime dell'Ocse, nel 2018 la spesa pro capite era in Germania e in Francia, rispettivamente, doppia e superiore del 60 per cento a quella italiana. Spesa che resta, tuttavia, superiore a quella spagnola di oltre l'8 per cento.

4. Sempre significativo, ma minore, è il divario se si guarda alla spesa complessiva: nel 2018 essa era l'8,8 per cento del Pil in Italia, simile a quello di Spagna (8,9 per cento) e significativamente più bassa di quella di Germania e Francia (11,2 per cento) e dell'Olanda (9,9 per cento).

TAVOLA 2

LA SPESA SANITARIA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

(milioni di euro)

Spesa sanitaria pubblica									
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Francia	8,6	8,5	8,6	8,7	8,9	8,8	9,5	9,4	9,3
Germania	9,2	8,9	9,0	9,2	9,2	9,3	9,4	9,5	9,5
Irlanda	8,0	7,7	7,7	7,3	6,9	5,3	5,4	5,3	5,3
Italia	7,0	6,8	6,8	6,8	6,8	6,7	6,6	6,5	6,5
Portogallo	6,9	6,5	6,1	6,1	6,0	5,9	6,0	5,9	6,0
Spagna	6,7	6,7	6,5	6,4	6,4	6,5	6,4	6,3	6,2

Spesa sanitaria a carico dei privati									
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Francia	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	
Germania	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Irlanda	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,0	0,9	0,9	
Italia	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0
Portogallo	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Spagna	1,9	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	

Spesa sanitaria complessiva									
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Francia	11,2	11,2	11,3	11,4	11,6	11,5	11,5	11,3	11,2
Germania	11,0	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1	11,1	11,2	11,2
Irlanda	10,5	10,7	10,7	10,3	9,7	7,3	7,4	7,2	7,1
Italia	9,0	8,8	9,0	9,0	9,0	9,0	8,9	8,8	8,8
Portogallo	9,8	9,5	9,3	9,1	9,0	9,0	9,0	9,0	9,1
Spagna	9,0	9,1	9,1	9,0	9,0	9,1	9,0	8,9	8,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD e Eurostat

La prolungata attenzione sul fronte della spesa, i processi di riorganizzazione delle strutture sanitarie sul territorio e le difficoltà di adeguare l'offerta pubblica al mutare delle caratteristiche della domanda di assistenza si sono riflessi, infatti, in un ampliamento della spesa a carico delle famiglie che tra il 2012 e il 2018 ha continuato a crescere. Nel 2018 la spesa totale era pari a 154,8 miliardi, di cui 115 pubblica e 39,8 privata. Se il finanziamento pubblico era pari al 74,2 per cento della spesa totale, la componente privata era pari al 23,1 per cento e quella coperta da fondi, casse, assicurazioni al 2,7 per cento. La spesa sanitaria diretta delle famiglie è cresciuta tra il 2012 e il 2018 del 14,1 per cento contro il 4,5 per cento di quella delle Amministrazioni pubbliche. Di rilievo la crescita anche di quella coperta da regimi di finanziamento volontari (+31,5 per cento).

TAVOLA 3

LA SPESA SANITARIA PRIVATA

	2018				variazione 2018/2012			
Tipi di finanziamento/Tipo di funzione	PA	regimi di finanz. volontari	spesa diretta delle famiglie	Totale	PA	regimi di finanz. volontari	spesa diretta delle famiglie	Totale
assistenza sanitaria per cura e riabilitazione	67952	1313	15592	84857	0,78	18,50	25,12	4,77
assistenza ospedaliera in regime ordinario per cura e riabilitazione	*41342*	*196*	*1431*	*42969*	*-1,35*	*20,25*	*2,14*	*-1,15*
assistenza ospedaliera in regime di day hospital per cura e riabilitazione	*5423*	*31*	*444*	*5898*	*-10,69*	*-20,51*	*-12,94*	*-10,92*
assistenza ambulatoriale per cura e riabilitazione	*20862*	*1020*	*13586*	*35468*	*8,92*	*19,30*	*29,98*	*16,44*
assistenza domiciliare per cura e riabilitazione	*325*	*66*	*131*	*522*	*10,17*	*29,41*	*32,32*	*17,30*
assistenza (sanitaria) a lungo termine (LTC)	12430	145	3608	16183	10,48	81,25	13,71	11,58
servizi ausiliari	9323	362	2931	12616	3,72	0,28	-5,30	1,37
prodotti farmaceutici e altri apparecchi terapeutici	17770	228	13540	31538	16,85	-0,44	8,04	12,76
prodotti farmaceutici e altri presidi medici non durevoli	*16857*	*0*	*10280*	*27137*	*17,32*		*7,39*	*13,34*
apparecchi terapeutici ed altri presidi medici durevoli	*913*	*228*	*3260*	*4401*	*8,82*	*-0,44*	*10,17*	*9,29*
servizi per la prevenzione delle malattie	5811	721	70	6602	11,51	43,91	12,90	14,34
governance e amministrazione del sistema sanitario e del finanziamento	1654	1386	0	3040	-13,63	57,32		8,73
tutte le funzioni	**114940**	**4155**	**35741**	**154836**	**4,49**	**31,49**	**14,10**	**7,16**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

La quota di spesa privata ha raggiunto il 2,3 per cento del prodotto. Un peso superiore a quello della Germania (1,7 per cento), della Francia (1,9), ma inferiore al livello raggiunto in Spagna e Portogallo, dove si pone tra il 2,6 e il 3,1 per cento del prodotto.

La Pubblica amministrazione continua ad essere il principale finanziatore della spesa per tutte le funzioni (la spesa per assistenza per cura e riabilitazione è per oltre l'80 per cento assicurata dalla PA); tuttavia nello stesso periodo, a fronte di una flessione di 3,1 punti di quella pubblica (dovuta al calo della componente per la funzione di assistenza

ospedaliera in regime ordinario, a sua volta spiegata da una progressiva diminuzione dei ricoveri), quella diretta delle famiglie è cresciuta del 25,1 per cento. Al suo interno, sono quella ambulatoriale (+30 per cento) e quella domiciliare (+32,3 per cento) che presentano le variazioni più forti, anche per l'ampliarsi delle liste d'attesa e per l'aumento delle compartecipazioni, con la conseguente riduzione del differenziale tra tariffe pagate nel pubblico a quelle del settore privato.

Anche la spesa per assistenza a lungo termine è per poco meno del 77 per cento finanziata dall'operatore pubblico, ma nei sei anni osservati, a fronte di un aumento del 10,4 per cento di quella coperta dal pubblico, quella a carico delle famiglie è aumentata del 14 per cento, influenzata principalmente dagli aumenti della componente per assistenza ospedaliera (+11,5 per cento) e, soprattutto, di quella ambulatoriale e domiciliare (rispettivamente +32,3 e +32,9 per cento).

La spesa per prodotti farmaceutici e altri apparecchi terapeutici è sostenuta per il 56,3 per cento dalla pubblica amministrazione e per il 43 per cento dalle famiglie. La forte crescita dei prodotti farmaceutici finanziata dal pubblico è, naturalmente, in diretto rapporto con l'aumento registrato sia negli acquisti di farmaci innovativi sia dalla dinamica crescente dei dispositivi medici. Una voce, quest'ultima, in aumento nel periodo di oltre il 7,4 per cento, che rimane a carico delle famiglie per oltre il 75 per cento ed è destinata ad apparecchi e altri presidi medici che ricadono in parte al di fuori delle erogazioni garantite dai LEA (ad es. lenti correttive, lenti a contatto, apparecchi ortodontici e altro).

L'aumento della spesa sanitaria privata è stato accompagnato da un crescente ruolo della spesa fiscale (detrazioni). Ciò anche se solo parte della spesa riesce a beneficiare delle detrazioni (si veda al riguardo il Riquadro 1).

RIQUADRO 1 - LA SPESA SANITARIA A CARICO DEI CITTADINI: I DATI DELLA TESSERA SANITARIA

Di recente ai dati Istat relativi alla spesa sanitaria a carico dei cittadini si sono aggiunti quelli della Tessera sanitaria (TS), diffusi ed illustrati nell'ambito del Rapporto del MEF sul monitoraggio della spesa sanitaria.

Si tratta di dati di sicuro interesse, che permettono di valutare le prestazioni rese dai soggetti erogatori obbligati all'invio dei dati al sistema TS ai fini della predisposizione della dichiarazione dei redditi. Tali informazioni consentono, come evidenziato nel recente rapporto della Ragioneria, un esame approfondito dei consumi sanitari partendo dai singoli soggetti e, quindi, considerando anche l'evoluzione dei consumi per età, sesso, condizione economica e luogo di residenza. Informazioni preziose per l'implementazione dei progetti che mirano ad ottimizzare la programmazione della spesa a livello territoriale[2]

Nella tavola che segue sono riportati i risultati della rilevazione distinti per Regione e relativi al triennio 2016-2018. Si tratta di 28,1 miliardi nel 2016, che crescono a 30,5 nel 2017 (+8,3 per cento) e a 32,3 miliardi nel 2018 (+5,9 per cento). Le Regioni nelle quali la spesa risulta più elevata sono la Lombardia con 7,6 miliardi nel 2018, il Lazio con 3,5 miliardi e il Veneto e l'Emilia, rispettivamente con 3,2 e 3,1 miliardi. Trova conferma quanto rilevato guardando all'indagine sui consumi delle famiglie Istat: un livello di spesa maggiore proprio nelle Regioni più ricche e dove il sistema sanitario risulta usualmente più efficiente. Una spesa che in numerose analisi si riconduce ai tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni del servizio sanitario nazionale, molto più lunghi di quelli garantiti dal

[2] Si tratta ad esempio del progetto volto a costruire un "modello predittivo" del fabbisogno di salute della popolazione italiana per simulare scenari a medio-lungo termine a partire dalle informazioni disponibili come l'epidemiologia della popolazione (prevalenza ed incidenza delle patologie), i principali trend evolutivi in atto (demografici, sociali, tecnologici, economici) e gli attuali livelli di prevenzione (primari, secondari, stili di vita).

privato e a ticket che rendono meno rilevante la differenza con il costo delle prestazioni private (Crea-Sanità e C. Collicelli). Un aspetto quest'ultimo su cui si è intervenuti nella legge di bilancio con la eliminazione dal prossimo settembre del super ticket.

Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida

Regione	2017				2016				2017	2016
	Numero contribuenti complessivi (in migliaia)	Numero di contribuenti che dichiara spese sanitarie (in migliaia)	Ammontare delle spese sanitarie portate in detrazione (19%) (in milioni)	Franchigia contribuenti che hanno dichiarato spese mediche-129,11 euro (in milioni)	Numero contribuenti complessivi (in migliaia)	Numero di contribuenti che dichiara spese sanitarie (in migliaia)	Ammontare delle spese sanitarie portate in detrazione (19%) (in milioni)	Franchigia contribuenti che hanno dichiarato spese mediche-129,11 euro (in milioni)	spesa sanitaria trasmessa al Sistema TS per la dichiarazione dei redditi	
Piemonte	3.190	1.503	1.548	194	3.166	1.461	1.479	189	2.450	2.190
Valle d'Aosta	97	49	48	6	97	47	45	6	60	60
Lombardia	7.212	3.587	4.196	463	7.125	3.476	4.004	449	7.270	6.610
Liguria	1.182	570	608	74	1.174	557	584	72	930	860
P.A. Trento	416	211	201	27	416	203	191	26	340	320
P.A. Bolzano	429	187	201	24	424	179	188	23	280	270
Veneto	3.601	1.844	1.835	238	3.548	1.784	1.737	230	3.100	2.920
Friuli Venezia Giulia	931	467	452	60	920	453	433	59	620	590
Emilia Romagna	3.379	1.706	1.762	220	3.335	1.659	1.683	214	2.950	2.780
Toscana	2.734	1.260	1.218	163	2.708	1.226	1.173	158	2.040	1.930
Umbria	629	285	252	37	624	275	240	36	380	350
Marche	1.124	547	475	71	1.110	531	454	69	680	650
Lazio	3.896	1.777	2.019	229	3.877	1.738	1.961	224	3.340	3.020
Abruzzo	911	376	310	49	904	365	296	47	470	440
Molise	212	79	60	10	211	77	57	10	100	90
Campania	3.189	1.097	910	142	3.172	1.058	873	137	1.560	1.450
Puglia	2.575	1.063	825	137	2.555	1.033	783	133	1.310	1.210
Basilicata	380	139	102	18	378	134	95	17	150	140
Calabria	1.186	400	309	52	1.186	386	295	50	500	460
Sicilia	2.873	1.084	857	140	2.885	1.056	813	136	1.400	1.300
Sardegna	1.061	389	335	50	1.051	372	312	48	550	500
TOTALE	41.211	18.619	18.522	2.404	40.872	18.070	17.695	2.333	30.480	28.130

Ma i dati della TS colpiscono anche se letti in rapporto a quelli relativi alle detrazioni fiscali indicate in dichiarazione dei redditi negli stessi esercizi. Il testo unico sui redditi delle persone fisiche prevede, infatti, una detrazione del 19 per cento per le spese sanitarie relative alle spese mediche e di assistenza specifica, a quelle chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere. Nella tavola, nelle colonne 3 e 7 sono riportate le spese per cui è stata richiesta la detrazione del 19 per cento nelle dichiarazioni presentate nel 2017-2018 e relative agli anni 2016-2017.
Va subito osservato come, nel complesso, gli importi indicati nel 2016 e nel 2017 risultino di molto inferiori a quanto emerge dalla TS. Una differenza che è da ricondurre ad una serie di elementi. Va innanzitutto, considerato che gli importi sono al netto della franchigia prevista per questo tipo di spesa (129 euro per contribuente). Nel caso dei contribuenti che comunque hanno indicato un importo su cui calcolare la detrazione, nel complesso si tratta di circa 2,4-2,3 miliardi. La spesa al lordo di tale importo crescerebbe a poco meno di 21 miliardi.
Non è possibile, invece, quantificare la spesa "sottratta" in ragione della franchigia nel caso degli oltre 22,6 milioni di contribuenti che non espongono tale tipo di onere. Nell'ipotesi che la franchigia abbia inciso su una spesa media di 100 euro pro capite, annullandone quindi l'importo su cui calcolare la detrazione, la differenza tra dato fiscale e TS rimane ancora significativa di oltre 7 miliardi. Una spesa che, pur rendicontata dai soggetti erogatori, non può beneficiare di una riduzione fiscale e che per una parte è riferibile a soggetti "incapienti".

5. Guardando alla componente privata della spesa per Regione (in base all'indagine sui consumi delle famiglie), sia nel complesso che distinguendo quanto destinato a medicinali, attrezzature, servizi ambulatoriali e ospedalieri, ne deriva un quadro articolato, con differenze molto rilevanti sia tra gli importi riferiti alle Regioni, sia nella composizione della spesa tra aree territoriali.

TAVOLA 4

LA SPESA SANITARIA PRIVATA PER REGIONE (VALORI PRO-CAPITE)

Spesa pro capite				
	2014	**2018**	**2014**	**2018**
medicinali, prodotti farmaceutici, attrezzature e apparecchiature medicali				
Italia	275,2	328,0	100,0	100,0
Nord	317,5	363,1	115,4	110,7
Nord-Ovest	312,2	366,5	113,4	111,7
Nord-Est	325,0	358,4	118,1	109,3
Centro	273,4	322,3	99,3	98,3
Mezzogiorno	218,8	283,9	79,5	86,6
Sud	213,9	271,6	77,7	82,8
Isole	229,1	310,2	83,3	94,6
servizi ambulatoriali				
Italia	255,9	280,3	100,0	100,0
Nord	330,6	341,0	129,2	121,7
Nord-Ovest	332,6	350,3	130,0	125,0
Nord-Est	327,8	328,1	128,1	117,1
Centro	243,9	298,5	95,3	106,5
Mezzogiorno	161,2	187,3	63,0	66,8
Sud	169,9	186,7	66,4	66,6
Isole	143,3	188,7	56,0	67,3
servizi ospedalieri				
Italia	6,4	3,5	100,0	100,0
Nord	6,4	4,0	100,1	114,2
Nord-Ovest	2,9	3,4	44,7	95,9
Nord-Est	11,4	4,9	177,8	140,4
Centro	12,3	7,2	191,8	205,6
Mezzogiorno	2,9	0,6	45,2	17,6
Sud	4,0	0,0	62,2	0,0
Isole	0,0	0,0	0,0	0,0
totale				
Italia	537,5	611,9	100,0	100,0
Nord	654,6	708,2	121,8	115,7
Nord-Ovest	647,7	720,2	120,5	117,7
Nord-Est	664,2	691,5	123,6	113,0
Centro	529,6	628,1	98,5	102,7
Mezzogiorno	383,0	471,8	71,3	77,1
Sud	387,7	458,3	72,1	74,9
Isole	372,4	498,9	69,3	81,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Se in media la spesa privata pro capite a livello nazionale è di circa 612 euro, essa varia tra i circa 720 euro delle regioni del Nord-Ovest e i 471 euro del Mezzogiorno. Ancora maggiori le differenze tra Regioni: dai 1.000 euro della Valle d'Aosta ai 420 della Campania.

Diversa, inoltre, la composizione della spesa. Se nel complesso oltre il 53 per cento della spesa è destinata ad acquisto di farmaci e attrezzature e apparecchiature medicali (era il 51 per cento nel 2014), nelle regioni del Nord-Ovest riguarda solo il 51 per cento delle uscite contro più del 60 per cento del Mezzogiorno. Una differenza dovuta al forte rilievo nel Sud e nelle Isole della spesa per farmaci (che ne assorbe oltre i 3 quarti).

Rispetto ai 55 euro familiari per servizi ambulatoriali, nel Mezzogiorno ci si colloca a meno di 40 contro i 65 del Nord, di cui 37 vanno ai servizi dentistici a fronte dei 16 euro del Mezzogiorno.

Nelle Regioni a più basso reddito si osserva, poi, come la quota di spesa complessiva assorbito dalla sanità sta crescendo più che nel resto del Paese: nel 2018 essa assorbiva nel Mezzogiorno una quota dei consumi familiari superiore alla media nazionale, mentre solo 4 anni prima, nel 2014, era inferiore di poco meno del 5 per cento. Pur riguardando un volume di risorse ben inferiore a quella utilizzata nelle aree più ricche del Paese, un percorso che veda crescere ancora la quota a carico del cittadino rischierebbe di risultare poco sostenibile.

Un dato che trova ulteriore conferma nella rilevazione sulle abitudini di spesa per area territoriale: nel 2018 poco meno del 75 per cento delle famiglie in Italia acquistava visite mediche o accertamenti periodici e dichiarava di voler continuare ad acquistarli. In crescita di 5 punti rispetto a 4 anni addietro. Forte è la differenza tra aree territoriali, soprattutto tra Nord e Sud del paese (oltre 10 punti). Forbice che si allarga negli ultimi 4 anni. È proprio nel Nord-Est che si hanno le frequenze maggiori. Di rilievo è anche la quota di famiglie (il 15,4 per cento) che ha dovuto rivedere in riduzione la spesa destinata a tale tipologia di consumi per ragioni economiche. Anche in questo caso sono elevate le differenze tra aree: nel Nord la quota è al 10 per cento, mentre al Sud e nelle Isole scende al 20 per cento.

TAVOLA 5

IL PESO DELLA SPESA SANITARIA SU QUELLA COMPLESSIVA

Territorio	2010	2012	2014	2016	2018
Piemonte	3,78	3,80	4,35	4,70	4,94
Valle d'Aosta	6,91	4,37	5,59	6,92	5,38
Lombardia	3,14	3,02	4,55	5,23	4,63
P.A. Bolzano	3,37	3,29	4,38	5,58	3,64
P.A. Trento	4,48	4,75	5,21	3,36	5,48
Veneto	4,17	4,18	5,42	4,77	4,95
Friuli V.G	4,33	3,98	4,49	4,62	4,86
Liguria	3,45	4,45	4,54	4,56	4,73
Emilia-Romagna	3,83	3,93	4,32	3,97	4,74
Toscana	3,60	4,08	3,87	3,95	4,05
Umbria	4,87	4,18	3,55	5,69	4,23
Marche	4,36	4,12	4,07	3,66	4,27
Lazio	4,39	3,79	4,16	4,11	4,73
Abruzzo	5,22	4,71	4,29	4,37	4,21
Molise	4,49	3,18	4,01	4,34	4,48
Campania	2,88	3,32	3,61	3,12	4,45
Puglia	4,83	4,78	5,17	5,22	4,70
Basilicata	4,18	4,29	3,99	5,22	5,02
Calabria	4,70	4,49	4,28	4,36	5,94
Sicilia	4,79	4,98	4,58	4,59	5,33
Sardegna	3,41	3,56	3,20	3,77	3,94
Totale	3,89	3,86	4,40	4,50	4,70

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

6. A fronte della necessità di riassorbire squilibri nella qualità dei servizi tra aree territoriali, dei crescenti fabbisogni posti dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento dei casi di non autosufficienza (che richiedono non solo assistenza nelle

attività di vita quotidiana, ma anche una presa in carico delle patologie croniche sempre più diffuse) così come dalle innovazioni nel campo delle cure, che offrono nuove opportunità ma comportano costi crescenti e adeguati investimenti, si pone, quindi, un problema delle risorse da destinare al settore. Da esse dipende poi la possibilità, come si vedrà in seguito, di affrontare gli squilibri strutturali e nelle dotazioni di personale che incidono sulla stessa garanzia dei livelli di assistenza. Ciò, ben sapendo che limitati sono i margini per spostare ulteriore spesa a carico delle famiglie.

Al di là degli interventi più di carattere emergenziale che portano le risorse destinate alla sanità nel 2020 a crescere di ulteriori 1,4 miliardi (a tanto ammontano le risorse destinate dal d.l. 18/2020 – si veda al riguardo il Riquadro 2), rimane quindi la necessità di interrogarsi, una volta rientrata la crisi, su come affrontare tali problematiche.18/2020 - si veda al riguardo il Riquadro 2), rimane quindi la necessità di interrogarsi, una volta rientrata la crisi, su come affrontare tali problematiche.

È innegabile che questo ponga la necessità di scelte non semplici su come potenziare il finanziamento del sistema pubblico a fronte di misure che finora sono state rivolte a trasferimenti monetari diretti o a minori prelievi fiscali.

RIQUADRO 2 - LE MISURE PER IL POTENZIAMENTO DELLE DOTAZIONI DI PERSONALE, DELLE STRUTTURE, DELLE ATTREZZATURE E DEI DISPOSITIVI MEDICI PER IL COVID-19

Operando anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente (ma nei limiti delle nuove risorse stanziate, 660 milioni previsti dal d.l. 14/2020 aumentati a 770 milioni con il d.l. 18/2020), per aumentare il potenziale di risposta all'emergenza sanitaria sul fronte del personale con il d.l. 14/2020 si è previsto di poter procedere al reclutamento (art. 1) di professionisti sanitari (compresi i medici specializzandi iscritti all'ultimo e penultimo anno), con incarichi di lavoro autonomo, anche in collaborazione coordinata e continuativa, della durata massima di 6 mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza. Nel caso sia verificata l'impossibilità di assumere personale, anche facendo ricorso agli idonei in graduatorie in vigore, le aziende possono fino al 31 luglio 2020 conferire incarichi di lavoro autonomo, con durata non superiore ai sei mesi, e comunque entro il termine dello stato di emergenza, a personale medico e a personale infermieristico collocato in quiescenza. Tali incarichi possono riguardare anche laureati abilitati[3] anche senza cittadinanza italiana previo riconoscimento del titolo di studio.
Inoltre, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 2), verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, possono, durante la vigenza dello stato di emergenza, conferire incarichi a tempo determinato, previo avviso pubblico, al personale sanitario e ai medici in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento per l'accesso alla dirigenza medica.
Al fine di consentire al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria, le Regioni istituiscono, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto, presso una sede di continuità assistenziale già esistente, una unità speciale ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero.

Con il d.l. 18/2020, poi, si sono incrementate le risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale direttamente impiegato nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica, aumentando nel limite di 250 milioni i fondi contrattuali per le condizioni di lavoro della dirigenza

[3] Il decreto 18/2020 prevede all'articolo 102 che il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia abiliti all'esercizio della professione di medico-chirurgo.

medica e sanitaria dell'area della sanità e i fondi condizioni di lavoro e incarichi del personale del comparto[4].
Si dispone anche che (art. 12), fino al perdurare dello stato di emergenza, verificata l'impossibilità di procedere al reclutamento di personale, potranno essere trattenuti in servizio i dirigenti medici e sanitari, nonché il personale del ruolo sanitario del comparto sanità e gli operatori sociosanitari, anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza (art. 13) e verrà consentito l'esercizio temporaneo di qualifiche professionali sanitarie ai professionisti che hanno conseguito il titolo di studio all'estero.
Numerose disposizioni sempre del d.l. 18/2020 prevedono, infine, il rafforzamento del personale di strutture pubbliche impegnate nell'emergenza sanitaria[5].
Come già osservato dalla Corte dei conti nella Memoria sul d.l. 18/2020 predisposta per il Parlamento il 25 marzo 2020, va osservato come il quadro normativo che si è venuto componendo potrebbe consentire, dunque, di stipulare contratti di lavoro autonomo, limitati nel tempo, ed in stretta relazione all'emergenza sanitaria in corso non solo con personale in quiescenza ma, con ogni probabilità in misura più consistente, con personale di fasce di età più giovane e che non ha (o non ha avuto) rapporti di lavoro nell'ambito del servizio sanitario nazionale. Anche in questa ipotesi è bene sottolineare che, trattandosi di una modalità di reclutamento del tutto eccezionale ed estranea quindi all'assetto normativo ordinariamente applicabile per le assunzioni, occorre prestare la dovuta attenzione nella utilizzazione di tale strumento di carattere straordinario e derogatorio al fine di non ingenerare, una volta terminata l'emergenza, il consolidarsi, da un lato, di modalità meno rigorose rispetto a quelle ordinarie per le assunzioni da parte delle aziende sanitarie, dall'altro aspettative di stabilizzazione da parte dei lavoratori.

Sempre per affrontare l'emergenza sanitaria, le regioni e le aziende sanitarie sono state autorizzate (art. 3 del d.l. 18/2020), nel caso che si renda necessario incrementare le dotazioni dei posti letto in terapia intensiva, in pneumologia e per malattie infettive (secondo quanto disposto con la circolare del Ministro della salute del 1° marzo), a stipulare contratti per l'acquisto di ulteriori prestazioni sanitarie, in deroga al limite di spesa, per un importo di 240 milioni per il 2020. Qualora non si riesca in tal modo a soddisfare le necessità, tale disposizione può essere estesa anche a strutture private non accreditate. Viene poi specificato che le strutture private, su richiesta delle regioni o delle aziende sanitarie, dovranno mettere a disposizione il personale sanitario in servizio, nonché i locali e le apparecchiature disponibili. Per i contratti che saranno efficaci fino al termine dello stato di emergenza, sono attribuite alle Regioni risorse per 160 milioni.
In base all'art. 4, poi, le Regioni potranno attivare, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19, fino al termine dello stato di emergenza. Le opere edilizie strettamente necessarie a rendere le strutture idonee all'accoglienza e alla assistenza possono essere eseguite in deroga alle disposizioni in materia di edilizia. Allo scopo viene autorizzata una spesa di 50 milioni a valere sui fondi non ancora ripartiti destinati all'edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge 67/1988.

[4] Nella applicazione dell'art. 1, da parte delle Regioni in *primis* e delle singole aziende sanitarie successivamente, si dovrebbe tenere conto della distribuzione delle risorse definita nei contratti nazionali di lavoro recentemente sottoscritti (CCNL del 19 dicembre 2019 del personale dirigente e CCNL del 21 maggio 2018 del personale dei livelli del comparto sanità). La attuale composizione di tali fondi contrattuali potrebbe consentire, infatti, di alimentare direttamente i singoli stanziamenti costituiti presso ciascuna azienda sanitaria e finalizzati a remunerare le particolari "condizioni di lavoro" tra cui rientrano, ma non solo, le prestazioni di lavoro straordinario. Ciò permetterebbe un utilizzo razionale e, soprattutto, mirato al soddisfacimento delle effettive necessità strettamente legate all'emergenza sanitaria in atto.
[5] È il caso dei servizi sanitari delle forze armate (artt. 7-9), con la previsione dell'arruolamento temporaneo di medici e infermieri militari (120 medici e 200 infermieri), l'assunzione di funzionari tecnici biologi, chimici e fisici presso le strutture sanitarie militari e il potenziamento delle strutture e l'acquisto di dispositivi medici per 34,6 milioni; del personale del Ministero della salute da destinare agli uffici periferici con contratto a tempo determinato di durata non superiore ai tre anni (40 unità di dirigenti sanitari medici, 18 unità di dirigenti sanitari veterinari e 29 unità di personale non dirigenziale) (art. 2); di personale dell'INAIL (200 medici specialisti e 100 infermieri) con incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (art. 10); del personale da destinare all'attività assistenziale e di ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità (50 unità da assumere per il triennio 2020-22, di cui 20 dirigente medico, 5 primi ricercatori/tecnologi, 20 ricercatore/tecnologo e 5 collaboratori tecnica (art. 11).

I POSTI LETTO COMPLESSIVI, PER TERAPIA INTENSIVA, PNEUMOLOGIA E MALATTIE INFETTIVE PER REGIONE

	malattie infettive e tropicali		pneumologia		terapia intensiva		totale 3 discipline	
	2012	**2018**	**2012**	**2018**	**2012**	**2018**	**2012**	**2018**
PIEMONTE	190	165	182	171	310	299	682	635
VALLE D`AOSTA	7	7	8	8	10	10	25	25
LOMBARDIA	431	422	673	667	784	849	1.888	1.938
P.A.BOLZANO	14	13	23	21	36	40	73	74
P.A.TRENTO	22	23	35	29	21	31	78	83
VENETO	162	160	253	223	453	484	868	867
FRIULI V.G.	27	22	94	84	105	125	226	231
LIGURIA	149	133	153	125	181	183	483	441
EMILIA ROMAGNA	217	207	274	264	462	444	953	915
TOSCANA	228	189	189	154	332	365	749	708
UMBRIA	34	28	56	62	61	69	151	159
MARCHE	88	59	100	110	114	114	302	283
LAZIO	404	339	264	223	536	553	1.204	1.115
ABRUZZO	73	78	53	66	109	109	235	253
MOLISE	16	16			26	30	42	46
CAMPANIA	293	259	339	298	423	482	1.055	1.039
PUGLIA	180	180	371	327	248	299	799	806
BASILICATA	62	44	69	52	42	49	173	145
CALABRIA	74	66	115	90	121	144	310	300
SICILIA	253	224	245	239	365	385	863	848
SARDEGNA	79	65	176	88	113	120	368	273
Totale complessivo	**3.003**	**2.699**	**3.672**	**3.301**	**4.852**	**5.184**	**11.527**	**11.184**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Accrescere il numero dei posti letto di terapia intensiva del 50 per cento e del 100 per cento per altre due specialità (pneumologia e malattie infettive) rappresenta una priorità dell'azione del Governo. Nelle tavole sono riportati i dati relativi ai posti letto in degenza ordinaria e totali per le tre discipline ricordate e quelli relativi al complesso dei posti letto. Si tratta di dati desunti dagli Open-data del Ministero della salute aggiornati al 2018.

Il confronto con il 2012 e il dato per Regione mettono in rilievo alcuni elementi di interesse:

- nel periodo considerato, a fronte di una flessione del 7,1 per cento del complesso dei posti letto, i posti nelle discipline su cui oggi si punta per affrontare la crisi hanno subito una flessione significativamente più contenuta: l'1,5 per cento;
- i posti di terapia intensiva sono cresciuti di oltre 330 unità a livello nazionale tra il 2012 e il 2018. Un aumento che ha interessato quasi, seppur con intensità diverse, tutte le Regioni;
- nel complesso, il numero dei posti letto per mille residenti in queste discipline presenta valori superiori alla media in Liguria ed in Emilia-Romagna e, nel Mezzogiorno, in Puglia e Basilicata;
- ciò, nonostante che in tutte le regioni del Mezzogiorno il numero dei posti letto per residenti si sia portato al di sotto della media.

L'impegno ad aumentare le disponibilità di posti letto nelle discipline indicate, a fronte del pericolo che anche detta area possa vedere un aumento del contagio e dei relativi fabbisogni, non deve infatti scontare, da questo punto di vista, una condizione di partenza penalizzante.

	Totale PL di degenza ordinaria		Posti letto per le tre discipline x 10.000 residenti		Posti letto per D.O. x 1.000 residenti	
	2012	**2018**	**2012**	**2018**	**2012**	**2018**
PIEMONTE	16.119	14.707	0,16	0,15	3,70	3,36
VALLE D`AOSTA	406	448	0,20	0,20	3,21	3,55
LOMBARDIA	36.457	34.831	0,19	0,19	3,76	3,47
P.A.BOLZANO	1.876	1.863	0,14	0,14	3,72	3,53
P.A.TRENTO	1.980	1.886	0,15	0,15	3,77	3,49
VENETO	16.673	16.022	0,18	0,18	3,44	3,27
FRIULI V.G.	4.293	3.809	0,19	0,19	3,53	3,13
LIGURIA	5.422	5.018	0,31	0,28	3,46	3,22
EMILIA ROMAGNA	18.109	16.404	0,22	0,21	4,17	3,68
TOSCANA	11.660	10.291	0,20	0,19	3,18	2,75
UMBRIA	2.755	2.873	0,17	0,18	3,12	3,25
MARCHE	5.397	4.637	0,20	0,18	3,50	3,03
LAZIO	20.086	18.345	0,22	0,19	3,65	3,11
ABRUZZO	4.249	3.983	0,18	0,19	3,25	3,03
MOLISE	1.098	950	0,13	0,15	3,51	3,08
CAMPANIA	15.892	15.280	0,18	0,18	2,76	2,62
PUGLIA	12.651	11.676	0,20	0,20	3,12	2,88
BASILICATA	1.872	1.613	0,30	0,26	3,24	2,84
CALABRIA	5.723	4.965	0,16	0,15	2,92	2,54
SICILIA	14.461	13.807	0,17	0,17	2,89	2,75
SARDEGNA	5.625	5.043	0,22	0,17	3,43	3,06
Totale complessivo	**202.804**	**188.451**	0,19	0,18	3,41	3,12

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nella tavola che segue, le somme (di cui all'art. 3 del d.l. 18/2020) destinate a finanziare eventuali acquisti di ulteriori prestazioni sanitarie da strutture accreditate e non, nel caso non si riuscisse a completare nei tempi richiesti gli ampliamenti pianificati, sono poste a raffronto con gli esborsi registrati negli anni più recenti (e nell'ultimo biennio) dai diversi sistemi regionali per l'assistenza ospedaliera fornita da strutture accreditate.

Anche in questo caso, l'esame consente di rilevare alcuni elementi:

- le somme destinate all'ampliamento degli accordi con il settore privato rappresentano, in media, il 4,4 per cento degli importi corrisposti nel 2019 dal servizio sanitario per prestazioni ospedaliere da strutture accreditate;
- naturalmente sono molto diversi i dati per regione in funzione del rilievo delle strutture accreditate nell'offerta ospedaliera regionale;
- la crescita nominale dei costi riconosciuti a tali strutture è stata tra il 2012 e il 2019 in media annua di poco inferiore ad un punto percentuale. Anche nelle regioni con una spesa pro capite elevata la variazione media annua è rimasta compresa tra l'1,4 e il 2,2 per cento. Solo lo scorso anno la variazione è stata più rilevante;
- l'impulso che può derivare dalle somme stanziate è pertanto significativo.

L'ASSISTENZA OSPEDALIERA DA SOGGETTI ACCREDITATI PER REGIONE

	importi in milioni			var %	assistenza ospedaliera convenzionata pro capite			DL 18 art. 3	
	2012	2018	2019	media annua19/12	2012	2018	2019	importo ripartito	incidenza sulla spesa 2019
PIEMONTE	529.628	475.736	491.876	-1,02	121,54	108,72	112,91	29.541	6,0
VALLE D`AOSTA	5.928	7.000	7.000	2,58	46,82	55,47	55,70	842	12,0
LOMBARDIA	2.113.183	2.282.126	2.429.486	2,14	217,83	227,39	241,49	66.322	2,7
P.A. BOLZANO	23.565	26.273	26.485	1,77	46,69	49,78	49,86	3.406	12,9
P.A. TRENTO	56.130	58.508	61.916	1,47	106,94	108,37	114,43	3.544	5,7
VENETO	493.250	544.020	556.039	1,82	101,62	110,91	113,34	32.497	5,8
FRIULI V.G.	66.902	66.243	62.964	-0,84	54,94	54,50	51,81	8.247	13,1
LIGURIA	164.897	209.800	206.440	3,60	105,21	134,75	133,13	10.763	5,2
EMILIA ROMAGNA	629.712	623.768	624.753	-0,11	145,05	140,09	140,10	29.757	4,8
TOSCANA	284.159	301.995	306.358	1,12	77,47	80,81	82,14	25.216	8,2
UMBRIA	42.323	40.738	44.371	0,69	47,92	46,05	50,31	5.963	13,4
MARCHE	102.974	114.764	113.218	1,42	66,84	74,92	74,23	10.276	9,1
LAZIO	1.262.391	1.281.199	1.377.649	1,30	229,52	217,27	234,33	38.729	2,8
ABRUZZO	120.087	129.372	129.812	1,16	91,92	98,37	98,97	8.768	6,8
MOLISE	73.101	73.230	72.885	-0,04	233,44	237,38	238,48	2.067	2,8
CAMPANIA	810.494	845.633	861.168	0,89	140,60	145,13	148,43	37.261	4,3
PUGLIA	737.743	732.181	735.729	-0,04	182,16	180,86	182,61	26.532	3,6
BASILICATA	17.263	11.963	12.408	-4,02	29,89	21,09	22,04	3.757	30,3
CALABRIA	192.733	189.419	188.399	-0,32	98,41	96,81	96,76	12.790	6,8
SICILIA	710.485	709.802	712.361	0,04	142,10	141,20	142,48	32.732	4,6
SARDEGNA	89.434	79.872	78.528	-1,74	54,60	48,46	47,89	10.987	14,0
ITALIA	8.526.382	8.803.643	9.099.848	0,96	143,56	145,55	150,76	400.000	4,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Oltre che sul fronte del personale, con il decreto il Governo interviene anche per assicurare la disponibilità di strutture, apparecchiature e dispositivi sanitari necessari ad affrontare l'emergenza. Per questa finalità sono previsti incentivi per la produzione e la fornitura di dispositivi medici e di protezione personale (art. 5). In particolare, il Commissario straordinario per l'emergenza è autorizzato a erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione, nonché finanziamenti agevolati, alle imprese produttrici di tali dispositivi, a condizione che la fornitura avvenga ai valori di mercato correnti al 31 dicembre 2019. Per questo viene autorizzata la spesa di 50 milioni per il 2020.

Forte l'impegno anche sul fronte delle attrezzature. In base a quanto previsto con il d.l. 9/2020 il Dipartimento della protezione civile ha potuto avviare l'acquisto, tramite Consip, di cinquemila impianti di ventilazione assistita e dei materiali necessari per farli funzionare superando i vincoli procedurali e in deroga ai limiti temporali e di importo precedentemente previsti. Sono state introdotte nuove modalità di gestione degli acquisti per assicurare la fornitura di ossigeno anche avvalendosi della rete delle farmacie dei servizi.

Sempre al fine di aumentare le potenzialità di risposta all'emergenza, il Capo del Dipartimento della protezione civile è autorizzato a disporre la requisizione in uso o in proprietà, da ogni soggetto pubblico o privato, di presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché di beni mobili di qualsiasi genere per assicurare la

fornitura delle strutture e degli equipaggiamenti alle aziende sanitarie o ospedaliere ubicate sul territorio nazionale, nonché per implementare il numero di posti letto specializzati nei reparti di ricovero dei pazienti affetti da detta patologia. Il prefetto, poi, potrà provvedere alla requisizione in uso di strutture alberghiere o di altra tipologia per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare. Allo stesso prefetto è demandato il compito di avviare le relative procedure indennitarie.

LE DOTAZIONI ORGANICHE E LA SPESA PER IL PERSONALE

7. Negli ultimi due anni sono divenuti più evidenti gli effetti negativi di due fenomeni diversi che hanno inciso sulle dotazioni organiche del sistema di assistenza: il permanere per un lungo periodo di vincoli alla dinamica della spesa per personale e le carenze, specie in alcuni ambiti, di personale specialistico.

Come messo in rilievo di recente, a seguito del blocco del *turn-over* nelle Regioni in piano di rientro e delle misure di contenimento delle assunzioni adottate anche in altre Regioni (con il vincolo alla spesa), negli ultimi dieci anni il personale a tempo indeterminato del SSN è fortemente diminuito. Al 31 dicembre 2018 era inferiore a quello del 2012 per circa 25.000 lavoratori (circa 41.400 rispetto al 2008).

TAVOLA 6

IL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

	2012				2017			
	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale
Piemonte	49.129	1.095	5.602	55.826	47.600	946	5.298	53.844
Valle d'Aosta	1.740	45	283	2.068	1.843	37	264	2.144
Lombardia	84.864	3.362	10.960	99.186	82.702	2.759	10.469	95.930
P.A. Bolzano	5.164	1.489	1.768	8.421	5.099	1.428	2.183	8.710
P.A. Trento	6.042	314	1.559	7.915	6.026	246	1.710	7.982
Veneto	49.688	1.784	7.349	58.821	49.602	1.348	7.002	57.952
Friuli V.G	16.954	253	2.055	19.262	16.820	180	1.699	18.699
Liguria	20.402	373	1.763	22.538	19.629	296	1.389	21.314
Emilia-Romagna	53.904	805	4.727	59.436	52.196	764	4.304	57.264
Toscana	47.408	434	2.048	49.890	46.690	410	1.805	48.905
Umbria	10.444	70	268	10.782	10.471	62	291	10.824
Marche	18.481	163	777	19.421	18.226	128	729	19.083
Lazio	44.214	250	1.027	45.491	39.831	108	1.090	41.029
Abruzzo	13.914	44	354	14.312	13.751	43	282	14.076
Molise	3.235	11	47	3.293	2.756	5	44	2.805
Campania	46.273	65	138	46.476	41.848	62	98	42.008
Puglia	36.527	58	378	36.963	34.906	72	482	35.460
Basilicata	6.873	15	105	6.993	6.852	11	109	6.972
Calabria	19.877	267	26	20.170	18.303	51	271	18.625
Sicilia	44.752	240	365	45.357	41.366	139	453	41.958
Sardegna	19.886	125	473	20.484	20.496	100	396	20.992
Totale	599.771	11.262	42.072	653.105	577.013	9.195	40.368	626.576
Piano	208.792	935	2.335	212.062	192.761	480	2.720	195.961
No Piano	390.979	10.327	39.737	441.043	384.252	8.715	37.648	430.615

SEGUE TAVOLA 6

	variazione assoluta				variazione %			
	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale
Piemonte	-1.529	-149	-304	-1.982	-3	-14	-5	-4
Valle d'Aosta	103	-8	-19	76	6	-18	-7	4
Lombardia	-2.162	-603	-491	-3.256	-3	-18	-4	-3
P.A. Bolzano	-65	-61	415	289	-1	-4	23	3
P.A. Trento	-16	-68	151	67	0	-22	10	1
Veneto	-86	-436	-347	-869	0	-24	-5	-1
Friuli V.G	-134	-73	-356	-563	-1	-29	-17	-3
Liguria	-773	-77	-374	-1.224	-4	-21	-21	-5
Emilia-Romagna	-1.708	-41	-423	-2.172	-3	-5	-9	-4
Toscana	-718	-24	-243	-985	-2	-6	-12	-2
Umbria	27	-8	23	42	0	-11	9	0
Marche	-255	-35	-48	-338	-1	-21	-6	-2
Lazio	-4.383	-142	63	-4.462	-10	-57	6	-10
Abruzzo	-163	-1	-72	-236	-1	-2	-20	-2
Molise	-479	-6	-3	-488	-15	-55	-6	-15
Campania	-4.425	-3	-40	-4.468	-10	-5	-29	-10
Puglia	-1.621	14	104	-1.503	-4	24	28	-4
Basilicata	-21	-4	4	-21	0	-27	4	0
Calabria	-1.574	-216	245	-1.545	-8	-81	942	-8
Sicilia	-3.386	-101	88	-3.399	-8	-42	24	-7
Sardegna	610	-25	-77	508	3	-20	-16	2
Totale	-22.758	-2.067	-1.704	-26.529	-4	-18	-4	-4
Piano	-16.031	-455	385	-16.101	-8	-49	16	-8
No Piano	-6.727	-1.612	-2.089	-10.428	-2	-16	-5	-2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute – Annuario statistico 2019

Tra il 2012 e il 2017 (anno per il quale si dispone di un maggior dettaglio di dati) il personale (sanitario, tecnico, professionale e amministrativo) dipendente a tempo indeterminato in servizio presso le Asl, le Aziende Ospedaliere, quelle universitarie e gli IRCCS pubblici[6] è passato da 653 mila a 626 mila con una flessione di poco meno di 27 mila unità (-4 per cento). Nello stesso periodo il ricorso a personale flessibile in crescita di 11.500 unità ha compensato questo calo solo in parte: si tratta in prevalenza di posizioni a tempo determinato, che crescono del 36,5 per cento (passando da 26.200 a 35.800), e di lavoro internale, che registra una variazione di poco meno del 45 per cento (da 4.273 a 9.576 unità).

La riduzione del personale ha assunto caratteristiche e dimensioni diverse tra Regioni in piano di rientro e non. Nelle prime, il personale a tempo indeterminato si è ridotto di oltre 16.000 unità, pressocché tutte a tempo pieno, mentre sostanzialmente invariato è rimasto il personale a tempo parziale, pur modificato nella composizione tra part time a meno del 50 per cento del tempo a più del 50 per cento. La riduzione è stata particolarmente forte nel Molise, nel Lazio e in Campania a cui sono riferibili riduzioni superiori tra il 9 e il 15 per cento. Solo poco inferiori quelle di Calabria e Sicilia, mentre Abruzzo e Puglia hanno contenuto di molto le riduzioni, soprattutto considerando gli incrementi del personale a tempo determinato.

[6] Escludendo ai fini dell'analisi quello riferito alle Agenzie per la protezione dell'ambiente, alle ex Ipab e altri enti.

TAVOLA 7

IL PERSONALE A TEMPO DETERMINATO

	2012			2017		
	Totale	*Determ.*	*Interinale*	Totale	*Determ.*	*Interinale*
Piemonte	818	*339*	*478*	1.324	*514*	*810*
Valle d'Aosta	364	*29*	*336*	239	*21*	*218*
Lombardia	5.633	*4.681*	*950*	6.541	*5.149*	*1.392*
P.A. Bolzano	773	*773*	*0*	1.037	*1.037*	*0*
P.A. Trento	315	*314*	*1*	305	*301*	*4*
Veneto	903	*804*	*99*	978	*921*	*57*
Friuli V.G	838	*725*	*112*	1.312	*1.002*	*310*
Liguria	374	*189*	*184*	542	*398*	*145*
Emilia-Romagna	2.446	*2.311*	*136*	4.749	*4.329*	*420*
Toscana	917	*785*	*132*	1.961	*1.405*	*556*
Umbria	776	*737*	*39*	1.060	*1.019*	*41*
Marche	1.246	*1.233*	*14*	1.930	*1.897*	*33*
Lazio	2.758	*2.424*	*334*	3.352	*3.054*	*298*
Abruzzo	666	*561*	*104*	863	*562*	*301*
Molise	371	*362*	*9*	389	*389*	*0*
Campania	1.319	*814*	*505*	2.150	*925*	*1.226*
Puglia	1.731	*1.699*	*32*	3.356	*3.326*	*30*
Basilicata	403	*399*	*4*	393	*392*	*0*
Calabria	1.098	*1.038*	*60*	1.500	*1.436*	*64*
Sicilia	4.552	*4.552*	*0*	6.202	*6.202*	*0*
Sardegna	2.213	*1.469*	*744*	1.806	*1.537*	*270*
Totale	30.514	*26.239*	*4.273*	41.990	*35.815*	*6.174*
Piano	12.494	*11.450*	*1.044*	17.813	*15.895*	*1.919*
No Piano	18.020	*14.788*	*3.229*	24.177	*19.920*	*4.256*

	variazione assoluta			variazione		
	Totale	*Determ*	*Interinale*	Totale	*Determ*	*Interinale*
Piemonte	506	*174*	*332*	61,9	*51,3*	*69,4*
Valle d'Aosta	-125	*-7*	*-118*	-34,3	*-26,1*	*-35,0*
Lombardia	907	*468*	*442*	16,1	*10,0*	*46,5*
P.A. Bolzano	264	*264*	*0*	34,1	*34,1*	
P.A. Trento	-10	*-13*	*3*	-3,2	*-4,3*	*268,3*
Veneto	75	*117*	*-42*	8,3	*14,5*	*-42,5*
Friuli V.G	474	*276*	*197*	56,6	*38,1*	*175,6*
Liguria	169	*208*	*-40*	45,1	*110,0*	*-21,5*
Emilia-Romagna	2.303	*2.018*	*284*	94,1	*87,4*	*209,5*
Toscana	1.043	*620*	*424*	113,8	*78,9*	*320,5*
Umbria	284	*282*	*2*	36,6	*38,2*	*5,9*
Marche	684	*665*	*19*	54,9	*53,9*	*139,1*
Lazio	595	*630*	*-36*	21,6	*26,0*	*-10,7*
Abruzzo	198	*1*	*197*	29,7	*0,2*	*188,5*
Molise	18	*27*	*-9*	4,8	*7,5*	*-100,0*
Campania	831	*111*	*721*	63,0	*13,6*	*142,7*
Puglia	1.625	*1.628*	*-2*	93,9	*95,8*	*-6,9*
Basilicata	-9	*-6*	*-4*	-2,3	*-1,6*	*-100,0*
Calabria	402	*398*	*4*	36,6	*38,3*	*6,7*
Sicilia	1.650	*1.650*	*0*	36,3	*36,3*	
Sardegna	-407	*67*	*-474*	-18,4	*4,6*	*-63,7*
Totale	11.476	*9.576*	*1.901*	37,6	*36,5*	*44,5*
Piano	5.319	*4.444*	*874*	42,6	*38,8*	*83,7*
No Piano	6.157	*5.132*	*1.027*	34,2	*34,7*	*31,8*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute – Annuario statistico 2019

Nelle Regioni non in piano la flessione è stata molto più contenuta (-2,4 per cento). Alla riduzione dei contratti a tempo pieno dell'1,7 per cento (-6.700 unità) si è sommato un taglio del 7 per cento dell'occupazione part time (-3.700 unità). Anche in questo caso, sono diversi gli impatti per regione. La flessione maggiore è quella registrata in Liguria con un calo del 5,4 per cento, seguita da Piemonte, Emilia e Lombardia (tra il 3,7 e il 3,3 per cento). Regioni che tuttavia hanno ridotto l'impatto sulle posizioni a tempo pieno,

agendo su quelle part time e dimezzando l'impatto netto con la crescita nel ricorso a posizioni a tempo determinato o con il lavoro interinale. Particolare è poi il caso delle Regioni a statuto speciali del Nord che o incrementano le risorse a tempo indeterminato (la Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano), o più che compensano la flessione dei rapporti a tempo pieno indeterminati con rapporti a tempo determinato limitando le flessioni ai soli contratti part time.

TAVOLA 8

IL PERSONALE MEDICO

a tempo indeterminato

	2012				2017			
	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale
Piemonte	8.468	29	111	8.608	8.343	13	90	8.446
Valle d'Aosta	332	1	9	342	306	1	4	311
Lombardia	13.977	35	178	14.190	14.182	17	179	14.378
P.A. Bolzano	809	22	39	870	825	31	89	945
P.A. Trento	977	2	25	1.004	1.027	1	37	1.065
Veneto	7.801	11	92	7.904	7.989	4	86	8.079
Friuli V.G	2.587	2	32	2.621	2.574	1	23	2.598
Liguria	3.416	2	37	3.455	3.251	1	34	3.286
Emilia-Romagna	8.545	11	89	8.645	8.137	11	97	8.245
Toscana	8.031	15	49	8.095	8.072	10	55	8.137
Umbria	1.920	1	6	1.927	1.967	1	8	1.976
Marche	3.021	3	15	3.039	2.971	3	15	2.989
Lazio	8.359	14	31	8.404	7.459	7	34	7.500
Abruzzo	2.662	3	9	2.674	2.670	4	7	2.681
Molise	535	0	0	535	427	0	1	428
Campania	9.836	2	3	9.841	9.031	3	9	9.043
Puglia	6.332	1	18	6.351	6.619	3	24	6.646
Basilicata	1.229	1	1	1.231	1.161	1	1	1.163
Calabria	3.975	6	0	3.981	3.742	0	8	3.750
Sicilia	10.045	8	15	10.068	8.915	7	17	8.939
Sardegna	4.120	3	22	4.145	4.204	2	10	4.216
Totale	106.977	172	781	107.930	103.872	121	828	104.821
Piano	41.744	34	76	41.854	38.863	24	100	38.987
No Piano	65.233	138	705	66.076	65.009	97	728	65.834

a tempo indeterminato

	variazione assoluta				variazione %			
	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	totale
Piemonte	-125	-16	-21	-162	-1,5	-55,2	-18,9	-1,9
Valle d'Aosta	-26	0	-5	-31	-7,8	0,0	-55,6	-9,1
Lombardia	205	-18	1	188	1,5	-51,4	0,6	1,3
P.A. Bolzano	16	9	50	75	2,0	40,9	128,2	8,6
P.A. Trento	50	-1	12	61	5,1	-50,0	48,0	6,1
Veneto	188	-7	-6	175	2,4	-63,6	-6,5	2,2
Friuli V.G	-13	-1	-9	-23	-0,5	-50,0	-28,1	-0,9
Liguria	-165	-1	-3	-169	-4,8	-50,0	-8,1	-4,9
Emilia-Romagna	-408	0	8	-400	-4,8	0,0	9,0	-4,6
Toscana	41	-5	6	42	0,5	-33,3	12,2	0,5
Umbria	47	0	2	49	2,4	0,0	33,3	2,5
Marche	-50	0	0	-50	-1,7	0,0	0,0	-1,6
Lazio	-900	-7	3	-904	-10,8	-50,0	9,7	-10,8
Abruzzo	8	1	-2	7	0,3	33,3	-22,2	0,3
Molise	-108	0	1	-107	-20,2			-20,0
Campania	-805	1	6	-798	-8,2	50,0	200,0	-8,1
Puglia	287	2	6	295	4,5	200,0	33,3	4,6
Basilicata	-68	0	0	-68	-5,5	0,0	0,0	-5,5
Calabria	-233	-6	8	-231	-5,9	-100,0		-5,8
Sicilia	-1.130	-1	2	-1.129	-11,2	-12,5	13,3	-11,2
Sardegna	84	-1	-12	71	2,0	-33,3	-54,5	1,7
Totale	-3.105	-51	47	-3.109	-2,9	-29,7	6,0	-2,9
Piano	-2.881	-10	24	-2.867	-6,9	-29,4	31,6	-6,9
No Piano	-224	-41	23	-242	-0,3	-29,7	3,3	-0,4

SEGUE TAVOLA 8

a tempo determinato

	2012	2017	Variazione assoluta	Variazione %
Piemonte	154	224	70	45,4
Valle d'Aosta	5	6	1	18,1
Lombardia	1.600	1.645	44	2,8
P.A. Bolzano	114	158	44	38,9
P.A. Trento	49	65	16	33,4
Veneto	217	226	8	3,8
Friuli V.G	176	243	67	38,0
Liguria	57	86	29	50,4
Emilia-Romagna	307	903	596	193,9
Toscana	170	320	150	88,6
Umbria	152	227	75	49,5
Marche	200	366	166	82,7
Lazio	869	948	79	9,1
Abruzzo	168	156	-12	-7,2
Molise	85	103	18	20,7
Campania	308	523	215	70,0
Puglia	560	592	32	5,7
Basilicata	64	69	5	7,5
Calabria	320	327	7	2,3
Sicilia	815	1.700	885	108,5
Sardegna	459	409	-50	-10,9
Totale	6.849	9.295	2.446	35,7
Piano	3.125	4.349	1.224	39,2
No Piano	3.724	4.946	1.221	32,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute
Annuario statistico 2019

Nel valutare gli effetti della riduzione del personale sull'assistenza va, tuttavia, considerato distintamente l'andamento nella dotazione di medici ed infermieri. Nel periodo il personale medico si è ridotto di oltre 3.100 unità (-2,9 per cento), mentre l'infermieristico di poco meno di 7.400 (-2,7 per cento). Una variazione in parte compensata da aumenti delle unità a tempo determinato in entrambi i casi in crescita, di 2.400 i medici e di 6.222 gli infermieri.

La flessione dei medici si è tuttavia concentrata nelle regioni in piano: 2.867 unità riconducibili soprattutto alle 3 Regioni maggiori, cui sono riferibile riduzioni nelle dotazioni per oltre 2.800 unità. Si distinguono i risultati in aumento dell'Abruzzo e, soprattutto, della Puglia che nel periodo segna un incremento di oltre 295 unità. Nelle Regioni non in piano il numero di medici si è ridotto di sole 242 unità, più che compensate a livello complessivo dalla crescita delle posizioni a tempo determinato (+1220). Anche tra queste Regioni si rilevano differenza di rilievo: la Liguria, il Piemonte, la Sardegna e, in misura più limitata, la Basilicata, anche considerando le immissioni a tempo determinato, registrano una flessione del personale medico; Emilia e Marche più che compensano la flessione con il personale a tempo determinato; tutte le altre regioni registrano aumenti.

IL PERSONALE INFERMIERISTICO

TAVOLA 9

	a tempo indeterminato																a tempo determinato								
	2012				2017				var assoluta				var percentuale				2012			2017			var assoluta		
	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	**totale**	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	**totale**	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	**totale**	Tempo pieno	Part time <50	Part time>50	**totale**	**Totale**	*Determ*	*Interinale*	**Totale**	*Determ*	*Interinale*	**Totale**	*Determ*	*Interinale*
Piemonte	18.227	507	3.058	**21.792**	18.199	427	2.890	**21.516**	-28	-80	-168	**-276**	-0,2	-15,8	-5,5	**-1,3**	**229**	*91*	*138*	**561**	*176*	*386*	**332**	*85*	*248*
Valle d'Aosta	477	24	151	**652**	580	21	124	**725**	103	-3	-27	**73**	21,6	-12,5	-17,9	**11,2**	**128**	*13*	*115*	**53**	*8*	*45*	**-74**	*-4*	*-70*
Lombardia	31.461	1.721	5.501	**38.683**	31.146	1.466	5.254	**37.866**	-315	-255	-247	**-817**	-1,0	-14,8	-4,5	**-2,1**	**1.515**	*1.319*	*196*	**2.027**	*1.604*	*423*	**512**	*285*	*227*
P.A. Bolzano	1.580	693	778	**3.051**	1.634	628	943	**3.205**	54	-65	165	**154**	3,4	-9,4	21,2	**5,0**	**339**	*339*	*0*	**544**	*544*	*0*	**205**	*205*	*0*
P.A. Trento	2.117	179	753	**3.049**	2.096	133	779	**3.008**	-21	-46	26	**-41**	-1,0	-25,7	3,5	**-1,3**	**141**	*140*	*1*	**152**	*148*	*4*	**11**	*8*	*3*
Veneto	19.626	1.014	4.117	**24.757**	19.725	780	3.969	**24.474**	99	-234	-148	**-283**	0,5	-23,1	-3,6	**-1,1**	**248**	*215*	*33*	**340**	*292*	*48*	**92**	*77*	*15*
Friuli V.G	6.458	141	1.232	**7.831**	6.498	101	983	**7.582**	40	-40	-249	**-249**	0,6	-28,4	-20,2	**-3,2**	**335**	*316*	*19*	**562**	*459*	*103*	**227**	*143*	*84*
Liguria	8.451	216	977	**9.644**	8.205	188	785	**9.178**	-246	-28	-192	**-466**	-2,9	-13,0	-19,7	**-4,8**	**94**	*35*	*59*	**266**	*202*	*63*	**171**	*167*	*4*
Emilia Romagna	22.056	453	2.624	**25.133**	22.153	438	2.377	**24.968**	97	-15	-247	**-165**	0,4	-3,3	-9,4	**-0,7**	**1.039**	*945*	*94*	**1.888**	*1.598*	*291*	**849**	*652*	*197*
Toscana	20.145	204	1.112	**21.461**	20.145	144	968	**21.257**	0	-60	-144	**-204**	0,0	-29,4	-12,9	**-1,0**	**291**	*245*	*46*	**645**	*483*	*162*	**354**	*238*	*116*
Umbria	4.541	23	127	**4.691**	4.539	19	121	**4.679**	-2	-4	-6	**-12**	0,0	-17,4	-4,7	**-0,3**	**347**	*345*	*2*	**453**	*453*	*0*	**107**	*108*	*-2*
Marche	7.787	53	463	**8.303**	7.769	43	428	**8.240**	-18	-10	-35	**-63**	-0,2	-18,9	-7,6	**-0,8**	**468**	*468*	*0*	**703**	*703*	*0*	**236**	*236*	*0*
Lazio	19.652	86	667	**20.405**	18.368	33	672	**19.073**	-1.284	-53	5	**-1.332**	-6,5	-61,6	0,7	**-6,5**	**1.001**	*896*	*105*	**1.223**	*1.182*	*41*	**222**	*286*	*-64*
Abruzzo	6.024	13	254	**6.291**	5.704	18	188	**5.910**	-320	5	-66	**-381**	-5,3	38,5	-26,0	**-6,1**	**233**	*220*	*13*	**414**	*270*	*144*	**181**	*51*	*131*
Molise	1.382	6	34	**1.422**	1.232	2	32	**1.266**	-150	-4	-2	**-156**	-10,9	-66,7	-5,9	**-11,0**	**198**	*190*	*8*	**257**	*257*	*0*	**59**	*67*	*-8*
Campania	19.783	32	35	**19.850**	18.385	27	54	**18.466**	-1.398	-5	19	**-1.384**	-7,1	-15,6	54,3	**-7,0**	**564**	*269*	*295*	**952**	*181*	*771*	**389**	*-88*	*476*
Puglia	15.251	20	245	**15.516**	14.601	26	298	**14.925**	-650	6	53	**-591**	-4,3	30,0	21,6	**-3,8**	**534**	*534*	*0*	**1.841**	*1.841*	*0*	**1.306**	*1.306*	*0*
Basilicata	2.868	2	74	**2.944**	2.885	1	74	**2.960**	17	-1	0	**16**	0,6	-50,0	0,0	**0,5**	**144**	*144*	*0*	**124**	*124*	*0*	**-20**	*-20*	*0*
Calabria	7.655	26	11	**7.692**	7.298	13	29	**7.340**	-357	-13	18	**-352**	-4,7	-50,0	163,6	**-4,6**	**350**	*350*	*0*	**587**	*587*	*0*	**238**	*238*	*0*
Sicilia	18.141	33	192	**18.366**	17.366	35	165	**17.566**	-775	2	-27	**-800**	-4,3	6,1	-14,1	**-4,4**	**1.016**	*1.016*	*0*	**1.694**	*1.694*	*0*	**678**	*678*	*0*
Sardegna	7.928	79	332	**8.339**	7.979	58	257	**8.294**	51	-21	-75	**-45**	0,6	-26,6	-22,6	**-0,5**	**557**	*369*	*188*	**702**	*609*	*93*	**145**	*240*	*-95*
Totale	241.610	5.525	22.737	**269.872**	236.507	4.601	21.390	**262.498**	-5.103	-924	-1.347	**-7.374**	-2,1	-16,7	-5,9	**-2,7**	**9.769**	*8.457*	*1.312*	**15.991**	*13.416*	*2.574*	**6.222**	*4.959*	*1.262*
Piano	87.888	216	1.438	**89.542**	82.954	154	1.438	**84.546**	-4.934	-62	0	**-4.996**	-5,6	-28,7	0,0	**-5,6**	**3.895**	*3.474*	*421*	**6.969**	*6.012*	*956*	**3.073**	*2.539*	*535*
No Piano	153.722	5.309	21.299	**180.330**	153.553	4.447	19.952	**177.952**	-169	-862	-1.347	**-2.378**	-0,1	-16,2	-6,3	**-1,3**	**5.874**	*4.983*	*891*	**9.022**	*7.404*	*1.618*	**3.148**	*2.421*	*727*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute – Annuario statistico 2019

Simile l'andamento anche per quanto riguarda il personale infermieristico. La flessione è del 5,6 per cento nelle Regioni in piano: circa 5.000 unità, riconducibili soprattutto alle tre Regioni maggiori, cui sono riferibili riduzioni nelle dotazioni per oltre 3.500 unità cui va ad aggiungersi per il rilievo in termini di peso relativo sulle dotazioni regionale il Molise (-10,9 per cento). Nelle Regioni non in piano la riduzione ha raggiunto le 2.378 unità, più che compensate a livello complessivo dalla crescita delle posizioni a tempo determinato (+3.148). Anche tra queste Regioni si rilevano differenze di rilievo: la Liguria, la Lombardia, il Veneto, il Friuli e la Basilicata presentano una flessione non compensata dalle immissioni a tempo determinato; Piemonte, Emilia, Toscana, Umbria e Marche più che compensano la flessione con il personale a tempo determinato.

In definitiva l'osservazione dei dati consente di guardare al fenomeno della riduzione del personale con qualche ulteriore cautela: pur non sottovalutando il problema che può rappresentare in alcune aree, almeno nell'ultimo quinquennio la contrazione nella maggioranza delle Regioni è stata limitata.

8. I dati relativi alla spesa completano il quadro confermando quanto rilevato in precedenza, ma con alcune ulteriori qualificazioni. Ci si riferisce al periodo 2012–2018 e si considera poi il dato del 2019. Ciò per poter avere un primo sguardo all'andamento della spesa nell'esercizio in cui si attenuano i vincoli.

TAVOLA 10

LA SPESA PER IL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO E NON

	Regioni non in piano					regioni in piano				
	2012	2018	2019	12/18	18/19	2012	2018	2019	12/18	18/19
Rso Nord	15.887	15.761	16.013	-0,8	1,6					
tempo indeterminato	14.404	14.190	14.475	-1,5	2,0					
tempo determinato	449	535	467	19,3	-12,8					
collaborazioni consulenze e lavoro interinale	1.034	1.033	1.069	-0,1	3,4					
Rss Nord	2.145	2.211	2.233	3,1	1,0					
tempo indeterminato	2.033	1.961	1.987	-3,6	1,4					
tempo determinato	38	172	159	351,6	-7,3					
collaborazioni consulenze e lavoro interinale	72	71	79	-0,8	10,3					
Rso Centro	4.342	4.350	4.428	0,2	1,8	3221	2988	2892	-7,24	-3,19
tempo indeterminato	4.030	4.007	4.078	-0,6	1,8	2731	2445	2471	-10,5	1,09
tempo determinato	136	208	196	52,9	-5,8	145,5	169,8	159,1	16,67	-6,29
collaborazioni consulenze e lavoro interinale	173	132	152	-23,5	15,1	326,6	354,4	241,8	8,503	-31,8
Rso Sud	394	384	380	-2,7	-1,0	7.402	7.084	7.137	-4,3	0,8
tempo indeterminato	369	354	350	-4,3	-0,9	6.974	6.372	6.455	-8,6	1,3
tempo determinato	11	17	17	48,3	0,7	184	354	335	92,0	-5,3
collaborazioni consulenze e lavoro interinale	14	13	13	-2,3	-4,1	240	357	347	48,6	-3,0
Rss Sud	1.240	1.232	1.251	-0,6	1,5	2.982	2.947	2.951	-1,2	0,1
tempo indeterminato	1.109	1.106	1.127	-0,3	1,9	2.688	2.546	2.552	-5,3	0,2
tempo determinato	59	90	77	51,4	-13,7	170	216	209	27,2	-3,4
collaborazioni consulenze e lavoro interinale	69	35	46	-49,6	31,6	99	157	162	58,4	2,9
Totale	24.008	23.937	24.305	-0,3	1,5	13.604	13.019	12.980	-4,3	-0,3
tempo indeterminato	21.945	21.617	22.018	-1,5	1,9	12.393	11.363	11.478	-8,3	1,0
tempo determinato	695	1.027	923	47,9	-10,2	500	740	703	48,0	-5,0
collaborazioni consulenze e lavoro interinale	1.362	1.285	1.358	-5,6	5,7	666	869	750	30,4	-13,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute – Nsis vari anni

La spesa per il personale a tempo indeterminato di tutti ruoli si è ridotta tra il 2012 e il 2018 di poco meno del 4 per cento. Nello stesso periodo quella per addetti a tempo determinato è aumentata del 48 per cento. In crescita anche il ricorso a diverse forme di lavoro da privati (collaborazioni, consulenze e lavoro interinale), aumentato nello stesso intervallo del 6,2 per cento. La combinazione di tali andamenti ha portato ad una flessione degli oneri per il personale sanitario e non dell'1,7 per cento.

Diverso l'andamento guardando alle Regioni in piano e non. Le prime registrano una riduzione della spesa per contratti a tempo indeterminato dell'8,3 per cento; non diversa dal dato medio nazionale la dinamica della spesa a tempo determinato (+48 per cento), mentre cresce di oltre il 30 per cento l'importo di quella da privati. Nel complesso, tra il 2012 e il 2018 la spesa si contrae del 4 per cento.

Nelle Regioni non in piano, invece, la flessione della spesa a tempo indeterminato è inferiore (-1,5 per cento), mentre simile alle altre è l'aumento di quella a tempo determinato. In flessione è invece la spesa per collaborazioni, consulenze e interinale (-5,6 per cento).

Sono le Regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro ad aver limitato fortemente le riduzioni relative al ruolo sanitario e tecnico. Così come hanno limitato il ricorso a lavoro da privati per servizi sanitari. Già dal 2019, poi, queste Regioni sembrano aver utilizzato la maggiore flessibilità per incrementare la spesa, invertendo l'andamento delle collaborazioni a tempo determinato.

Nelle Regioni a statuto speciale la flessione della spesa per il ruolo sanitario indeterminato è stata superiore, ma in ogni caso contenuta entro il 4,4 per cento mentre quella per il ruolo tecnico è rimasta invariata. In queste Regioni il diverso mix di componenti ha consentito di mantenere la spesa complessiva sui livelli del 2012, con un seppur contenuto aumento (+2 per cento)

Nelle Regioni in piano a statuto ordinario la flessione della spesa del ruolo sanitario è stata in media dell'8 per cento, minore la flessione del ruolo professionale. Il ricorso a lavoro privato è aumentato, ma rimanendo su livelli limitati.

9. Per rispondere alle esigenze espresse dalle Regioni, ad inizio 2019 è stato sottoscritto un accordo tra Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze e Regioni per procedere alla definizione di una metodologia condivisa per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del SSN: dall'esercizio 2019 la spesa doveva non superare il valore sostenuto nel 2018 incrementato di un importo pari al 5 per cento dell'incremento registrato dal Fondo sanitario. Le Regioni potevano, inoltre, incrementare ulteriormente i limiti di un ammontare non superiore alla riduzione strutturale della spesa già sostenuta per i servizi sanitari esternalizzati. L'accordo ha ricevuto attuazione con il d.l. n. 35 del 2019, che ha inoltre rimosso il blocco del *turn over* del personale del servizio sanitario previsto, dalla finanziaria 2005, per le Regioni in piano di rientro e commissariate.

Tali limiti sono stati rivisti in crescita per il 2020 e gli anni successivi con il d.l. 124/2019. In particolare, l'articolo 45 (comma 1-*bis)*, recependo quanto concordato in Conferenza Stato Regione con il Patto della salute, ha aumentato il suddetto limite dal 5 al 10 per cento in ciascun anno sulla base dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Un ulteriore incremento del 5 per cento può essere previsto per ogni singola Regione sulla base di una specifica valutazione di ulteriori fabbisogni.

Con il Patto sono stati inoltre assunti specifici impegni con l'obiettivo di individuare misure volte a rendere maggiormente attrattivo il SSN, con particolare riferimento alle aree maggiormente critiche. In tal senso si è convenuto di prevedere la possibilità per le Regioni

in equilibrio economico, che hanno garantito i livelli essenziali di assistenza e avviato, con atti del Consiglio regionale o di Giunta, il processo di adeguamento alle disposizioni di cui al d.m. 2 aprile 2015, n. 70, di destinare alla contrattazione integrativa, per il triennio 2019-2021, risorse aggiuntive rispetto a quelle già previste nel CCNL di settore, nel limite del 2 per cento del monte salari regionale, al netto degli oneri riflessi, rilevato nell'anno 2018. Ciò anche al fine di perseguire la graduale perequazione del trattamento accessorio fra aziende ed enti del servizio sanitario, nonché per valorizzare le professionalità del personale medico e sanitario, anche tenendo conto delle attività svolte in servizi e in zone disagiate. Tali risorse dovranno essere definite nell'ambito dei Tavoli di verifica per gli adempimenti.

10. La seconda problematica, nota da tempo ma che ha assunto caratteristiche particolarmente acute di recente, riguarda la carenza di medici specialisti in alcuni specifici ambiti. Per farvi fronte sono stati assunti provvedimenti già con la legge di bilancio per il 2019, per culminare con la previsione di ulteriori interventi nel Patto della salute e nel più recente decreto milleproroghe (d.l.162/2019, art.5-*bis*). Le ragioni alla base di tale difficoltà sono state individuate nel numero non adeguato di posti annualmente definito per l'accesso alle Scuole di specializzazione, nell'elevata uscita dei medici dal SSN per pensionamento, a cui si accompagna una diminuita attrattività del servizio sanitario pubblico da parte dei professionisti che si evidenzia anche, in alcuni casi, nella limitata partecipazione alle procedure concorsuali. L'urgenza di garantire medici per il SSN ed assicurare così l'erogazione dei LEA ha spinto a scelte di più immediato impatto a cui devono accompagnarsi interventi di carattere strutturale e di sistema (si veda il Riquadro 3**)**

RIQUADRO 3 - GLI INTERVENTI PER I MEDICI DI MEDICINA GENERALE E LE ALTRE SPECIALIZZAZIONI

Come sottolineato dal Nuovo Patto per la Salute, il mutato contesto socio-epidemiologico, l'allungamento medio della durata della vita e il progressivo invecchiamento della popolazione richiedono una riorganizzazione dell'assistenza territoriale che promuova, attraverso modelli organizzativi integrati, attività di prevenzione e promozione della salute. È infatti necessario un riorientamento verso una medicina proattiva, con l'offerta di una rete di prestazioni e servizi anche nell'ambito di protocolli diagnostico terapeutici condivisi, che garantiscano la continuità delle cure, la presa in carico dei pazienti fragili e complessi, traguardi possibili anche con l'importante apporto della telemedicina.

Ciò naturalmente coinvolge il ruolo dei medici di medicina generale (MMG), che rappresentano il primo contatto tra il SSN e il cittadino. Già la riforma delineata con il decreto-legge n. 158 del 2012, che ha previsto nuove forme organizzative della medicina generale, aveva inteso spostare il volano dalla cura delle patologie alla prevenzione del loro manifestarsi o del loro aggravamento e aveva promosso quelle scelte organizzative che consentono la presa in carico globale e quanto più precoce del paziente e dei suoi bisogni.

In tale direzione si muove anche l'Accordo Collettivo Nazionale 21 giugno 2018 relativo al triennio 2016-2018 (che regola i rapporti oltre che con i medici di assistenza primaria - cioè i MMG in senso stretto - con i medici di continuità assistenziale, i medici di emergenza territoriale ed i medici della medicina dei servizi) che, in attesa della conclusione delle trattative per la Convenzione relativa al medesimo triennio, ha anticipato alcune obiettivi di politica sanitaria che richiedono la partecipazione attiva di tutti i professionisti operanti sul territorio.

Ciò ha posto in primo luogo la questione relativa alla futura carenza dei medici di medicina generale: oltre il 63 per cento dei 45.000 MMG ha, infatti, un'età uguale o superiore ai 60 anni e circa uno su cinque è nella fascia di età 65-70 anni. Sono state pertanto adottate misure dirette a favorire sia la

formazione di un numero più ampio di specializzandi, che una più rapida immissione nel mondo del lavoro.
L'art. 12 del decreto-legge 35 del 2019 ha infatti previsto che, fino al 31 dicembre 2021, i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, già idonei al concorso di ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale e titolari di incarichi a tempo determinato nell'ambito delle funzioni convenzionali previsti dell'ACN per la medicina generale, possono accedere in soprannumero al corso di formazione specifica tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio. I soprannumerari ammessi al corso di formazione 2019-2022 in base a tali disposizioni sono 688.
Parallelamente è stato incrementato il numero di borse disponibili, passate da 1.018 unità per il triennio 2014-17 a 2.093 unità per il 2018-21. Da ultimo, con la legge 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) sono stati previsti finanziamenti aggiuntivi per 10 milioni annui.
Per quanto riguarda l'immissione nel SSN, il decreto-legge 135 del 2018 (all'art. 9) ha previsto che i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione, possono da subito partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, secondo quanto previsto dall'Accordo collettivo nazionale, salvo poi a decadere dalle graduatorie regionali ove non conseguano il prescritto attestato.
Per potenziare la presenza e il ruolo dei MMG sul territorio, sempre il decreto-legge n. 35 del 2019 ha previsto la possibilità incrementare il numero massimo di assistiti in carico ad ogni medico di medicina generale nell'ambito dei modelli organizzativi multiprofessionali, nei quali è prevista la presenza, oltre che del collaboratore di studio, anche di personale infermieristico e dello psicologo. Gli ACN potranno, poi, prevedere modalità e forme d'incentivo per i medici inseriti nelle graduatorie affinché sia garantito il servizio nelle zone carenti di personale medico, nonché specifiche misure alternative volte a compensare l'eventuale rinuncia agli incarichi assegnati.
Infine, proprio nel presupposto che nell'ambito dei nuovi modelli organizzativi il medico di medicina generale assume un ruolo fondamentale nell'erogazione delle cure primarie, la legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 449) ha autorizzato un contributo di 235,8 milioni a valere sull'importo fissato dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, da ripartire con un decreto ministeriale tra le Regioni sulla base della quota capitaria, per far fronte al fabbisogno di apparecchiature sanitarie finalizzate a garantire l'espletamento delle prestazioni di competenza dei MMG, nonché dei pediatri di libera scelta, al fine di migliorare il processo di presa in cura dei pazienti, nonché di ridurre il fenomeno delle liste di attesa. Al medesimo decreto è poi demandata la definizione delle modalità con cui le Regioni, nell'ambito degli accordi integrativi regionali, individuano le attività assistenziali all'interno delle quali saranno utilizzati i dispositivi medici di supporto, privilegiando ambiti relativi alla fragilità e alla cronicità, anche prevedendo l'utilizzo di strumenti di telemedicina. L'iter di emanazione del decreto è in fase di avanzata definizione.

Anche per le altre specializzazioni la carenza futura dei medici ha portato a finanziamenti aggiuntivi da destinare ai contratti di formazione specialistica**.** La legge di bilancio per il 2019 ha infatti stanziato (articolo 1, comma 521) risorse pari a 22,5 milioni per l'anno 2019, 45 milioni per il 2020, 68,4 milioni per il 2021, 91,8 milioni di euro per il 2022 e a 100 milioni a decorrere dal 2023. Grazie a tali risorse, per l'anno accademico attualmente in corso è stato possibile finanziare, con i soli fondi messi a disposizione dallo Stato, 8.000 contratti di formazione medico-specialistica per gli immatricolabili al primo anno di specializzazione, ossia 1.800 contratti statali in più rispetto all'anno precedente, cui si sono aggiunti ulteriori 756 contratti finanziati dalle Regioni e 164 contratti finanziati da altri Enti/Istituzioni, per un totale di 8.920 contratti, a fronte dei 6.934 dell'anno precedente.
Ulteriori finanziamenti sono stati disposti dalla legge di bilancio per il 2020 (comma 271 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019), pari a 5,4 milioni per il 2020, 10,8 milioni per il 2021, 16,5 milioni per il 2022, 22,1 milioni per il 2023 e 24,9 milioni a decorrere dall'anno 2024. Il comma 859 della medesima legge, poi, per l'ammissione di medici alle scuole di specializzazione di area sanitaria prevede lo stanziamento di ulteriori risorse pari a 25 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e di 26 milioni a decorrere dall'anno 2022.
Sempre con l'obiettivo di evitare che i tempi tecnici intercorrenti tra il conseguimento del diploma di specializzazione e la pubblicazione dei bandi di concorso, possano determinare una "dispersione" degli specialisti, che potrebbero più facilmente essere attratti da un'esperienza all'estero o da altre opportunità lavorative offerte da strutture private, la legge di bilancio 2019 (articolo 1, commi 547 e 548) ha previsto la possibilità di partecipare ai concorsi nelle strutture del SSN anche per i medici in

formazione specialistica iscritti all'ultimo anno del relativo corso. Tali medici, inseriti in una graduatoria separata, potranno essere assunti a tempo indeterminato dopo il conseguimento della specializzazione.
In sede di conversione del decreto-legge n. 35 del 2019, con legge n. 60 del 2019, è stata estesa la platea degli specializzandi che possono partecipare alle procedure concorsuali anche a quelli iscritti al penultimo anno di corso per le scuole di specializzazione di 5 anni ed è stato introdotto il comma 548 bis alla legge 145/2018 che consente alle aziende ed agli enti del SSN di procedere fino al 31 dicembre 2021 alla assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato - con orario a tempo parziale, in ragione delle esigenze formative - degli specializzandi che si sono utilmente collocati nelle graduatorie. Tali medici potranno svolgere esclusivamente attività "coerenti con il livello di competenze e di autonomia raggiunto e correlato all'ordinamento didattico di corso, alle attività professionalizzanti, nonché' al programma formativo seguito e all'anno di corso di studi superato". Con specifici accordi tra le Regioni e le università interessate dovranno, poi, essere definite le modalità di svolgimento della formazione. In ogni caso, il legislatore ha previsto che l'attività degli specializzandi si svolge necessariamente nell'ambito di strutture accreditate. Una volta conseguito il titolo di formazione medica specialistica, essi sono assunti a tempo indeterminato nell'ambito dei ruoli della dirigenza sanitaria del SSN.
Tali problematiche sono affrontate anche nell'ambito del Patto per la Salute, in cui si assumono specifici impegni volti a far fronte alla carenza di medici specialisti nel SSN. In particolare, si è convenuto di prevedere l'ammissione anche degli specializzandi iscritti al terzo anno del corso di specializzazione alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario e al contempo di prorogare al 31 dicembre 2022 le disposizioni che prevedono la possibilità di assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato gli specializzandi utilmente collocati nelle graduatorie concorsuali. Al fine di far fronte alla carenza momentanea di medici specialisti, con particolare riferimento a talune discipline, ci si è altresì impegnati a prevedere fino al 2022 - ferma restando l'esigenza di garantire l'effettiva copertura del fabbisogno formativo definito anche con il MIUR - la possibilità di consentire ai medici specialisti, su base volontaria e per esigenze dell'azienda o dell'ente di appartenenza, di permanere in servizio anche oltre il limite di 40 anni di servizio effettivo e comunque non oltre il settantesimo anno di età. L'amministrazione potrà accordare la prosecuzione del rapporto esclusivamente laddove non sia possibile procedere tempestivamente al reclutamento di nuovi specialisti.

11. In attesa che si possa valutare l'efficacia delle misure assunte e il loro impatto sugli equilibri economici del settore, alcuni dati di quadro generale possono consentire di mettere in luce aspetti controversi del caso italiano, cui hanno contribuito gli interventi volti a conciliare esigenze di bilancio e la tutela delle legittime esigenze degli operatori, ma che hanno finito per alimentare anche le distorsioni che oggi ci troviamo ad affrontare.

In termini di numero di medici, il nostro Paese è in cima alle graduatorie europee: operano in Italia 3,9 i medici per 1000 abitanti contro i 4,1 in Germania, i 3,1 in Francia e i 3,7 in Spagna. In Italia, per questa categoria si conferma (anche grazie al blocco del *turn-over*) un incremento dell'età media del personale: hanno più di 55 anni oltre il 50 per cento degli addetti, la quota più elevata in Europa e superiore di oltre 16 punti alla media Ocse; si tratta in prevalenza di medici specialisti.

Diverso il caso del personale infermieristico dove, all'opposto, nel nostro Paese è molto inferiore alla media europea il numero degli operatori laureati e più limitati sono i margini di un loro utilizzo, nonostante il crescente ruolo che questi possono svolgere in un contesto di popolazione sempre più anziana.

Negli ultimi anni, inoltre, i vincoli posti alle assunzioni in sanità, pur se resi necessari dal forte squilibrio dei conti pubblici del settore, hanno aumentato le difficoltà di trovare uno sbocco stabile a fine specializzazione e un trattamento economico adeguato. Ciò è alla base della fuga dal Paese di un rilevante numero di soggetti: negli

ultimi 8 anni, secondo i dati Ocse, sono oltre 9.000 i medici formatisi in Italia che sono andati a lavorare all'estero. Regno Unito, Germania, Svizzera e Francia sono i mercati che più degli altri hanno rappresentato una soluzione alle legittime esigenze di occupazione e adeguata retribuzione quando non soddisfatte dal settore privato nazionale. Una condizione che pur deponendo a favore della qualità del sistema formativo nazionale rischia di rendere le misure assunte per l'incremento delle specializzazioni poco efficaci se non accompagnate da un sistema di incentivi che consenta di contrastare efficacemente le distorsioni evidenziate.

TAVOLA 11

IL PERSONALE MEDICO ITALIANO ALL'ESTERO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008-18
Totale	**572**	**722**	**792**	**1.079**	**1.065**	**1.288**	**1.562**	**1.120**	**1.120**	**953**	**761**	**11.034**
di cui												
Germania	44	58	73	98	84	98	110	105	110	107		**887**
Belgio	22	37	32	61	58	65	115	83	81	59	57	**670**
Regno Unito	279	343	373	386	454	609	790	328	266	220	226	**4.274**
Francia				80	112	107	149	184	167	158	124	**1.081**
Svizzera	150	162	191	194	218	263	237	208	272	228	214	**2.337**
Irlanda			12	7	11	11	29	29	33	32	19	**183**
Israele	21	27	28	51	37	62	47	73	70	82	108	**606**
USA	13	22	19	36	24	12	23	18	21	18		**206**
Canada	13	31	23	17	18	25	16	20	22	22		**207**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD 2019

Va tuttavia considerato che, come osservato dal Ministero della salute, l'aumento delle certificazioni rilasciate ogni anno dall'amministrazione ai fini della libera circolazione dei medici e dei medici specialisti laureati in Italia verso i Paesi dell'Unione Europea non corrisponde necessariamente al numero dei medici che effettivamente si trasferiscono stabilmente all'estero. Va infatti considerato che tali medici - che per la stragrande maggioranza dei casi continuano a rimanere iscritti ad un Ordine italiano - possono chiedere tali certificazioni esclusivamente per effettuare prestazioni occasionali e saltuarie in uno Stato membro, come accade nel caso dei medici residenti in Regioni limitrofe al confine italiano. In alcuni casi, le certificazioni non vengono utilizzate, venendo meno l'ipotesi di un lavoro all'estero e in altri sono utilizzate per seguire percorsi formativi all'estero con l'intento di fare rientro in Italia.

LA RIDUZIONE DELLE STRUTTURE DI RICOVERO E L'ASSISTENZA TERRITORIALE

12. Un ulteriore aspetto di rilievo del dibattito che ha accompagnato i giorni dell'emergenza sanitaria è quello della riduzione registrata nel nostro Paese nel numero dei posti letto di ricovero.

Pur essendo un fenomeno comune agli altri Paesi europei, è indubbio che con la flessione registrata a 3,2 posti per 1000 abitanti, il nostro si pone ben al di sotto degli standard di Francia e Germania che hanno, rispettivamente 6 e 8 posti, accomunando la nostra condizione a quella di Spagna e Gran Bretagna con 3 e 2,5 posti per mille abitanti.

TAVOLA 12

I POSTI LETTO – I NUMERI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Germania	8,2	8,2	8,3	8,4	8,3	8,3	8,2	8,1	8,1	8,0
Spagna	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Francia	6,9	6,7	6,4	6,4	6,3	6,3	6,2	6,1	6,1	6,0
Gran Bretagna	3,3	3,3	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
Italia	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD 2020

Il timore da più parti espresso è che il processo che ha portato alla riduzione della dotazione di posti letto sia stato troppo netto. Che si sia, in altre parole, deospedalizzato troppo pur considerando che il fenomeno ha caratterizzato sostanzialmente tutti i sistemi sanitari dei paesi europei e va avanti da alcuni anni.

Diversi gli argomenti a cui è necessario guardare per comprendere le ragioni di un tale processo. Innanzitutto, da almeno un decennio l'obiettivo dei sistemi sanitari è stato quello di trovare una risposta più adeguata alle malattie più diffuse non trasmissibili (cancro, diabete e alcune malattie degli apparati respiratorio e cardiocircolatorio). Malattie che tendono a cronicizzarsi e per le quali si è considerato che il ricovero ospedaliero è spesso inappropriato al di fuori della fase acuta della malattia. La cura, per questi pazienti, richiede quindi meno ospedali e più strutture territoriali. L'obiettivo su cui ci si è mossi è stato, quindi, quello di contenere la quota di risorse destinate all'assistenza ospedaliera per destinarne maggiori alla territoriale. I risultati ottenuti finora sono stati solo parzialmente soddisfacenti. Tale esigenza tuttavia non è venuta meno.

TAVOLA 13

I POSTI LETTO – I NUMERI DEI POSTI LETTO PER REGIONE

REGIONE	Giornate di degenza 2018	Posti letto	Tasso di utilizzo dei posti letto	Giornate di degenza 2012	Posti letto	Tasso di utilizzo dei posti letto
Piemonte	4.612.557	16.638	76	5.190.983	18.312	78
Valle d'Aosta	144.161	489	81	153.560	460	91
Lombardia	10.284.277	37.795	75	10.940.756	39.629	76
P.A. Bolzano	572.251	2.076	76	619.205	2.101	81
P.A. Trento	639.120	2.122	83	688.515	2.261	83
Veneto	4.932.197	17.513	77	5.104.791	18.845	74
Friuli V.G.	1.205.655	4.357	76	1.371.256	5.075	74
Liguria	1.881.198	5.715	90	2.058.505	6.440	88
Emilia-Romagna	5.166.639	17.395	81	6.079.829	20.299	82
Toscana	3.206.453	12.025	73	3.560.750	13.751	71
Umbria	876.599	3.271	73	893.149	3.169	77
Marche	1.559.098	5.231	82	1.667.250	6.069	75
Lazio	6.187.656	20.818	81	7.130.451	22.896	85
Abruzzo	1.242.174	4.415	77	1.451.329	4.962	80
Molise	304.823	1.228	68	399.282	1.386	79
Campania	4.861.749	18.003	74	5.582.873	18.614	82
Puglia	3.344.054	12.543	73	3.998.743	13.792	79
Basilicata	509.633	1.862	75	552.736	2.161	70
Calabria	1.425.457	5.796	67	1.669.805	6.847	67
Sicilia	4.106.580	15.825	71	4.704.803	16.933	76
Sardegna	1.464.169	5.790	69	1.628.419	6.394	70
ITALIA	58.526.500	210.907	76	65.446.990	230.396	78

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Inoltre, come l'esperienza più recente sembra confermare, un effettivo potenziamento della assistenza territoriale rappresenta una priorità: tale rete costituisce una sorta di prima linea anche nella guerra alla pandemia. Non investire adeguatamente sul territorio è destinato a ripercuotersi negativamente sugli ospedali, oltre a far gravare sugli stessi operatori un onere inaccettabile in termini di vite umane. Si dovrà comprendere, per orientare le scelte future, quanto una struttura territoriale messa nelle condizioni di fornire una assistenza adeguata e di intercettare i segnali epidemiologici con maggior rapidità avrebbero potuto contribuire ad un più efficace contenimento della diffusione della pandemia.

Una seconda ragione alla base della riduzione dei posti letto è legata alla chiusura dei piccoli ospedali. Con la fissazione di standard sempre più stringenti in termini di posti letto per abitanti si è voluto mettere le gestioni regionali (a cui è stata lasciata la possibilità di decidere quali reparti o ospedali chiudere) nelle condizioni di affrontare il problema dei piccoli ospedali, quelli che, specie sul fronte della attività chirurgica, operano spesso su volumi troppo contenuti per garantire adeguati livelli di qualità. Con il decreto 70/2015, che ha definito standard per disciplina basati su "bacini di utenza", si è voluto aiutare la chiusura dei piccoli presidi che, come ha messo in rilievo il monitoraggio sugli esiti dell'attività ospedaliera (Programma nazionale esiti), spesso presentano rischi maggiori in termini di esiti finali delle cure. Sono numerosi i risultati che pongono in evidenza come una riduzione dei volumi di attività abbia effetti negativi sulla mortalità per diverse tipologie di tumore, sugli esiti sfavorevoli legati al parto, sulle riammissioni per le artroplastiche. Certo, la chiusura dei piccoli presidi crea problemi di accesso alle cure, specie nelle aree extraurbane, che dovevano essere controbilanciate da servizi territoriali più adeguati.

È evidente che il processo di riduzione dei posti letto traeva impulso anche dalla necessità di riassorbire squilibri economici e finanziari. Ogni posto letto rappresenta, ove non giustificato, un "centro di costo" di rilievo, su cui è difficile incidere. Come è stato sottolineato anche di recente, la dimensione dei costi ad essi associati è nel nostro Paese ancora superiore a quella di altri sistemi sanitari europei. La riduzione del numero secondo gli standard richiesti dal d.m. 70/2015 ha spinto, non senza inconvenienti, ad una riduzione della durata media delle degenze, oltre che ad un contenimento del tasso di ospedalizzazione per tipologie di interventi considerati inappropriati se portati avanti in ricovero.

Nonostante tale riduzione, il tasso di utilizzo dei posti letto, pari in media nazionale al 78 per cento, risulta molto diverso tra aree e con margini di recupero ancora ampi. Margini non solo complessivi e per Regioni, ma anche per disciplina. Naturalmente ciò non può significare che gli ospedali debbano operare sempre al limite della capacità produttiva. Come si è visto nel caso dell'epidemia Covid-19, ciò può esporre a notevoli rischi. Ma non va trascurato che il mantenimento di strutture poco utilizzate assorbe risorse che potrebbero essere dedicate a nuove esigenze.

TAVOLA 14

I POSTI LETTO LE PRINCIPALI VARIAZIONI PER DISCIPLINA TRA IL 2012 E IL 2018

	le discipline con le riduzioni maggiori									le discipline con gli incrementi maggiori			
	CHIRURGIA GENERALE	MEDICINA GENERALE	OSTETRICIA E GINECOLOGIA	ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA	LUNGODEGENTI	OCULISTICA	PEDIATRIA	OTORINOLARINGOIATRIA	ONCOLOGIA	DAY SURGERY	RECUPERO E RIABILITAZIONE	DAY HOSPITAL	TERAPIA INTENSIVA
Piemonte	-256	-207	-120	-125	-462	-69	-18	-53	-56	6	9	13	-18
Valle d'Aosta	11	-2	-3	10	16	-1	1	-4	5	8	77	7	0
Lombardia	-390	-242	-238	18	-96	-28	-65	-96	-77	108	18	7	65
P.A. Bolzano	-26	-51	-19	-7	44	-17	-6	-2	0	23	35	0	4
P.A. Trento	-39	4	-67	-13	-26	-27	-16	-23	8	8	79	0	11
Veneto	-206	-91	-119	-238	-191	-86	-99	-130	-92	278	83	-13	23
Friuli V.G	-147	-276	-115	-63	-41	-22	-8	-27	-18	0	9	0	19
Liguria	-129	-93	-52	-83	194	-37	-54	-7	-39	-21	65	-8	1
Emilia-Romagna	-333	-502	-176	-137	-408	-153	-53	-99	-205	18	-100	-36	-16
Toscana	-421	-389	-141	-95	-144	-56	-126	-55	-8	4	7	-2	41
Umbria	-66	-18	-32	41	70	-23	-22	-1	24	12	57	0	9
Marche	-177	-302	-93	2	-121	-56	-27	-37	2	16	57	14	-2
Lazio	-433	-232	-228	-287	-85	-127	8	-129	-113	336	-226	380	21
Abruzzo	-39	-44	-45	-40	-24	-43	-32	-5	-63	-6	-10	-1	-5
Molise	-13	-11	-8	-12	-13	-1	-2	-10	-8	-5	-21	0	1
Campania	-168	-191	-252	-54	343	-18	-58	-22	-32	0	114	-18	64
Puglia	-110	-333	-194	-90	-80	-48	-133	-52	-5	12	-67	-9	51
Basilicata	-67	-52	-21	-37	12	-12	2	6	6	0	-10	8	7
Calabria	-115	-467	-206	79	-107	-162	-47	-64	-9	57	261	46	24
Sicilia	-286	-223	-112	8	16	-40	-119	-35	-133	-6	221	-43	22
Sardegna	-144	-132	-101	-47	26	-12	-34	-5	9	25	-6	23	7
Totale	-3554	-3854	-2342	-1170	-1077	-1038	-908	-850	-804	873	652	368	329
Piano	-1164	-1501	-1045	-396	50	-439	-383	-317	-363	388	272	355	178
No Piano	-2390	-2353	-1297	-774	-1127	-599	-525	-533	-441	485	380	13	151

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

In ogni caso il processo di riduzione finora operato, pur non esente da critiche, ha saputo preservare alcune aree di intervento indipendentemente dal momento contingente: come sottolineato già nella memoria che la Corte ha trasmesso al Parlamento lo scorso marzo in merito alle disposizioni del d.l. 18/2020, tutte le Regioni hanno registrato una riduzione delle dotazioni complessive di posti letto. La dotazione di posti in terapia intensiva sullo stesso periodo, la specialità messa in ginocchio dal Covid-19, è invece aumentata negli ultimi anni. Forse è anche per questo che, per quanto sottoposto ad una pressione di dimensioni difficilmente immaginabili, il sistema ospedaliero ha potuto continuare a garantire cure a tutti. Grazie poi allo straordinario impegno del sistema sanitario delle Regioni più coinvolte nella crisi, è stato possibile, in meno di un mese, far crescere di più del 50 per cento i posti di terapia intensiva.

13. Ma quanto il processo di riduzione della assistenza ospedaliera si è tradotto in un ampliamento di quella territoriale?

Determinante nell'assistenza territoriale è il ruolo dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta convenzionati con il SSN a cui spetta il compito di valutare il bisogno sanitario del cittadino guidando l'accesso agli altri servizi del SSN.

TAVOLA 15

I MEDICI DI MEDICINA GENERALE E I PEDIATRI – I NUMERI PER REGIONE

Regione	Medici di medicina generale			di cui con anzianità di specializzazione > 27 anni				Adulti Residenti per MMG	
	2012	2017	var 17/12	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Piemonte	3.244	3.038	-6,4	1.755	1.972	54	65	1.184	1.272
Valle d'Aosta	90	86	-4,4	57	61	63	71	1.233	1.285
Lombardia	6.616	6.245	-5,6	4.001	4.659	60	75	1.282	1.400
P.A. Bolzano	281	279	-0,7	148	143	53	51	1.539	1.613
P.A. Trento	371	361	-2,7	200	257	54	71	1.227	1.294
Veneto	3.377	3.198	-5,3	1.971	2.260	58	71	1.253	1.342
Friuli V.G	968	873	-9,8	562	660	58	76	1.113	1.235
Liguria	1.264	1.151	-8,9	780	869	62	75	1.104	1.211
Emilia-Romagna	3.144	2.995	-4,7	2.152	2.341	68	78	1.216	1.303
Toscana	2.894	2.718	-6,1	2.000	1.611	69	59	1.122	1.214
Umbria	749	719	-4,0	496	562	66	78	1.038	1.085
Marche	1.203	1.125	-6,5	799	821	66	73	1.124	1.199
Lazio	4.741	4.600	-3,0	2.737	3.385	58	74	1.020	1.121
Abruzzo	1.118	1.105	-1,2	819	896	73	81	1.032	1.051
Molise	271	264	-2,6	225	234	83	89	1.025	1.044
Campania	4.329	4.297	-0,7	3.109	3.448	72	80	1.136	1.171
Puglia	3.266	3.286	0,6	1.939	2.398	59	73	1.074	1.080
Basilicata	503	486	-3,4	357	400	71	82	1.006	1.037
Calabria	1.528	1.604	5,0	1.087	1.355	71	84	1.115	1.069
Sicilia	4.183	4.089	-2,2	2.596	3.126	62	76	1.031	1.070
Sardegna	1.297	1.212	-6,6	673	688	52	57	1.121	1.216
Totale	**45.437**	**43.731**	-3,8	**28.463**	**32.146**	63	74	**1.142**	**1.211**
Piano	19.436	19.245	-1,0	12.512	14.842	64	77	1.066	1.105
No Piano	26.001	24.486	-5,8	15.951	17.304	61	71	1.199	1.295

Regione	Medici Pediatri			di cui con anzianità di specializzazione >23 anni				Bambini per medico pediatra	
	2012	2017	var 17/12	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Piemonte	443	421	-5,0	250	296	56	70	1.201	1.214
Valle d'Aosta	18	16	-11,1	7	7	39	44	938	979
Lombardia	1.185	1.188	0,3	513	832	43	70	1.108	1.088
P.A. Bolzano	59	63	6,8	14	24	24	38	1.309	1.236
P.A. Trento	76	75	-1,3	53	48	70	64	990	972
Veneto	574	558	-2,8	307	398	53	71	1.130	1.101
Friuli V.G	122	120	-1,6	56	73	46	61	1.188	1.147
Liguria	172	165	-4,1	122	118	71	72	985	986
Emilia-Romagna	615	626	1,8	296	398	48	64	904	878
Toscana	449	452	0,7	286	308	64	68	993	965
Umbria	114	113	-0,9	71	78	62	69	951	923
Marche	182	179	-1,6	85	140	47	78	1.060	1.021
Lazio	778	784	0,8	585	714	75	91	926	946
Abruzzo	179	175	-2,2	124	149	69	85	886	878
Molise	37	37	_	11	33	30	89	963	885
Campania	734	765	4,2	310	512	42	67	1.163	1.038
Puglia	583	568	-2,6	256	382	44	67	932	879
Basilicata	62	61	-1,6	22	48	35	79	1.130	1.038
Calabria	272	268	-1,5	113	238	42	89	938	905
Sicilia	794	754	-5,0	454	624	57	83	864	862
Sardegna	208	202	-2,9	114	169	55	84	896	864
Totale	**7.656**	**7.590**	-0,9	**4.049**	**5.589**	53	74	**1.017**	**989**
Piano	3.377	3.351	-0,8	1.853	2.652	55	79	963	929
No Piano	4.279	4.239	-0,9	2.196	2.937	51	69	1.060	1.037

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Anche in questo caso il numero dei medici si è ridotto nell'ultimo quinquennio: del 3,8 per cento nel caso dei medici di medicina generale e dell'1 per cento per i pediatri. Una flessione che è stata più forte nelle Regioni non in piano di rientro, che hanno registrato una variazione di poco meno del 6 per cento (il calo è stato solo dell'1,0 per cento in quelle in piano). Il calo nella numerosità dei soggetti ha comportato, in pressocché tutte le Regioni, un aumento del numero dei residenti per medico. Si accentuano le differenze a livello regionale con valori più elevati nelle Regioni non in piano e in generale al nord del Paese.

L'aspetto su cui più ci si è soffermati è, tuttavia, quello del progressivo "invecchiamento" degli organici e della difficoltà, quindi, di garantire una adeguata sostituzione. Dei 43.731 medici attivi nel 2017, oltre il 73 per cento aveva conseguito la specializzazione oltre 27 anni fa (nel 2012 tale percentuale era del 63 per cento), lo stesso dicasi per i pediatri per i quali l'incremento è stato ancora più netto (nel 2012 gli specializzati da oltre 23 anno erano il 53 per cento a fine 2017 hanno raggiunto il 74 per cento).

In flessione sono inoltre gli organici del servizio di guardia medica, che dovrebbe garantisce la continuità assistenziale per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana. Attraverso tale servizio dovrebbero essere assicurati interventi domiciliari e territoriali per le urgenze notturne festive e prefestive.

TAVOLA 16

LE GUARDIE MEDICHE – I NUMERI PER REGIONE

	2017					variazione 12-17				
	Punti di	**Medici Titolari**				**Punti di**	**Medici Titolari**			
Regione	**Guardia Medica**	**Numero**	**per 100.000 abitanti**	**Ore Totali**	**Ore / medico**	**Guardia Medica**	**Numero**	**per 100.000 abitanti**	**Ore Totali**	**Ore / medico**
Piemonte	138	440	10	847.115	1.925	-1,4	3,8	3,7	-13,1	-16,2
Valle d'Aosta	9	7	6	63.840	9.120		-56,3	-55,7	-0,0	128,6
Lombardia	253	937	9	1.596.695	1.704	7,2	-8,8	-11,0	-2,2	7,2
P.A. Bolzano	8	60	11	35.203	587	33,3	150,0	141,4	43,4	-42,6
P.A. Trento	20	62	11	178.149	2.873	-37,5	51,2	48,5	-23,1	-49,2
Veneto	183	697	14	1.037.879	1.489	63,4	9,8	9,2	-2,8	-11,4
Friuli V.G	49	145	12	360.457	2.486	2,1	-11,6	-11,1	16,5	31,8
Liguria	49	281	18	331.544	1.180	-10,9	11,5	12,1	1,5	-9,0
Emilia-Romagna	161	466	10	1.173.527	2.518	0,6	-24,8	-26,1	-3,0	29,0
Toscana	167	648	17	1.014.185	1.565	-4,0	-2,8	-4,0	-3,8	-1,0
Umbria	43	223	25	375.908	1.686		0,9	1,1	0,5	-0,4
Marche	90	320	21	596.326	1.864	3,4	-16,2	-15,5	5,6	26,1
Lazio	118	635	11	919.684	1.448	-0,8	-0,5	-6,2	-3,1	-2,6
Abruzzo	90	333	25	578.455	1.737	-5,3	-17,6	-17,7	-4,4	16,0
Molise	49	165	53	278.150	1.686	-5,8	4,4	6,1	-5,3	-9,4
Campania	237	1.462	25	2.324.606	1.590	26,7	47,7	46,2	26,4	-14,4
Puglia	272	950	23	1.378.456	1.451	4,6	-3,7	-3,6	-17,1	-13,9
Basilicata	140	357	63	822.666	2.304	33,3	-17,4	-16,0	14,0	38,0
Calabria	328	731	37	1.588.896	2.174	0,3	-16,9	-17,3	-16,6	0,4
Sicilia	433	1.797	36	2.515.102	1.400	1,2	-12,4	-12,9	15,0	31,3
Sardegna	226	972	59	986.989	1.015	3,7	-4,1	-4,6	-22,6	-19,2
Totale	**3.063**	**11.688**	**19**	**19.003.832**	1.626	**5,9**	**-2,8**	**-4,1**	**-1,4**	1,5
Piano	1.527	6.073	25	9.583.349	1.578	4,0	-0,6	-2,9	1,5	2,1
No Piano	1.536	5.615	16	9.420.483	1.678	7,8	-5,1	-6,8	-4,2	1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Tra il 2012 e il 2017 pur aumentando a livello complessivo i punti di guardia medica, il numero dei medici si è ridotto del 2,8 per cento passando da 12.027 a 11.688, con una riduzione anche dei medici ogni 100.000 abitanti. Anche in questo caso la flessione maggiore è stata registrata nelle regioni non in piano (-5,1 per cento nel numero dei medici rispetto al -0,6 di quelle in piano). Il dato complessivo non dà conto del rilievo molto diverso nel numero dei punti di guardia e dei medici che caratterizzano le diverse regioni. L'attività è. Infatti, organizzata nell'ambito della programmazione regionale per rispondere alle diverse esigenze legate alle caratteristiche geomorfologiche e demografiche.

14. L'aumento registrato nell'assistenza domiciliare integrata rappresenta, invece, un primo indicatore dello sforzo operato per un ridisegno dell'assistenza a favore di quella distrettuale. Come è noto, l'assistenza domiciliare è erogata in base ad un piano assistenziale individuale attraverso la presa in carico multidisciplinare e multiprofessionale del paziente. Sono comprese anche le cure palliative domiciliari e i casi di dimissione protetta. Il piano assistenziale consiste nella definizione di un insieme organizzato di trattamenti medici, infermieristici e riabilitativi, necessari per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita.

TAVOLA 17

L'ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA – I NUMERI PER REGIONE

Regione	Casi trattati 2012								
	Numero	x 100.000 abitanti	di cui Anziani (%)	Anziani per 1.000 residenti anziani (età > 65)	di cui Pazienti Terminali (%)	Pazienti Terminali per 1.000 residenti	Totale ore per caso	Totale ore per caso anziano	Totale ore per paziente terminale
Piemonte	28.375	649	76,3	20,8	14,3	0,9	16	15	17
Valle d'Aosta	219	171	49,8	3,9	28,3	0,5	32	37	18
Lombardia	92.297	942	86,7	38,7	8,4	0,8	20	18	25
P.A. Bolzano	732	144	54,1	4,2	39,8	0,6	36		
P.A. Trento	5.158	973	71,2	34,5	18,0	1,7	14	13	17
Veneto	67.649	1.386	81,8	54,2	10,1	1,4	11	10	17
Friuli V.G	24.943	2.041	73,2	61,4	4,4	0,9	6	6	12
Liguria	17.500	1.118	88,3	35,7	7,8	0,9	29	28	29
Emilia-Romagna	130.637	2.984	90,5	117,4	1,4	0,4	19	18	27
Toscana	22.309	604	78,3	19,6	16,5	1,0	21	22	17
Umbria	12.823	1.447	85,0	51,7	9,9	1,4	23	22	29
Marche	14.764	956	71,5	29,6	15,0	1,4	28	25	27
Lazio	53.895	970	85,9	40,2	9,1	0,9	22	21	21
Abruzzo	17.899	1.364	78,5	48,5	15,5	2,1	33	34	26
Molise	3.008	960	81,6	34,8	7,6	0,7	74	81	106
Campania	37.121	643	79,6	30,2	13,7	0,9	32	29	23
Puglia	21.482	530	79,4	21,6	15,8	0,8	38	37	33
Basilicata	7.535	1.308	85,9	53,9	14,0	1,8	46	43	40
Calabria	14.550	743	81,7	31,1	13,8	1,0	21	20	27
Sicilia	43.313	866	80,3	36,0	12,1	1,0	30	30	39
Sardegna	17.568	1.071	87,0	45,2	8,8	0,9	40	36	29
Totale	**633.777**	**1.062**	**83,6**	**41,9**	**9,1**	**1,0**	**22**	**21**	**25**
Piano	**191.268**	**801**	**81,6**	**33,7**	**12,3**	**1,0**			
No Piano	**442.509**	**1.246**	**84,5**	**46,7**	**7,7**	**1,0**			

SEGUE TAVOLA 17

Regione	Casi trattati 2017								
	Numero	x 100.000 abitanti	di cui Anziani (%)	Anziani per 1.000 residenti anziani (età > 65)	di cui Pazienti Terminali (%)	Pazienti Terminali per 1.000 residenti	Totale ore per caso	Totale ore per caso anziano	Totale ore per paziente terminale
Piemonte	56.672	1.295	81,7	41,9	10,1	1,3	45	46	62
Valle d'Aosta	331	262	50,2	5,6	34,1	0,9	30	33	21
Lombardia	140.272	1.397	87,7	54,7	6,4	0,9	14	12	18
P.A. Bolzano	1.154	219	61,2	6,9	32,2	0,7	29	_	_
P.A. Trento	5.838	1.081	68,1	33,9	24,4	2,6	25	18	41
Veneto	176.553	3.597	84,3	134,2	8,3	3,0	5	4	10
Friuli V.G	20.977	1.726	83,0	55,2	6,0	1,0	16	15	15
Liguria	21.463	1.379	73,4	35,6	18,8	2,6	21	22	15
Emilia-Romagna	135.898	3.052	84,9	108,7	7,8	2,4	16	15	17
Toscana	124.295	3.326	88,2	116,2	4,6	1,5	7	7	9
Umbria	13.669	1.545	80,4	49,2	12,5	1,9	16	15	12
Marche	16.657	1.087	81,1	36,0	9,4	1,0	24	23	23
Lazio	65.223	1.106	89,8	46,4	5,5	0,6	34	25	38
Abruzzo	22.088	1.679	81,3	58,0	9,0	1,5	27	25	33
Molise	10.734	3.479	88,0	126,3	1,1	0,4	16	14	179
Campania	52.411	899	84,8	41,3	8,4	0,8	34	26	33
Puglia	47.888	1.183	71,4	38,9	15,3	1,8	30	27	10
Basilicata	8.520	1.502	77,2	51,3	14,8	2,2	41	43	42
Calabria	13.676	695	76,1	25,1	12,2	0,9	70	72	24
Sicilia	67.792	1.349	78,0	50,5	14,6	2,0	32	28	44
Sardegna	12.515	759	72,3	23,7	19,3	1,5	60	44	34
Totale	**1.014.626**	**1.677**	**83,7**	**62,2**	**8,8**	**1,5**	**20**	**17**	**24**
Piano	**279.812**	**1.144**	**81,4**	**45,0**	**10,4**	**1,2**			
No Piano	**734.814**	**2.034**	**84,5**	**72,4**	**8,1**	**1,7**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Tra il 2012 e il 2017 il numero dei casi trattati a livello nazionale è cresciuto di poco meno del 50 per cento, con una crescita più sostenuta nelle regioni non in piano (+66 per cento). Si tratta di dati che nascondono, tuttavia, andamenti molto diversi anche in ragione delle differenti risposte date allo stesso problema a livello territoriale: nelle regioni non in piano, ad esempio, sono Veneto, Emilia e Toscana a presentare un numero di casi trattati per abitante superiori al doppio del dato medio nazionale, riuscendo a raggiungere più di un anziano su 10. Tutte le altre regioni, fatta eccezione del Friuli-Venezia Giulia, presentano un valore inferiore alla media, con quota di popolazione anziana raggiunta superiore al 5 per cento solo in Lombardia. Anche una regione a forte presenza di popolazione con più di 65 anni come la Liguria arriva a trattare poco più del 3 per cento dei casi, anche se per una media di ore per caso pari a 22 contro le 5 del Veneto e le 15 dell'Emilia. Così, tra le regioni in piano, solo il Molise passando dai 3.008 casi trattati del 2012 agli oltre 10.700 riesce a raggiungere oltre il 10 per cento degli anziani; ma tale andamento è accompagnato da un forte calo delle ore dedicate al singolo caso per quanto riguarda gli anziani e ad un sostanziale raddoppio di quelle per l'assistenza ai pazienti terminali. Molto forte anche la crescita del numero dei casi in Puglia: pur rimanendo a circa 1.200 casi per 100.000 abitanti (con solo il 4 per cento degli anziani interessati), il numero dei casi è cresciuto dell'80 per cento; si è ridotto il numero di ore dedicate per ciascun caso pur rimanendo superiore di circa il 50 per cento alla media nazionale. Continuano a rimanere al di sotto dei 1.000 casi trattati per 100.000 abitanti i valori in Calabria (695) e in Campania (899). Ma mentre nella prima si riducono i casi pur triplicando le ore dedicate, in Campania crescono sia i casi che le ore dedicate.

In sintesi, il contributo che deriva dal sistema di assistenza domiciliare (in media 20 ore di assistenza in un anno erogata in gran parte da personale infermieristico, 17 ore

dedicate a ciascun assistito anziano e 24 dedicate a ciascun malato terminale), pur in crescita, presenta forti disomogeneità e ancora non rappresenta una risposta adeguata alle necessità poste dalle cronicità e disabilità e dalla cura per pazienti in gravi condizioni.

15. Tra il 2012 e il 2017 ha subito significative modifiche anche l'intero insieme delle strutture sanitarie che erogano prestazioni in ambito territoriale.

Si tratta innanzitutto degli ambulatori/laboratori in cui si erogano prestazioni specialistiche come l'attività clinica, di laboratorio e di diagnostica strumentale, nonché di quelle come i centri di dialisi ad assistenza limitata, gli stabilimenti idrotermali, i centri di salute mentale, i consultori familiari, i centri distrettuali, ecc.

TAVOLA 18

GLI AMBULATORI E LE STRUTTURE RESIDENZIALI – I NUMERI PER REGIONE

	2017								composizione 2017							
	Strutture pubbliche				Strutture private accreditate				Strutture pubbliche				Strutture private accreditate			
Regione	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Strutture Residenziali	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Strutture Residenziali	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Strutture Residenziali	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Strutture Residenziali
Piemonte	308	341	50	158	89	20	181	1.098	77,6	94,5	21,6	12,6	22,4	5,5	78,4	87,4
Valle d'Aosta	3	24		1	5	1	2	12	37,5	96,0	0,0	7,7	62,5	4,0	100,0	92,3
Lombardia	257	583	132	168	406	125	585	1.298	38,8	82,3	18,4	11,5	61,2	17,7	81,6	88,5
P.A. Bolzano	29	61	6	10	22	18	3	85	56,9	77,2	66,7	10,5	43,1	22,8	33,3	89,5
P.A. Trento	22	33	7	19	28	7	32	76	44,0	82,5	17,9	20,0	56,0	17,5	82,1	80,0
Veneto	218	400	149	108	224	128	367	725	49,3	75,8	28,9	13,0	50,7	24,2	71,1	87,0
Friuli V.G	69	92	39	73	39	6	49	114	63,9	93,9	44,3	39,0	36,1	6,1	55,7	61,0
Liguria	268	114	21	35	67	7	45	261	80,0	94,2	31,8	11,8	20,0	5,8	68,2	88,2
Emilia Romagna	270	572	69	129	177	33	477	724	60,4	94,5	12,6	15,1	39,6	5,5	87,4	84,9
Toscana	366	438	140	147	185	28	112	355	66,4	94,0	55,6	29,3	33,6	6,0	44,4	70,7
Umbria	121	122	69	59	38	5	25	121	76,1	96,1	73,4	32,8	23,9	3,9	26,6	67,2
Marche	70	133	31	85	115	9	35	169	37,8	93,7	47,0	33,5	62,2	6,3	53,0	66,5
Lazio	236	403	66	66	553	32	11	222	29,9	92,6	85,7	22,9	70,1	7,4	14,3	77,1
Abruzzo	64	129	13	25	77	3	2	62	45,4	97,7	86,7	28,7	54,6	2,3	13,3	71,3
Molise	13	17		2	41	1	14	15	24,1	94,4	0,0	11,8	75,9	5,6	100,0	88,2
Campania	249	299	70	71	1.190	175	18	67	17,3	63,1	79,5	51,4	82,7	36,9	20,5	48,6
Puglia	260	306	17	21	425	14	134	365	38,0	95,6	11,3	5,4	62,0	4,4	88,7	94,6
Basilicata	77	43	7	12	47	7	1	36	62,1	86,0	87,5	25,0	37,9	14,0	12,5	75,0
Calabria	169	144	13	26	224	17	8	107	43,0	89,4	61,9	19,5	57,0	10,6	38,1	80,5
Sicilia	293	443	58	72	1.206	78	8	96	19,5	85,0	87,9	42,9	80,5	15,0	12,1	57,1
Sardegna	152	165	11	15	195	10	9	62	43,8	94,3	55,0	19,5	56,2	5,7	45,0	80,5
Totale	**3.514**	**4.862**	**968**	**1.302**	**5.353**	**724**	**2.118**	**6.070**	**39,6**	**87,0**	**31,4**	**17,7**	**60,4**	**13,0**	**68,6**	**82,3**
Piano	1.284	1.741	237	283	3.716	320	195	934	25,7	84,5	54,9	23,3	74,3	15,5	45,1	76,7
No Piano	2.230	3.121	731	1.019	1.637	404	1.923	5.136	57,7	88,5	27,5	16,6	42,3	11,5	72,5	83,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nel 2017 gli ambulatori e i laboratori erano secondo l'annuario sanitario 8.867, in riduzione del 4,3 per cento rispetto al 2012. Una flessione che caratterizza pressoché tutte le regioni del Centro Nord, mentre quelle del Mezzogiorno presentano un seppur modesto incremento. Ciò porta ad accentuare le differenze tra le aree del Paese sia nel numero di strutture per abitante, sia nella composizione tra pubbliche e private: nelle regioni del Nord l'offerta è più concentrata, il numero delle strutture è inferiori a 10 per 100.000 abitanti (fa eccezione la sola Liguria che ne annovera oltre 20) e si tratta in prevalenza di strutture pubbliche (anche in questo caso con l'eccezione di due realtà territoriali, la Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano); nelle regioni del Centro la percentuale di strutture pubbliche è più variabile, con Lazio e Marche inferiore al 40 per cento e

Umbria e Toscana ben superiore (tra il 65 e il 75 per cento); sono in prevalenza strutture private accreditate nelle regioni meridionale (con la sola eccezione della Basilicata) ed un numero di strutture per 100.000 abitanti in media doppio rispetto al Nord.

SEGUE TAVOLA 18

	2012 sia pubbliche che private				2017 sia pubbliche che private				variazione 2012 - 2017 Sia pubbliche che private				per 100000 abitanti Sia pubbliche che private			
	Ambulatori e Laboratori	**Altri Tipi di Strutture Territoriali**	**Strutture Semiresidenziali**	**Strutture Residenziali**	**Ambulatori e Laboratori**	**Altri Tipi di Strutture Territoriali**	**Strutture Semiresidenziali**	**Strutture Residenziali**	**Ambulatori e Laboratori**	**Altri Tipi di Strutture Territoriali**	**Strutture Semiresidenziali**	**Strutture Residenziali**	**Ambulatori e Laboratori**	**Altri Tipi di Strutture Territoriali**	**Strutture Semiresidenziali**	**Strutture Residenziali**
Piemonte	470	378	141	978	397	361	231	1.256	-15,5	-4,5	63,8	28,4	9,0	8,2	5,3	28,6
Valle d'Aosta	7	26	3	14	8	25	2	13	14,3	-3,8	-33,3	-7,1	6,3	19,7	1,6	10,2
Lombardia	729	743	696	1.369	663	708	717	1.466	-9,1	-4,7	3,0	7,1	6,6	7,1	7,2	14,6
P.A. Bolzano	55	81	7	88	51	79	9	95	-7,3	-2,5	28,6	8,0	9,7	15,1	1,7	18,1
P.A. Trento	49	40	35	90	50	40	39	95	2,0	0,0	11,4	5,6	9,3	7,4	7,2	17,6
Veneto	449	548	472	781	442	528	516	833	-1,6	-3,6	9,3	6,7	9,0	10,8	10,5	17,0
Friuli V.G	129	99	81	187	108	98	88	187	-16,3	-1,0	8,6	0,0	8,9	8,0	7,2	15,4
Liguria	386	130	61	285	335	121	66	296	-13,2	-6,9	8,2	3,9	21,4	7,7	4,2	18,9
Emilia Romagna	473	618	574	952	447	605	546	853	-5,5	-2,1	-4,9	-10,4	10,0	13,6	12,3	19,2
Toscana	775	530	246	553	551	466	252	502	-28,9	-12,1	2,4	-9,2	14,7	12,5	6,7	13,4
Umbria	111	116	85	134	159	127	94	180	43,2	9,5	10,6	34,3	17,9	14,3	10,6	20,2
Marche	191	114	32	103	185	142	66	254	-3,1	24,6	106,3	146,6	12,0	9,2	4,3	16,5
Lazio	814	458	63	175	789	435	77	288	-3,1	-5,0	22,2	64,6	13,4	7,4	1,3	4,9
Abruzzo	165	120	13	76	141	132	15	87	-14,5	10,0	15,4	14,5	10,7	10,0	1,1	6,6
Molise	52	20	13	18	54	18	14	17	3,8	-10,0	7,7	-5,6	17,4	5,8	4,5	5,5
Campania	1.460	450	98	145	1.439	474	88	138	-1,4	5,3	-10,2	-4,8	24,6	8,1	1,5	2,4
Puglia	660	312	89	263	685	320	151	386	3,8	2,6	69,7	46,8	16,9	7,9	3,7	9,5
Basilicata	118	59	5	37	124	50	8	48	5,1	-15,3	60,0	29,7	21,7	8,8	1,4	8,4
Calabria	373	130	13	84	393	161	21	133	5,4	23,8	61,5	58,3	20,0	8,2	1,1	6,8
Sicilia	1.446	546	38	121	1.499	521	66	168	3,7	-4,6	73,7	38,8	29,6	10,3	1,3	3,3
Sardegna	356	164	22	73	347	175	20	77	-2,5	6,7	-9,1	5,5	21,0	10,6	1,2	4,7
Totale	**9.268**	**5.682**	**2.787**	**6.526**	**8.867**	**5.586**	**3.086**	**7.372**	**-4,3**	**-1,7**	**10,7**	**13,0**	**14,6**	**9,2**	**5,1**	**12,2**
Piano	4.970	2.036	327	882	5.000	2.061	432	1.217	0,6	1,2	32,1	38,0	20,4	8,4	1,8	5,0
No Piano	4.298	3.646	2.460	5.644	3.867	3.525	2.654	6.155	-10,0	-3,3	7,9	9,1	10,7	9,8	7,3	17,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Più omogenea sia nella frequenza delle strutture che nel peso tra pubblico e privato la distribuzione delle altre strutture territoriali (centri dialisi ad assistenza limitata, stabilimenti idrotermali, centri di salute mentale, consultori familiari, centri distrettuali ecc.), che hanno registrato a livello complessivo nel quinquennio solo una limitata variazione. Prevale in tutte le regioni la gestione diretta delle Aziende Sanitarie.

Nel periodo sono cresciute in misura significativa le strutture di assistenza territoriale, sia in regime residenziale che semiresidenziale. Nel 2017 quelle residenziali erano 7.372 con un incremento rispetto al 2012 del 13 per cento, mentre le semi residenziali erano poco meno di 3.100 in crescita del 10,7 per cento. In entrambi i casi sono le regioni in piano di rientro a presentare l'incremento più netto (+38 per cento e +32,1 per cento rispettivamente le due tipologie). Una crescita che riduce, ma non colma le forti differenze con il Centro Nord.

TAVOLA 19.1

L'ASSISTENZA SEMI RESIDENZIALE E RESIDENZIALE – I NUMERI PER REGIONE

Regione	Numero posti 2017							indice 12	indice 17
	Strutture Residenziali	Strutture Semiresidenziali	Totale	x 100.000abitanti	Strutture Residenziali	Strutture Semiresidenziali	Totale	x 100.000abitanti	
Piemonte	36.319	5.041	41.360	945	24,4	41,2	26,2	162,7	184,7
Valle d'Aosta	230	31	261	207	52,3		43,4	30,9	40,4
Lombardia	70.433	15.954	86.387	861	3,7	4,5	3,8	184,4	168,2
P.A. Bolzano	4.588	147	4.735	897	7,9	167,3	9,9	183,5	175,3
P.A. Trento	5.014	444	5.458	1.011	4,6	1,1	4,3	214,2	197,6
Veneto	36.608	9.857	46.465	947	9,1	4,3	8,0	191,3	185,0
Friuli V.G	9.259	1.171	10.430	858	6,1	26,0	8,0	171,6	167,7
Liguria	8.134	1.109	9.243	594	1,4	3,9	1,7	126,1	116,0
Emilia Romagna	21.326	8.765	30.091	676	2,2	3,6	2,6	145,5	132,1
Toscana	14.595	3.937	18.532	496	-0,7	8,4	1,1	107,7	96,9
Umbria	3.263	1.406	4.669	528	15,5	49,1	23,9	92,3	103,1
Marche	6.415	1.036	7.451	486	178,7	153,9	174,9	38,1	95,1
Lazio	10.752	2.013	12.765	216	40,7	17,0	36,3	36,6	42,3
Abruzzo	2.511	326	2.837	216	1,6	34,7	4,6	44,9	42,2
Molise	214	54	268	87	4,9	8,0	5,5	17,6	17,0
Campania	3.157	1.485	4.642	80	22,6	2,1	15,2	15,2	15,6
Puglia	8.814	3.440	12.254	303	29,4	86,0	41,5	46,4	59,2
Basilicata	678	89	767	135	19,2	27,1	20,0	24,1	26,4
Calabria	3.627	177	3.804	193	50,3	47,5	50,2	28,1	37,8
Sicilia	3.850	969	4.819	96	25,4	55,8	30,5	16,0	18,7
Sardegna	1.914	410	2.324	141	82,8	5,4	61,8	19,0	27,6
Totale	**251.701**	**57.861**	**309.562**	**512**	**12,3**	**14,0**	**12,6**	100,0	100,0
Piano	32.925	8.464	41.389	169	**30,7**	**39,7**	**32,5**	28,4	33,1
No Piano	218.776	49.397	268.173	742	**10,0**	**10,5**	**10,1**	149,0	145,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

TAVOLA 19.2

L'ASSISTENZA SEMI RESIDENZIALE E RESIDENZIALE – I NUMERI PER REGIONE

Regione	2017							variazione						
	Strutture semiresidenziali			Strutture residenziali				Strutture semiresidenziali			Strutture residenziali			
	Posti	Utenti	Giornate per utente	Posti	Utenti	Giornate per utente	Utenti x 100.000 abitanti	Posti	Utenti	Giornate per utente	Posti	Utenti	Giornate per utente	Utenti x 100.000 abitanti
Piemonte	5.041	6.423	107	36.319	39.454	201	901,6	41,2	1,1	8,4	24,4	22,7	-9,7	22,7
Valle d'Aosta	31	112	32	230	497	94	393,8	0,0	166,7	-61,7	52,3	-14,2	16,4	-13,0
Lombardia	15.954	23.917	134	70.433	109.398	225	1.090,0	4,5	3,6	1,7	3,7	10,9	-5,9	8,2
P.A. Bolzano	147	415	105	4.588	7.398	212	1.401,8	167,3	21,0	208,1	7,9	29,9	-17,3	25,5
P.A. Trento	444	926	88	5.014	8.157	220	1.510,8	1,1	-4,9	-49,1	4,6	51,1	-30,9	48,4
Veneto	9.857	12.815	138	36.608	48.330	225	985,3	4,3	-0,4	-0,8	9,1	-1,6	1,3	-2,1
Friuli V.G	1.171	2.687	64	9.259	25.018	123	2.058,2	26,0	-9,6	31,2	6,1	8,4	-4,1	8,9
Liguria	1.109	1.939	100	8.134	17.491	147	1.123,4	3,9	5,1	-8,6	1,4	10,1	-5,9	10,6
Emilia Romagna	8.765	11.916	130	21.326	39.141	178	879,1	3,6	-3,9	-23,3	2,2	1,7	-2,0	0,0
Toscana	3.937	5.395	110	14.595	17.728	212	474,4	8,4	-7,5	-5,3	-0,7	-20,6	1,9	-21,5
Umbria	1.406	2.182	118	3.263	6.304	150	712,6	49,1	50,9	1,4	15,5	24,1	-20,6	24,3
Marche	1.036	1.328	136	6.415	13.601	156	887,9	153,9	79,7	16,1	178,7	120,5	28,5	122,5
Lazio	2.013	3.718	71	10.752	20.259	165	343,6	17,0	36,9	8,9	40,7	42,6	-5,2	34,4
Abruzzo	326	449	106	2.511	5.140	152	390,8	34,7	43,9	-22,9	1,6	12,8	-11,3	12,6
Molise	54	74	254	214	530	135	171,8	8,0	17,5	0,8	4,9	37,7	-19,4	39,8
Campania	1.485	3.097	94	3.157	4.217	185	72,4	2,1	-24,8	42,4	22,6	43,0	-20,2	41,6
Puglia	3.440	3.363	207	8.814	11.658	212	288,0	86,0	-34,6	177,9	29,4	8,0	10,5	8,0
Basilicata	89	345	34	678	1.619	104	285,5	27,1	414,9	-80,5	19,2	46,5	-36,8	48,9
Calabria	177	558	23	3.627	5.305	188	271,1	47,5	3,0	20,8	50,3	61,5	-16,1	61,7
Sicilia	969	2.327	48	3.850	12.296	97	244,6	55,8	31,0	-4,1	25,4	49,1	-9,9	48,3
Sardegna	410	753	73	1.914	3.460	154	209,9	5,4	-3,1	46,0	82,8	41,6	30,0	40,9
Totale	**57.861**	**84.739**	**121**	**251.701**	**397.001**	**193**	**656,4**	14,0	0,4	1,4	12,3	13,2	-5,8	11,7
Piano	8.464	13.586	106	32.925	59.405	162	242,9	39,7	-7,4	57,3	30,7	33,7	-6,4	30,7
No Piano	49.397	71.153	124	218.776	337.596	198	934,3	10,5	2,0	-4,9	10,0	10,3	-5,3	8,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

In aumento di oltre il 12 per cento sono anche i posti garantiti da queste strutture, che salgono a poco meno di 310.000 contro i 275.000 del 2012. Anche in questo caso,

sono le regioni in piano a presentare l'aumento maggiore (+32,5 per cento) che porta le disponibilità complessive in queste aree a 41.400 unità (di cui 25.000 riconducibili a due regioni, Lazio e Puglia). I posti per 100.000 abitanti, pur in aumento da 131 del 2012 ad 169 nel 2017, continuano tuttavia ad essere ben lontani dai valori delle altre regioni, che crescono da 648 a 742.

Rimangono ampie le differenze anche guardando agli utenti. A fronte dei 934 utenti per 100.000 abitanti nelle strutture residenziali delle regioni non in piano, sono solo 242 quelle delle regioni in Piano. Si riduce invece il gap in termini di giornate dedicate a ciascun utente nelle strutture semiresidenziali, mentre permane in quelle residenziali in flessione in pressoché tutte le regioni.

16. In conclusione nonostante l'aumento di attività degli anni più recenti sembra confermarsi ancora, non solo nelle aree più deboli del Paese, una sostanziale debolezza e limitazione della rete territoriale per riuscire a far fronte alle necessità della popolazione in condizioni di non autosufficienza e di quella per la quale la gravità delle condizioni o la cronicizzazione delle malattie richiederebbero una assistenza al di fuori delle strutture di ricovero. Debolezza che ha fortemente pesato sulla gestione dell'emergenza sanitaria.

Di qui la necessità e l'urgenza, superata la crisi, di accompagnare un più corretto utilizzo delle strutture di ricovero con il potenziamento di quelle strutture territoriali (Case della Salute, …) che possono essere in grado di dare una risposta continua a quei bisogni sanitari non così gravi e intensi da trovare collocazione in ospedale mantenendo tuttavia un forte legame con le strutture di ricovero. Riorganizzazione delle attività dei medici di medicina generale, reti specialistiche multidisciplinari, oltre che il potenziamento ulteriore di ADI e assistenza residenziale, rappresentano una scelta obbligata verso la quale si è mosso anche con Piano nazionale della cronicità, proponendo nuovi modelli organizzativi centrati sulle cure territoriali e domiciliari, integrate e delegando all'assistenza ospedaliera la gestione dei casi acuti/complessi non gestibili dagli operatori sanitari delle cure primarie.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

17. Le difficoltà finanziarie hanno inciso sull'adeguamento delle infrastrutture anche in campo sanitario. Gli investimenti si sono ridotti tra il 2008 e il 2017 da 7,8 miliardi a meno di 6. Dopo un andamento altalenante tra il 2008 e il 2011, la flessione è stata continua fino al 2016 (-35 per cento), per poi iniziare a recuperare a partire dal 2017.

TAVOLA 20

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ – I DATI 2008 – 2017

Investimenti fissi lordi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
totale costruzioni	3.575,5	4.147,3	4.585,0	3.924,0	3.573,1	2.517,0	1.687,7	1.501,9	1.182,7	1.205,6
impianti e macchinari e armamenti	2.470,2	2.922,2	2.930,7	2.653,8	2.059,5	2.316,3	2.524,9	2.792,1	2.943,0	3.765,7
prodotti di proprietà intellettuale	1.541,2	1.547,4	1.595,3	1.364,8	1.311,2	1.194,5	1.115,1	1.238,4	1.037,5	1.017,5
ricerca e sviluppo	1.013,2	966,7	1.028,2	860,6	794,0	835,5	839,3	919,7	802,0	730,6
software e basi di dati	528,0	580,7	567,1	504,3	517,2	359,0	275,8	318,7	235,5	286,9
totale capitale fisso per tipo di attività	7.586,9	8.617,0	9.111,0	7.942,6	6.943,8	6.027,8	5.327,6	5.532,4	5.163,1	5.988,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Particolarmente netto il calo delle costruzioni, passate dai 3,6 miliardi del 2012 a circa 1,2 miliardi nel 2017. In riduzione anche gli investimenti immateriali (ricerca e sviluppo, *sofware* e base dati) mentre hanno mantenuto un profilo positivo gli investimenti in apparecchiature, passati da 2,6 nel 2011 a 3,8 miliardi nel 2017.

Come per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, anche in sanità una tale dinamica degli investimenti ha fatto sì che dal 2012 la dotazione di capitale fisso si sia ridotta di poco meno dell'8 per cento.

TAVOLA 21

IL CAPITALE SANITARIO – I DATI 2008 – 2017

totale capitale fisso lordo	117.331,8	125.056,1	133.034,8	140.520,0	144.195,8	143.568,3	143.854,3	144.742,2	145.896,4	147.584,7
ammortamento	6.132,3	6.549,3	6.897,3	7.178,4	7.297,4	7.141,0	7.122,0	7.177,1	7.258,5	7.351,1
totale capitale fisso netto	73.543,6	77.471,5	81.791,9	85.234,4	85.786,3	83.867,3	82.163,2	80.905,9	79.586,6	79.057,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Un andamento che, sotto questo profilo, differenzia anche l'Italia dalle maggiori economie europee. Con riferimento al 2017 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati per un confronto internazionale), in Italia meno dello 0,4 per cento del prodotto è destinato ad accumulazione, contro l'1,1 della Germania, lo 0,6 della Francia e della Spagna. Superiore l'importo anche in Portogallo (0,7 per cento del prodotto).

Un risultato che non sembra essersi riflesso nelle dotazioni di attrezzature sanitarie, che continuano a presentare livelli particolarmente elevati, ma che può incidere su un più rapido invecchiamento delle apparecchiature in esercizio. Le dotazioni tecnologiche, in termini di apparecchiature per risonanze e Tac, sono pari o superiori alle principali economie europee: rispettivamente 35,1 e 25,2 apparecchiature per milione di abitanti contro 21,4 e 15,4 della media europea. Elevata è inoltre la disponibilità di tecnologie per radioterapia, circa 7 per milione di abitanti contro le 5 di Germania e Spagna. Solo la Francia presenta valori superiori (10 per milione di abitante).

TAVOLA 22

INVESTIMENTI IN SANITÀ E DOTAZIONI DI ATTREZZATURE - I DATI DEI PRINCIPALI PAESI

	2008	2012	2017	2008	2012	2017	2008	2012	2017	2008	2012	2017
	Tomografia assiale computerizzata (in ospedale)			**Tomografia assiale computerizzata (totale)**			**Camera gamma comp. (in ospedale)**			**Tomografo a risonanza magnetica (in ospedale)**		
Germania	16,7	18,6	19,2	31,2	34,0	35,1	7,2	6,8	6,3	8,7	11,3	12,4
Spagna	14,7	14,8	16,4		17,2	18,6	6,2	5,7	5,8	9,5	10,1	11,8
Francia	8,9	11,2	12,3	10,8	13,5	17,4	4,1	4,9	5,1	4,5	6,8	8,4
Italia	24,1	25,4	25,2	31,0	33,3	34,7	8,1	8,0	6,1	13,2	15,7	16,8
	Tomografo a risonanza magnetica (totale)			**Mammografo (in ospedale)**			**Tomografo ad emissione di positroni PET (in ospedale)**			**Gruppi radiologici (in ospedale)**		
Germania	23,6	28,7	34,7				0,9	1,6	1,5	4,7	5,0	5,1
Spagna		14,8	16,3	10,7	12,8	13,4	0,8	1,2	1,5	3,9	4,6	4,8
Francia	6,1	8,7	14,2			7,0	0,7	1,1	1,7	8,8	9,6	10,8
Italia	20,1	24,6	28,6	19,8	20,5	18,6	1,6	2,2	2,7	5,4	6,6	6,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD e Eurostat

18. Ma non sono i soli vincoli finanziari ad incidere sul rallentamento della politica infrastrutturale. Se ne ha una evidenza guardando al procedere nell'attuazione della legge 67/1988 (articolo 20), che rappresenta ancora il principale strumento di intervento per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e la

realizzazione di residenze sanitarie assistenziali (si veda il Riquadro 4), così come agli interventi specifici che si sono aggiunti ad esso negli anni.

Sono 15,3 i miliardi destinati agli Accordi di programma ripartiti tra le regioni tra il 1998 e il 2008. Le due ultime leggi di bilancio hanno poi aumentato la dotazione di altri 6 miliardi. Nonostante ciò, al 31 dicembre 2019 erano stati sottoscritti 85 Accordi di programma per un importo pari a 12,5 miliardi. Sono numerose le regioni che non hanno ancora definito progetti di intervento per una quota significativa delle risorse destinate: è il caso dell'Abruzzo che ha attivato solo il 36 per cento dei fondi, del Molise il 21 per cento, ma anche della Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna tutte al di sotto del 60 per cento ed infine il Lazio che ha sottoscritto accordi per il 75 per cento. Va poi considerato che, sottoscritto l'Accordo, la Regione o la Provincia Autonoma, verificata l'appaltabilità degli interventi in esso previsti, chiede al Ministero della salute l'ammissione a finanziamento; a partire da questa, le risorse statali sono effettivamente erogabili dal Ministero dell'economia e delle finanze, detentore del capitolo di spesa. Per il Lazio e, soprattutto, la Campania le risorse ammesse a finanziamento sono ancora una quota limitata di quella prevista dagli accordi: nel caso del Lazio il 72,7 per cento e per la Campania solo il 31,1 per cento.

RIQUADRO 4 - GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DEL POTENZIAMENTO DEL PATRIMONIO EDILIZIO E TECNOLOGICO SANITARIO

La riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e la realizzazione di residenze sanitarie assistenziali è l'obiettivo della legge 67/1988 (articolo 20), che ancora rappresenta il principale strumento di intervento[7].

La legge ha autorizzato un programma pluriennale di investimenti per 15,5 miliardi. La prima fase ha avuto termine nel 1996 con l'autorizzazione di interventi per 4,9 miliardi. La seconda fase è stata avviata nel 1998 con la deliberazione CIPE 52/1998 che ha ripartito 10,6 miliardi. Parte delle risorse, 1,3 miliardi, sono state destinate (delibera CIPE 53/1998) ad un programma specifico per il completamento di strutture iniziate e per interventi volti alla messa in sicurezza delle strutture nelle Regioni e Province Autonome e negli Enti: tali finanziamenti sono stati tutti utilizzati.

Le risorse sono state, successivamente, aumentate dalla legge 488/1999 (art.28), che ha destinato 15,5 milioni al potenziamento dei servizi di radioterapia, e dalla legge 388/2000 (art.83), che ha disposto l'assegnazione di 2,1 miliardi al potenziamento delle attività di Libera Professione intramuraria.

È la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 796, lett. n) che avvia la terza fase degli interventi e incrementa il programma di ulteriori 2,4 miliardi ripartiti tra le regioni con delibera CIPE n. 98/2008 (di cui 45 milioni riservati agli Enti). Fondi che vengono aumentati l'anno seguente dalla Finanziaria 2008 (articolo 2, comma 279) di ulteriori 3 miliardi ripartiti con delibera CIPE n. 97/2008, riservando 50 milioni a specifiche finalità[8] e nel 2009 dalla legge Finanziaria 2010 di un ulteriore miliardo, di cui 280 milioni per specifici obiettivi[9]. La restante quota (720 milioni) è stata ripartita con i 4 miliardi che più di recente la legge 145/2018 (articolo 1, comma 555) ha destinati al programma. Di tale

[7] Tra le finalità degli interventi il riequilibrio territoriale delle strutture ospedaliere, il completamento e il potenziamento della rete delle strutture territoriali, l'adeguamento alle norme di sicurezza degli impianti, il potenziamento delle strutture per la prevenzione, il completamento degli ospedali incompiuti, la realizzazione degli spazi per l'esercizio della libera professione intramoenia, il potenziamento della rete dell'emergenza, la riduzione della obsolescenza delle tecnologie.

[8] Si tratta di 10 milioni per interventi urgenti individuati dal Ministro della salute, 20 milioni assegnati agli istituti Zooprofilattici Sperimentali, 7 milioni per potenziamento e creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN), 3 milioni per acquisto di nuove metodiche analitiche, basate sulla spettrometria di massa tandem, per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, 10 milioni per attrezzature e tecnologie per la medicina penitenziaria

[9] Di questi, 60 milioni sono stati destinati ad interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva nelle carceri, 90 all'adeguamento della normativa antincendio, 30 milioni al centro nazionale di Adroterapia Oncologica e 100 milioni alla radioterapia oncologica nelle regioni del Mezzogiorno

somma complessiva, 4 miliardi sono stati ripartiti tra le regioni[10].
Nel complesso le risorse destinate agli Accordi di programma[11] (la terza fase del programma) sono quindi pari a 19,3 miliardi. Si tratta in sintesi delle risorse residue della seconda fase (delibera CIPE n. 52/1998) per 8,8 miliardi e le risorse successivamente integrate e ripartite per 10,4 (CIPE n. 65/2002, CIPE n. 98/2008, CIPE n. 97/2008 e CIPE n. 51/2019).
Di recente la legge di bilancio per il 2020 ha, poi, destinato al programma ulteriori 2 miliardi che al momento non sono ancora stati ripartiti.
Agli interventi previsti con le risorse per gli Accordi di programma si devono aggiungere quelli per interventi specifici (in deroga alla procedura di attuazione del programma pluriennale di interventi di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67). È il caso del programma per la realizzazione di strutture sanitarie alternative agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari connesso al d.l. 211/2011 che ha previsto il definitivo superamento di tali ospedali. Il d.l. 158/2012 ha previsto al riguardo una spesa di 180 milioni per la realizzazione e riconversione delle strutture. Finanziamento che è stato successivamente rideterminato in 173,8 milioni.

Nella valutazione sullo stato di attuazione è da tener conto che la legge 266/2005 ha disposto la risoluzione degli accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte di interventi la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risulta presentata al Ministero della salute entro trenta mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi. Nel 2019 sono stati revocati investimenti per 76,8 milioni, portando il totale delle somme revocate a circa 1.445 milioni. L'obiettivo dell'istituto della revoca non è tanto quella di recuperare le risorse non utilizzate, ma soprattutto quella di sollecitare le Regioni nell'utilizzo effettivo delle risorse definite in un Accordo già stipulato.

Ritardi nell'attuazione si registrano anche per interventi minori. È il caso, ad esempio, dei finanziamenti per la Libera professione inframuraria disposti dalla legge

[10] Con i restanti 720 milioni si è disposto un contributo di 25 milioni è andato al Centro Nazionale di Adroterapia Oncologica, 60 milioni sono stati accantonati per la realizzazione di n. 6 Centri di eccellenza per sviluppare una rete nazionale in grado di effettuare attività di ricerca, produzione e trattamento del paziente affetto da patologie tumorali eleggibili alla terapia genica CAR T- Cell e 635 milioni quale quota di riserva per interventi urgenti, comprensivi di 80 milioni finalizzati all'installazione di sistemi di videosorveglianza (art. 5-*septies*, d.l. n. 32/2019) e 82,2 milioni destinati alla Regione Calabria (art. 6, comma 5, d.l. n. 35/2019).

[11] Due sono gli strumenti di programmazione negoziata possibili per l'attuazione dell'art. 20: gli Accordi di Programma Quadro ex art. 2 della legge n. 662/1996, attivati qualora le regioni includano la salute nell'ambito delle intese istituzionali di programma, e gli Accordi di Programma ex art. 5-*bis* del d.lgs. n. 502/1992, introdotto dal d.lgs. n. 229/1999. Entrambi gli strumenti consentono regioni ed alle P.A. di disporre programmaticamente della quota loro assegnata. Gli Accordi vengono sottoscritti con il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome. Gli accordi di programma disciplinano le funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della salute, i rapporti finanziari fra i soggetti partecipanti all'Accordo, le modalità di erogazione dei finanziamenti statali, le modalità di partecipazione finanziaria delle Regioni e degli altri soggetti pubblici interessati.
L'Accordo di programma è costituito dai seguenti documenti che sono predisposti concordemente dal Ministero e dalla Regione:

- il documento programmatico, che illustra la programmazione dei soggetti interessati e definisce le strategie e gli obiettivi generali e specifici degli investimenti previsti nell'Accordo stesso;
- l'articolato contrattuale, che definisce gli impegni delle parti che sottoscrivono l'Accordo. L'impegno finanziario definito nell'articolato è all'interno delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio dello Stato;
- le schede tecniche relative ai singoli interventi che riportano le informazioni principali di ciascun intervento contenuto nell'Accordo.

Le procedure per l'attuazione del programma, la sottoscrizione e l'attivazione degli Accordi sono disciplinate dall'Accordo tra Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 28 febbraio 2008 per la "Definizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità", ad integrazione dell'Accordo del 19 dicembre 2002.
Inoltre, al fine di dotare le Regioni e le Province Autonome di una omogenea metodologia per la formulazione e la valutazione del documento programmatico è stata predisposta una guida metodologica (MExa), approvata nell'ambito del citato Accordo del 28 febbraio 2008, d'intesa con le Regioni e le Province Autonome.

388/2000. Dei 79,3 milioni destinati alla Campania e dei 19 dell'Abruzzo risultano autorizzati, rispettivamente, il 49,5 e il 53,4 per cento. Per la prevenzione incendi, la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture sanitarie pubbliche e private, sempre a fine 2019, dei 90 milioni ripartiti ne erano state ammesse a finanziamento 58,6.

Del "Programma di investimento per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani", per il quale era previsto un finanziamento di 1,2 miliardi, a 20 anni dall'avvio sono stati erogati solo il 73 per cento dei fondi. I fondi disponibili sono tutti in perenzione amministrativa (314,7 milioni). I ritardi nella fase di realizzazione sono dovuti a modifiche nelle scelte progettuali. Tra gli interventi di grande rilievo a livello regionale programmati, ma ancora da realizzare, il rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma e il nuovo ospedale Galliera a Genova.

Ancora in corso di valutazione i progetti per la riqualificazione e l'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna, con particolare riferimento all'acquisizione di apparecchiature dotate di tecnologia robotica o rotazionale a cui il d.l. 243/2016 riservava una quota pari a 100 milioni delle somme per gli Accordi di programma. La delibera CIPE 32/2018 ha assegnato gli importi alle Regioni. Al 31 dicembre 2019 le Regioni interessate hanno presentato tutte i loro progetti.

19. Guardando oltre alla crisi sarà, quindi, determinante incidere anche sulla capacità progettuale delle amministrazioni, nonché sulle disponibilità effettive delle risorse già destinate ad investimenti, per far sì che gli oltre 6 miliardi per accordi di programma disponibili si traducano in progetti effettivi (si veda l'Appendice su I progetti in corso in sanità).

Va poi considerato che a tali fondi si sono aggiunti negli ultimi anni quelli che nelle manovre finanziarie, a partire da quella per il 2017, sono stati destinati ad iniziative per l'edilizia sanitaria e al settore della ricerca tra le risorse assicurate al finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Si tratta di:

- 23,1 milioni per iniziative nel settore della ricerca e 264,2 milioni per interventi nel campo dell'edilizia sanitaria attribuiti al Ministero della salute in sede di "Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge dell'11 dicembre 2016, n. 232", con i quali si è previsto il finanziamento di 5 interventi. A settembre 2019 è stata sottoscritta la prevista convenzione con la regione Lazio (ma di cui, in seguito, si è richiesta una rimodulazione dei finanziamenti) e una proposta di convenzione con la regione Sicilia che ad oggi non è stata ancora perfezionata;
- 55 milioni per la ricerca e 295,1 milioni per gli interventi afferenti alla edilizia pubblica, (compresa quella scolastica e sanitaria) attribuiti nel novembre 2018 con il "Riparto delle risorse del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'art. 1, comma 1072, della legge 205/2017 destinati ad 8 iniziative di cui una in Emilia, 2 in Abruzzo e 5 in Toscana per i quali sono in corso di definizione le convenzioni;
- 900 milioni, di cui 889,2 per interventi di edilizia sanitaria e 10,8 per il settore della ricerca, attribuiti al Ministero della salute in sede di riparto delle risorse previste per gli anni dal 2019 al 2033 per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni

centrali dall'articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Al 31/12/2019 era in corso la predisposizione del Decreto con gli interventi da realizzare su cui acquisire l'Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

20. Risorse che potrebbero consentire di cominciare a dare risposta al fabbisogno per edilizia sanitaria emerso da un esame condotto nel 2018.

Una analisi che aveva stimato il fabbisogno per interventi in infrastrutture da realizzare sull'intero territorio nazionale (disomogeneo sia per classificazione sismica, sia per vincoli storico-artistici, e altresì per caratteristiche impiantistiche e strutturali degli immobili) in circa 32,1 miliardi. Di questi, in base ai nuovi criteri di classificazione sismica, il fabbisogno edilizio nelle aree più critiche ammontava a 12,4 miliardi.

TAVOLA 23

FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI E INVESTIMENTI IN TECNOLOGIE SANITARIE - I DATI PER REGIONE

	Il fabbisogno in un arco 2019-2045		**Il fabbisogno per regione nel triennio 2018-2020**			
	gli investimenti infrastrutturali prima valutazione di massima		**gli investimenti in tecnologie sanitarie (b)**		***di cui per sostituzioni (1)***	***per potenziamento (2)***
Valle d'Aosta	98,8	0,3	13,6	0,9	13,6	0,0
Piemonte	3.174,5	9,9	119,7	7,9	84,7	34,9
Lombardia	5.438,9	16,9	273,3	18,1	273,3	0,0
Veneto	3.560,7	11,1	37,6	2,5	35,0	2,6
Friuli V. G.	477,1	1,5	53,4	3,5	53,4	0,0
Liguria	783,3	2,4	56,4	3,7	50,2	6,3
Emilia-Romagna	3.109,7	9,7	85,2	5,7	71,8	13,5
Toscana	945,4	2,9	46,4	3,1	39,2	7,1
Marche	459,1	1,4	40,8	2,7	35,6	5,1
Umbria	374,7	1,2	31,0	2,1	26,8	4,2
Lazio	2.250,8	7,0	142,3	9,4	102,7	39,6
Abruzzo	714,1	2,2	33,1	2,2	15,1	18,0
Molise	219,6	0,7	4,1	0,3	3,8	0,3
Campania	2.466,0	7,7	144,6	9,6	62,8	81,8
Puglia	2.182,6	6,8	83,7	5,5	46,6	37,1
Basilicata	390,6	1,2	17,0	1,1	13,3	3,7
Calabria	1.397,4	4,3	82,2	5,4	44,5	37,7
Sicilia	3.020,9	9,4	153,6	10,2	67,2	86,4
Sardegna	1.063,0	3,3	90,0	6,0	63,9	26,1
TOTALE	32.127,0	100,0	1.507,7	100,0	1.103,4	404,3
NordOccidentale	9.495,4	29,6	462,9	30,7	421,8	41,2
NordOrientale	7.147,5	22,2	176,1	11,7	160,1	16,1
Centro	4.029,9	12,5	260,4	17,3	204,3	56,1
Mezzogiorno	7.370,3	22,9	364,6	24,2	186,1	178,5
Isole	4.083,8	12,7	243,6	16,2	131,1	112,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Era emersa anche l'esigenza per investimenti in tecnologie sanitarie: la rilevazione effettuata con le regioni sul fabbisogno per il triennio 2018-2020 ha riguardato il numero di sistemi che si intende acquisire sia come nuove acquisizioni (per potenziare l'offerta) che come sostituzioni per obsolescenza, per i quali non si dispone delle relative risorse finanziarie. Il fabbisogno complessivo finalizzato al piano di rinnovo e potenziamento delle tecnologie è risultato di oltre 1,5 miliardi in relazione a 1.799 macchine. Si tratta di 1.401 macchine da sostituire per una spesa di oltre 1,1 miliardi e di 398 nuove tecnologie da acquisire per il potenziamento del parco tecnologico per una spesa di 405,3 milioni.

UN PRIMO SGUARDO AI RISULTATI DEL 2019

21. Ancorché non rielaborati in base ai criteri previsti dalla contabilità nazionale, i dati trasmessi dalle regioni al NSIS relativi al 4° trimestre 2019[12] consentono una prima lettura degli andamenti per le principali variabili a livello nazionale e dei risultati economici a livello territoriale. L'esame dei dati tratti dai conti economici consolidati restituisce un'immagine sostanzialmente coerente con quanto rilevato in termini di contabilità nazionale. Nel complesso i costi delle aziende sanitarie hanno registrato nel 2019 una crescita, anche se di poco inferiore all'un per cento. È una variazione delle entrate complessive più contenuta a determinare un, seppur limitato, peggioramento del risultato netto del settore.

Sono due i risultati a cui guardare a sintesi della gestione 2019. Il primo è quello registrato prima delle coperture già previste nei conti economici e degli ulteriori trasferimenti disposti dalle Province autonome e dalle regioni a statuto speciale.

Tra il 2018 e il 2019 si è registrato un peggioramento del disavanzo del 10 per cento: dai 990 milioni del 2018 si è passati a poco meno di 1,1 miliardi nell'esercizio appena concluso. Un dato che risente dei diversi andamenti regionali che portano a sottostimare il fenomeno. Non considerando le regioni che presentano un risultato positivo, l'aumento del disavanzo cresce, infatti, del 17 per cento, passando a 1,1 a 1,3 miliardi.

Il peggioramento è da ricondurre in prevalenza alle regioni non in Piano e a statuto ordinario, che vedono ampliarsi il disavanzo dai 69,1 milioni del 2018 ai 165,5 del 2019. Un risultato dovuto soprattutto al Piemonte, che quest'anno sembra chiudere l'esercizio con uno squilibrio di circa 79 milioni. Più limitati gli squilibri di Liguria, Toscana e Basilicata.

Le regioni a statuto speciale segnano un incremento più contenuto (+6,6 per cento), pur confermando il risultato fortemente negativo a cui fanno fronte con risorse aggiuntive.

Infine, le regioni in Piano nel complesso continuano a registrare un riassorbimento degli squilibri. Un dato che deve essere meglio qualificato: guardando alle sole regioni in disavanzo si registra, infatti, un peggioramento, ma in gran parte legato al forte incremento di quello del Molise, dai 30 milioni del 2018 ai 120 milioni del 2019. Puglia e Calabria presentano segnali di rientro dagli squilibri: la prima riduce il disavanzo da 45 a 39 milioni, la seconda pur confermando la criticità della gestione riduce lo squilibrio dai 179,4 milioni del 2018 a 116,7 milioni.

In pur lieve peggioramento anche l'esito della gestione, guardando al risultato al netto delle coperture disposte dalle regioni a statuto speciale e di quelle previste nei CE delle altre regioni.

Nel complesso si passa da un avanzo di 84,2 milioni del 2018 ad un disavanzo di 57,5 milioni. Anche in questo caso, tuttavia, le cifre complessive nascondono esiti diversi.

Le regioni in piano ancora in perdita (dopo le coperture già scontate nei conti economici regionali) vedono ampliarsi lo squilibrio di oltre il 24 per cento. Ancora maggiore l'incremento, da 69 milioni a 165 milioni, di quelle non in piano a statuto ordinario. Mentre sostanzialmente nullo è il risultato di quelle a statuto speciale, in cui le risorse aggiuntive già stanziate consentono di riassorbire la perdita inizialmente rilevata.

[12] Si tratta dei risultati a fine febbraio 2020, che recepiscono tutte le modifiche apportate ai CE dalle Regioni fino a questa data. Nella tavola che segue si considerano i risultati di gestione come emergono dai CE prima delle correzioni apportate in sede di monitoraggio. Va considerato che queste possono portare ad un risultato di gestione in alcuni casi diverso da quello evidenziato nel CE. E ciò in relazione a mancati allineamenti contabili tra contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, ai risultati delle aziende in utile e a rischi in alcune voci gestionali. I risultati al momento disponibili, quindi, devono essere considerati solo provvisori in attesa della chiusura dei verbali dei Tavoli.

Si tratta, è bene sottolinearlo, di valori ancora preliminari perché forniti a due mesi dalla chiusura dell'esercizio e che sono pertanto soggetti a modifiche da parte delle regioni oltre che alle verifiche dei Tavoli di monitoraggio.

TAVOLA 24

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2018 E 2019
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE DA CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO senza coperture e senza ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture presunte contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA D'ESERCIZIO DA NSIS
	a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f=a+c+d+e**	**g**	**h**	**i=f+g+h**
2019									
Regioni in Piano	46.407,2	-43.668,8	-45.140,4	-1.336,6	-84,4	-154,2	0,0	204,6	50,4
Regioni non in Piano	72.056,4	-72.081,5	-74.058,1	1.071,3	-12,2	-942,5	457,1	377,5	-107,9
Totale	118.463,6	-115.750,4	-119.198,5	-265,3	-96,5	-1.096,7	457,1	582,1	-57,5
Rso	100.766,1	-97.943,2	-101.018,8	50,5	-98,2	-300,4	0,0	204,6	-95,8
Rso Nord	50.482,8	-49.954,7	-51.675,1	1.112,5	-38,8	-118,5	0,0	0,0	-118,5
Rso Centro	23.661,1	-23.111,4	-23.461,2	-148,4	-19,3	32,3	0,0	91,1	123,4
Rso Sud	26.622,2	-24.877,0	-25.882,5	-913,6	-40,1	-214,1	0,0	113,5	-100,6
Rss	17.697,5	-17.807,2	-18.179,7	-315,7	1,6	-796,3	457,1	377,5	38,3
Rss Nord	4.842,5	-5.438,4	-5.490,1	-1,7	24,5	-624,8	457,0	199,1	31,3
Rss Sud	12.855,0	-12.368,8	-12.689,6	-314,1	-22,8	-171,5	0,1	178,4	7,0
2018									
Regioni in Piano	46.116,0	-43.455,8	-44.921,1	-1.349,3	-54,6	-209,0	0,0	285,4	76,3
Regioni non in Piano	71.304,9	-70.803,2	-73.170,7	1.117,9	-33,3	-781,2	401,1	388,0	7,9
Totale	117.420,9	-114.259,1	-118.091,8	-231,4	-87,9	-990,2	401,1	673,3	84,2
Rso	99.766,9	-96.631,6	-100.025,8	91,7	-78,2	-245,5	0,0	205,1	-40,4
Rso Nord	49.931,6	-48.975,5	-51.062,1	1.145,4	-37,5	-22,5	0,0	0,0	-22,5
Rso Centro	23.397,8	-22.864,1	-23.219,6	-171,9	-12,7	-6,5	0,0	91,1	84,6
Rso Sud	26.437,4	-24.792,0	-25.744,1	-881,8	-28,0	-216,5	0,0	114,0	-102,5
Rss	17.654,0	-17.627,5	-18.066,0	-323,0	-9,7	-744,7	401,1	468,3	124,6
Rss Nord	4.791,9	-5.302,0	-5.360,1	-5,8	1,4	-572,6	401,1	190,9	19,5
Rss Sud	12.862,1	-12.325,5	-12.705,9	-317,2	-11,1	-172,1	-0,1	277,3	105,1
variazione									
Regioni in Piano	0,63	0,49	0,49	-0,94	54,54	-26,23			-33,94
Regioni non in Piano	1,05	1,81	1,21	-4,17	-63,49	20,65			-1469,63
Totale	0,89	1,31	0,94	14,65	9,83	10,75			-168,24
Rso	1,00	1,36	0,99	-44,95	25,54	22,37			137,19
Rso Nord	1,10	2,00	1,20	-2,88	3,40	427,69			427,69
Rso Centro	1,13	1,08	1,04	-13,68	51,29	-600,09			45,74
Rso Sud	0,70	0,34	0,54	3,61	43,48	-1,13			-1,92
Rss	0,25	1,02	0,63	-2,26	-116,92	6,92			-69,27
Rss Nord	1,06	2,57	2,43	-71,19	1625,43	9,12			60,92
Rss Sud	-0,06	0,35	-0,13	-1,00	105,42	-0,38			-93,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nel complesso, tuttavia, si conferma il sostanziale equilibrio del comparto: gli squilibri registrati sono ben inferiori a quelli che caratterizzavano i primi anni 2000 e hanno dimensioni che, in generale, appaiono gestibili ricorrendo alle capacità di entrata delle regioni.

I risultati dal lato dei costi

22. I dati relativi ai costi al netto delle voci economiche (ammortamento, rivalutazioni ed attività intramoenia) evidenziano, nel complesso dei conti regionali, una variazione dell'1,4 per cento, inferiore a quella registrata nel 2018.

TAVOLA 25

I COSTI DELLA SANITÀ - ANNI 2018 E 2019
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
2019											
Regioni in Piano	7.396,8	750,3	2.817,2	3.251,4	2.324,0	1.030,3	937,8	4.078,0	2.383,0	1.295,4	80,6
Regioni non in Piano	11.810,8	1.510,5	3.819,2	4.322,1	2.563,3	687,7	985,3	5.021,8	6.308,4	2.354,6	124,0
Totale	19.207,6	2.260,7	6.636,4	7.573,5	4.887,3	1.718,0	1.923,1	9.099,8	8.691,3	3.650,0	204,6
Rso	16.326,6	1.910,8	5.582,5	6.450,9	4.141,4	1.460,8	1.549,7	8.150,6	7.559,4	3.141,0	174,2
Rso Nord	7.834,2	1.007,9	2.588,5	2.991,8	2.060,3	401,2	630,0	4.308,6	4.884,0	1.779,7	89,8
Rso Centro	3.990,4	415,3	1.300,2	1.556,1	775,7	405,2	420,9	1.841,6	1.592,5	731,9	37,2
Rso Sud	4.502,0	487,6	1.693,7	1.903,1	1.305,3	654,4	498,8	2.000,4	1.082,9	629,4	47,2
Rss	2.881,0	349,9	1.053,9	1.122,6	746,0	257,2	373,4	949,3	1.131,9	509,0	30,5
Rss Nord	921,7	134,3	274,4	272,7	93,7	20,5	100,5	158,4	454,3	115,2	12,0
Rss Sud	1.959,3	215,6	779,4	849,9	652,3	236,8	272,9	790,9	677,6	393,7	18,5
2018											
Regioni in Piano	7.465,2	735,2	2.829,4	3.233,4	2.292,6	1.010,0	936,4	3.960,8	2.280,9	1.429,1	69,1
Regioni non in Piano	11.607,9	1.448,2	3.812,9	4.319,4	2.499,6	685,4	987,3	4.842,8	6.138,5	2.257,0	125,2
Totale	19.073,1	2.183,4	6.642,3	7.552,7	4.792,3	1.695,4	1.923,7	8.803,6	8.419,4	3.686,1	194,3
Rso	16.190,9	1.848,2	5.581,5	6.458,6	4.058,7	1.440,4	1.546,4	7.855,9	7.335,6	3.171,6	167,9
Rso Nord	7.631,2	971,8	2.581,6	2.987,1	2.022,4	404,6	624,6	4.135,5	4.770,5	1.701,4	90,7
Rso Centro	4.003,5	390,4	1.296,2	1.560,7	742,0	390,0	430,2	1.738,7	1.517,2	831,6	34,4
Rso Sud	4.556,2	486,0	1.703,7	1.910,8	1.294,3	645,8	491,6	1.981,8	1.047,9	638,6	42,8
Rss	2.882,2	335,2	1.060,8	1.094,1	733,5	255,0	377,3	947,7	1.083,8	514,5	26,4
Rss Nord	873,2	129,0	270,5	272,6	89,2	20,0	98,9	158,0	428,2	120,7	12,3
Rss Sud	2.008,9	206,2	790,3	821,5	644,3	235,0	278,3	789,7	655,6	393,8	14,0
variazione											
Regioni in Piano	-0,92	2,05	-0,43	0,56	1,37	2,01	0,15	2,96	4,47	-9,36	16,57
Regioni non in Piano	1,75	4,30	0,17	0,06	2,55	0,34	-0,20	3,70	2,77	4,32	-0,89
Totale	0,70	3,54	-0,09	0,27	1,98	1,33	-0,03	3,36	3,23	-0,98	5,32
Rso	0,84	3,39	0,02	-0,12	2,04	1,41	0,21	3,75	3,05	-0,97	3,73
Rso Nord	2,66	3,72	0,27	0,16	1,88	-0,86	0,86	4,19	2,38	4,60	-0,97
Rso Centro	-0,33	6,38	0,31	-0,29	4,54	3,88	-2,16	5,92	4,96	-11,99	7,98
Rso Sud	-1,19	0,33	-0,59	-0,41	0,85	1,34	1,46	0,94	3,34	-1,43	10,29
Rss	-0,04	4,39	-0,65	2,60	1,70	0,88	-1,02	0,16	4,44	-1,08	15,46
Rss Nord	5,54	4,14	1,46	0,06	5,00	2,38	1,56	0,22	6,10	-4,51	-2,79
Rss Sud	-2,47	4,55	-1,37	3,45	1,24	0,76	-1,94	0,15	3,35	-0,03	31,48

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

In aumento dell'1,1 per cento la spesa per il personale (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici), che raggiunge poco meno di 35,2 miliardi. Continuano a registrare una crescita, pur di solo lo 0,7 per cento, anche le regioni in piano di rientro, che hanno visto riduzioni particolarmente rilevanti negli ultimi anni, come effetto del blocco del *turn-over* e delle manovre di contenimento della dinamica della spesa.

Il risultato è l'esito di andamenti differenti guardando ai ruoli e per regione: superiore alla media l'aumento del costo del personale professionale (+3,9 per cento) e di quello tecnico (+1,9 per cento); solo dell'1 per cento quello sanitario.

Diverso l'andamento tra regioni in piano e non. Nelle prime, la variazione per il ruolo sanitario è dello 0,6 per cento; superiore alla media (come lo scorso anno) l'aumento

della spesa per il ruolo professionale e tecnico (rispettivamente del 5,8 e del 2,7 per cento), mentre registra un'ulteriore flessione quello amministrativo. Tra queste regioni continuano a registrare una contrazione della spesa quelle che presentano ancora difficoltà a raggiungere un equilibrio dei conti (Molise e Calabria) e nelle quali, dal 2013, la flessione è stata rispettivamente del 15,4 e del 5,5 per cento.

Nelle regioni non in piano, l'aumento dell'1,3 per cento del ruolo sanitario si accompagna ad una variazione di poco meno del 3 per cento di quello professionale. Sono le regioni a statuto speciale del Nord a presentare gli incrementi maggiori per le figure professionali e amministrative.

SEGUE TAVOLA 25

	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
2019											
Regioni in Piano	313,7	10.263,5	42,3	1.093,4	830,8	12.230,0	758,9	2.067,4	961,5	280,4	42.956,5
Regioni non in Piano	866,4	18.277,5	87,9	2.877,6	1.703,3	22.946,2	1.364,7	3.779,5	1.807,1	102,6	70.374,3
Totale	1.180,1	28.541,0	130,2	3.971,0	2.534,1	35.176,3	2.123,5	5.846,9	2.768,6	383,0	113.330,8
Rso	1.017,7	23.544,8	107,8	3.282,8	2.092,8	29.028,2	1.815,8	5.049,3	2.307,0	242,3	95.908,1
Rso Nord	581,0	11.808,0	56,8	1.893,3	1.185,9	14.943,9	930,5	2.573,9	1.204,2	20,2	48.829,6
Rso Centro	257,5	5.743,2	25,7	712,0	445,9	6.926,9	431,3	1.246,7	534,5	129,7	22.593,7
Rso Sud	179,2	5.993,6	25,2	677,5	461,0	7.157,3	454,0	1.228,7	568,2	92,4	24.484,9
Rss	162,3	4.996,2	22,4	688,2	441,3	6.148,1	307,7	797,7	461,6	140,7	17.422,6
Rss Nord	55,2	1.668,9	8,4	309,8	167,0	2.154,2	85,7	272,4	155,0	0,4	5.280,4
Rss Sud	107,1	3.327,2	14,0	378,4	274,3	3.993,9	222,1	525,3	306,6	140,3	12.142,2
2018											
Regioni in Piano	303,8	10.208,9	40,0	1.064,9	836,3	12.150,0	739,9	2.002,5	964,4	305,4	42.708,3
Regioni non in Piano	825,5	18.046,9	85,4	2.831,6	1.688,0	22.651,9	1.348,1	3.681,2	1.725,3	124,4	69.080,5
Totale	1.129,4	28.255,8	125,4	3.896,4	2.524,3	34.801,9	2.088,0	5.683,7	2.689,7	429,7	111.788,8
Rso	975,1	23.271,3	104,1	3.215,9	2.084,2	28.675,5	1.784,3	4.931,1	2.232,7	290,2	94.544,7
Rso Nord	555,0	11.630,6	56,0	1.861,9	1.179,0	14.727,5	933,2	2.518,7	1.132,7	34,9	47.823,5
Rso Centro	246,7	5.689,5	24,6	695,6	441,4	6.851,1	400,9	1.224,9	529,9	149,3	22.337,7
Rso Sud	173,4	5.951,2	23,4	658,4	463,9	7.096,8	450,2	1.187,5	570,0	106,0	24.383,4
Rss	154,3	4.984,5	21,3	680,5	440,1	6.126,4	303,8	752,6	457,1	139,5	17.244,1
Rss Nord	51,3	1.663,8	7,9	308,1	159,3	2.139,1	87,4	259,2	151,7	0,4	5.161,9
Rss Sud	102,9	3.320,8	13,4	372,4	280,8	3.987,3	216,3	493,4	305,4	139,1	12.082,2
variazione											
Regioni in Piano	3,24	0,53	5,85	2,68	-0,66	0,66	2,56	3,24	-0,31	-8,17	0,58
Regioni non in Piano	4,95	1,28	2,97	1,63	0,90	1,30	1,23	2,67	4,74	-17,50	1,87
Totale	4,49	1,01	3,89	1,91	0,39	1,08	1,70	2,87	2,93	-10,87	1,38
Rso	4,38	1,18	3,59	2,08	0,41	1,23	1,77	2,40	3,33	-16,49	1,44
Rso Nord	4,68	1,53	1,40	1,68	0,59	1,47	-0,29	2,19	6,31	-42,17	2,10
Rso Centro	4,39	0,94	4,48	2,36	1,04	1,11	7,60	1,78	0,87	-13,14	1,15
Rso Sud	3,37	0,71	7,91	2,90	-0,63	0,85	0,85	3,47	-0,31	-12,77	0,42
Rss	5,21	0,23	5,33	1,13	0,27	0,35	1,31	5,99	0,99	0,82	1,04
Rss Nord	7,49	0,31	6,22	0,54	4,85	0,70	-2,05	5,09	2,19	-3,17	2,30
Rss Sud	4,07	0,19	4,81	1,62	-2,32	0,17	2,67	6,46	0,40	0,83	0,50

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

23. Rallenta la crescita nel 2019 degli acquisti di beni e servizi. Si tratta di un insieme composito: gli acquisti di beni, le manutenzioni, gli altri servizi sanitari e non, gli oneri per il godimento di beni di terzi e i servizi appaltati. Nel complesso, essi raggiungono i 32,3 miliardi, con un aumento dell'1,2 per cento (l'incremento era stato del 2,2 per cento nell'esercizio precedente). Dal 2013 l'aumento registrato è stato di poco inferiore al 18 per cento. Un risultato che sembra indicare il mantenimento di una particolare attenzione alle misure di contenimento introdotte a partire dal 2011 fino a quelle previste nelle ultime leggi di bilancio (si veda al Riquadro 5).

Un risultato che, tuttavia, presenta andamenti molto diversi tra enti territoriali: si riduce la spesa nelle regioni in piano di rientro (-0,8 per cento), mentre cresce in media del 2,5 per cento nelle altre regioni. Sono soprattutto quelle a statuto speciale e ordinarie del Nord a registrare gli incrementi più consistenti (rispettivamente +3,3 e +2,9 per cento), mentre le regioni a statuto ordinario del Centro-Sud aumentano del solo 0,6 per cento.

TAVOLA 25.1

I COSTI DELLA SANITÀ – ANNI 2018 E 2019
(per regioni in Piano e non – per aree territoriali – valori assoluti in milioni di euro)

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
			2019				
Regioni in Piano	707,1	5,2	-1.516,9	227,4	182,1	45,3	45.140,4
Regioni non in Piano	1.671,6	17,5	-2.181,5	811,3	606,3	205,0	74.058,1
Totale	2.378,8	22,7	-3.698,4	1.038,7	788,4	250,3	119.198,5
Rso	2.014,4	20,7	-3.306,9	945,0	713,7	231,2	101.018,8
Rso Nord	1.113,2	11,9	-1.869,8	590,9	441,5	149,4	51.675,1
Rso Centro	511,8	5,9	-409,5	242,3	182,6	59,7	23.461,2
Rso Sud	389,3	2,8	-1.027,6	111,8	89,7	22,1	25.882,5
Rss	364,4	2,0	-391,6	93,7	74,7	19,1	18.179,7
Rss Nord	138,8	1,0	-60,5	43,0	34,1	8,9	5.490,1
Rss Sud	225,6	1,0	-331,0	50,8	40,6	10,2	12.689,6
Regioni in Piano	723,0	24,6	-1.505,9	228,3	187,6	40,7	44.921,1
Regioni non in Piano	1.669,3	53,4	-2.562,5	802,7	607,7	195,0	73.170,7
Totale	2.392,3	78,0	-4.068,4	1.031,0	795,3	235,6	118.091,8
Rso	2.015,9	71,0	-3.611,4	938,8	721,7	217,1	100.025,8
Rso Nord	1.116,7	35,2	-2.226,2	581,4	441,8	139,7	51.062,1
Rso Centro	506,6	19,7	-414,3	245,4	186,6	58,8	23.219,6
Rso Sud	392,6	16,0	-970,8	112,0	93,3	18,7	25.744,1
Rss	376,3	7,1	-457,0	92,2	73,7	18,5	18.066,0
Rss Nord	137,1	3,0	-67,6	43,7	34,1	9,6	5.360,1
Rss Sud	239,2	4,0	-389,4	48,5	39,5	9,0	12.705,9
			variazione				
Regioni in Piano	-2,19	-78,88	0,73	-0,38	-2,95	11,48	0,49
Regioni non in Piano	0,14	-67,32	-14,87	1,07	-0,23	5,12	1,21
Totale	-0,56	-70,96	-9,09	0,75	-0,87	6,22	0,94
Rso	-0,08	-70,89	-8,43	0,66	-1,10	6,51	0,99
Rso Nord	-0,31	-66,21	-16,01	1,63	-0,06	6,99	1,20
Rso Centro	1,03	-70,10	-1,16	-1,26	-2,15	1,57	1,04
Rso Sud	-0,84	-82,21	5,85	-0,16	-3,89	18,49	0,54
Rss	-3,17	-71,70	-14,33	1,64	1,34	2,84	0,63
Rss Nord	1,20	-65,38	-10,46	-1,74	-0,22	-7,18	2,43
Rss Sud	-5,67	-76,43	-15,00	4,70	2,69	13,56	-0,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

RIQUADRO 5 - GLI STRUMENTI PER LA GESTIONE DELLA SPESA

Su più fronti, in particolare, è continuata, anche nel 2019, l'attività volta mettere a disposizione di operatori e istituzioni strumenti per rendere più efficienti ed efficaci le decisioni di spesa.

Le misure di controllo della spesa per gli acquisti di beni e servizi

E' proseguita nell'anno l'attività del Tavolo Tecnico dei Soggetti aggregatori, coordinato dal

Ministero dell'economia e delle finanze, per sostenere gli interventi di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario[13].
Il Gruppo di Lavoro Sanità è stato articolato in diversi Sottogruppi operativi, dedicati alle differenti merceologie progressivamente individuate e nel 2019 - relativamente agli Stent coronarici, Pulizia per il SSN, Manutenzione apparecchiature elettromedicali, Medicazioni, Aghi e Siringhe - sono state rilasciate le Linee Guida allo scopo di favorire lo sviluppo delle migliori pratiche per le procedure di acquisto da parte dei soggetti aggregatori. Nell'attività di supporto ai Sottogruppi, il Ministero della salute ha sviluppato analisi sul consumo di alcuni dispositivi medici elaborando i relativi indicatori, mentre per i servizi appaltati, per i quali non è disponibile una rilevazione mirata dei dati dimensionali e qualitativi, per la costruzione degli indicatori i dati relativi alla spesa sono stati posti in relazione con le informazioni rilevate dal NSIS[14].
L'Anac ha provveduto a pubblicare i dati relativi alle procedure di affidamento per stazione appaltante su base quadrimestrale. Nel 2018 le procedure superiori ai 40.000 euro di Aziende sanitarie regionali Asl o AO sono state oltre 29.400 (poco meno di 27.000 nel 2017), per complessivi 17,4 miliardi (14,3 nel 2017). Nei primi due quadrimestri del 2019 le procedure registrate sono state oltre 17.700 (oltre 19.400 nello stesso periodo del 2018) per circa 14 miliardi (11,3 miliardi nel 2018).
Nell'anno sono stati attivati alcuni accordi quadro per la sanità: si tratta di quello per la fornitura di stent vascolari, per tomografi a risonanza magnetica e computerizzati per un importo complessivo a base d'asta di circa 57 milioni; sono state definite convenzioni per la fornitura di angiografi fissi e tomografi a risonanza magnetica e computerizzati con base d'asta di oltre 53 milioni. Inoltre sono state pubblicate, ma non aggiudicate nell'anno, bandi per accordi quadro con base d'asta per poco meno di 800 milioni. Si tratta anche in questo caso di dispositivi medici (suture chirurgiche, dispositivi impiantabili per la funzionalità cardiaca) ma anche tomografi e mammografi.

I progressi nei sistemi informativi
Sono proseguite nell'anno le attività svolte nell'ambito dei due progetti finanziati nell'ambito del PON 2014-2020 a supporto delle scelte di programmazione sanitaria nazionale. Tali iniziative, dirette a potenziare gli strumenti già disponibili per la valutazione dell'assistenza erogata in ambito ospedaliero e che saranno essere estese all'assistenza territoriale, si traducono in indicatori di monitoraggio delle performance dei diversi SSR sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo dell'assistenza, sia dal punto di vista dell'assorbimento dei fattori produttivi e dei relativi costi connessi all'erogazione dell'attività.
Il primo progetto, varato dal Ministero sul finire del 2018, denominato "Analisi dei fattori di produzione per resilienza e sviluppo del Servizio sanitario nazionale", ha la finalità di realizzare un "modello predittivo" per l'analisi dei principali trend evolutivi in atto, simulando sia le possibili evoluzioni dell'assistenza sanitaria, il conseguente fabbisogno di prestazioni e la relativa copertura finanziaria, in funzione del modificarsi delle variabili socio-economiche, demografiche,

[13] Continua infatti ad operare il vincolo per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale di ricorrere a Consip S.p.A. o agli altri Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle procedure di fornitura per determinati beni e servizi (farmaci, vaccini, medicazioni aghi e siringhe, ausili per incontinenza, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettro medicali, servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia e smaltimento rifiuti sanitari vigilanza e guardiania) per importi superiori a 40.000 euro, nonché per quelli (stent, protesi d'anca, defibrillatori, pace maker e servizi di gestione pulizia e manutenzione degli immobili) che presentino importi sopra soglia comunitaria

[14] Per i Servizi di Ristorazione per il SSN, è stato calcolato l'indicatore "Costo STND per GG degenza", ottenuto correlando il totale dei costi sostenuti (dati dai Modelli Conto Economico e Conto Annuale per la quota di Buoni Pasto ai dipendenti) alle giornate di degenza rilevate nei flussi SDO e STS 24. Per i Servizi di Lavanolo, è stato calcolato l'indicatore "Costo per Giornata di Degenza ottenuto correlando il totale dei costi sostenuti (dati dai Modelli Conto Economico) alle giornate di degenza rilevate nei flussi SDO e STS 24. Per i Servizi di Pulizia, è stato calcolato l'indicatore "Costo per MQ Ponderato per area di rischio" ottenuto correlando il totale dei costi sostenuti (dati dai Modelli Conto Economico) con i MQ ponderati per area di rischio. E' stato inoltre calcolato l'indicatore "Costo per Posto Letto" ottenuto correlando il totale dei costi sostenuti (dati dai Modelli Conto Economico) con i Posti Letto Ospedalieri delle diverse Aziende Sanitarie e Aziende Ospedaliere. Per i Servizi di Smaltimento rifiuti è stato calcolato l'indicatore, "Costo per Posto Letto Equivalente" ottenuto correlando il totale dei costi sostenuti (dati dai Modelli Conto Economico) con i Posti letto equivalenti derivati dal numero delle giornate di degenza erogate dalle aziende per assistenza ospedaliera in regime DO e DH e Assistenza Territoriale. E' stato inoltre calcolato l'indicatore del "Costo per KG ponderato per codice C.E.R. ottenuto correlando il totale dei costi sostenuti (dati dai Modelli Conto Economico) con quantità di rifiuti (base dati ISPRA) "pesati" rispetto alla diversa composizione di codici C.E.R. del mix di rifiuti per singola azienda sanitaria.

epidemiologiche, sia il potenziale effetto delle azioni previste in fase di programmazione, al fine di poter valutare la soluzione migliore tra le alternative sviluppate. E ciò al fine di rispondere in maniera appropriata e adeguata ad una domanda di assistenza sanitaria che si evolve in funzione del progressivo invecchiamento della popolazione, del calo della natalità o dell'introduzione di nuovi farmaci innovativi.
Finalità dell'intervento è l'elaborazione di metodologie che consentano l'analisi dei livelli di efficacia e di efficienza operativa delle aziende sanitarie, supportandole nell'individuazione delle criticità, nell'erogazione dell'assistenza, anche attraverso il benchmark con le altre aziende sanitarie operanti sul territorio regionale e nazionale. A tal fine, le due linee di intervento del progetto ("Sviluppo e test di un modello predittivo a supporto della programmazione sanitaria, basato su big data" e "Sviluppo di metodologie e strumenti utili per la definizione dell'adeguato impiego dei fattori produttivi nell'erogazione dei LEA") [15], utilizzano i flussi NSIS interconnettibili (SDO, dati TS per la specialistica ambulatoriale e farmaceutica[16] nonché EMUR) insieme con le informazioni sul bisogno di salute, con altri indicatori socio-economici (per es. reddito) e con quelli sullo stato in vita degli assistiti e sulla mortalità.
Il secondo progetto "Sostenere la sfida alla Cronicità con il supporto dell'ICT" punta a fornire indirizzi strategici, metodologie e strumenti volti a individuare modelli innovativi di gestione della salute con particolare riguardo al problema della cronicità; supportare con l'ICT gli investimenti effettuati con i Fondi strutturali; sviluppare le azioni relative all'*e-Government*; evidenziare gli opportuni interventi normativi sul tema.

[15] Per la prima linea di intervento sono stati istituiti quattro sottogruppi di lavoro: il "Core model" (costituito dai referenti delle regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Campania, Lazio, Provincia Autonoma di Bolzano, degli Istituti ISS e ISTAT e di altri enti quali Azero Veneto, Usl Nord Ovest Toscana e Usl Sud Est Toscana) finalizzato a strutturare il nucleo centrale del modello di stratificazione della popolazione, classificando gli individui in base a diversi profili di consumo, e proiettare le dinamiche di tipo epidemiologico, demografico e degli stili di vita per simulare il fabbisogno di salute della popolazione in un orizzonte di medio-lungo termine; il Gruppo "Economico-finanziario" (composto dai referenti delle regioni Emilia-Romagna, Basilicata, Puglia, Piemonte, Veneto e del Ministero dell'Economia e delle Finanze) analizza il costo delle malattie individuate e classificate all'interno della stratificazione e valuta il fabbisogno atteso in termini di spesa sanitaria, a normativa e organizzazione vigente. Obiettivo finale è quello di ottenere come output modelli economico-finanziari costruiti sulla base dell'evoluzione delle patologie e del loro costo, alla luce delle evidenze di analisi emerse; il Gruppo "Patologie e Innovazione" simula gli effetti delle azioni programmatiche su tre classi di patologia: oncologia, cardiovascolari e diabete e valuterà l'impatto delle possibili innovazioni in arrivo nel settore farmaceutico, dispositivi medici e tecnologie sanitarie. Ad oggi sono stati coinvolti l'AIFA e centri di ricerca universitari come l'ALTEMS (Università Cattolica del Sacro Cuore), il CREA (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata") e il CERGAS (Università Bocconi). Con particolare riferimento alla quantificazione del valore aggiunto che soluzioni innovative possono generare a beneficio dell'intero Servizio Sanitario Nazionale, è in corso di attivazione uno specifico tavolo (Forum di Ascolto Attivo) per la presentazione delle principali soluzioni innovative ideate da imprese operanti nel settore sanitario con la partecipazione ed il coordinamento delle relative associazioni rappresentative come Confindustria Dispositivi Medici, Farmindustria e Assobiotec; il Gruppo "Alimentazione modello e analisi dati" (composto dai referenti delle Regioni Lazio, Lombardia e dell'Istat) lavora a supporto dei precedenti, occupandosi della creazione dell'infrastruttura tecnologica, l'individuazione e la costituzione del set di dati necessari per l'alimentazione del modello. Alla luce delle criticità che si sono via via presentate durante l'esecuzione dei primi mesi delle attività progettuali, in accordo con il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) si è proceduto a formalizzare la rimodulazione del progetto, con la proroga dell'attività fino al 30 aprile 2020 e il ricorso all'affidamento *in house* ad Invitalia per lo svolgimento delle attività di comunicazione. Tale rimodulazione è stata approvata dal DFP in data 29 aprile 2019.
Per l'attuazione delle attività progettuali, oltre al servizio esterno acquisito con contratto stipulato il 3 agosto 2018 con il RTI Almaviva S.p.A. in adesione alla Convenzione Consip SPC Cloud - Lotto 3, si è concluso l'iter amministrativo per la selezione di 13 collaboratori nell'ambito della procedura avviata con Avviso Pubblico del 24 agosto 2018.
Le attività previste dalla Linea di intervento 2 sono realizzate, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso una sinergia con il "Tavolo dei Soggetti Aggregatori", a cui partecipano i referenti del Ministero della Salute ed i rappresentati dei Soggetti Aggregatori nonché gli esperti regionali identificati con l'obiettivo di individuare l'elenco delle categorie merceologiche sulle quali avviare le misure di razionalizzazione dei fabbisogni ed ottimizzazione delle procedure di approvvigionamento.
[16] L'utilizzo incrociato di informazioni a livello individuale per finalità di programmazione sanitaria richiederà l'autorizzazione dell'autorità del Garante come previsto dall'articolo 4 del d.m. 7 dicembre 2016, n. 262.

In collaborazione con AGENAS sono stati svolti gli incontri con la rete dei referenti regionali e, utilizzando la scheda messa a punto dall'Istituto Superiore della Sanità già utilizzata a livello internazionale[17], sono state rilevate circa 40 pratiche regionali innovative di gestione della cronicità con il supporto della *connected care*. Esse saranno analizzate da AGENAS con l'aiuto di un gruppo di esperti appositamente costituito con l'obiettivo di individuare le *best practices* in coerenza con il Piano Nazionale.

Nel corso dell'anno 2019 è proseguito il potenziamento delle basi informative sanitarie. E' aumentato, infatti, il numero delle regioni[18] che, ai sensi del d.m. n. 262 del 2016, hanno provveduto al recupero dei dati riferiti agli anni pregressi (2012-2018) ed è stato possibile completare per 10 dei 12 flussi informativi previsti[19] l'adeguamento dei sistemi informativi su base individuale del NSIS alle modalità di interconnessione, consentendo di ricostruire a livello nazionale il percorso dell'assistito tra i diversi *setting* assistenziali[20].
L'utilizzo di tali dati consentirà valutazioni integrate, a livello nazionale, relative all'uniforme erogazione dei LEA, alla qualità e all'appropriatezza delle cure. Alle analisi separate per ogni singola tipologia di prestazioni si affiancherà un approccio integrato, in grado di assicurare il corretto monitoraggio della qualità dell'assistenza sanitaria erogata nell'ambito di un percorso di cura. Sarà possibile, per esempio, valutare l'efficacia dell'assistenza territoriale e l'appropriatezza del ricorso all'ospedalizzazione nel paziente cronico, l'efficacia della gestione dell'emergenza, della cura e della riabilitazione. Sarà inoltre possibile, nel rispetto della *privacy*, estrarre ed elaborare i soli dati sanitari necessari a sviluppare, a livello nazionale, algoritmi di classificazione degli individui in termini di età, presenza di patologie, consumo di farmaci, ecc., con l'obiettivo di misurare la fragilità e la polimorbilità della popolazione.

L'utilizzo dei dati sanitari individuali presenti nei flussi informativi NSIS interconnettibili, nonché quelli derivanti dal registro AIFA, è strumentale anche nella valutazione degli effetti sul costo del pecorso terapeutico assistenziale dell'utilizzo dei farmaci innovativi ed innovativi oncologici. Nelle more dell'interconnessione, il gruppo di lavoro appositamente costituito nel novembre 2019[21] utilizzerà le metodologie adottate a livello locale per valutare l'impatto sulla coorte dei pazienti presi a riferimento e proiettare le risultanze sulle altre regioni. Un altro contributo in materia potrà essere fornito dal progetto Sanità 2.0, che vede coinvolte le Università Bocconi, Cattolica e Tor Vergata. Tale progetto ha lo scopo di ideare soluzioni innovative che costituiscano un modello per la valutazione degli impatti dell'innovazione tecnologica sugli *outcomes* e sulla spesa, rispettivamente in materia di patologie oncologiche, diabete e obesità, malattie cardiovascolari, attraverso la

[17] La scheda "*QCR Tool Recommendations to improve prevention and quality of care for people with chronic diseases*", elaborata nell'ambito della *Joint Action* "*Chrodis*" e poi "*Chrodis Plus*" identifica criteri di qualità e raccomandazioni per sostenere l'implementazione di buone pratiche e per migliorare, monitorare e valutare la qualità delle cure e della prevenzione delle malattie croniche, presentando quindi vantaggi sia per il PON GOV Cronicità, che usufruisce di uno strumento già validato a livello internazionale, sia per il Progetto *Chrodis*, in quanto consente di estendere la sperimentazione dello strumento arricchendo la raccolta di buone pratiche

[18] L'Abruzzo, la Provincia autonoma di Bolzano e la Sardegna non hanno ancora completato il recupero per tutti i flussi o per tutti i periodi temporali.

[19] Ad esclusione del Sistema informativo relativo al certificato di assistenza al parto e di quello delle prestazioni farmaceutiche effettuate in distribuzione diretta o per conto; per il secondo, l'interconnessione del flusso informativo dovrebbe essere possibile dal 2020.

[20] La procedura di interconnessione riguarda: le schede di dimissione ospedaliera; le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza - Pronto soccorso; i certificati di assistenza al parto; le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza - Sistema 118; l'assistenza domiciliare; le prestazioni residenziali e semiresidenziali; le prestazioni farmaceutiche effettuate in distribuzione diretta per conto; l'assistenza erogata presso gli *Hospice*; la salute mentale e le dipendenze e il sistema informativo tessera sanitaria del MEF per quanto riguarda le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza farmaceutica convenzionata, oltre ai sistemi informativi sanitari delle regioni e delle province autonome.

[21] Nel novembre 2019 è stato attivato un gruppo di lavoro interistituzionale (MdS, ISS, AIFA e regioni Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna a APSS della provincia di Trento) con il compito di predisporre una metodologia di valutazione di impatto per il sistema sanitario nazionale, in termini di spesa, di organizzazione e di diversa allocazione delle risorse, derivante dall'introduzione dei farmaci innovativi sul costo del percorso clinico dell'assistito, che potrà essere utilizzata anche in ambito regionale/provinciale e aziendale quale strumento di programmazione e di analisi clinica dei pazienti presi in carico.

creazione di tre modelli di analisi e stima integrata, fondati sullo studio e ricerca nell'ambito delle specifiche patologie prescelte.

E' stata data implementazione all'Anagrafe vaccinale[22] con il conferimento nel 2019 dei dati rilevanti da parte di tutte le regioni.
Ancora molto eterogeneo, invece, lo stato di implementazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE), nonostante con la legge di bilancio 2017 si sia previsto di utilizzare l'infrastruttura del Sistema Tessera Sanitaria per la sua operatività[23]. Secondo i dati pubblicati e aggiornati periodicamente sul portale dedicato, ad oggi sono attivi circa 13 milioni di FSE. Un freno ad una maggiore diffusione è costituito sia dalla necessità da parte del cittadino di tre differenti consensi (per l'attivazione e alimentazione del FSE, per la consultazione da parte degli operatori sanitari e per l'acquisizione della documentazione sanitaria pregressa), sia dalla scarsa alimentazione dello stesso da parte dei medici di medicina generale e dai pediatri. Al riguardo, nel Nuovo Patto della Salute si propone, da un lato, di rivedere la normativa sul consenso e, dall'altro, di far riferimento al FSE negli Accordi collettivi nazionali di categoria non solo quale strumento di consultazione per i medici ma anche per il ruolo che essi devono svolgere nell'aggiornamento del medesimo. Elemento importante per la realizzazione dei FSE è costituito anche dell'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA), in corso di costituzione[24].
Con il d.m. 8 febbraio 2019 è stata resa obbligatoria la ricetta elettronica per i farmaci veterinari: ciò ha consentito, insieme all'estensione del monitoraggio della distribuzione intermedia, il potenziamento.

Sembra rallentare significativamente la crescita della spesa per acquisti di beni, con una variazione nel complesso del solo 0,7 per cento (3,7 per cento nel 2018). Un dato che tuttavia deve essere letto con attenzione: le due componenti più rilevanti sono i prodotti farmaceutici e i dispositivi medici. Essi, pur presentando tassi di crescita inferiori rispetto al recente passato, continuano ad aumentare: del 4,2 (8,9 nel 2018) i primi e del 2,4 (2,8 nel 2018) per cento i secondi. Sul risultato complessivo incide il forte incremento nell'anno delle entrate da *payback*, raddoppiato rispetto al 2018, che riduce la spesa netta di poco meno di 1,1 miliardi.

Tra le voci minori, si conferma in riduzione nell'anno la dinamica della spesa per vaccini che registra un aumento di solo il 2,5 per cento (6,8 per cento nel 2018, +34 per cento nel 2017), mentre continua ad aumentare quella per prodotti dietetici (10,9 per cento), in parte compensata dal calo di quelli alimentari (-7,1 per cento).

Diverso l'andamento tra aree e tipologie di enti.

Le regioni in Piano registrano una flessione complessiva degli acquisti (-0,9 per cento). Un risultato su cui incide la forte crescita del *payback* che consente di più che compensare variazioni del 4,4 e del 3,8 per cento di farmaci e dispositivi medici. L'acquisto diretto dei farmaci è cresciuto in queste regioni dal 2013 di quasi il 58 per cento (45 per cento nelle altre regioni).

Nelle regioni non in Piano il risultato complessivo segna una crescita dell'1,7 per cento. Anche in questo caso, tuttavia, incide sul dato complessivo la crescita del *payback* che contiene gli effetti di un aumento degli acquisti per farmaci del 4 per cento e una

[22] Istituita dal d.m. 17 settembre 2018.
[23] La maggior parte delle regioni ha posto in essere attività autonome per la realizzazione dei sistemi di FSE regionali, Campania, Calabria, Sicilia e Abruzzo hanno chiesto di avvalersi in completa sussidiarietà dei servizi offerti dall'Infrastruttura Nazionale per l'Interoperabilità (INI) dei FSE, realizzata dal MEF nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria. Piemonte e Basilicata, invece, hanno chiesto di avvalersi solo di alcuni servizi.
[24] Lo schema di dPCM per l'istituzione dell'Anagrafe nazionale assistiti (ANA) è stato condiviso con le regioni, il MEF e l'AgID nel dicembre 2019 e dovrebbe essere adottato nei primi mesi del 2020.

variazione più contenuta di quella delle regioni in piano di rientro per i dispositivi medici (+1,7 per cento).

In merito alla spesa per farmaci si veda il Riquadro 6.

RIQUADRO 6 - I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA E AI DISPOSITIVI MEDICI NEL 2019

La verifica del rispetto dei tetti per la spesa farmaceutica tiene conto delle modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2017, che ha disposto una revisione dei meccanismi che regolano il sistema: dal 2017 la spesa per farmaci di classe A in distribuzione diretta e per conto è ricompresa tra quella ospedaliera e non più tra quella territoriale; di conseguenza sono mutate le quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96 per cento per la territoriale e da 3,5 a 6,89 per cento per l'ospedaliera); lo stesso provvedimento ha disposto l'istituzione di due fondi, ciascuno con una dotazione di 500 milioni, per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi (non oncologici) e oncologici. Più di recente la legge di bilancio per il 2019 (legge 145/2018 articolo 1 commi 574 e seguenti) ha stabilito, nell'ambito della spesa farmaceutica per acquisti diretti, un tetto pari allo 0,2 per cento relativo agli acquisti di gas medicinali. Il tetto per i farmaci è stato rideterminato al 6,69 per cento del fabbisogno sanitario nazionale.

I risultati del monitoraggio della spesa farmaceutica sono al momento in cui il Rapporto chiude ancora parziali. Essi si basano sul Report di monitoraggio del 24 marzo relativo ai primi 11 mesi dell'anno. Essi consentono tuttavia una prima valutazione dell'operare del sistema nell'ultimo esercizio.

TAVOLA RQ6.1

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2019 (GENNAIO-OTTOBRE)

Regione	FSN gen-nov 2019	Tetto 7,96%	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
Piemonte	7.706	613	499	-114	6,48
Valle d'Aosta	215	17	13	-4	6,24
Lombardia	17.336	1.380	1.369	-11	7,90
P.A. Bolzano	868	69	44	-25	5,05
P.A. Trento	903	72	57	-15	6,28
Veneto	8.472	674	505	-170	5,96
Friuli V.G	2.100	167	145	-22	6,92
Liguria	2.889	230	191	-39	6,62
Emilia-Romagna	7.753	617	436	-181	5,63
Toscana	6.567	523	410	-113	6,24
Umbria	1.565	125	114	-10	7,30
Marche	2.676	213	192	-22	7,16
Lazio	10.085	803	779	-23	7,73
Abruzzo	2.285	182	182	0	7,98
Molise	544	43	39	-4	7,15
Campania	9.825	782	785	3	7,99
Puglia	6.914	550	551	1	7,97
Basilicata	998	79	76	-4	7,60
Calabria	3.348	266	267	1	7,98
Sicilia	8.495	676	617	-59	7,26
Sardegna	2.804	223	212	-12	7,55
Totale	104.346	8.306	7.484	-822	7,17
Piano	41.495	3.303	3.221	-82	7,76
Non Piano	62.851	5.003	4.264	-739	6,78
Rso	88.962	7.081	6.397	-685	7,19
Rso Nord	44.156	3.515	3.001	-514	6,80
Rso Centro	20.893	1.663	1.495	-168	7,16
Rso Sud	23.913	1.904	1.900	-3	7,95
Rss	15.385	1.225	1.088	-137	7,07
Rss Nord	4.086	325	259	-66	6,34
Rss Sud	11.298	899	829	-71	7,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Per la farmaceutica convenzionata[25] il tetto di spesa pari a poco meno di 8,3 miliardi è stato nel complesso rispettato: la spesa si è mantenuta al di sotto del limite per circa 822 milioni. Le regioni

[25] La spesa che concorre al tetto è quella al netto degli sconti versati dalle farmacie, del *payback* 1,83 per cento versato alle regioni dalle ditte e anche dei diversi *payback* versati alle regioni ma al lordo dei ticket regionali.

che presentano eccessi di spesa sono solo 4 superando il limite per circa 5 milioni (Calabria, Abruzzo, Puglia e Campania). In media l'incidenza è del 7,2 per cento. Anche nel 2019 due regioni presentano una spesa convenzionata inferiore di oltre 2 punti rispetto al tetto previsto: si tratta dell'Emilia-Romagna e della provincia di Bolzano, che registrano una incidenza del 5,63 e del 5,0 per cento del Fondo sanitario. Va rilevato nell'anno il forte calo del ticket fisso in Emilia e Piemonte. In Emilia ciò è dovuto alla rimodulazione della compartecipazione alla spesa entrata in vigore dal primo gennaio 2019: ai residenti e non residenti con scelta del medico di medicina generale nella regione e reddito familiare minore di 100.000 euro non è richiesta la quota fissa di partecipazione alla spesa. In Piemonte è stata eliminata la quota fissa di compartecipazione da parte degli assistiti dal 1° marzo 2019.

La spesa per acquisti diretti, invece, eccede il limite previsto per oltre 2,6 miliardi. Tale importo risulta come differenza tra il dato di tracciabilità trasmesso dalle aziende (esclusi quello di fascia C a carico del cittadino), al netto dei *payback* e della spesa che è coperta con il fondo farmaci innovativi ed oncologici, per un totale di circa 9,6 miliardi, e il tetto previsto (circa 7 miliardi). Lo scostamento rispetto all'obiettivo riguarda tutte le regioni per importi molto differenziati. Sono ben 5 le regioni che segnano scostamenti di oltre 4 punti rispetto al limite.

Va poi considerato che la spesa per farmaci innovativi supera il miliardo e 575 milioni. La spesa tracciata per quelli non oncologici ha raggiunto i 1040 milioni e quella per quelli oncologici i 536 milioni. Al netto del *payback* tali somme sono pari a 431,5 e 458,3 milioni.

TAVOLA RQ6.2

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA DIRETTA NEL 2019

(in milioni)

Regione	FSN Gen - Nov 2019	Tetto 6,69%	Spesa Diretta	Scostamento assoluto	% sul FSN
Piemonte	7.706	516	678	162	8,79
Valle d'Aosta	215	14	16	2	7,55
Lombardia	17.336	1.160	1.297	138	7,48
P.A. Bolzano	868	58	82	24	9,44
P.A. Trento	903	60	75	14	8,26
Veneto	8.472	567	727	160	8,58
Friuli V.G	2.100	140	232	91	11,03
Liguria	2.889	193	274	81	9,50
Emilia-Romagna	7.753	519	746	227	9,62
Toscana	6.567	439	638	199	9,72
Umbria	1.565	105	169	64	10,78
Marche	2.676	179	275	95	10,26
Lazio	10.085	675	933	258	9,25
Abruzzo	2.285	153	247	94	10,81
Molise	544	36	55	19	10,17
Campania	9.825	657	1.011	354	10,29
Puglia	6.914	463	741	278	10,71
Basilicata	998	67	106	39	10,63
Calabria	3.348	224	345	121	10,30
Sicilia	8.495	568	743	174	8,74
Sardegna	2.804	188	314	127	11,21
Totale	104.346	6.981	9.613	2.632	9,21
Piano	41.495	2.776	4.074	1.298	9,82
Non Piano	62.851	4.205	5.538	1.334	8,81
Rso	88.962	5.952	8.242	2.290	9,26
Rso Nord	44.156	2.954	3.722	768	8,43
Rso Centro	20.893	1.398	2.014	617	9,64
Rso Sud	23.913	1.600	2.505	905	10,47
Rss	15.385	1.029	1.461	432	9,50
Rss Nord	4.086	273	404	131	9,89
Rss Sud	11.298	756	1.057	301	9,35

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Nel caso della spesa per acquisti diretti per gas medicinali il dato degli esborsi è calcolato sulla base del dato di tracciabilità trasmesso dalle aziende farmaceutiche ma considerando solo le fasce H e A (al netto di quella a carico del cittadino).

La spesa complessiva valida per la verifica del tetto è pari a 216,1 milioni. Nel complesso lo scostamento rispetto al tetto previsto (208,7 milioni) è limitato, solo 7,4 milioni. Sono 8 le regioni con eccedenze per poco meno di 40 milioni. Tuttavia per 3 regioni lo scostamento dall'obiettivo è di poco inferiore al 100 per cento.

TAVOLA RQ6.3

IL TETTO ALLA SPESA PER ACQUISTI DIRETTI DI GAS MEDICINALI NEL 2019

(in migliaia)

Regione	FSN Gen - Nov 2019	Tetto 0,20%	Spesa Acquisti diretti	Scostamento	Inc. %
Piemonte	7.706,3	15,4	16,8	1,3	0,22
Valle d'Aosta	214,8	0,4	0,4	0,0	0,20
Lombardia	17.335,6	34,7	28,4	-6,2	0,16
P.A. Bolzano	868,1	1,7	1,0	-0,8	0,11
P.A. Trento	903,5	1,8	0,5	-1,4	0,05
Veneto	8.471,9	16,9	9,1	-7,9	0,11
Friuli V.G	2.099,7	4,2	2,4	-1,8	0,12
Liguria	2.889,2	5,8	3,8	-2,0	0,13
Emilia-Romagna	7.752,6	15,5	13,5	-2,0	0,17
Toscana	6.566,9	13,1	9,7	-3,4	0,15
Umbria	1.564,9	3,1	1,1	-2,0	0,07
Marche	2.676,3	5,4	4,4	-0,9	0,17
Lazio	10.084,7	20,2	16,9	-3,3	0,17
Abruzzo	2.285,2	4,6	3,7	-0,9	0,16
Molise	544,1	1,1	1,7	0,6	0,31
Campania	9.825,3	19,7	20,9	1,2	0,21
Puglia	6.913,7	13,8	26,0	12,2	0,38
Basilicata	997,5	2,0	3,2	1,2	0,32
Calabria	3.347,5	6,7	12,1	5,4	0,36
Sicilia	8.494,6	17,0	32,0	15,0	0,38
Sardegna	2.803,8	5,6	8,6	3,0	0,31
Totale	104.346,4	208,7	216,1	7,4	0,00
Piano	41.495	83	113	30	0,27
Non Piano	62.851	126	103	-23	0,16
Rso	88.962	178	171	-7	0,19
Rso Nord	44.156	88	72	-17	0,16
Rso Centro	20.893	42	32	-10	0,15
Rso Sud	23.913	48	68	20	0,28
Rss	15.385	31	45	14	0,29
Rss Nord	4.086	8	4	-4	0,10
Rss Sud	11.298	23	41	18	0,36

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

24. Particolare attenzione merita la spesa per dispositivi medici, aumentata del 2,4 per cento (2,8 nel 2018).

Si conferma il diverso andamento per i principali aggregati: la spesa per dispositivi cresce del 3,5 per cento mentre continua a flettere quella per impiantabili attivi (-1,1 per cento nel 2019; -3,6 per cento nel 2018). Solo marginale la variazione di quelli diagnostici in vitro.

Si accentuano le differenze per area territoriale: nelle regioni in Piano la crescita come si è visto è del 3,8 per cento (2,8 per cento nel 2018) ed è da ricondurre al forte incremento registrato negli altri dispositivi medici (+4,6 per cento), cui si accompagna un aumento sopra media sia di quelli impiantabili che diagnostici in vitro. Una variazione che caratterizza quasi tutte le regioni fatta eccezione del Molise.

Tra le altre regioni, sono soprattutto quelle del Nord-Est, cui si aggiunge la Liguria, a presentare gli aumenti maggiori (superiori al 5 per cento), tutti riconducibili agli altri dispositivi medici e a quelli diagnostici in vitro.

Sotto media o in riduzione le spese nelle altre regioni del Centro Nord.

TAVOLA 26

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2019

(migliaia di euro)

REGIONE	2019				var 2019/2018				procapite 2019			
	Dispositivi medici (totale)	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	**Dispositivi medici (totale)**	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	**Dispositivi medici (totale)**	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)
Piemonte	487,9	335,8	33,9	118,2	-0,4	-0,5	-0,3	-0,3	112,0	77,1	7,8	27,1
Valle d'Aosta	13,1	8,3	0,9	4,0	0,8	2,2	0,1	-1,9	104,6	66,2	6,9	31,5
Lombardia	815,8	579,2	67,3	169,3	-0,6	-0,9	0,4	0,0	81,1	57,6	6,7	16,8
P.A. Bolzano	67,7	49,3	2,8	15,5	-0,4	-0,3	-0,8	-0,6	127,4	92,9	5,3	29,2
P.A. Trento	70,0	54,0	3,1	13,0	0,6	0,0	18,4	-0,6	129,4	99,8	5,6	23,9
Veneto	539,3	394,2	39,3	105,8	0,3	0,3	1,1	-0,1	109,9	80,4	8,0	21,6
Friuli V.G	177,3	124,9	9,9	42,6	0,9	1,2	0,9	0,0	145,9	102,8	8,1	35,0
Liguria	171,3	113,2	5,0	53,1	-0,2	0,1	-0,7	-0,6	110,5	73,0	3,2	34,2
Emilia-Romagna	468,4	362,0	27,2	79,2	-4,8	-5,3	-0,4	-3,6	105,0	81,2	6,1	17,8
Toscana	523,2	381,8	33,2	108,2	-4,5	-1,8	-9,6	-11,5	140,3	102,4	8,9	29,0
Umbria	127,6	89,5	7,6	30,4	-0,3	0,6	-1,9	-2,5	144,7	101,5	8,6	34,5
Marche	209,1	151,3	11,3	46,4	-2,6	-2,9	-2,3	-1,7	137,1	99,2	7,4	30,4
Lazio	468,5	329,6	24,6	114,3	0,7	0,9	-3,9	0,9	79,7	56,1	4,2	19,4
Abruzzo	188,1	123,8	11,2	53,1	0,6	0,9	0,6	-0,1	143,4	94,4	8,5	40,5
Molise	36,2	22,8	2,0	11,4	-0,7	-1,0	0,0	-0,1	118,4	74,5	6,6	37,3
Campania	445,0	281,4	67,7	95,9	-2,8	-3,8	1,8	-3,1	76,7	48,5	11,7	16,5
Puglia	473,7	275,9	66,6	131,1	0,2	-0,4	2,6	0,1	117,6	68,5	16,5	32,5
Basilicata	58,7	24,7	13,0	21,0	-5,7	5,6	-25,9	-1,4	104,3	43,9	23,1	37,3
Calabria	165,1	102,5	27,2	35,4	-1,4	-1,6	0,0	-2,0	84,8	52,6	14,0	18,2
Sicilia	447,8	318,7	37,1	91,9	0,0	-0,2	-0,3	0,9	89,6	63,8	7,4	18,4
Sardegna	200,2	143,0	14,0	43,1	0,1	-0,7	-1,3	3,6	122,1	87,2	8,6	26,3
Totale	6.153,9	4.266,0	504,9	1.383,0	-1,2	-1,1	-1,1	-1,5	102,0	70,7	8,4	22,9
Regioni in PDR	2.224,3	1.454,7	236,5	533,2	-0,5	-0,7	0,8	-0,4	91,6	59,9	9,7	22,0
altre Regioni	3.929,6	2.811,3	268,5	849,8	-1,5	-1,2	-2,8	-2,1	108,9	77,9	7,4	23,5
Rso	5.177,8	3.567,7	437,2	1.172,9	-1,4	-1,3	-1,4	-1,9	100,9	69,5	8,5	22,9
Rso Nord	2.482,6	1.784,4	172,7	525,6	-1,2	-1,4	0,2	-0,7	98,0	70,4	6,8	20,7
Rso Centro	1.328,4	952,3	76,8	299,4	-2,0	-0,9	-6,0	-4,7	110,6	79,2	6,4	24,9
Rso Sud	1.366,8	831,1	187,7	348,0	-1,2	-1,4	-0,8	-1,1	97,9	59,5	13,4	24,9
Rss	976,1	698,3	67,7	210,1	0,2	0,0	0,4	1,0	107,8	77,1	7,5	23,2
Rss Nord	328,1	236,6	16,6	75,0	0,6	0,7	3,4	-0,3	136,0	98,0	6,9	31,1
Rss Sud	648,0	461,8	51,1	135,1	0,1	-0,3	-0,6	1,7	97,6	69,5	7,7	20,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Va sottolineato come nel 2019 sia diventato operativo il *payback* sui dispositivi medici (si veda al riguardo il Riquadro 7).

RIQUADRO 7 –IL TETTO SUI DISPOSITIVI MEDICI

Nel corso del 2019 si è raggiunto l'Accordo Stato-Regioni sui meccanismi di recupero nel caso di superamento del tetto sui dispositivi medici ai sensi dell'articolo 9-*ter* del d.l. 78/2015 (legge 6 agosto 2015 n. 125). Sono stati sottoscritti due accordi: uno riguarda la spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015–2018, l'altro il tetto ai dispositivi per il 2019.

Il primo definisce i criteri di individuazione dei tetti di spesa regionali per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per l'acquisto dei dispositivi medici, dei dispositivi impiantabili attivi e dei dispositivi medico diagnostici in vitro. Inoltre, definisce le modalità procedurali di individuazione del superamento dei tetti di spesa regionale, fissati nella misura del 4,4 per cento dei fabbisogni sanitari regionali. L'eventuale superamento del tetto di spesa è calcolato sulla base dei dati di costo rilevati a consuntivo,

per ciascuno dei predetti anni, e risultanti dal modello CE consolidato regionale nella voce BA0210. Devono ancora essere definite, tuttavia, le modalità procedurali del ripiano su proposta del Ministero della salute con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Riguardo al 2019 si è stabilito che il superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale per l'acquisto di dispositivi medici, coerentemente con quanto previsto dall'art. 9-*ter* del d.l. 78/2015 come modificato dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sia calcolato sulla base dei dati risultanti dalla fatturazione elettronica di ciascuna azienda, al lordo dell'IVA[26]. Inoltre, è obbligatorio indicare nella fatturazione elettronica, in modo separata, il costo del bene e il costo del servizio. Anche in questo caso le modalità procedurali del ripiano saranno definite su proposta del Ministero della salute con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Il base alla modifica introdotta con la legge di bilancio per il 2019 "*il superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale… per l'acquisto di dispositivi medici, rilevato sulla base del fatturato di ciascuna azienda al lordo dell'IVA è dichiarato con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre di ogni anno. La rilevazione per l'anno 2019 è effettuata entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni successivi, entro il 30 aprile dell'anno seguente a quello di riferimento, sulla base dei dati risultanti dalla fatturazione elettronica" (comma 8)* e inoltre *"l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale…. è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale.* (comma 9).

Si va, quindi, verso l'attivazione di una misura di controllo della spesa rimasta per troppo tempo inattuata. Come si può osservare nella tavola che segue la spesa per dispositivi medici è cresciuta in maniera rilevante negli ultimi anni (+7,7 l'aumento tra il 2015 e il 2018). Il tetto previsto è stato superato in misura crescente: la spesa eccedente è passata dai circa 900 milioni del 2015 a poco meno di 1,3 miliardi del 2018 (+28 per cento), nel quadriennio l'importo eccedente ha superato i 4 miliardi. Solo 3 regioni hanno sempre mantenuto la spesa entro il tetto previsto (Lombardia, Lazio e Campania). Gli sfondamenti maggiori hanno riguardato le regioni a statuto speciale del Nord, la Toscana, l'Umbria, le Marche e l'Abruzzo.

TAVOLA RQ7.1

I TETTI ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2015 – 2018

(in migliaia)

	Tetto 2015 4,4 % FSN	Risultato 2015 Dispositivi medici	superamento tetto (+)	Tetto 2016 4,4 % FSN	Totale Dispositivi medici	superamento tetto (+)	Tetto 2017 4,4% FSN	Totale Dispositivi medici	superamento tetto (+)	Tetto 2018 4,4 % FSN	Totale Dispositivi medici	superamento tetto (+)
Piemonte	355,8	456,8	101,0	360,6	461,1	100,6	364,9	472,3	107,4	367,3	490,1	122,8
Valle d'Aosta	10,1	12,8	2,7	10,1	12,0	1,9	10,2	12,4	2,2	10,2	13,0	2,8
Lombardia	786,4	785,6	-0,8	795,5	789,2	-6,3	811,1	800,4	-10,7	820,7	820,7	0,0
P.A. Bolzano	39,2	60,2	21,0	39,7	64,0	24,3	40,2	66,0	25,7	40,9	67,9	27,0
P.A. Trento	41,3	70,4	29,0	41,8	67,5	25,8	42,2	67,7	25,5	42,7	69,6	26,9
Veneto	387,9	501,9	114,0	392,6	518,1	125,5	399,1	523,1	124,0	402,3	537,7	135,4
Friuli V.G	97,6	160,7	63,0	98,6	162,1	63,5	99,1	171,5	72,3	99,8	175,8	76,0
Liguria	135,1	162,6	27,5	136,2	162,5	26,3	137,7	159,7	22,0	137,9	171,6	33,7
Emilia-Romagna	354,9	440,6	85,7	359,6	437,0	77,4	365,5	444,2	78,8	368,1	491,9	123,7
Toscana	302,5	497,6	195,0	306,1	506,6	200,5	310,5	532,8	222,3	312,5	548,0	235,5
Umbria	72,6	118,7	46,2	73,4	121,4	48,0	74,2	124,0	49,9	74,4	128,0	53,6
Marche	125,1	187,7	62,6	126,2	191,2	65,0	128,0	205,6	77,6	127,6	214,6	87,0
Lazio	460,7	458,9	-1,8	467,0	455,7	-11,3	474,6	461,8	-12,8	478,7	465,4	-13,3
Abruzzo	106,3	184,1	77,8	107,2	184,5	77,3	108,6	180,8	72,2	109,1	186,9	77,9
Molise	26,7	34,4	7,7	26,8	36,1	9,3	26,7	36,9	10,1	26,0	36,4	10,5
Campania	452,9	421,0	-31,9	458,9	424,8	-34,1	463,5	448,6	-14,9	467,5	458,1	-9,5
Puglia	319,6	446,9	127,3	322,2	448,2	126,1	327,0	461,8	134,8	329,4	472,9	143,5
Basilicata	46,5	50,0	3,5	46,9	46,3	-0,5	47,5	49,6	2,1	47,6	62,3	14,7
Calabria	155,5	131,9	-23,6	156,3	137,9	-18,5	158,2	152,5	-5,7	159,0	167,5	8,5
Sicilia	393,3	400,1	6,7	399,3	406,8	7,4	404,6	421,1	16,4	407,4	447,6	40,2
Sardegna	129,4	199,2	69,8	130,8	204,8	74,0	131,9	193,7	61,8	133,0	199,9	66,9
Totale	4.799,5	5.781,9	982,5	4.855,7	5.837,8	982,2	4.925,3	5.986,3	1.061,0	4.962,1	6.226,0	1.263,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

[26] Con riferimento al 2020 è in corso di predisposizione una circolare a firma congiunta del Ministero della salute e della Ragioneria Generale dello Stato che dia indicazioni a tutti gli assessorati e, per il loro tramite, ai fornitori dei dispositivi medici delle modalità di compilazione delle fatture elettroniche e degli ordini per consentire una corretta applicazione della normativa vigente.

Anche nel 2019 la spesa per dispositivi medici è stata superiore del 24 per cento rispetto all'obiettivo. Sono 3 le Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto (Lombardia, Lazio e Campania). Si accentuano gli scostamenti particolarmente marcati (tra il 62 e il 74 per cento rispetto al tetto) che caratterizzano nel Nord le regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta) e tutte le regioni centrali (tranne il Lazio). Nel Mezzogiorno, superiori al 50 per cento del limite previsto l'Abruzzo e la Sardegna.

TAVOLA RQ7.2

IL TETTO ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2019

(in migliaia)

Regioni	Fondo sanitario nazionale 2019	Tetto 4,4 %	Risultato 2019	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
Piemonte	8.407	370	488	118	5,8
Valle d'Aosta	234	10	13	3	5,6
Lombardia	18.912	832	816	-16	4,3
P.A. Bolzano	947	42	68	26	7,1
P.A. Trento	986	43	70	27	7,1
Veneto	9.242	407	539	133	5,8
Friuli V.G	2.291	101	177	77	7,7
Liguria	3.152	139	171	33	5,4
Emilia-Romagna	8.457	372	468	96	5,5
Toscana	7.164	315	523	208	7,3
Umbria	1.707	75	128	52	7,5
Marche	2.920	128	209	81	7,2
Lazio	11.002	484	469	-16	4,3
Abruzzo	2.493	110	188	78	7,5
Molise	594	26	36	10	6,1
Campania	10.719	472	445	-27	4,2
Puglia	7.542	332	474	142	6,3
Basilicata	1.088	48	59	11	5,4
Calabria	3.652	161	165	4	4,5
Sicilia	9.312	410	448	38	4,8
Sardegna	3.059	135	200	66	6,5
Totale	113.878	5.011	6.154	1.143	5,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

25. I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) presentano andamenti diversi.

I primi si riducono dell'1 per cento, per effetto di una sostanziale invarianza dei rimborsi, assegni e contributi sanitari (tra cui sono ricomprese le cure all'estero e i contributi ad associazioni di volontariato) e del calo di servizi sanitari da privato solo in parte compensato dagli aumenti registrati nelle spese per lavoro interinale dell'area sanitaria (+2 per cento, l'importo è più che raddoppiato dal 2013) e dalle altre collaborazioni e prestazioni di lavoro nell'area sanitaria (+5,3 per cento).

Nettamente diverso il risultato tra regioni in Piano e non: nelle prime, la variazione complessiva è molto netta (-9,4 per cento). Un andamento da ricondurre alla flessione di tutte le principali voci di spesa, fatta eccezione per le consulenze sanitarie e sociosanitarie da privati. Il lavoro interinale (in flessione del 2 per cento) rimane su livelli doppi rispetto al 2013.

Nelle altre regioni, si registra una crescita del 4,3 per cento, da ricondurre soprattutto alle consulenze e collaborazioni da privato, per lavoro interinale (+4,2 per cento), altre prestazioni e collaborazioni di lavoro in area sanitaria (+7,1 per cento) e gli altri servizi da privato, che più che compensano le flessioni nelle collaborazioni coordinate e continuative da privato (-9,3 per cento).

Limitata la flessione dei servizi non sanitari (-0,2 per cento), ma come risultato di andamenti differenti tra regioni in Piano e non. Le regioni in Piano segnano una crescita dell'1,2 per cento legata alle collaborazioni e lavoro interinale non sanitario da privato in

aumento rispettivamente del 10,4 e del 25,7 per cento, in parte compensato dalla flessione delle consulenze (-12,5 per cento). In flessione nel complesso le altre regioni (-1 per cento), proprio per il calo delle collaborazioni coordinate e continuative non sanitarie (-17,6 per cento dal 2018, dimezzatesi tra il 203 e il 2019). Continuano a crescere, anche se a tassi contenuti, sia il lavoro interinale che le collaborazioni nell'area non sanitaria. (+3,7 e 2,2 per cento rispettivamente).

I costi per il godimento di beni di terzi registrano anche nel 2019 una crescita del 4,5 per cento (3,7 per cento nel 2018). Un risultato da attribuire, anche in questo esercizio, alla crescita dei canoni di noleggio dell'area sanitaria (+1,8 per cento, +32 per cento dal 2013) e dei fitti passivi, solo in parte compensata dalla forte flessione dei canoni di noleggio dell'area non sanitaria e da quelli di leasing. Inferiore alla media è la crescita nelle regioni in Piano (+3,2 per cento), in ragione di tassi di crescita dei noleggi sia sanitari che non sanitari, rispettivamente del 5,5 e del 3,4 per cento, compensati da minori fitti passivi per l'1,8 per cento. Nelle altre regioni, la variazione è di poco inferiore al 5 per cento: aumentano i fitti passivi, ma soprattutto i canoni di leasing e di *project financing*, il cui importo raddoppia.

I servizi appaltati presentano una crescita del 2,9 per cento (2,3 per cento nel 2018). Il dato complessivo è frutto di andamenti diversi nelle sue principali componenti, tutte in crescita: di rilievo particolare il costo per l'assistenza informatica (+7,1 per cento a fronte del 5 per cento del 2018, + 25 per cento rispetto al 2013), gli altri servizi non sanitari (+4,4 per cento), lo smaltimento rifiuti (+4,1 per cento), il trasporto (+4,8 per cento) e la mensa (+3,3 per cento); si mantiene stabile solo la spesa per servizi di pulizia lavanderia. Simili i risultati delle regioni in piano e non. Le prime crescono del 3,2 per cento, soprattutto per il forte incremento dei servizi informatici (+14,6 per cento) e delle spese per il riscaldamento. Le seconde, che registrano un aumento più contenuto (+ 2,7 per cento), vedono crescere in particolar modo i servizi di mensa, quelli di trasporto e di smaltimenti rifiuti (+5,2 per cento). La crescita registrata in tali aree di spesa giustifica l'impegno assunto nell'attività di monitoraggio svolto dall'amministrazione centrale non solo sulle tariffe e i costi pagati per singola prestazione, ma sulla quantità correlata al volume delle prestazioni rese.

26. Le prestazioni riconducibili a soggetti *market* (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica ospedaliera e altre prestazioni) assorbono nel 2019 costi per 40,5 miliardi, in crescita rispetto al 2018 dell'1,8 per cento. Nel complesso, questa voce di spesa ha registrato dal 2013 un incremento molto contenuto (+2,9 per cento).

Anche nel 2019 l'assistenza di base presenta un costo complessivo pari a 6,6 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto al precedente esercizio. Tale andamento sconta il mancato rinnovo delle convenzioni con i medici di base.

Sostanzialmente invariata la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio, la spesa si ferma a 7,5 miliardi, con un aumento solo dello 0,3 per cento (dal 2013 la flessione è stata di oltre il 12 per cento). Un calo da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori (farmaci generici[27], sconti a carico di grossisti e farmacisti, compartecipazione alla spesa dei cittadini). Ad essi si aggiunge il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto

[27] Va tuttavia ricordato che almeno guardando agli ultimi dati diffusi dall'OCSE, l'Italia è uno dei Paesi europei con una quota più bassa di prodotti generici sul totale a carico dello Stato: poco più del 18 per cento contro valori superiori al 90 per cento della Germania.

nelle regioni soggette a Piano di rientro – che ha determinato lo spostamento verso di essa di parte dei consumi dal canale convenzionale. Limitate le differenze tra regioni in piano e non, mentre più nette sono quelle tra regioni: agli estremi, le province autonome in crescita rispettivamente del 4,1 e 5 per cento e l'Abruzzo e la Basilicata in riduzione del 6,1 e del 5,1.

Per la specialistica convenzionata[28], i costi subiscono un aumento del 2 per cento (il 2,3 per cento nel 2018). La maggiore crescita è registrata nelle regioni non in Piano (+2,6 per cento) ed è riconducibile prevalentemente alle regioni a statuto speciale, che crescono in media del 5,3 per cento (e per importi particolarmente elevati nelle Province autonome), e a Emilia, Toscana e Umbria tutte con variazioni superiori al 7 per cento. Nelle regioni in piano la variazione è più contenuta (+1,4 per cento in media), con valori più marcati in Sicilia (+5,4 per cento) e Calabria (+4,7 per cento).

Nel 2019 l'assistenza ospedaliera, aggregato che comprende le spese per l'assistenza da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate, registra una variazione del 3,4 per cento contro l'1,1 per cento del 2018. Tra il 2013 e il 2018 tale voce di spesa aveva subito una variazione molto contenuta (3,1 per cento). Un aumento trainato soprattutto nelle regioni non in piano dalla spesa per assistenza ospedaliera da privato per cittadini non residenti. Sembra attenuarsi l'efficacia delle misure assunte a partire dal 2012 (d.l. n. 95 del 2012 e d.l. n. 78 del 2015), che prevedevano una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo) e la definizione di accordi contrattuali a livello regionale. Ciò è particolarmente vero in alcune regioni che registrano variazioni ben maggiori: Lombardia (+6,5), Lazio (+7,5 per cento) e Umbria (+8,9 per cento).

Nel 2019 gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate rallentano: dal 2,3 per cento del 2018 al 1,3 per cento. Come nel 2018, sono le regioni non in Piano a registrare l'aumento maggiore (+2 per cento) seppur più contenuto dell'anno precedente (+3,9 per cento). La crescita interessa soprattutto le regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro.

La spesa per l'integrativa e la assistenza protesica ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene, altresì, le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi. I relativi costi ammontano, complessivamente, a circa 1,9 miliardi, sostanzialmente invariati nell'ultimo biennio. Nel 2019 il limitato aumento dell'assistenza integrativa assicurata da privati è compensato dal calo della protesica.

L'aggregato "Altre prestazioni" ricomprende quelle relative alle cure termali, alla medicina dei servizi, all'assistenza psichiatrica, all'assistenza agli anziani, ai tossicodipendenti, agli alcolisti, ai disabili, alle comunità terapeutiche. Si tratta nel complesso di 8,7 miliardi, in crescita del 3,2 per cento, variazione che cresce al 4,5 per cento nelle regioni in Piano. Va considerato che tale voce di spesa è cresciuta del 22,4 per cento dal 2013. Sono quattro le principali voci di spesa ricomprese nell'aggregato.

Si tratta, innanzitutto, degli acquisti di prestazioni sociosanitarie in crescita nel 2019 del 3,8 per cento (del 4,6 e del 3,5 per cento rispettivamente nelle regioni in Piano e non).

[28] La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

Tali acquisti pesano per oltre il 48 per cento sull'aggregato e presentano una crescita sostenuta (dal 2013 +34 per cento).

Superiori alla media anche gli acquisti per prestazioni di trasporto sanitario (+3,8 per cento); a cui è riferibile il 12,3 per cento dell'aggregato, specie nelle regioni non in Piano.

Limitata la variazione nell'anno degli acquisti di prestazioni di psichiatria residenziale e semiresidenziale che comunque rappresenta oltre un ottavo della spesa.

Una forte crescita presentano le prestazioni per la distribuzione dei farmaci File F, circa il 10 per cento dell'aggregato. Tale tipologia di spesa continua ad aumentare a ritmi sostenuti: nell'anno è aumentata del 8,4 per cento. Dal 2013 l'aumento è stato di poco meno del 73 per cento. Nell'anno la crescita nelle regioni in piano è stata superiore al 13 per cento.

I risultati dal lato delle entrate

27. Le entrate (al netto delle coperture e ulteriori trasferimenti per assicurare la copertura dei LEA da Province e Regioni a statuto speciale) crescono nel 2019 dello 0,9 per cento. Limitate le differenze tra il complesso delle regioni in piano e non: le prime crescono poco sopra lo 0,6 per cento, mentre le seconde registrano un incremento superiore all'1 per cento. Sono le regioni a statuto ordinario del nord e del centro a presentare la crescita maggiore (+1,1 per cento), soprattutto per l'aumento di alcune di esse (Veneto, Liguria ed Emilia nel Nord e Toscana e Lazio al Centro), tutte superiori alla media.

Un risultato su cui ha inciso il contributo da regione relativo al fondo sanitario indistinto e vincolato. Tali somme crescono nel complesso dell'1 per cento. Solo marginali le differenze tra regioni in piano e non. Sono le regioni a statuto speciale del Nord a registrare le variazioni maggiori (+1,3 per cento).

Nell'anno si registra un'ulteriore ricomposizione tra finanziamenti indistinti e vincolati: i primi crescono dell'1,1 per cento mentre i secondi si riducono del 5,4 per cento. Confermate le risorse destinate a medicina penitenziaria, al superamento degli ospedali psichiatrici e ai farmaci innovativi oncologici e non (in quest'ultimo caso con limitate variazioni nella ripartizione tra regioni), si riducono quelli che nel 2018 erano vincolati all'assistenza a extra comunitari, alla revisione delle tariffe termali, all'emergenza avicola e all'esclusività. Sostanzialmente confermate quelle per gli obiettivi di piano, crescono, invece, quelle vincolate alla sperimentazione e alla remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie. Si tratta della sperimentazione avviata in nove Regioni relativa alla possibilità, concessa alle farmacie, di fornire una serie di prestazioni (esami di laboratorio e altri test, prestazioni professionali infermieristiche e fisioterapiche, ma anche monitoraggio dell'aderenza alle terapie, distribuzione diretta dei farmaci e prenotazione delle prestazioni specialistiche del SSN). A tale sperimentazione sono vincolati 36 milioni in tre anni del Fondo sanitario nazionale. La sperimentazione, sottoposta al monitoraggio del Comitato permanente per la verifica dei LEA e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti, potrebbe essere estesa all'intero territorio nazionale.

Differenti gli andamenti tra regioni, con quelle non in piano che registrano una flessione delle somme vincolate del 6,6 per cento a fronte di una riduzione inferiore al 4 per cento di quelle in piano. Sono soprattutto le regioni a statuto speciale a ridurre le risorse vincolate (-15 per cento) a fronte della crescita dell'1,35 di quelle indistinte.
Solo alcune regioni aumentano gli importi vincolati: sono Liguria, Toscana, Marche e Lazio.

TAVOLA 27

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2018-2019
(per Regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
					2018								
Regioni in Piano	44.633,5	0,0	471,3	8,7	8,0	165,9	13,5	114,1	317,4	50,6	2,0	622,2	46.407,2
Regioni non in Piano	67.799,9	171,6	771,0	89,8	69,8	427,7	83,2	462,1	1.036,6	233,2	0,9	1.367,6	72.513,5
Totale	112.433,4	171,6	1.242,3	98,5	77,9	593,7	96,7	576,2	1.354,0	283,8	2,9	1.989,8	118.920,7
Rso	95.443,0	118,6	827,4	94,5	64,9	509,9	91,1	503,1	1.189,8	259,0	2,4	1.662,3	100.766,1
Rso Nord	47.287,6	100,1	473,1	75,2	46,1	314,4	75,1	336,4	701,4	159,4	0,5	913,5	50.482,8
Rso Centro	22.442,9	15,6	167,8	15,4	13,5	116,5	9,4	108,0	302,1	62,3	0,9	406,5	23.661,1
Rso Sud	25.712,5	2,9	186,5	3,9	5,3	78,9	6,6	58,7	186,3	37,4	0,9	342,3	26.622,2
Rss	16.990,5	52,9	414,9	4,0	13,0	83,8	5,6	73,1	164,1	24,8	0,5	327,5	18.154,6
Rss Nord	4.840,7	43,7	79,5	3,6	10,4	43,3	1,5	30,3	96,3	13,1	0,0	137,2	5.299,6
Rss Sud	12.149,8	9,2	335,3	0,5	2,6	40,5	4,1	42,8	67,9	11,7	0,5	190,3	12.855,1
					2017								
Regioni in Piano	44.357,4	0,0	391,8	8,5	6,9	170,3	14,9	134,5	312,0	65,9	5,8	648,0	46.116,0
Regioni non in Piano	67.014,6	54,5	889,7	106,5	55,9	431,1	81,6	472,2	1.051,2	219,7	1,4	1.327,6	71.706,0
Totale	111.372,0	54,5	1.281,5	115,0	62,8	601,4	96,5	606,7	1.363,2	285,6	7,2	1.975,5	117.822,0
Rso	94.424,3	5,2	944,3	109,3	51,5	517,2	91,5	528,9	1.198,8	260,1	5,4	1.630,5	99.766,9
Rso Nord	46.736,3	0,1	615,9	92,9	32,0	317,2	73,2	331,9	713,2	147,5	0,7	870,8	49.931,6
Rso Centro	22.190,8	1,7	150,7	13,9	14,7	120,7	10,6	123,5	306,9	57,5	1,8	405,1	23.397,8
Rso Sud	25.497,2	3,4	177,8	2,5	4,9	79,2	7,7	73,6	178,7	55,1	2,8	354,5	26.437,4
Rss	16.947,7	49,3	337,2	5,7	11,3	84,3	5,0	77,7	164,4	25,5	1,8	345,1	18.055,1
Rss Nord	4.725,2	42,5	89,8	4,5	8,3	42,3	1,3	32,1	96,3	14,0	0,1	136,8	5.193,0
Rss Sud	12.222,5	6,8	247,3	1,2	3,0	42,0	3,7	45,7	68,2	11,5	1,8	208,3	12.862,1
					variazione								
Regioni in Piano	0,62		20,28	2,18	16,69	-2,57	-9,57	-15,14	1,71	-23,16	-65,08	-3,97	0,63
Regioni non in Piano	1,17	214,87	-13,34	-15,67	24,90	-0,78	1,92	-2,14	-1,38	6,14	-37,10	3,01	1,13
Totale	0,95	214,87	-3,06	-14,36	24,00	-1,29	0,15	-5,02	-0,68	-0,62	-59,77	0,72	0,93
Rso	1,08	2200,30	-12,38	-13,59	25,97	-1,41	-0,43	-4,88	-0,75	-0,40	-55,41	1,95	1,00
Rso Nord	1,18	129908,93	-23,17	-19,13	43,95	-0,88	2,59	1,35	-1,64	8,09	-28,11	4,90	1,10
Rso Centro	1,14	809,91	11,37	11,26	-7,72	-3,46	-11,15	-12,49	-1,55	8,29	-48,62	0,35	1,13
Rso Sud	0,84	-12,73	4,88	53,08	9,22	-0,39	-14,42	-20,26	4,22	-32,18	-66,58	-3,45	0,70
Rss	0,25	7,31	23,05	-29,02	14,98	-0,58	10,68	-5,97	-0,18	-2,87	-72,45	-5,10	0,55
Rss Nord	2,44	2,81	-11,47	-19,94	25,71	2,43	10,52	-5,40	-0,01	-6,06	-62,01	0,30	2,05
Rss Sud	-0,60	35,37	35,58	-62,51	-14,41	-3,61	10,73	-6,37	-0,42	1,00	-72,87	-8,64	-0,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nel complesso sono in riduzione pressoché tutte le altre componenti di entrata fatta eccezione per i ricavi per prestazioni sanitarie da pubblici della regione non soggetti a compensazione.

Tra le componenti maggiori, flettono gli introiti delle compartecipazioni (-0,7 per cento), quelli per contributi in conto esercizio da enti pubblici (-3,1 per cento), da concorsi, recuperi per attività tipiche (-5 per cento) e da ricavi per prestazioni sanitarie a privati (-1,3 per cento).

Diversi gli andamenti delle componenti tra regioni non in Piano e in Piano.

Le prime vedono crescere i ricavi per prestazioni sanitarie da pubblico (+25 per cento). Un aumento che riguarda le prestazioni sociosanitarie che rimangono, tuttavia, su livelli di molto inferiori al livello registrato nel 2013. Crescono anche le entrate varie (+6 per cento) e le quote dei contributi in conto capitale imputata all'esercizio. Si tratta nel primo caso, dei proventi per affitti e altre entrate e, nel secondo, soprattutto, di quote di finanziamenti da regione imputati nell'esercizio, importo che è cresciuto nell'anno di oltre il 17,5 per cento compensando le flessioni delle quote riferite allo Stato.

Flettono invece tutte le altre componenti. Si tratta, innanzitutto, degli altri contributi da pubblico, che si riducono di oltre il 13 per cento soprattutto a causa della flessione dei contributi da regione extra LEA (-31,8 per cento), di quelli da parte del Ministero della salute (-7,2 per cento) e dei fondi per la ricerca finalizzata (-18,3 per cento). Andamento solo in parte compensato dall'aumento di quelli per la ricerca corrente. In flessione anche le entrate da compartecipazione al gettito (-1,4 per cento), ma con andamenti diversi tra regioni: sono le regioni maggiori a presentare le riduzioni più consistenti.

Nelle regioni in piano crescono i contributi da pubblico, oltre che per contributi da regione extra Lea, soprattutto, per i trasferimenti dell'amministrazione centrale per ricerca sia corrente che finalizzata (rispettivamente in crescita del 34,7 e del 19,5 per cento). In aumento anche le entrate da compartecipazioni (+1,7 per cento) in tutte le regioni, fatta eccezione del Lazio. Flettono invece le entrate per concorsi, recuperi e rimborsi di oltre il 15 per cento: si tratta soprattutto di quelli da soggetti pubblici (-27 per cento), ma anche dei rimborsi assicurativi e da regione. Sempre in riduzione anche i ricavi per prestazioni sanitarie da privati (-3 per cento): si tratta di ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie erogate a privati e di quelle per consulenze condotte in intramoenia; sono i cali delle prime a spiegare l'andamento complessivo.

Infine, si riducono in queste regioni anche le quote di contributi in c/capitale imputate all'esercizio. La flessione (-4 per cento) riguarda soprattutto le quote imputate all'esercizio dei finanziamenti per investimenti da regione e Stato, mentre la quota imputata all'esercizio dei contributi in c/esercizio FSR rimane sostanzialmente invariata.

28. Le compartecipazioni alla spesa contabilizzate nei CE riguardano quelle relative alla specialistica ambulatoriale, per il pronto soccorso e per altre prestazioni. Si tratta nel complesso di oltre 1.353 milioni, 22,4 euro pro capite in media nazionale.

Come si è visto, esse hanno registrato una seppur limitata flessione (-0,7 per cento), riconducibile alle prestazioni in pronto soccorso (-6,2 per cento), mentre quella ambulatoriale, che presenta le maggiori criticità e per la quale con la legge di bilancio si è disposta una riduzione a partire dall'autunno 2020 con l'eliminazione del super ticket si conferma nell'anno sui livelli dello scorso esercizio: 1.295 milioni (+0,2 per cento).

TAVOLA 28

I PROVENTI PER LE COMPARTECIPAZIONI ALLA SPESA

REGIONE	2019 - (in milioni di euro)						2018 - (in milioni di euro)					
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni
	A+B	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)	**A+B**	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)
Piemonte	**184,4**	64,7	119,7	118,9	0,5	0,3	**186,6**	69,9	116,7	115,2	1,2	0,3
Valle d'Aosta	**11,3**	3,2	8,2	6,4	0,2	1,5	**11,3**	3,3	8,0	6,2	0,2	1,6
Lombardia	**479,0**	272,0	207,0	202,2	4,8	0,0	**489,3**	277,7	211,6	206,8	4,9	0,0
P.A. Bolzano	**30,8**	10,4	20,4	18,2	1,8	0,4	**31,1**	10,5	20,6	18,2	1,9	0,4
P.A. Trento	**32,1**	10,3	21,8	17,9	1,9	2,0	**31,8**	10,1	21,7	17,7	1,9	2,1
Veneto	**303,9**	128,4	175,5	156,8	16,0	2,6	**305,3**	130,3	175,0	147,6	16,0	11,5
Friuli V.G	**65,1**	19,2	45,9	40,6	0,5	4,8	**65,7**	19,7	46,0	40,6	0,5	5,0
Liguria	**88,8**	44,8	44,1	43,6	0,5	0,0	**88,8**	45,3	43,5	43,0	0,5	0,0
Emilia Romagna	**213,5**	58,4	155,1	146,6	8,6	0,0	**247,8**	81,4	166,3	156,7	9,6	0,0
Toscana	**199,5**	71,1	128,4	124,1	3,8	0,5	**209,0**	74,6	134,5	131,0	3,3	0,1
Umbria	**51,1**	21,2	29,9	29,5	0,4	0,0	**50,1**	21,1	29,1	28,7	0,3	0,0
Marche	**74,7**	31,1	43,5	43,2	0,3	0,0	**72,9**	31,4	41,5	41,3	0,2	0,0
Lazio	**271,5**	171,2	100,3	100,1	0,2	0,0	**271,7**	169,8	101,9	101,5	0,3	0,0
Abruzzo	**71,4**	35,6	35,8	35,0	0,7	0,1	**70,6**	36,0	34,6	33,3	1,3	0,0
Molise	**14,3**	9,6	4,7	4,7	0,0	0,0	**14,1**	9,4	4,6	4,6	0,0	0,0
Campania	**272,3**	213,8	58,5	58,2	0,3	0,0	**265,3**	210,6	54,7	52,7	2,0	0,0
Puglia	**187,3**	135,7	51,6	47,9	3,7	0,0	**185,2**	134,6	50,6	47,0	3,6	0,0
Basilicata	**31,2**	19,6	11,6	11,5	0,0	0,0	**29,9**	18,8	11,1	11,1	0,0	0,0
Calabria	**85,2**	61,1	24,1	23,1	1,0	0,0	**79,9**	56,7	23,2	22,7	0,5	0,0
Sicilia	**207,6**	165,3	42,3	41,9	0,4	0,0	**209,3**	166,8	42,6	42,3	0,2	0,0
Sardegna	**54,1**	28,5	25,6	24,8	0,8	0,0	**55,6**	30,0	25,6	24,8	0,8	0,0
Totale	**2.927,1**	1.573,2	1.354,0	1.295,4	46,3	12,3	**2.971,3**	1.608,1	1.363,2	1.292,9	49,3	21,0
Regioni piano rientro	1.109,6	792,3	317,4	311,0	6,2	0,1	1.096,0	784,0	312,0	304,0	8,0	0,0
Altre regioni	1.817,5	780,9	1.036,6	984,4	40,0	12,2	1.875,3	824,1	1.051,2	988,9	41,3	20,9
Regioni Nord	1.409,0	611,3	797,7	751,3	34,7	11,7	1.457,7	648,3	809,4	751,9	36,7	20,8
RSO	1.269,7	568,2	701,4	668,1	30,4	2,9	1.317,8	604,6	713,2	669,2	32,1	11,8
RSS	139,4	43,1	96,3	83,1	4,3	8,8	139,9	43,6	96,3	82,7	4,6	9,0
Regioni Centro	596,8	294,7	302,1	296,9	4,7	0,5	603,7	296,9	306,9	302,6	4,2	0,1
Regioni Sud	923,4	669,2	254,2	247,2	6,8	0,1	909,9	663,0	246,9	238,4	8,4	0,0
RSO	661,7	475,4	186,3	180,5	5,7	0,1	644,9	466,2	178,7	171,3	7,4	0,0
RSS	261,7	193,8	67,9	66,8	1,1	0,0	264,9	196,8	68,2	67,2	1,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS e AIFA

REGIONE	variazione %			pro capite 2019 (in euro)			
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni (2018) pro capite**
	A+B	**A**	**B**	**A+B**	**A**	**B**	**A+B**
Piemonte	**-1,2**	-7,4	2,6	**42,3**	14,9	27,5	42,6
Valle d'Aosta	**0,0**	-4,0	1,7	**90,2**	25,2	64,9	89,7
Lombardia	**-2,1**	-2,1	-2,2	**47,6**	27,0	20,6	48,8
P.A. Bolzano	**-0,9**	-1,0	-0,8	**58,0**	19,6	38,4	58,9
P.A. Trento	**1,1**	2,3	0,6	**59,4**	19,1	40,3	58,9
Veneto	**-0,5**	-1,5	0,3	**61,9**	26,2	35,8	62,2
Friuli V.G	**-0,9**	-2,6	-0,2	**53,5**	15,8	37,8	54,0
Liguria	**0,0**	-1,1	1,3	**57,3**	28,9	28,4	57,0
Emilia Romagna	**-13,8**	-28,3	-6,7	**47,9**	13,1	34,8	55,6
Toscana	**-4,6**	-4,7	-4,5	**53,5**	19,1	34,4	55,9
Umbria	**1,9**	0,7	2,8	**57,9**	24,1	33,8	56,7
Marche	**2,4**	-0,7	4,9	**48,9**	20,4	28,5	47,6
Lazio	**-0,1**	0,8	-1,5	**46,2**	29,1	17,1	46,1
Abruzzo	**1,1**	-1,1	3,4	**54,4**	27,2	27,3	53,7
Molise	**1,6**	1,7	1,4	**46,8**	31,4	15,4	45,6
Campania	**2,6**	1,5	7,0	**46,9**	36,8	10,1	45,5
Puglia	**1,2**	0,8	2,1	**46,5**	33,7	12,8	45,7
Basilicata	**4,3**	4,5	4,0	**55,4**	34,9	20,6	52,7
Calabria	**6,7**	7,8	4,1	**43,8**	31,4	12,4	40,8
Sicilia	**-0,8**	-0,9	-0,6	**41,5**	33,1	8,5	41,6
Sardegna	**-2,7**	-4,9	-0,1	**33,0**	17,4	15,6	33,7
Totale	**-1,5**	-2,2	-0,7	**48,5**	26,1	22,4	49,1
Regioni piano rientro	**1,2**	1,1	1,7	**45,7**	32,6	13,1	45,0
Altre regioni	**-3,1**	-5,2	-1,4	**50,4**	21,6	28,7	51,9
Regioni Nord	**-3,3**	-5,7	-1,4	**50,8**	22,0	28,7	52,6
RSO	**-3,7**	-6,0	-1,6	**50,1**	22,4	27,7	52,0
RSS	**-0,4**	-1,2	0,0	**57,7**	17,9	39,9	58,1
Regioni Centro	**-1,2**	-0,7	-1,5	**49,7**	24,5	25,1	50,1
Regioni Sud	**1,5**	0,9	2,9	**44,8**	32,5	12,3	44,0
RSO	**2,6**	2,0	4,2	**47,4**	34,1	13,3	46,0
RSS	**-1,2**	-1,5	-0,4	**39,4**	29,2	10,2	39,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Si confermano le già forti differenze tra regioni e aree territoriali: le regioni in piano presentano importi in media inferiori alla metà delle altre regioni (circa 13 euro pro capite contro i 28,7 delle altre regioni); le regioni a statuto speciale del Nord incassano in media 40 euro pro capite ben superiori alla media nazionale, mentre quelle insulari registrano importi di poco superiori ai 10 euro.

Molto limitato il contributo offerto dai ticket sul pronto soccorso: dei 46,3 milioni incassati (in flessione rispetto al 2018 di 3 milioni), poco meno dell'80 per cento è riconducibile a cinque regioni (Veneto, Lombardia, Emilia, Toscana e Puglia), che contano per il 45 per cento della popolazione.

Sulla definizione di un nuovo assetto ha inciso anche il complesso lavoro di ridefinizione e di aggiornamento delle tariffe per le prestazioni specialistiche disposto con l'approvazione dei nuovi LEA. Anche nel 2019, nonostante l'impegnativo lavoro condotto dall'amministrazione e ottenuto il consenso dell'amministrazione finanziaria sulle coperture, non è stato completato l'aggiornamento. Il ritardo nell'adozione delle nuove tariffe, oltre a incidere sull'onere riconosciuto per prestazioni che possono contare sui vantaggi del progresso tecnico (creando rendite non motivate), incide sull'aggiornamento delle prestazioni ricomprese nell'ambito dei LEA.

Per avere un quadro completo del contributo richiesto al cittadino vanno considerati anche i ticket sui farmaci che, incassati al momento della fornitura della prestazione, vanno in riduzione di quanto dovuto dalla regione per la farmaceutica convenzionata. Al momento in cui il Rapporto va in stampa non sono ancora disponibili i dati di consuntivo relativi a tali compartecipazioni per l'intero 2019. Una prima indicazione della spesa sostenuta dai cittadini nell'anno è, tuttavia, derivabile dai risultati relativi ai primi 11 mesi estesi ad anno[29]. Essi evidenziano una riduzione dello 0,7 per cento dei ticket, che si collocano al di sotto dell'1,6 miliardi. Un dato su cui hanno inciso in misura particolare le modifiche apportate da alcune regioni al regime dei ticket fisso sui farmaci[30].

Nel complesso, quindi, le compartecipazioni ammonterebbero nel 2019 a 2,9 miliardi con una crescita di 1,2 per cento nelle regioni in Piano di rientro e un calo nelle altre dell'3,1 per cento. Diverso il risultato guardando alle regioni a statuto ordinario e speciali nelle diverse aree: nel Nord, sostanzialmente invariato il dato nelle Regioni a statuto speciale le cui entrate nel complesso si mantengono le più elevate (58 euro pro capite), si riduce del 3,7 per cento l'importo in quelle a statuto ordinario (50 euro pro capite) ma su cui incide significativamente il dato dell'Emilia, la regione che ha rivisto la normativa relativa al prelievo in quota fissa sui farmaci. In flessione dello 1,2 per cento il dato delle regioni centrali, ma anche in questo caso con andamenti diversi tra regioni: invariato il dato del Lazio, la flessione della Toscana più che compensa l'aumento registrato sia in Umbria che nelle Marche. Nelle regioni del Mezzogiorno, in calo quello della Sicilia e, soprattutto, della Sardegna (-2,7 per cento) che segna come nel passato il dato pro capite più contenuto del paese, crescono gli importi delle regioni a statuto ordinario in media del 2,6 per cento.

[29] Ciò ipotizzando un andamento per il mese mancante in linea con quelli precedenti.

[30] I dati relativi al ticket fisso della spesa farmaceutica convenzionata di Emilia-Romagna e Piemonte risentono delle modifiche nel regime delle compartecipazioni disposte nell'anno. A partire dal 1° gennaio 2019 in Emilia-Romagna la compartecipazione alle prestazioni di assistenza sanitaria è stata rimodulata: ai residenti e non residenti con scelta del medico di medicina generale in regione e con reddito familiare fiscale lordo minore o uguale a 100.000 euro non è dovuta la quota fissa di partecipazione per l'assistenza farmaceutica. In Piemonte dal 1° marzo 2019 è stata eliminazione la quota fissa di compartecipazione alla spesa farmaceutica da parte degli assistiti.

In attesa della definizione di un nuovo quadro complessivo di regolazione del sistema delle compartecipazioni, non si può che guardare con favore alle esperienze che fanno evolvere tale strumento da semplice sostituto della spesa pubblica a contributo per un *upgrade* qualitativo dei servizi. In tal senso, infatti, esso può rappresentare, diversamente da come è stato finora percepito, uno strumento per la diffusione di nuovi servizi e tecnologie, liberando così risorse pubbliche per servizi essenziali e prioritari.

29. In attesa di una più complessiva revisione del sistema di controllo della spesa farmaceutica e dei dispositivi medici, e di abbandono del sistema dei tetti e del conseguente meccanismo di ripiano nel 2019, si ha una ripresa delle entrate del *payback.* In media, l'aumento è superiore al 50 per cento.

Esse non riguardano ancora quelle relative alla definizione del meccanismo per i dispositivi medici (per i quali si è pervenuti di recente alla definizione dei criteri d'attuazione).

Un andamento che dipende dalla ripresa delle contabilizzazioni del *payback* per il superamento dei tetti degli acquisti diretti, che più che compensa la riduzione degli ulteriori *payback*.

TAVOLA 29

LE ENTRATE DA *PAYBACK*

	Rimborsi da aziende farmaceutiche per il *payback*			Payback *territoriale*		Payback *ospedaliero*		*Ulteriore* payback	
	2018	2019	var. 18/17	*2018*	*2019*	*2018*	*2019*	*2018*	*2019*
Piemonte	65.663	57.201	-12,9	0	0	36.714	28.192	28.949	29.009
Valle d'Aosta	1.187	1.498	26,2	0	0	568	786	619	712
Lombardia	142.890	186.936	30,8	0	0	73.836	120.771	69.054	66.165
P.A. Bolzano	5.613	3.000	-46,6	0	0	0	0	5.613	3.000
P.A. Trento	4.770		-100,0	5.613		0		1.940	
Veneto	64.998	61.528	-5,3	0	0	32.473	33.139	32.525	28.389
Friuli V.G	5.834	14.849	154,5	0	2.069	0	6.976	5.834	5.804
Liguria	28.917	35.664	23,3	0		21.171	24.172	7.746	11.492
Emilia Romagna	71.178	105.676	48,5	0		55.950	67.830	15.228	37.846
Toscana	101.950	113.033	10,9	0		71.660	95.603	30.290	17.430
Umbria	19.843	22.982	15,8	0	0	13.220	16.482	6.623	6.500
Marche	35.758	51.728	44,7	0		22.871	40.245	12.887	11.483
Lazio	84.843	149.667	76,4	0	0	42.034	103.898	42.809	45.770
Abruzzo	27.705	39.131	41,2	0		17.073	29.137	10.632	9.994
Molise	3.970	4.405	11,0	0		1.719	2.346	2.251	2.059
Campania	98.289	231.843	135,9	0	0	55.932	210.040	42.357	21.803
Puglia	77.423	121.459	56,9	0	0	47.055	91.588	30.368	29.871
Basilicata	5.500	19.990	263,5	0		5.500	15.438	0	4.552
Calabria	32.684	61.958	89,6	0		18.774	47.457	13.910	14.501
Sicilia	63.668	134.753	111,6	0		11.624	100.626	52.045	34.127
Sardegna	32.006	59.196	85,0	0	0	20.163	53.421	11.842	5.775
Totale	974.688	1.476.498	51,5	5.613	2.069	548.336	1.088.147	423.522	386.282
Regioni in PDR	388.582	743.217	91,3	-	0	194.210	585.092	194.372	158.125
altre Regioni	586.107	733.281	25,1	5.613	2.069	354.126	503.056	229.150	228.157
Rso	861.611	1.263.202	46,6	-	0	515.981	926.338	345.629	336.863
Rso Nord	373.646	447.005	19,6	-	-	220.144	274.105	153.502	172.900
Rso Centro	242.394	337.410	39,2	-	-	149.785	256.227	92.609	81.183
Rso Sud	245.571	478.787	95,0	-	0	146.053	396.006	99.518	82.780
Rss	113.078	213.297	88,6	5.613	2.069	32.355	161.809	77.893	49.419
Rss Nord	17.404	19.347	11,2	5.613	2.069	568	7.762	14.006	9.517
Rss Sud	95.674	193.949	102,7	-	-	31.787	154.047	63.887	39.902

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

La crescita relativa al ripiano degli sfondamenti negli acquisti diretti è da ricondurre ai versamenti effettuati nel 2019 a chiusura del contenzioso relativo agli anni 2013–17, che le imprese del settore farmaceutico hanno finito di pagare nell'anno.

Gli aumenti più consistenti si registrano tra le regioni del Sud (solo il Molise presenta variazioni inferiori alla media). Più contenuti quelli nelle regioni settentrionali, soprattutto in quelle a statuto ordinario.

Continua anche nel 2019 la riduzione delle altre forme di *payback* dopo il forte calo del 2018 (-37,5 per cento) La flessione è di poco inferiore al 9 per cento e, con poche eccezioni, interessa tutte le regioni. Come è noto, si tratta di quelli relativi alla assistenza non convenzionata corrisposti alle regioni dalle case farmaceutiche in relazione alla sospensione delle riduzioni di prezzo del 5 per cento dei medicinali di fascia A e H; di quelli previsti a ripiano degli sfondamenti dei tetti definiti con delibera CIPE 3/2001; di quelli versati dalle aziende in applicazione di procedure di rimborsabilità condizionata ex articolo 48 c. 33 del d.l. 269/2003; di quelli a riduzione di spesa del SSN ai sensi dell'articolo 48 del d.l. 269/2003 e del monitoraggio di cui al d.l. 113/2016.

Nonostante i ripetuti interventi la regolazione del sistema, basata su *budget* predeterminati e rimborso degli sforamenti in parte a carico delle aziende farmaceutiche, non sembra aver trovato un assetto stabile. Le imprese hanno più volte richiesto la rideterminazione dei tetti di spesa per gli acquisti ospedalieri diretti.

IL MONITORAGGIO DEI LEA

30. Il 2018 si presenta come un anno in miglioramento in numerosi settori, anche se rimangono molte delle criticità e limiti riscontrate negli anni precedenti.

Guardando alla qualità delle prestazioni, si rileva in numerose regioni, in piano e non, l'insufficienza della rete di assistenza domiciliare o di strutture specifiche rivolte ad anziani e disabili, così come il persistere di un numero eccessivo di parti cesarei primari con una percentuale ancora elevata di quelli che avvengono in strutture che non garantiscono un'adeguata sicurezza; al di sotto della soglia critica in alcune regioni meridionali (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) i livelli di prevenzione misurati dalla popolazione sottoposta a screening oncologici.

In recupero invece, dopo il drastico calo osservato negli anni precedenti, la copertura delle vaccinazioni in età pediatrica, a seguito dell'emanazione del d.l. 70/2017 che ha subordinato l'accesso a scuola alla presentazione della relativa certificazione.

Il miglioramento delle prestazioni offerte ha portato tutte le regioni in piano a raggiungere lo *status* di adempienti secondo la "Griglia" LEA, con l'Abruzzo che con 209 punti si avvicina alle regioni del Centro Nord. Per quanto riguarda le regioni non in Piano, esse presentano un punteggio complessivo superiore alla soglia, con valori compresi tra i 191 punti della Basilicata e i 222 del Veneto.

Risultati, tuttavia, solo in parte confermati dagli indicatori che costituiscono il Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA, che entrerà in vigore in relazione ai risultati del 2020 e di cui è stata avviata dal Ministero della salute una sperimentazione sugli esercizi 2016 e 2017.

RIQUADRO 8 – IL NUOVO SISTEMA DI GARANZIA DEI LEA

L'erogazione dei LEA è monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso una "Griglia" di indicatori, aggiornata annualmente al fine di consentirne l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di cogliere gli aspetti ritenuti più rilevanti.
La metodologia in vigore, riferita a tre aree di assistenza (ospedaliera, distrettuale e prevenzione), prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla regione nei confronti dello standard nazionale. Una regione è considerata adempiente se presenta un punteggio ≥160 o compreso tra 140 e 160 senza alcun indicatore al di sotto della soglia definita critica; mentre è inadempiente se il punteggio complessivo è <140 o compreso tra 140 e 160 ma con almeno un indicatore critico. Tale valutazione complessiva è al momento disponibile per il 2018, in via provvisoria, per tutte le regioni ad eccezione di Valle d'Aosta, FV, P.A. di Bolzano e Trento, Sardegna non sottoposte a verifica degli adempimenti.

Dal 2020 sarà in vigore il Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA, approvato nel dicembre 2018 in Conferenza Stato-Regioni. La nuova metodologia valuta distintamente le tre aree di assistenza e attribuisce loro un valore compreso in un *range* 0-100. La garanzia di erogazione dei LEA si intende raggiunta qualora, entro ciascun livello, sia raggiunto un punteggio pari o superiore a 60, in modo da non consentire la compensazione tra livelli. Il punteggio di ogni area è determinato dalla media pesata dei 22 indicatori *core* (con un peso pari a 1 qualora la soglia è data dalla mediana dei valori regionali, e un peso pari a 2 se è fissato dalla normativa di riferimento). I restanti 56 indicatori condivisi dal Gruppo di lavoro saranno oggetto di ulteriori approfondimenti.
I 22 indicatori *core* sono così suddivisi: sei per l'area della prevenzione (copertura vaccinale pediatrica a 24 mesi per esavalente e MPR, controllo animali e alimenti, stili di vita, screening oncologici); nove per l'attività distrettuale (tasso di ospedalizzazione di adulti per diabete, Bpco e scompenso cardiaco e tasso di ospedalizzazione di minori per asma e gastroenterite, intervallo chiamata-arrivo mezzi di soccorso, tempi d'attesa, consumo di antibiotici, percentuale re-ricoveri in psichiatria, numero decessi da tumore assistiti da cure palliative, anziani non autosufficienti nelle RSA); sei per l'attività ospedaliera (tasso di ospedalizzazione standardizzato rispetto alla popolazione residente, interventi per tumore maligno al seno eseguiti in reparti con volumi di attività superiore a 150 interventi annui, ricoveri a rischio inappropriatezza, quota di colecistectomie con degenza inferiore ai 3 giorni, over 65 operati di frattura al femore entro 2 giorni; parti cesarei in strutture con più e meno di 1000 parti l'anno).
Dalla rilevazione per il 2017 (che comprende anche le RSS e le P.A.), di recente pubblicata dal Ministero della Salute, emerge un miglioramento rispetto all'esercizio precedente: risultano infatti adempienti 11 regioni rispetto alle 9 del 2016. Si tratta di Piemonte, Lombardia, PA di Trento, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche - le stesse che si trovavano nell'anno in testa alla classifica della vigente Griglia LEA - cui si aggiungono ora Abruzzo e Puglia.
Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Basilicata e Sicilia non raggiungono il punteggio minimo in una sola area, mentre nelle altre due presentano un valore compreso tra i 70 e gli 86 punti. Nel FVG è carente la prevenzione per l'insufficiente copertura vaccinale a fronte di valori di screening oncologici elevati; nel Lazio e nella Basilicata la distrettuale, ma con valori che nella prima (57,99 si collocano vicino alla soglia mentre nella seconda sono sotto al 50. Ciò a fronte di un valore complessivo della vigente Griglia LEA pari, rispettivamente, a 193, 189 e 180. Anche in Sicilia risulta carente la prevenzione, dove l'insufficienza della copertura dei vaccini si accompagna ad un livello degli screening al di sotto della soglia critica della Griglia, che segna un punteggio complessivo pari a 170. In VdA e Sardegna sempre la distrettuale si colloca intorno al 35 rispetto alla soglia di garanzia del 60: in queste regioni anche il complessivo punteggio della Griglia non raggiungeva nell'anno il valore minimo richiesto: rispettivamente i 149 e 140 rispetto a 160. Nelle altre due aree il punteggio risulta compreso tra 64 e 76.
Livelli insufficienti in due livelli di assistenza si riscontrano nella P.A. di Bolzano (prevenzione e distrettuale), in Molise e Campania (ospedaliera e distrettuale) e Calabria (prevenzione e distrettuale). Inadempienze confermate per il 2017 dalla vigente Griglia, con l'eccezione del Molise che risultava adempiente.
l NSG sembra quindi confermare, sia pure con gradazioni diverse, che le inadempienze più gravi e peraltro più diffuse si riscontrano nell'assistenza territoriale e nell'insufficienza degli screening e della copertura vaccinale già rilevate dalla Griglia LEA in vigore; mentre l'attività ospedaliera, a

fronte della riorganizzazione intervenuta sia pure con ritardi in tutte le regioni, presenta punteggi generalmente più alti.

Griglia LEA
Valutazione Adempimenti - Punteggio complessivo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	174	167	186	201	200	205	207	221	218
Valle d'Aosta				n.d.				149	n.d.
Lombardia	171	195	184	187	193	196	198	212	215
Liguria	137	169	176	187	194	194	196	195	211
Veneto	178	189	193	190	189	202	209	218	222
P.A. Trento				n.d.				185	n.d.
P.A. Bolzano				n.d.				120	n.d.
FVG				n.d.				193	n.d.
Emilia Romagna	208	213	210	204	204	205	205	218	221
Toscana	185	177	193	214	217	212	208	216	220
Umbria	191	184	171	179	190	189	199	208	210
Marche	180	161	165	191	192	190	192	201	206
Lazio	132	152	167	152	168	176	175	180	190
Abruzzo	133	151	145	152	163	182	189	202	209
Molise	126	145	146	140	159	156	164	167	180
Campania	95	104	117	136	139	106	124	153	170
Puglia	74	123	140	134	162	155	169	179	189
Basilicata	164	167	169	146	177	170	173	189	191
Calabria	95	104	117	136	139	106	124	153	162
Sicilia	108	149	157	165	170	153	163	160	171
Sardegna				n.d.				140	n.d.

Fonte: Ministero della salute, Monitoraggio dei LEA, Metodologia e risultati dell'anno 2017, febbraio 2019, aggiornamento

Valutazione fino al 2014	Intervallo
adempiente	≥ 160
adempiente con impegno su alcuni indicatori	≥130 e <160
critica	<130

Valutazione dal 2015	Intervallo
adempiente	≥ 160 o compreso tra 140-160 e nessun indicatore critico (con punteggio di valutazione <3)
inadempiente	<140 compreso tra 140-160 con almeno un indicatore critico (con punteggio <3)

NSG
Valutazione adempimenti 2017

	Ospedaliera	Prevenzione	Distrettuale
Piemonte	84,14	92,9	84,05
Valle d'Aosta	74,38	64,12	34,52
Lombardia	77,13	86,84	77,05
Liguria	79,99	73,94	84,16
Veneto	83,67	80,75	95,10
P.A. Trento	94,75	83,56	82,45
P.A. Bolzano	73,97	53,37	44,82
FVG	80,72	53,18	74,02
Emilia Romagna	88,51	93,03	86,82
Toscana	94,27	87,07	82,67
Umbria	80,59	92,89	67,91
Marche	69,84	69,00	78,51
Lazio	70,78	86,18	57,99
Abruzzo	67,92	66,36	63,76
Molise	40,66	74,18	31,25
Campania	44,83	72,51	55,16
Puglia	65,90	66,21	64,6
Basilicata	72,56	78,69	49,86
Calabria	50,63	65,49	47,35
Sicilia	73,05	50,20	74,87
Sardegna	63,74	76,36	35,16

Fonte: Ministero della salute, Comitato LEA, Risultati della

La garanzia di erogazione dei LEA si intende raggiunta qualora, entro

>80	50-60
70-80	40-50
60-70	<40

La qualità dell'assistenza secondo gli indicatori della Griglia LEA e i dati SDO

31. Guardando ai singoli indicatori, per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, nel 2018 tutte le Regioni in Piano hanno rispettano con largo margine il parametro costituito dal tasso totale standardizzato di dimissione inferiore o uguale a 160 per 1000 residenti. Hanno inoltre migliorato i tempi relativi all'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: il tempo massimo di 18 minuti è stato superato nel 2018 da Molise (20 minuti) e Campania e Calabria (19 minuti); sotto la soglia si situa il Lazio, con tempi di intervento pari a 17 minuti. Nelle regioni non in Piano, al di sopra della soglia si situano l'Umbria (22 minuti), e la Basilicata che, con 26 minuti, evidenzia uno scostamento "non accettabile" ai sensi della Griglia LEA.

Al di sopra del valore medio nazionale, sceso a 1,63 giorni rispetto all'1,77 del 2017 e l'1,70 del 2016, risulta nelle regioni in piano la durata della degenza media preoperatoria[31], che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica: in miglioramento la Sicilia (da 2,12 a 1,79) e la Campania (da 2,05 a 1,91), stabili il Lazio (da 1,89 a 1,87) e la Puglia (da 1,99 a 1,94), mentre in Molise e Calabria, pur riducendosi, la durata rimane al di sopra dei due giorni (2,23 e 2,04); l'Abruzzo, in peggioramento (da 1,71 a 1,78), continua a collocarsi poco al di sopra della media. Nelle restanti regioni, si osservano al Centro-Nord valori intorno all'1,5, con una performance particolarmente buona di Piemonte e Toscana (1,27 e 1,25) e con l'eccezione della Liguria che presenta una durata di 1,92 giorni, mentre tra quelle meridionali Basilicata e Sardegna superano i due giorni (2,21 e 2,04).

Miglioramenti sono rilevati dall'indicatore costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e i ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio, la cui soglia è rispettata da tutte le regioni. Parallelamente si riduce l'utilizzo improprio dei reparti chirurgici come evidenziato dalla riduzione dei i ricoveri diurni di tipo diagnostico e degli accessi con DRG medico, con solo tre regioni (Molise, Campania e Liguria) che presentano valori superiori alla soglia.

32. In riduzione rispetto all'esercizio precedente il valore dell'indicatore relativo alla frequenza di utilizzo del ricovero ordinario di pazienti in età pediatrica per specifiche patologie trattabili, invece, a livello territoriale. Solo due delle regioni in Piano (Abruzzo e Puglia) si pongono al di sopra del limite di riferimento. Tra le altre, criticità si colgono in Lombardia, dove l'indicatore anche se in riduzione è circa il doppio della soglia (233 rispetto al limite di 141).

In riduzione rispetto all'esercizio precedente anche il valore degli indicatori relativi ai ricoveri ospedalieri di pazienti adulti per malattie croniche, segnale quindi di una minore criticità in termini di appropriatezza clinico-organizzativa e di migliore qualità dell'assistenza fornita dai servizi territoriali.

[31] Tale indicatore, non compreso nella Griglia LEA, è preso in considerazione dai Tavoli di monitoraggio ai fini della valutazione complessiva dei SSR. La fonte è costituita dalle SDO e il valore di riferimento è la media nazionale nell'esercizio.

TAVOLA 30.1

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA – (REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

Valore di riferimento Griglia LEA media nazionale (SDO)	Lazio		Abruzzo		Molise		Campania		Puglia		Calabria		Sicilia		scostamenti non accettabili - Griglia LEA
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ **160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	**180**	**190**	**202**	**209**	**167**	**180**	**153**	**170**	**179**	**189**	**136**	**162**	**160**	**171**	
Assistenza ospedaliera															
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤**160**	136	132,4	140	139,1	143	133,5	155	144,9	124	119,5	124	122,6	116	114	**>170 e in aumento**
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN (SDO)**	9	9	15,7	16,3	27,2	28	9,4	9,9	8,9	9	20,5	20,2	7,2	7,4	
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) **>1,43 VN**	1,42		1,44		1,38		1,5		1,48		1,21		1,47		
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,51		4,0		3,56		3,09		3,14		2,93		3,11		
PL acuti tasso x 1000 residenti	2,86		3,55		2,58		2,74		2,8		2,42		2,69		
PL post acuzie tasso x 1000 residenti	0,65		0,34		0,58		0,34		0,34		0,5		0,42		
Tasso occupazione RO **≥90***	73,9		73,9		74,5		68,4		76,1		65,5		70,2		
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**	16	17	21	18	21	20	20	19	20	18	18	19	18	18	**>0,26 e non in diminuzione**
Prevenzione															
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**	9	9	9	9	9	7	3	3	4	4	2	2	3	3	**0-4**
Vaccinazioni															
Copertura 6 vaccinazioni base a 24 mesi **≥95% (VN 94,9%)**	96,8	97,3	97,3	96,9	97,2	95,7	95,4	95,1	94,4	95,2	96,1	97	91,3	90,9	**più di 1 <92%**
MRP **≥95% (VN 93,2%)**	95,3	94,9	89,2	94,5	90,5	91,9	92	93,4	91,1	94,2	92,8	92,7	85,6	90,9	**più di 1 <92% e non in aumento**
antinfluenzale >65 anni **≥75% (VN 53,1%)**	51,8	52,3	49,1	52,4	61	61,7	57,4	60,3	59,4	51,4	61,2	59,8	54,3	53	**<60% e non in aumento**
Appropriatezza															
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario ≤**0,21**	0,15	0,16	0,13	0,12	0,18	0,16	0,24	0,2	0,18	0,17	0,14	0,13	0,12	0,13	**>0,24 e non in diminuzione**
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti ≤**7**	9,5	9	3,8	4,8	10,9	10,2	11,4	10,2	5,0	3,8	6,0	6,5	3,1	3,1	**>12 e non in diminuzione**
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti ≤**90**	72,6	68,9	51,7	52,5	78,4	80,1	106,4	107,7	23,8	21,1	64,2	62,2	34,7	35,7	**>105 e non in diminuzione**
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤259,4 VN (SDO)**	250,3	245,9	275,3	273,4	252,5	243,7	259,3	245,1	277,5	266,7	224,4	225,6	233,7	223,6	
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,63 VN (SDO)**	1,89	1,87	1,71	1,78	2,36	2,23	2,05	1,91	1,99	1,94	2,07	2,04	2,12	1,79	
Qualità e sicurezza assistenza															
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤**141**	188,8	137,5	158,2	178,3	288,6	94,9	193,1	121,4	186,1	149,8	132,7	102,2	172,3	167	**>209 e non in diminuzione**
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤**409**	336	305,4	364	358,1	452	400,7	365	323,8	328	305,1	289	270,5	306,8	291,7	**>446 e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno ≤**15%**	29,3	26,5	24,3	23,7	30,5	23,7	39,6	35,7	31,9	30,8	29,6	26,2	27,1	26,6	**>20% e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno ≤**25%**	27,5	27,7	24,9	23,2	nd	nd	38,5	37,2	29,5	26,7	27,4	25,9	30,5	26,2	**>30% e non in diminuzione**
% Parti pre-termine in punti nascita senza Utin ≤**18%**	8,1	5,4	6,8	13,0	16,7	0,0	11,7	7,6	8,4	5,3	nd	10,8	8,1	5,1	**>26% e non in diminuzione**
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**	46,9	64,2	60,5	61,8	23,5	29,8	49,3	54,7	58,3	62,6	31,8	35,2	69,5	65,1	**<38% e non in aumento**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2018, fonte SDO

Aumenta tuttavia all'11,15 per cento mila abitanti dall'8,16 del 2017 il tasso di ospedalizzazione per influenza nell'anziano, quale risultato di valori estremamente diversi nel Paese: da un *range* del 2 - 6 nelle regioni meridionali (con l'eccezione della Sardegna che segna un 21,4) e del Centro (con l'eccezione dell'Umbria con il 13), ai valori più elevati del Nord che passano da un minimo del 7,4 in Piemonte al 16,9 del Veneto, al 32,5 dell'Emilia-Romagna, con un massimo del 70 per cento nella Provincia autonoma di Bolzano.

Si riduce in quasi tutte le regioni rispetto all'anno precedente il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultrasettantacinquenne[32], che passa in media nazionale da 265 a 259 su 1000 abitanti anziani. Nelle regioni in piano, restano sopra la soglia solo due regioni Abruzzo e Puglia (273,4 e 266,7), mentre nelle altre regioni si collocano su punte elevate le Province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente, 281,4 e 349,5), FVG (289,9), VdA (281,9), Emilia-Romagna (312,2), Umbria (284) e Sardegna (277,6), mentre Piemonte (con il valore più basso, pari a 221), Lombardia e Basilicata si situano invece al di sotto della media.

Nonostante i significativi i miglioramenti, solo quattro delle regioni in piano (Lazio, Abruzzo, Puglia e Sicilia) superano nel 2018 la soglia del 60 per cento dei casi di intervento per rottura del collo del femore entro il secondo giorno dal ricovero, mentre nelle restanti tale percentuale scende significativamente, ponendosi al 54,7 per cento della Campania, al 35,2 della Calabria e al 29,8 del Molise. Nelle altre aree del Paese si evidenziano valori intorno al'70 per cento, con l'eccezione di Marche, Umbria e Basilicata intorno al 65 per cento e della Liguria che con il 57,5 per cento è al di sotto della soglia minima.

Persiste, infine, un ricorso eccessivo al taglio cesareo nei parti primari, pari in media a oltre il 20 per cento del totale, valore che viene superato da tutte le regioni in piano di rientro, con il Lazio che segna il 24,4 per cento, la Campania il 26,6 per cento e la Puglia il 23,2, mentre il Molise con il 19,6 si pone sotto la media. Le regioni non in piano evidenziano tutte valori più contenuti, con l'eccezione al Nord della Liguria (23,5 per cento) e a Sud la Sardegna (24,4 per cento). Guardando poi al complesso dei parti cesarei, non ancora risolta in numerose regioni, in piano e non, è la questione dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza. Situazione aggravata dal fatto che nella maggior parte dei casi si tratta comunque di strutture di piccola dimensione, come gli ospedali pubblici a gestione diretta o le case di cura private accreditate.

33. La riorganizzazione della rete di assistenza e l'uso complessivamente più appropriato delle strutture ospedaliere non sempre sono stati accompagnati in questi anni da una adeguata offerta dell'assistenza territoriale rivolta alla parte "più debole" della popolazione, cioè anziani e disabili.

[32] Fonte SDO, valore di riferimento media nazionale 2018.

TAVOLA 30.2

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA - (ALTRE REGIONI) – ANNI 2016-2017

Valore di riferimento media nazionale (SDO) / Griglia LEA	Valle D'Aosta		Piemonte		Lombardia		Liguria		Prov Trento		Prov Bz		Veneto		scostamenti non accettabili - Griglia LEA
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	
Adempiente: punteggio adempimento LEA **≥ 160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	**149**		**221**	**218**	**212**	**215**	**195**	**211**	**185**		**120**		**218**	**222**	
Assistenza ospedaliera															
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti **≤160**	150		123	122,6	122	120	143	140,5	140		149		120	118,5	**>170 e in aumento**
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN (SDO)**	13,8	15	7,2	7	4,1	4,2	14,1	14	15,0	14,7	4,6	4,7	6,1	6,2	
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in RO) **>1,40 VN**															
Posti letto tasso x 1000 residenti															
PL acuti tasso x 1000 residenti															
PL post acuzie tasso x 1000 residenti															
Tasso occupazione RO															
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**	24		17	17	15	15	14	14	19		19		18	18	**>0,26 e non in diminuzione**
Prevenzione															
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**	15		11	13	9	9	9	11	15		9		15	15	**0-4**
Vaccinazioni															
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi **≥95% (VN 94,9)**	93,5	94,1	95,7	95,7	94,9	95,1	94,9	97,2	93,8	94,5	85,7	83,3	93,4	95	**più di 1 <92%**
MRP ≥95% (VN **93,2%**)	90,3	91,3	94,7	94,7	93,9	94,1	90,8	94	91,6	94,3	71,8	70,8	92,3	96,4	**più di 1 <92% e non in aumento**
antinfluenzale >65 anni **≥75% (VN 53,1%)**	44,1	45,2	47,9	49	47,7	48,2	50,1	50,1	53,5	54,8	35,3	38,3	55,1	55,6	**<60% e non in aumento**
Appropriatezza															
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario **≤0,21**	0,14		0,17	0,16	0,21	0,2	0,16	0,16	0,15		0,18		0,18	0,17	**>0,24 e non in diminuzione**
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti **≤7**	3,4		1,8	1,8	1,3	1,2	5,5	4,8	1,9		3,6		0,9	0,9	**>12 e non in diminuzione**
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti **≤90**	96,9		41,5	41,2	9,7	8,8	120,1	118,8	70,5		29,2		15,5	13,2	**>105 e non in diminuzione**
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤259,4 VN (SDO)**	299,9	281,9	223,0	221,5	261,8	253,5	262,6	262,4	287,7	281,4	356,3	249,5	280,8	277,1	
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,63 VN (SDO)**	1,81	1,83	1,27	1,27	1,50	1,50	1,97	1,92	1,53	1,56	1,45	1,41	1,53	1,52	
Qualità e sicurezza assistenza															
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite **≤141**	40,5		47,7	36,2	307,5	233,0	122,5	79,9	75,1		55,2		84,0	58,6	**>209 e non in diminuzione**
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco **≤409**	247,8		208,5	205,1	360,6	331,4	253,0	244,4	295,3		386,4		347,7	319,1	**>446 e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno **≤15%**	20,1		18,5	17,4	20,0	18,2	20,1	16,8	10,8		17,3		18,8	16,2	**>20% e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno **≤25% (*)**	nd		20,8	20,4	19,9	19,0	31,1	14,4	15,6		18,6		15,6	18,1	**>30% e non in diminuzione**
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN **≤18%**	nd		13,0	16,7	11,5	12,9	27,9	21,6	nd		nd		10,1	8,8	**>26% e non in diminuzione**
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**	79,5		66,8	70,3	70,1	70,8	54,1	57,5	72,4		71,4		71,3	71,5	**<38% e non in aumento**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2018, fonte SDO

TAVOLA 30.3

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA - (ALTRE REGIONI) – ANNI 2016-2017

Valore di riferimento media nazionale (SDO) / Griglia LEA	Friuli V.G.		Emilia Romagna		Toscana		Marche		Umbria		Basilicata		Sardegna		scostamenti non accettabili - Griglia LEA
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ **160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	**193**		**218**	**221**	**216**	**220**	**201**	**206**	**208**	**210**	**189**	**191**	**140**		
Assistenza ospedaliera															
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤**160**	124		135	133	122	120,9	133	133,6	135	133,1	129	126,2	142		**>170 e in aumento**
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN (SDO)**	6,6	6,8	5,9	5,9	6,5	6,6	13,6	13,1	11,9	12	23,7	23,9	5,4	5,2	
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in RO) **>1,40 VN**															
Posti letto tasso x 1000 residenti															
PL acuti tasso x 1000 residenti															
PL post acuzie tasso x 1000 residenti															
Tasso occupazione RO															
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**	18		16	16	15	15	18	17	21	22	24	26	nd		**>0,26 e non in diminuzione**
Prevenzione															
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**	15		15	15	13	13	9	9	11	11	9	13	3		**0-4**
Vaccinazioni															
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi **≥95% (VN 94,9)**	90,2	92,9	94,6	95,6	95,6	96,8	93,2	93,8	95,7	95,6	97,7	97,1	96,0	95,2	**più di 1 <92%**
MRP ≥95% (VN **93,2%**)	86,5	91,2	93,4	95,1	93,5	95	88,2	92	94,4	94,6	92,9	92,9	93	92,3	**più di 1 <92% e non in aumento**
antinfluenzale >65 anni **≥75% (VN 53,1%)**	55,7	57,7	53,3	54,7	55,3	56	50,0	51,6	63,4	64,8	53,2	66,6	44,0	46,5	**<60% e non in aumento**
Appropriatezza															
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario ≤**0,21**	0,22		0,21	0,2	0,14	0,13	0,16	0,15	0,18	0,18	0,16	0,16	0,21		**>0,24 e non in diminuzione**
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti ≤**7**	2,9		2,1	2,1	2,4	2,0	4,3	3,3	1,9	1,8	3,9	3,5	3,9		**>12 e non in diminuzione**
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti ≤**90**	67,3		35,3	31,4	60,4	61,7	82,4	81,5	48,5	46,2	62,6	64,1	88,0		**>105 e non in diminuzione**
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani ≤**259,4 VN (SDO)**	297,9	289,9	310,1	312,2	275,5	272,6	261,8	262,4	289,2	284,0	261,9	256,9	285,50	277,60	
Degenza media pre-operatoria (gg) ≤**1,63 VN (SDO)**	1,51	1,54	1,39	1,41	0,88	1,25	n.d.	1,42	1,66	1,70	n.d.	2,21	1,96	2,04	
Qualità e sicurezza assistenza															
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤**141**	105,1		128,8	109,1	38,4	34,20	103,90	85,90	103,70	88,50	92,20	100,80	81,70		**>209 e non in diminuzione**
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco ≤**409**	354,1		374,2	346,4	236,7	224,0	278,9	274,3	342,2	322,5	274,0	307,8	279,9		**>446 e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti/anno ≤**15%**	15,8		17,0	16,5	18,2	17,6	23,7	24,1	20,3	18,2	28,3	26,0	28,4		**>20% e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno ≤**25% (*)**	20,3		19,6	18,4	21,3	21,2	26,5	25,2	20,4	18,8	23,9	20,6	28,8		**>30% e non in diminuzione**
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN ≤**18%**	nd		9,9	8,7	12,4	16,1	24,2	24,4	14,1	9,3	10,7	10,0	nd		**>26% e non in diminuzione**
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario ≥**60%**	71,1		72,7	70,8	77,2	75,8	57,5	66,1	53,0	65,7	56,9	63,0	56,8		**<38% e non in aumento**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2018, fonte SDO

A fronte di un miglioramento dell'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultrasessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle regioni (nel 2018 risultava infatti ancora insufficiente solo la Calabria con l'1,5 rispetto al valore richiesto di 1,88 per 1000), nello stesso anno risultava inadeguata in tutte regioni in Piano l'offerta di posti equivalenti (espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate) in strutture residenziali per anziani non autosufficienti, con punte minime dell'1,3 in Molise e in Campania rispetto al valore considerato normale del 9,8 per mille ed una soglia critica del 4,81. Vicino al valore richiesto, invece, il dato riscontrato in Calabria (9,6). Delle restanti regioni, nel 2018 si poneva sotto la soglia la Basilicata (1,1).

Sempre nell'ambito dell'assistenza territoriale, il monitoraggio evidenzia una carenza, nelle regioni in Piano e non, di dotazione di posti equivalenti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili. Migliora invece la dotazione di posti letto in strutture *hospice*, risultata sufficiente in tutte le regioni nonché il numero di assistiti presso il Dipartimento di salute mentale.

TAVOLA 31.1

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

	anziani assistiti in ADI (%) ≥ **1,88**		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ **9,80**		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) **≥0,50**		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)**≥0,22**		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore **≥1**		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti) ≥10,82	
	Griglia LEA - scostamenti non accettabili											
	<1,56 e non in aumento		**<4,81 e non in aumento**		**<0,41 e non in aumento**		**<0,16 e non in aumento**		**<0,5**		**<8,47 e non in aumento**	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Italia	2,8		14,7		0,53		0,29		1,75		16,4	
Valle D'Aosta	**0,1**		**1,3**		**0,33**		n.d.		1,82		13,19	
Piemonte	2,4	2,8	27,9	29,7	0,71	0,72	0,28	0,27	1,13	1,2	20,08	20,3
Lombardia	2,1	2,5	27,8	31,8	0,81	0,81	0,42	0,43	2,84	2,5	17,39	16,9
Liguria	3,2	3,4	14,1	14,1	0,74	0,77	0,37	0,36	1,33	1,4	20,97	17,4
Prov TN	3,3		72,6		n.d.		n.d.		n.d.		11,31	
Prov BZ	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
Veneto	4,2	3,5	21,5	21,9	0,67	0,67	0,7	0,7	1,35	1,42	18,42	16,3
Friuli VG	2,8		22,0		0,71		0,16		1,77		16,59	
Emilia-Romagna	3,5	3,6	15,1	15,3	0,5	0,5	0,50	0,50	2,0	2,0	21,32	21,3
Toscana	3,1	3,2	9,4	10,7	0,41	0,43	0,28	0,29	1,08	1,1	14,96	14,7
Marche	2,6	2,8	13,6	13,8	0,6	0,6	0,23	0,25	1,41	1,4	13,34	14,1
Umbria	2,7	2,0	17,8	24,9	0,43	0,46	0,50	0,52	1,09	1,10	18,33	16,9
Basilicata	2,7	3,5	1,9	1,1	0,70	0,74	0,15	0,15	1,74	2,30	15,02	15,0
Sardegna	n.d.		n.d.		0,41		0,23		5,05		7,99	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

TAVOLA 31.2

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI DISABILI
(ALTRE REGIONI)

	anziani assistiti in ADI (%) ≥ **1,88**		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ **9,80**		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) **≥0,50**		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)**≥0,22**		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore **≥1**		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti)**≥10,82**	
Griglia LEA - scostamenti non accettabili												
	<1,56 e non in aumento		**<4,81 e non in aumento**		**<0,41 e non in aumento**		**<0,16 e non in aumento**		**<0,5**		**<8,47 e non in aumento**	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Italia	2,8		14,7		0,53		0,29		1,75		16,4	
Lazio	1,7	1,9	4,5	6,1	0,42	0,47	0,19	0,37	1,90	1,95	11,54	13,0
Abruzzo	3,1	3,5	7,9	5,7	0,55	0,53	0,27	0,25	1,73	1,71	15,30	15,8
Molise	5,4	4,9	0,8	1,4	0,92	0,87	0,05	0,05	1,87	1,87	18,32	18,8
Campania	2,0	2,4	1,0	1,3	0,25	0,25	0,30	0,29	0,69	1,06	12,44	14,2
Puglia	1,9	1,9	5,4	6	0,62	0,64	0,33	0,36	1,73	1,71	23,01	17,4
Calabria	1,4	1,5	12,3	9,6	nd	0,51	Nd	0,06	nd	1,33	19,76	22,70
Sicilia	3,7	3,9	3,9	4,6	0,26	0,26	0,23	0,22	0,96	1,06	18,89	18,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

34. Ancora fortemente critica l'area degli screening oncologici in alcune regioni in Piano (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), che presentano scostamenti non accettabili secondo la Griglia LEA, mentre Lazio, Abruzzo e Molise si attestano sul valore normale. Tali criticità sono ascrivibili sia ad una percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia ad un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta. Pari o al di sopra la soglia richiesta si pongono le restanti regioni

Sempre per quanto riguarda il livello della prevenzione, importanti passi avanti sono stati compiuti nel corso del 2017 e del 2018 per quanto riguarda le vaccinazioni. Alla luce della riduzione della copertura riscontrata negli ultimi anni, che denotava un calo di fiducia nei vaccini come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, sono state adottate diverse azioni. A seguito dell'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (PNPV), le nuove vaccinazioni sono state incluse nei LEA[33] e, con la legge di bilancio 2017, sono stati stanziati i fondi per il parziale rimborso alle regioni della spesa sostenuta per l'acquisto dei vaccini previsti dal nuovo calendario. Misure straordinarie sono state poi adottate con il d.l. n. 73/2017[34], che ha portato a dieci il numero delle vaccinazioni obbligatorie, subordinando l'accesso a scuola alla certificazione delle stesse, cui si aggiunge l'offerta attiva e gratuita, senza obbligo, di ulteriori quattro vaccinazioni. È stato inoltre destinato un fondo *ad hoc* all'implementazione dell'Anagrafe vaccinale, strumento fondamentale per il monitoraggio puntuale dei dati di copertura e la valutazione dei programmi ed interventi.

[33] Il 19 gennaio 2017 è stato approvato con Intesa in Conferenza Stato-Regioni il PNPV 2017-2019, il cui calendario vaccinale è stato inserito nel dPCM 12 gennaio 2017 (pubblicato il 18 marzo in G.U.) che definisce i nuovi LEA.
[34] Convertito in legge n. 119 del 31 luglio 2017.

Tali misure hanno portato a un significativo aumento della copertura vaccinale, anche se non mancano criticità. Per quanto riguarda l'esavalente a 24 mesi (relativamente a bambini nati nel 2016), al 31 dicembre 2018 il *target* del 95 per cento raccomandato dall'OMS era stato raggiunto in quindici regioni rispetto alle dieci nel 2017 e in due (VdA e PA Trento) la copertura è superiore al 94 per cento. Si è invece al di sotto della soglia ritenuta accettabile in base alla Griglia LEA (copertura inferiore al 92 per cento in più di un caso) nella PA di Bolzano e in Sicilia, mentre Marche e FVG si attestano sul 93,6 e 92,9 per cento.

Il *gap* non sempre è recuperato in età prescolare evidenziando così un'elevata esposizione al rischio dei bambini non vaccinati. Seppure in miglioramento rispetto alla rilevazione a 24 mesi della medesima coorte di bambini, la copertura a 36 mesi (relativa ai nati nel 2015) risulta infatti ancora inadeguata in tre regioni e quella a 48 mesi in cinque.

Tali criticità si accentuano nelle altre tre vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi richieste già da tempo (morbillo, parotite e rosolia) che, in media nazionale, si attestano al 93,2 per cento: valore in aumento rispetto al 2017 (90,7 per cento), ma che vede quattro regioni (VdA, FVG, Molise e Sicilia) ancora al di sotto della soglia critica del 92 per cento ed una (PA di Bolzano) inferiore al 71 per cento. Solo tre regioni (Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) hanno raggiunto il 95 per cento e una (Lazio) si situa poco al di sotto. A fronte di tale situazione, nel Patto della salute si conferma l'impegno alla realizzazione di un Piano nazionale con l'obiettivo di giungere all'eradicazione di morbillo e rosolia.

Significativo il miglioramento per quanto riguarda il vaccino antivaricella di nuova introduzione che ha quasi raggiunto in media nazionale il target del 75 per cento previsto per il 2018, come risultato tuttavia di valori molto differenziati a livello regionale. Questa vaccinazione, infatti, era stata già avviata in sette regioni con il Piano vaccinale 2012-14 e solo successivamente, con il Piano 2017-19, è stata resa obbligatoria e offerta gratuitamente e attivamente.

Aumentano infine le coperture di due delle quattro vaccinazioni offerte dal SSN a partire dal 2017, quella antipneumococcica (91,89 per cento) e quella contro il meningococco C (84,9 per cento), mentre restano indietro rispetto agli obiettivi le altre di recente introduzione.

Anche la copertura per vaccinazione antinfluenzale negli anziani presenta valori non adeguati rispetto alla soglia del 75 per cento della popolazione interessata e lontani dal 68 per cento raggiunto nel 2005-2006: negli anni successivi tale percentuale si è ridotta in quasi tutte le regioni, arrivando nel 2014-15 al 48,6 per cento in media nazionale, per poi risalire lentamente al 52,7 nel 2017-18 e al 53,1 nel 2018-19. Migliori, ma comunque inadeguati, i risultati nell'ultimo anno della Basilicata (66,6 per cento), Umbria (64,8 per cento), Molise (61,7), Campania (60,3) e Calabria (59,8). Tale insufficiente copertura è posta in relazione alla più elevata morbilità rilevata in questi ultimi anni, con conseguenze particolarmente gravi per gli anziani e le persone affetti da patologie croniche preesistenti.

La qualità dell'assistenza come misurata dalla mobilità

35. Un indicatore generale della qualità dei SSR è costituito dalla mobilità sanitaria, con quella in entrata che misura il grado di attrazione della regione e quella in uscita che quantifica la propensione della popolazione ad allontanarsi dalla regione di residenza per

usufruire delle prestazioni. Nel Nuovo Patto della Salute si sottolinea come essa costituisca espressione del principio di unitarietà del Servizio sanitario nazionale e del diritto dei cittadini di scegliere il luogo di cura.

L'evoluzione del fenomeno evidenzia, tuttavia, situazioni di criticità nelle aree di confine e nei flussi interregionali, in particolare dal Sud al Nord del Paese, conseguenti a carenze dell'offerta di prestazioni, sia dal punto di vista organizzativo delle strutture presenti nel territorio che di qualità delle prestazioni. Evidenti le ricadute sia sugli equilibri economico-finanziari delle regioni che in termini di accesso e costi finanziari e sociali a carico dei pazienti. Nel Patto ci si propone pertanto di definire un nuovo quadro nazionale di riferimento a sostegno degli accordi regionali, di elaborare specifici programmi regionali rivolti alle aree critiche per potenziare i servizi *in loco*, definendo piani di sviluppo delle strutture pubbliche e di quelle privare accreditate e coordinando i piani regionali con gli obiettivi del Piano nazionale liste di attesa, e di avviare un percorso di armonizzazione dei sistemi di controllo dell'appropriatezza degli erogatori accreditati. (si veda al riguardo il Riquadro 9).

RIQUADRO 9 - LA MOBILITÀ EXTRA-REGIONALE: UN ESAME DEL FENOMENO NEL 2018

In materia di mobilità sanitaria extraregionale il Patto per la salute 2019-2021 sottoscritto il 18 dicembre scorso prevede di elaborare un programma nazionale Governo-Regioni, al fine di valutare e migliorare i processi di mobilità nell'ottica di salvaguardare una mobilità "fisiologica" e recuperare un più equo e trasparente accesso alle cure. Il Ministero della salute a tal fine ha effettuato a fine 2019 un'analisi per inquadrare e misurare correttamente il fenomeno della mobilità, distinguendo la componente fisiologica da quella determinata da carenze dell'offerta della regione di residenza del paziente. L'obiettivo è fornire uno strumento di analisi innovativo, che consenta di individuare le criticità e le carenze di offerta che costringono i residenti ad allontanarsi dalla propria regione per accedere più velocemente alle cure o ricevere assistenza di qualità migliore.

Usualmente le analisi sulla mobilità si basano sul semplice confronto dei flussi tra la regione di residenza e la regione di ubicazione dell'istituto di ricovero. Una analisi che fornisce una valutazione corretta del fenomeno e degli oneri che la regione di residenza del paziente si trova a dovere rimborsare alla regione che ha erogato le prestazioni.

Si tratta di una analisi che, tuttavia, non consente di porre in evidenza con chiarezza la dimensione del fenomeno dovuto alle criticità della regione di residenza. Occorre, infatti, escludere i casi riconducibili alla componente fisiologica della mobilità, ovvero quella dovuta ad una scelta dal paziente che non origina da carenze dell'offerta della propria regione di residenza anagrafica.

Va pertanto esclusa la mobilità fisiologica nelle aree di confine, dovuta ai flussi di pazienti che varcano il limite amministrativo della propria regione di residenza per essere ricoverati in un ospedale che si trova in una provincia adiacente e appartenente a un'altra regione. Una mobilità che difficilmente può essere ricondotta a carenze nella rete di offerta della regione di residenza, ma più verosimilmente a una scelta del paziente basata su comodità di tipo logistico. L'analisi del Ministero ha posto in evidenza che questa componente della mobilità extraregionale rappresenta, a livello nazionale, circa il 34 per cento dei casi di ricoveri fuori regione, con percentuali anche superiori al 60 per cento nelle regioni di piccole dimensioni (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Umbria e Molise) e in Emilia-Romagna per l'elevato numero di regioni confinanti.

Vi è poi una mobilità da ricondurre a soggetti che, pur ancora residenti nelle regioni di origine, risultano domiciliati nella regione di ricovero. Pur figurandosi come paziente extra-regione, in realtà la persona compie la scelta naturale di ricoverarsi nella regione vicino a casa. Anche in questo caso, il luogo di ricovero non ha alcuna relazione con lo stato della rete di offerta della regione di origine. Secondo le stime dell'amministrazione si tratta nel complesso di circa 34 mila ricoveri, il 6 per cento della mobilità complessiva in termini di casi, il 5,1 del valore dei ricoveri in degenza ordinaria. Una quota che potrebbe essere anche superiore ove una quota dei casi per cui non si è riusciti a identificare

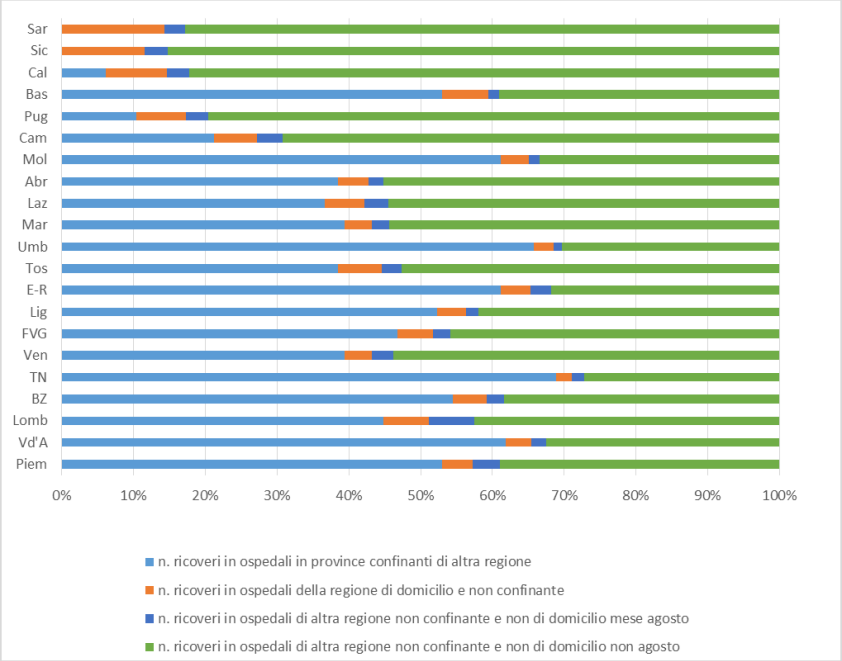
la domiciliazione effettiva rientrasse in questa fenomenologia (il 7 per cento dei casi e il 4,5 per cento del valore).

TAVOLA RQ9.1

L'ANALISI DELLA MOBILITÀ NEL 2018

regione di residenza	n. casi totale residenti	n. casi residenti ricoverati extraregione		n. casi in mobilità extraregione, residenti in provincia adiacente		n. casi domiciliati nella regione di ricovero		n. casi residenti ricoverati extraregione netti	
		n.casi	% casi	n.casi	% casi	n.casi	% casi	n.casi	% casi
Piemonte	491.991	35.048	7,1	18.570	53,0	1.492	4,3	14.986	3,0
Valle d'Aosta	16.235	2.438	15,0	1.507	61,8	87	3,6	844	5,2
Lombardia	1.142.979	53.232	4,7	23.860	44,8	3.393	6,4	25.979	2,3
P.A. Bolzano	68.351	3.077	4,5	1.678	54,5	145	4,7	1.254	1,8
P.A. Trento	59.559	8.480	14,2	5.837	68,8	187	2,2	2.456	4,1
Veneto	545.914	35.854	6,6	14.114	39,4	1.356	3,8	20.384	3,7
Friuli V.G	143.035	10.804	7,6	5.052	46,8	539	5,0	5.213	3,6
Liguria	200.005	28.990	14,5	15.166	52,3	1.153	4,0	12.671	6,3
Emilia-Romagna	573.739	34.296	6,0	20.994	61,2	1.422	4,1	11.880	2,1
Toscana	405.252	28.215	7,0	10.857	38,5	1.712	6,1	15.646	3,9
Umbria	108.490	13.506	12,4	8.885	65,8	364	2,7	4.257	3,9
Marche	181.342	24.187	13,3	9.541	39,4	917	3,8	13.729	7,6
Lazio	648.128	54.954	8,5	20.151	36,7	3.045	5,5	31.758	4,9
Abruzzo	159.034	25.945	16,3	9.972	38,4	1.120	4,3	14.853	9,3
Molise	34.952	9.884	28,3	6.042	61,1	392	4,0	3.450	9,9
Campania	620.231	60.514	9,8	12.835	21,2	3.626	6,0	44.053	7,1
Puglia	476.494	44.107	9,3	4.583	10,4	3.043	6,9	36.481	7,7
Basilicata	62.828	15.082	24,0	7.994	53,0	975	6,5	6.113	9,7
Calabria	205.263	40.941	19,9	2.490	6,1	3.529	8,6	34.922	17,0
Sicilia	509.847	37.166	7,3			4.288	11,5	32.878	6,4
Sardegna	183.569	10.009	5,5			1.426	14,2	8.583	4,7
Totale	6.837.238	576.729	8,4	200.128	34,7	*34.211*	5,9	342.390	5,0

Al netto di tali due fenomeni, la mobilità risulta ridimensiona da 576.729 a 342.390 casi, inferiore del 40 per cento (va poi considerato che esiste anche una componente stagionale legata al periodo feriale in cui un assistito si trova nella condizione di ricoverato in altra regione in quanto villeggiante. Un fenomeno che può riguardare una parte della mobilità nel mese di agosto).
L'analisi svolta appare propedeutica all'esame delle cause delle criticità nella rete di offerta di alcune regioni alla base della mobilità infraregionale. In alcuni casi il fenomeno netto risulta molto ridimensionato, mentre in altri la dimensione rimane in ogni caso di rilievo.



Le criticità richiamate dal Patto emergono dall'esame delle schede di dimissione ospedaliera, che evidenziano nel 2018 una mobilità passiva extra-regionale (misurata dall'incidenza dei ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario), pari in media all'8,3 per cento[35] e che coinvolge oltre 500.000 ricoveri su un totale di 6 milioni.

Tuttavia, mentre nelle regioni non in piano essa è spesso accompagnata da un'elevata mobilità attiva, in quelle in piano il saldo resta negativo, con valori particolarmente elevati in Calabria che evidenzia una mobilità passiva del 20,2 per cento nel 2018, da correlare alla scarsa qualità delle erogazioni prestate; in Campania, a un valore della mobilità passiva in aumento e pari al 9,9 per cento, fanno riscontro ricoveri da fuori regione per il 3 per cento; la Sicilia, con una mobilità passiva al di sotto del parametro di riferimento (7,4 per cento), evidenzia un saldo negativo data una mobilità attiva estremamente contenuta (1,8 per cento); anche nel Lazio il flusso in entrata (8,3 per cento) non riesce a compensare quello in uscita (9 per cento). Si conferma il caso del Molise che, a fronte di una mobilità passiva pari al 28 per cento, presenta una mobilità attiva del 29,3 per cento, da ricondurre alla presenza nel territorio della sede di una delle strutture ospedaliere italiane di maggior prestigio.

Tra le regioni non in Piano, si confermano quali poli di attrazione Lombardia, Veneto, FVG, la PA di Bolzano ed Emilia-Romagna nel Nord Italia, Toscana e Umbria al Centro. Evidenziano invece una mobilità passiva elevata ed un saldo negativo, oltre alla Sardegna, anche la VdA, il Piemonte, la Liguria, la Provincia autonoma di Trento, le Marche e la Basilicata, nonostante attraggono un flusso significativo da fuori regione.

Il quadro è sostanzialmente confermato se si guarda non soltanto agli acuti in RO, ma al complesso dei circa 726.000 ricoveri fuori regione, compresi quindi gli acuti in *Day Hospital*, lungodegenza e riabilitazione. Fa eccezione il Lazio con un saldo di mobilità che diventa positivo in termini di numero di pazienti; dato il livello di specializzazione delle cure, tuttavia, il valore delle prestazioni resta negativo. Anche la Provincia autonoma di Bolzano, per cui si conferma un numero più elevato di ricoveri in entrata, presenta un bilancio negativo.

Guardando ai flussi direzionali, al Nord la mobilità riguarda principalmente le regioni di confine, fenomeno che si può considerare fisiologico e che si conferma al Centro nelle regioni caratterizzate da un buon livello della qualità delle cure; mentre dal Sud i pazienti si dirigono verso il Lazio, Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia.

È quest'ultima in ogni caso il luogo di preferenza per i ricoveri per particolari patologie, come nel caso di tumori e terapie collegati, che vedono affluire il 29 per cento dei pazienti che si curano fuori regione, mentre il Lazio ne assorbe il 12,4 per cento, provenienti principalmente dal Sud.

Lazio, Emilia-Romagna, Toscana insieme alla Liguria si confermano, per i particolari livelli di eccellenza delle strutture sanitarie pediatriche presenti nel territorio, il centro di riferimento per i ricoveri da fuori regione della popolazione tra 0 e 17 anni.

36. Si continuano a ridurre in tutte le regioni i ritardi nei tempi dei pagamenti ai fornitori: in media nazionale, si è passati dai 211 giorni per i tempi minimi e 285 per i massimi del 2013, l'anno precedente all'adozione del dPCM del 22 settembre 2014 che ha posto vincoli più stringenti in materia, ai 110 e 125 giorni nel 2018 e ai 99 e 114 nel

[35] V. note precedenti.

2019. Risultato, peraltro, di valori estremamente diversificati, ben più contenuti nelle regioni non in piano del Nord e del Centro (che oscillano per i minimi dai 51 giorni della VdA, 54 del FVG e 59 della Lombardia fino ai 91 della Toscana e per i massimi, sempre per queste tre regioni, tra i 61e i 76 giorni fino ai 123 della Toscana) e quelli sopra media delle regioni in piano.

Nel Lazio essi sono risultati pari, rispettivamente, a 116 giorni per i tempi minimi e a 142 giorni per i massimi (123 e 144 dell'esercizio precedente). Nettamente superiori, ma comunque in riduzione, in Sicilia con 144 e 169 giorni (rispetto ai 166 e 171 giorni del 2018), Campania (151 e 164 giorni rispetto a 164 e 205 del 2018) e Molise (con 126 e 174 giorni rispetto ai 148 e 231 del 2018). La Calabria (286 e 302 rispetto ai 299 e 341 giorni nel 2018), pur in miglioramento, continua a segnare ritardi elevati. I valori più contenuti si riscontrano in Abruzzo (104 e 113 giorni nel 2019 rispetto ai 105 e 117 del 2018) e in Puglia (108 e 129 giorni rispetto ai 117 e 128 giorni del 2018). Al di sopra della media nazionale anche le due regioni meridionali non in piano, la Basilicata con 115 e 148 giorni nel 2019 (134 e 148 nel 2019) e la Sardegna con 128 e 148 giorni (134 e 149 nell'anno precedente).

RIQUADRO 10 – LISTE D'ATTESA

Il 21 febbraio 2019 è stato approvato in sede di Intesa Stato Regioni il Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa (PNGLA) 2019-2021. A fine 2019 l'Intesa è stata recepita da tutte le Regioni e Province Autonome ed il Piano Regionale è stato adottato da 20 Regioni/PPAA.
Il Piano Nazionale prevede il rispetto, da parte delle Regioni e delle Province Autonome, dei tempi massimi di attesa individuati nei Piani Regionali (PRGLA) per tutte le prestazioni erogate sul proprio territorio; individua, inoltre, tra i vari monitoraggi riportati nella sezione I, il monitoraggio in modalità ex post e in modalità ex ante delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate in attività istituzionale.
Ai fini della verifica del rispetto dei tempi di attesa sono prese in considerazione, come previsto dal Piano nazionale, solo le prime visite e le prime prestazioni diagnostiche/terapeutiche, ovvero quelle che rappresentano il primo contatto del paziente con il sistema relativamente al problema posto, mentre sono escluse tutte le prestazioni di controllo e gli screening.
Il tempo di attesa, quindi, si basa innanzitutto sulla severità del quadro clinico, incluso il sospetto diagnostico. Quindi il Medico prescrittore, sia esso di base o specialista, per le prime visite e prime prestazioni strumentali ambulatoriali, deve sempre indicare una delle quattro classi di priorità: U urgente– con attesa massima 72 ore; B Breve – con attesa massima 10 gg; D Differibile – con attesa massima 30 gg per le visite e 60 gg per gli esami; P Programmata– con attesa massima 180 gg (fino al 31/12/2019, poi 120 gg).
Per i ricoveri l'inserimento in lista d'attesa deve essere effettuato tramite procedura informatizzata. Al momento dell'inserimento in lista d'attesa, al cittadino devono essere comunicate le informazioni sul suo ricovero, sulla classe di priorità e sui tempi massimi di attesa. Per i ricoveri sono previste quattro classi di priorità, che corrispondono ad altrettante attese massime:

A - con attesa massima 30 gg;
B - con attesa massima 60 gg;
C - con attesa massima 180 gg;
D - con attesa massima 12 mesi.

Con il nuovo Piano si prevede la visibilità delle Agende di prenotazione delle strutture pubbliche e private accreditate, nonché quelle dell'attività istituzionale e della libera professione intramuraria, da parte dei sistemi informativi aziendali e regionali. Tutte le Agende di prenotazione devono essere gestite dai sistemi CUP e devono essere suddivise per Classi di priorità. Attraverso il CUP on-line i

pazienti dovrebbero poter consultare in tempo reale l'attesa relativa a visite e esami erogati in regime istituzionale o in libera professione, nonché prenotare e modificare le loro prenotazioni.
Si prevede poi che se per una prestazione specialistica (prime prestazioni in classe di priorità) verrà superato il tempo massimo di attesa previsto per legge, il paziente potrà recarsi, secondo una specifica procedura, in una struttura privata convenzionata senza costi aggiuntivi.
Il rispetto degli impegni assunti dai Direttori Generali per il superamento delle criticità legate ai lunghi tempi di attesa costituisce elemento prioritario della loro valutazione, secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia e fermo restando quanto disposto dall'articolo 3 bis, comma 7 bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.
Non sono oggetto di monitoraggio da parte del Ministero della salute le prestazioni erogate nell'ambito della prevenzione attiva: per queste le Regioni e le Province Autonome prevedono specifiche modalità di offerta e di prenotazione e ne assicurano i tempi dandone ampia visibilità.

Di recente con l'art. 1, comma 510, della legge 145/2018, sono stati previsti interventi volti a ridurre i tempi di attesa nell'erogazione delle prestazioni sanitarie mediante l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie. A tal fine è stato disposto un finanziamento di 150 milioni per il 2019 e di 100 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021. Somma che si va ad aggiungere a quella prevista con l'articolo 23-*quater* del d.l. 119/2018 per interventi volti a ridurre i tempi di attesa (50 milioni) nel 2020. Il monitoraggio degli effetti derivanti dagli interventi è affidato al Comitato LEA. Tali fondi sono stati ripartiti dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa Intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni il 1° agosto 2019 (si veda la tavola che segue). Il riparto punta a mettere a disposizione delle regioni risorse tenendo conto anche di 4 indicatori a cui è vincolata gradualmente l'erogazione delle somme. Nel corso del triennio 2019-2021 l'erogazione delle somme stanziate mira, infatti, ad accompagnare la digitalizzazione dei CUP regionali. La corresponsione delle somme prevede la predisposizione del programma delle attività e relativo cronogramma coerente con il Piano regionale per il governo delle liste d'attesa da presentare entro il 30/10/2019; la crescita della quota di erogatori (pubblici/privati accreditati) collegati al sistema CUP interaziendale o regionale; l'aumento graduale della percentuale delle agende pubbliche/private inserite nel sistema CUP interaziendale o regionale; l'attivazione di canali di accesso digitalizzati. L'Osservatorio nazionale sulle liste d'attesa dovrà verificare il raggiungimento delle soglie previste per i diversi criteri. La mancata realizzazione di almeno il 20 per cento degli obiettivi comporta l'obbligo di restituzione allo Stato delle somme ricevute

TAVOLA RQ10.1

IL RIPARTO DEI FINANZIAMENTI PER RIDURRE I TEMPI DI ATTESA

	popolazione residente 1 gen 2018 pesata	CRITERIO 1: QUOTA FISSA (20%)	CRITERIO 1: QUOTA VARIABILE (80%) per pop pesata	TOTALE RIPARTO CRITERIO 1: quota fissa (20%) + quota var pop pesata (80%)	2019	2020	2021
Piemonte	4.468.073	4.211	24.057	28.268	4.211	16.539	7.518
Valle d'Aosta	127.285	4.211	685	4.896	4.211	471	214
Lombardia	10.028.556	4.211	53.996	58.206	4.211	37.122	16.874
Veneto	4.913.851	4.211	26.457	30.668	4.211	18.189	8.268
Friuli V.G	1.247.507	4.211	6.717	10.927	4.211	4.618	2.099
Liguria	1.628.504	4.211	8.768	12.979	4.211	6.028	2.740
Emilia-Romagna	4.500.430	4.211	24.231	28.442	4.211	16.659	7.572
Toscana	3.814.051	4.211	20.536	24.746	4.211	14.118	6.417
Umbria	901.932	4.211	4.856	9.067	4.211	3.339	1.518
Marche	1.554.251	4.211	8.368	12.579	4.211	5.753	2.615
Lazio	5.855.336	4.211	31.526	35.737	4.211	21.674	9.852
Abruzzo	1.326.011	4.211	7.140	11.350	4.211	4.908	2.231
Molise	312.643	4.211	1.683	5.894	4.211	1.157	526
Campania	5.631.634	4.211	30.322	34.532	4.211	20.846	9.476
Puglia	4.011.347	4.211	21.598	25.808	4.211	14.849	6.749
Basilicata	568.058	4.211	3.059	7.269	4.211	2.103	956
Calabria	1.933.746	4.211	10.412	14.622	4.211	7.158	3.254
Sicilia	4.948.634	4.211	26.644	30.855	4.211	18.318	8.326
Sardegna	1.661.250	4.211	8.945	13.155	4.211	6.149	2.795
Totale	59.433.098	80.000	320.000	400.000	80.000	220.000	100.000

Nella tavola che segue sono riassunti i risultati resi disponibili dal Ministero della salute sul monitoraggio relativo agli anni 2016-2018. Per il 2019 i dati raccolti sono al momento parziali e non

consentono una valutazione del fenomeno nei mesi più vicini. Il monitoraggio ha riguardato 8 prestazioni: visita ortopedica; visita oculistica; visita cardiologica; mammografia; ecografia ostetrica–ginecologica; ecocolordoppler dei tronchi sovraortici; RMN della colonna vertebrale; TAC Torace senza e con contrasto. L'esame delle prestazioni ambulatoriali punta a valutare il tempo intercorso tra la data di effettiva erogazione della prestazione e quella di prenotazione e quindi di valutare l'efficacia delle misure assunte per garantire l'erogazione di prestazioni entro i tempi appropriati alle condizioni cliniche dei pazienti.

Nella lettura dei risultati per area territoriale si deve tener conto che non sono disponibili i risultati di alcune regioni. Oltre che delle regioni a statuto speciale del Nord, non è noto il dato relativo a Molise Basilicata Calabria e Sardegna.

Ciò che emerge dal confronto è che pur confermandosi livelli di prestazioni garantite abbastanza elevati, nell'ultimo biennio si registra un diffuso peggioramento delle quote. Ciò è particolarmente netto per le prestazioni urgenti, quelle che dovrebbero essere garantite entro 10 giorni. Fatta eccezione per le ecografie ginecologiche, registrano un peggioramento tutte le altre prestazioni. Anche nel caso delle prestazioni differibili la quota peggiora in 5 delle otto specialità (oltre alle ecografie ostetriche, segnano un miglioramento le visite cardiologiche e quelle ortopediche). Un risultato che deve essere letto con molto prudenza anche perché, specie nel caso delle prestazioni urgenti, la numerosità dei casi rilevati nei due anni risulta molto differente, con un aumento consistente nel 2018 rispetto al 2016 che sembra più attribuibile a una variazione nella estensione della rilevazione piuttosto che a modifiche nelle caratteristiche della assistenza offerta ai cittadini. Una variazione che può aver inciso sulla quota di casi trattati entro i tempi previsti.

TAVOLA RQ10_2

LE PRESTAZIONI GARANTITE

Area	2016		2018	
	Quota di prestazioni garantite nei tempi-Prestazioni "Brevi"	Quota di prestazioni garantite nei tempi-Prestazioni "Differibili"	Quota di prestazioni garantite nei tempi-Prestazioni "Brevi"	Quota di prestazioni garantite nei tempi-Prestazioni "Differibili"
Ecocolordoppler dei tronchi sovraortici	87,7	86,4	82,5	83,7
centro	93,4	84,9	94,4	76,6
nord est rso	91,1	86,3	93,5	84,3
nord ovest rso	84,5	89,8	79,5	89,7
sud	75,9	86,7	67,6	83,2
Ecografia Ostetrica - Ginecologica	74,9	91,9	86,1	93,8
centro	92,5	88,3	90,3	95,8
nord est rso	93,9	93,2	95,0	94,4
nord ovest rso	57,0	91,9	75,4	91,6
sud	83,4	93,2	73,4	89,1
Mammografia	92,8	81,7	88,5	79,5
centro	92,8	85,7	85,4	64,0
nord est rso	97,1	79,2	96,7	81,9
nord ovest rso	82,5	85,7	86,0	82,2
sud	83,4	90,3	81,8	83,5
RMN Colonna vertebrale	89,4	97,1	78,9	92,0
centro	81,7	94,3	71,6	85,5
nord est rso	93,6	97,5	85,6	93,1
nord ovest rso	82,3	97,8	76,2	95,0
sud	83,8	95,7	73,8	87,3
TAC Torace senza e con contrasto	86,1	91,4	77,7	84,6
centro	72,4	94,7	75,3	76,8
nord est rso	90,8	90,1	85,6	85,4
nord ovest rso	84,8	91,6	73,4	88,7
sud	77,1	91,9	69,6	87,5
Visita cardiologica	83,6	84,3	79,5	86,0
centro	98,6	98,8	96,4	97,0
nord est rso	91,4	83,0	92,0	84,9
nord ovest rso	65,9	83,4	72,0	87,7
sud	75,4	91,8	65,0	86,4
Visita oculistica	89,9	69,3	84,4	67,5
centro	82,4	80,5	87,2	60,5
nord est rso	96,8	68,3	95,4	69,6
nord ovest rso	87,5	63,8	75,4	61,3
sud	74,6	77,4	71,4	73,0
Visita ortopedica	81,1	89,6	80,0	90,8
centro	92,0	90,4	96,1	94,4
nord est rso	85,8	88,3	90,8	90,8
nord ovest rso	71,1	92,1	73,0	91,3
sud	68,7	91,7	63,8	86,7
Totale complessivo	84,9	83,0	81,0	81,8
centro	88,0	87,8	86,7	75,4
nord est rso	91,2	81,7	91,0	82,3
nord ovest rso	68,6	84,0	74,2	83,0
sud	75,4	87,9	68,8	83,0

Il confronto tra i risultati nelle diverse aree territoriali evidenzia, poi, una maggiore difficoltà di garantire i tempi richiesti nelle strutture delle regioni del sud. Ma si tratta di un dato relativo alle sole prestazioni brevi. Nel caso di quelle differibili le differenze tra aree si riducono in maniera consistente: in 5 delle 8 prestazioni la quota di prime visite soddisfatta nei termini nelle regioni meridionali eccede il dato medio complessivo.

LA SPESA PER INVESTIMENTI NEL 2019

37. Nel 2019 i pagamenti per investimenti delle aziende sanitarie crescono rispetto al 2018 dell'11,4 per cento, segnando così una ripresa a lungo attesa dell'accumulazione del settore.

Si tratta di un risultato che assume caratteri e intensità diverse per tipologia di bene e per area territoriale. Si conferma nell'anno l'aumento degli esborsi per attrezzature sanitarie e scientifiche (+14,6 per cento) e, soprattutto, di impianti e macchinari il cui incremento supera il 34 per cento. Un incremento cui si aggiunge quello per fabbricati (+5,3 per cento) e per immobilizzazioni immateriali che registrano una crescita di oltre il 22,4 per cento. In flessione solo gli acquisti di mezzi di trasporto (-13,5 per cento).

Diversi i risultati a livello territoriale. Più accentuato l'andamento nelle regioni non in Piano di rientro. L'aumento rispetto lo scorso anno è del 15,1 per cento. Crescono del 36 per cento impianti e macchinari, del 18,4 le attrezzature sanitarie e scientifiche. Doppia rispetto al dato nazionale la crescita dei fabbricati (+10,6 per cento). Si tratta di una crescita trainata dalle regioni a statuto ordinario che crescono del 15,4 per cento contro il 13,3 di quelle ad ordinamento speciale. Sono sempre quest'ultime, tuttavia, a presentare i livelli pro capite più elevati (38,6 euro pro capite rispetto ai 30 euro delle regioni a statuto ordinario). Si discostano dal trend di crescita solo due regioni di cui la maggiore, il Piemonte, conferma comunque il livello dello scorso anno, mentre le Marche, che registra una flessione più consistente, mantengono, tuttavia, un livello pro capite superiore alla media, provenendo da livelli molto elevati dello scorso anno. Si discostano dal trend di crescita solo due regioni di cui la maggiore, il Piemonte, conferma comunque il livello dello scorso anno, mentre le Marche, che registra una flessione più consistente, mantengono, tuttavia, un livello pro-capite superiore alla media, provenendo da livelli molto elevati dello scorso anno.

Più limitata la crescita nelle regioni in piano: +3,1 per cento rispetto al 2018. Diversa anche la composizione della spesa: flettono gli investimenti in fabbricati e ad una più contenuta crescita delle attrezzature sanitarie (+7,3 per cento) si accompagna un aumento particolarmente sostenuto sia in impianti e macchinari, che in immobilizzazioni immateriali (rispettivamente in crescita del 30,3 e del 50,3 per cento). Aumenta tuttavia il distacco delle regioni in piano dalle altre in termini di spesa pro capite.

Tra le regioni in piano presentano risultati particolarmente negativi le due regioni con maggiori difficoltà finanziarie, il Molise e la Calabria. In queste si contrae la spesa di investimento, rispettivamente del 38 e del 30 per cento, e la spesa pro capite è pari al 50 per cento della media nazionale.

TAVOLA 32

I PAGAMENTI PER INVESTIMENTI NELLE AZIENDE SANITARIE, NELLE AZIENDE OSPEDALIERE E NEGLI IRCSS

	milioni di euro		var 2018/2019	valori pro-capite	
	2018	2019		2018	2019
Totale complessivo	**1.408,5**	**1.568,4**	**11,36**	**23,3**	**26,0**
Terreni e fabbricati	538,4	562,5	4,47	8,9	9,3
Impianti e macchinari	87,3	117,2	34,25	1,4	1,9
Attrezzature sanitarie e scientifiche	485,8	556,5	14,55	8,0	9,2
Automezzi	19,1	16,5	-13,50	0,3	0,3
Mobili e arredi	54,3	57,6	6,03	0,9	1,0
Altri beni materiali	152,3	170,9	12,27	2,5	2,8
Immobilizzazioni immateriali	71,3	87,2	22,41	1,2	1,4
In Piano	**444,0**	**457,9**	**3,14**	**18,2**	**18,9**
Terreni e fabbricati	175,6	165,1	-5,96	7,2	6,8
Impianti e macchinari	25,6	33,4	30,33	1,1	1,4
Attrezzature sanitarie e scientifiche	168,8	181,0	7,26	6,9	7,5
Automezzi	5,9	4,0	-32,03	0,2	0,2
Mobili e arredi	18,1	17,7	-2,34	0,7	0,7
Altri beni materiali	33,1	31,4	-5,23	1,4	1,3
Immobilizzazioni immateriali	16,8	25,2	50,31	0,7	1,0
Non in piano	**964,5**	**1.110,5**	**15,14**	**26,7**	**30,8**
Terreni e fabbricati	362,8	397,4	9,51	10,0	11,0
Impianti e macchinari	61,6	83,7	35,88	1,7	2,3
Attrezzature sanitarie e scientifiche	317,1	375,5	18,43	8,8	10,4
Automezzi	13,1	12,4	-5,11	0,4	0,3
Mobili e arredi	36,2	39,9	10,22	1,0	1,1
Altri beni materiali	119,2	139,6	17,13	3,3	3,9
Immobilizzazioni immateriali	54,5	62,0	13,81	1,5	1,7
Non in piano RSO	*826,2*	*953,9*	*15,45*	*25,8*	*29,8*
Terreni e fabbricati	*319,4*	*346,1*	*8,36*	*10,0*	*10,8*
Impianti e macchinari	*60,0*	*82,3*	*37,18*	*1,9*	*2,6*
Attrezzature sanitarie e scientifiche	*273,2*	*323,2*	*18,31*	*8,5*	*10,1*
Automezzi	*8,9*	*10,7*	*20,47*	*0,3*	*0,3*
Mobili e arredi	*31,8*	*35,3*	*11,12*	*1,0*	*1,1*
Altri beni materiali	*85,4*	*101,5*	*18,86*	*2,7*	*3,2*
Immobilizzazioni immateriali	*47,7*	*54,9*	*15,15*	*1,5*	*1,7*
Non in piano RSS	*138,2*	*156,6*	*13,26*	*34,1*	*38,6*
Terreni e fabbricati	*43,5*	*51,3*	*18,00*	*10,7*	*12,7*
Impianti e macchinari	*1,7*	*1,5*	*-11,17*	*0,4*	*0,4*
Attrezzature sanitarie e scientifiche	*43,9*	*52,3*	*19,16*	*10,8*	*12,9*
Automezzi	*4,3*	*1,8*	*-58,30*	*1,0*	*0,4*
Mobili e arredi	*4,4*	*4,6*	*3,72*	*1,1*	*1,1*
Altri beni materiali	*33,8*	*38,1*	*12,74*	*8,3*	*9,4*
Immobilizzazioni immateriali	*6,8*	*7,1*	*4,39*	*1,7*	*1,7*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

38. Limitati i progressi registrati nell'anno nella attuazione degli interventi di infrastrutturazione finanziati sulla base di norme specifiche e fondi di sostegno

Al 31 dicembre 2019 erano stati sottoscritti 85 Accordi di programma per un importo pari a 12,5 miliardi, di cui 10,9 già ammessi a finanziamento. In particolare, nel corso dell'anno 2019 è stato sottoscritto un Accordo di Programma con la Regione Campania.

Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di Accordi di programma sono pari a 2,7 miliardi, a cui si aggiungono i 4 miliardi ripartiti dalla delibera CIPE n. 51/2019 e i 2 miliardi assegnati a partire dal 2020 con l'ultima legge di bilancio e che devono essere ancora ripartiti.

Nella tavola che segue le somme destinate a tali finalità sono distinte per regione. In crescita il valore degli accordi sottoscritti solo in Campania, dove crescono di 1.186 milioni. In flessione a ragione delle revoche, gli importi sottoscritti con il Piemonte (-2

milioni), Lombardia (-32,4 milioni), Toscana (-12,7 milioni) e Basilicata (-29,7 milioni).

Le somme richieste e ammesse a finanziamento hanno superato i 10.891 milioni. Si tratta del 87 per cento dei valori sottoscritti e riguarda 2.472 interventi (92 più del 2018). L'incremento dell'anno (214,2 milioni) riguarda solo otto regioni tutte del Centro-Nord: Piemonte Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Lazio. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono pari a 6,7 miliardi, di cui 3,8 miliardi relativi alle regioni in Piano di rientro.

TAVOLA 33

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ -ART. 20 DELLA LEGGE N. 67 DEL 1988 - MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA – STATO DI ATTUAZIONE

(in milioni)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE nn. 52/98 al netto delle risorse assegnate con CIPE n. 53/98 - 65/2002 - 98/2008 - 97/2008)	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE n. 51/2019)	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 2020 *(al netto delle Revoche)*	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
	a	b	c=a+b	d	e=c-d	f=d/c	g	h=g/d	i
Piemonte	1.049,1	301,3	1.350,4	907,3	443,1	67,2	810,5	89,3	151
Valle d'Aosta	43,8	8,6	52,3	43,8	8,6	83,6	43,8	100,0	8
Lombardia	2.072,7	672,6	2.745,3	2.040,2	705,1	74,3	2.024,6	99,2	229
P.A. Bolzano	115,1	0,0	115,1	115,1	0,0	100,0	67,7	58,8	7
P.A. Trento	120,7	0,0	120,7	93,5	27,2	77,5	93,5	100,0	11
Veneto	1.036,3	330,2	1.366,4	1.036,3	330,2	75,8	1.036,3	100,0	244
Friuli V.G	291,3	84,0	375,3	291,3	84,0	77,6	291,3	100,0	8
Liguria	493,6	110,1	603,7	493,6	110,1	81,8	468,2	94,9	248
Emilia-Romagna	947,1	302,4	1.249,6	947,1	302,4	75,8	947,1	100,0	269
Toscana	877,5	256,8	1.134,3	864,8	269,5	76,2	860,8	99,5	160
Umbria	138,2	60,9	199,2	138,2	60,9	69,4	135,1	97,7	75
Marche	325,5	104,9	430,4	325,2	105,2	75,6	325,2	100,0	119
Lazio	1.227,2	393,5	1.620,7	915,1	705,6	56,5	665,1	72,7	197
Abruzzo	359,6	89,6	449,2	131,1	318,1	29,2	130,6	99,7	54
Molise	127,7	21,1	148,8	27,4	121,4	18,4	27,4	100,0	10
Campania	1.721,8	379,0	2.100,7	1.721,8	379,0	82,0	535,5	31,1	45
Puglia	1.204,5	270,3	1.474,7	640,2	834,5	43,4	640,2	100,0	126
Basilicata	203,7	38,4	242,0	174,0	68,0	71,9	174,0	100,0	71
Calabria	608,6	130,5	739,1	350,1	389,0	47,4	339,6	97,0	26
Sicilia	1.774,4	334,2	2.108,7	971,3	1.137,4	46,1	971,3	100,0	215
Sardegna	547,7	111,7	659,4	303,8	355,6	46,1	303,7	100,0	199
Totale ripartito	**15.286,0**	**4.000,0**	**19.286,0**	**12.531,3**	**6.754,7**	**65,0**	**10.891,5**	**86,9**	**2472**
In Piano	7.023,8	1.618,1	8.641,9	4.757,1	3.884,8	55,0	3.309,8	69,6	673
non Piano	8.262,2	2.381,9	10.644,1	7.774,2	2.869,9	73,0	7.581,7	97,5	1799
RSO Nord	5.598,7	1.716,6	7.315,3	5.424,5	1.890,9	74,2	5.286,6	97,5	1141
RSS Nord	570,9	92,6	663,4	543,7	119,8	81,9	496,2	91,3	34
RSO Centro	2.568,5	816,1	3.384,6	2.243,4	1.141,2	66,3	1.986,2	88,5	551
RSO Sud	4.225,8	928,7	5.154,6	3.044,6	2.109,9	59,1	1.847,4	60,7	332
RSS Sud	2.322,1	446,0	2.768,1	1.275,1	1.493,0	46,1	1.275,0	100,0	414
Riserva Enti	**0,0**	**0,0**	**911,4**	**887,4**	**24,0**	**97,4**	**801,9**	**90,4**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Per il potenziamento delle strutture di radioterapia dei 15,5 milioni ripartiti sono stati ammessi a finanziamento 28 interventi, per un importo a carico dello Stato di 13,7 milioni, pari all'88,2 per cento delle disponibilità.

Per le strutture sanitarie alternative agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari al 31 dicembre 2019 erano stati sottoscritti i decreti delle regioni: Piemonte, Lombardia-Valle D'Aosta, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana-Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo-Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Del "Programma di investimento per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani" nell'esercizio sono state erogate alle regioni risorse per un totale di 0,2 milioni (dei 314,7 in perenzione), riassegnate in bilancio in conto competenza nell'anno 2019.

Migliore il grado di realizzazione del programma nazionale per la creazione di strutture residenziali di cure palliative (*hospice*) (legge 39/2009) in tutte le regioni, con una disponibilità finanziaria pari a circa 206 milioni. Al 31 dicembre 2019, si registra un utilizzo non omogeneo dei finanziamenti previsti. A fronte di impegni totali per 206,5 milioni, l'erogazione dei finanziamenti al 31/12/2019 era di 194,4 milioni, il 94,1, con residui passivi perenti per 10,8 milioni. Si tratta in prevalenza di finanziamenti destinati alle regioni in Piano di rientro (Abruzzo 1,1 milioni, Lazio 1,6 Campania 3,2 Calabria 1,9 Sicilia 0,9), a cui si aggiungono 1,4 milioni al Piemonte e 0,5 milioni alla Toscana).

Ancora in corso di valutazione i progetti per la riqualificazione e l'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna, con particolare riferimento all'acquisizione di apparecchiature dotate di tecnologia robotica o rotazionale a cui il d.l. 243/2016 riservata una quota pari a 100 milioni delle somme per gli Accordi di programma. La delibera CIPE 32/2018 ha assegnato gli importi alle regioni. Al 31 dicembre 2019, le regioni interessate hanno presentato tutte i loro progetti.

Le risorse assegnate per il programma libera professione intramuraria erano pari a 826,1 milioni ripartiti tra le regioni nel 2001 e per i quali sono stati ammessi a finanziamento 437 interventi per un importo a carico dello Stato di 768,4 pari al 93 per cento delle risorse assegnate. La legge 120/2007 al fine di stimolare le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano all'adozione di iniziative di tipo edilizio per garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, ha stabilito la revoca dei finanziamenti per gli interventi per i quali non si abbia conseguito il collaudo entro il termine del 31 dicembre 2014. Di recente anche tenendo conto delle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti nella Deliberazione 9 marzo 2018, n. 4/2018/G nella quale si auspicava *"che il legislatore [potesse] introdurre una norma per rimuovere tale limite, almeno per gli interventi iniziati, per i quali erano stati erogati finanziamenti e non sono ancora stati conclusi",* si è disposta la proroga del limite al 31 dicembre 2021 per le opere che risultino iniziate e non collaudate al 31 dicembre 2014.

APPENDICE 1 – IL NUOVO PATTO DELLA SALUTE 2019-2022 (INTESA DICEMBRE 2019)

In questa appendice si riassumono i principali contenuti del Patto della salute sottoscritto lo scorso dicembre tra Stato e Regioni. Un documento definito prima della crisi sanitaria che nella fase di attuazione non potrà che raccordarsi con le necessità emerse nel corso dell'emergenza da Covid-19.

Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale (scheda 1)

Sul fronte delle risorse destinate al finanziamento, le regioni e lo Stato riconfermano per il triennio 2019-21 gli importi previsto nella legge di bilancio per il 2019 (114,5 miliardi per il 2019, 116,5 per il 2020 e 117,9 per il 2021. Concordano, inoltre, sull'operare il riparto delle somme vincolate in base a quello utilizzato per la quota indistinta, ferma restando la possibilità per il Ministero della salute di individuare progetti mirati sui quali richiedere una specifica rendicontazione.

Garanzia dei LEA (scheda 2)

Tra gli elementi più significativi del Nuovo Patto vanno ricordate innanzitutto le misure poste a rafforzamento della qualità dei LEA e la previsione, in caso di criticità, di un percorso per molti versi simile a quello dei Piani di rientro attualmente previsti in presenza di squilibri economico-finanziari. Contestualmente viene rafforzato il Comitato LEA, di cui si prevede l'aggiornamento della composizione, regole di funzionamento e strumenti a disposizione.

Tali misure si inseriscono in un contesto che vede, dal 2020, l'entrata in vigore del Nuovo Sistema di Garanzia: la sua applicazione, in via sperimentale, ai dati relativi al 2016 aveva individuato numerose criticità, solo in parte superate nel 2018, non soltanto nelle regioni in Piano ma, relativamente ad alcune aree di intervento, anche nelle regioni del Centro-Nord.

Secondo il Patto, qualora dal monitoraggio, da effettuarsi entro il 31 maggio nell'anno successivo a quello di riferimento, pur in presenza di valori "sufficienti" nei tre macro-livelli, emergano carenze rilevanti, esse sono segnalate dal Comitato Lea, che impegna le regioni ad intervenire. Ove si rilevino gravi criticità in almeno due macro-livelli, il Comitato invita la regione a presentare, entro 30 giorni, un piano che riporti gli interventi da porre in essere in un arco temporale coerente con la complessità dei problemi da risolvere e sostenibile dal punto di vista economico del Sistema sanitario regionale. Il piano, denominato "Intervento di potenziamento dei Lea", è valutato nei successivi 30 giorni dal Comitato in ordine alla coerenza degli interventi proposti, ai modi e ai tempi previsti. In caso di mancata presentazione o di non adeguatezza, il Ministro della salute, previa diffida ad adempiere alla regione entro i successivi 15 giorni e ove persista l'inadempimento, provvede entro i successivi 30 giorni a predisporre un piano e a sottoporlo all'approvazione del Comitato, il quale si pronuncia entro il termine massimo del successivo 30 settembre.

Gli obiettivi di miglioramento si intendono ottenuti con il raggiungimento, alle scadenze previste, degli intervalli di garanzia previsti dal NSG negli ambiti di criticità. La valutazione positiva comporta il riconoscimento di adempimento con impegno a realizzare le attività previste dal piano, mentre la loro mancata realizzazione nei tempi e nelle modalità previste comporta una valutazione di inadempienza.

Qualora in tutti e tre i macro-livelli non sia raggiunta una valutazione "sufficiente", la regione è tenuta alla elaborazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e operano tutte le norme vigenti in materia di piani di rientro, fermo restando che nelle regioni già in squilibrio economico-finanziario e sottoposte al piano di rientro il potenziamento dei LEA deve essere coordinato e coerente con lo stesso.

Al riguardo si richiamano le norme relative alla figura del Commissario *ad acta*, che dovrà costituire il "rimedio ultimo" dettato da circostanze eccezionali. Le procedure di nomina secondo il Patto dovranno essere riesaminate entro il prossimo mese di giugno, mentre entro marzo dovevano essere emanate le linee guida per la valutazione dei parametri ai fini della cessazione dei poteri commissariali e per la definizione dei criteri di uscita dai piani di rientro. Relativamente, infine, agli squilibri economico-finanziari, il Patto introduce un meccanismo di allerta nella procedura che porta all'avvio della predisposizione dei piani di rientro: ferma restando al 5 per cento la dimensione del disavanzo rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie ancorché coperto dalla regione (ovvero il livello inferiore al 5 per cento qualora gli automatismi fiscali o altre risorse di bilancio della regione non garantiscano con la quota libera la copertura integrale) che porta all'obbligo di presentazione del piano, qualora sia superata la soglia del 3 per cento si attiva appunto un meccanismo di allerta con le conseguenti prescrizioni, da definirsi con decreto dei Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, di concerto con la conferenza Stato Regioni.

Essenziale ai fini del sistema di valutazione è la piena copertura delle informazioni necessarie al calcolo degli indicatori, che le regioni sono tenute a trasmettere al NSIS. Per tale motivo si prevede che, dall'esercizio in corso, sia assegnato un valore progressivamente in riduzione agli indicatori del NSG in presenza di dati incompleti o qualitativamente inadeguati. Al fine poi di misurare l'impatto attuale e prospettico delle proposte di aggiornamento annuale dei LEA sul sistema sanitario, in termini di benefici, di costi emergenti e di costi evitati, si conviene di utilizzare le metodologie di *Health Technology Assessment* (HTA).

Nell'Intesa ci si sofferma sulle criticità legate alla lista d'attesa, convenendo sull'opportunità di implementare il Piano nazionale e di valutare la rimodulazione dei tetti di spesa al fine di renderli coerenti con gli adempimenti previsti dal PNGLA e le modalità di erogazione dell'offerta assistenziale basate sull'evoluzione delle conoscenze scientifiche. Si ribadisce inoltre la necessità di giungere al più presto alla fissazione delle tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale e di quella protesica.

Spese per il personale (scheda 3)

Il Patto interviene in materia di personale del SSN in termini di allentamento delle regole sui tetti di spesa, assunzioni, immissioni in ruolo e formazione, prevedendo al contempo una metodologia condivisa per la determinazione del fabbisogno.

Sul primo punto, si prevede per il triennio 2019-21 l'innalzamento della percentuale prevista dall'art 11, comma 1, del d.l. 35 del 2019, che fissa al 5 per cento dell'incremento registrato dal Fondo sanitario regionale l'aumento consentito per la spesa di personale rispetto a quella registrata nel 2018: tale percentuale è fissata al 10 per cento, con la possibilità di un aumento fino al 15 per cento a fronte di ulteriori necessità, che dovranno essere valutate congiuntamente dal Tavolo degli adempimenti e dal Comitato LEA, fermo restando il rispetto degli equilibri economico-finanziari. Le regioni interessate possono incrementare la spesa nei limiti della riduzione strutturale già sostenuta per servizi sanitari esternalizzati. I risparmi conseguiti sono rendicontati al Tavolo di monitoraggio.

Nel rispetto del tetto di spesa per il personale, per le regioni in equilibrio economico e che hanno garantito i LEA, al fine di perseguire la graduale perequazione del trattamento accessorio tra aziende ed enti del SSN e valorizzare le professionalità, si prevede la possibilità di destinare alla contrattazione integrativa risorse aggiuntive, nel limite del 2 per cento del monte salari regionale al netto degli oneri riflessi rilevato nell'anno 2018.

Numerose le misure previste per assicurare il *turn over* necessario per la continuità dei servizi. Si propone infatti di valutare il superamento, anche temporaneo, di quanto previsto dall'art 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, consentendo per il reclutamento del personale sanitario l'utilizzo delle graduatorie esistenti, risparmiando così i tempi e le spese connesse a nuove procedure concorsuali; ammettere gli specializzandi iscritti al terzo anno alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza e al contempo prorogare al 31 dicembre 2022 la possibilità di assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato gli specializzandi utilmente collocati in graduatoria; valorizzare il servizio maturato dagli specialisti nell'ambito della disciplina di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza per l'accesso alle procedure concorsuali in tutte le discipline corrispondenti alle specializzazioni possedute; consentire, fino al 2022, la permanenza in servizio, su base volontaria e per esigenze dell'azienda, fino ai 70 anni.

Per quanto riguarda la formazione, si prevede uno schema di accordo tipo da parte del Ministero della salute, al fine di uniformare le modalità di svolgimento della specialistica a tempo parziale e delle attività formative teoriche e pratiche previste dagli ordinamenti e regolamenti didattici universitari, nonché la revisione, in accordo con il Ministero dell'università e della ricerca, del sistema di formazione dei medici specialisti, valorizzandone il ruolo all'interno delle strutture sanitarie pubbliche facenti parte della rete formativa, con progressiva autonomia e responsabilità coerenti con il grado di conoscenze e competenze acquisito. Per quanto riguarda in particolare i medici di medicina generale, di cui si sottolinea il ruolo che essi sono chiamati a svolgere nella prevenzione e contrasto alle malattie croniche, si prevede la revisione dei corsi di formazione per assicurare un set minimo omogeneo di requisiti formativi qualitativi e quantitativi, necessari a garantire livelli di assistenza uniformi in tutto il territorio nazionale. Il Patto punta, inoltre, alla valorizzazione e allo sviluppo delle professioni sanitarie, nonché del servizio sociale tenendo conto dei livelli della formazione acquisita nell'ambito di quanto previsto nei CCNL di settore relativamente al conferimento degli incarichi professionali, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il Patto prevede, infine, che il Ministero della salute proponga la metodologia per la valutazione del fabbisogno del personale ospedaliero già approvata e testata con le regioni ed avvii il processo di valutazione del fabbisogno nei servizi assistenziali territoriali.

Mobilità sanitaria (scheda 4)

Relativamente alla mobilità, nel Patto si evidenziano situazioni di criticità sia nelle aree di confine che nei flussi interregionali, in particolare dal sud al nord del Paese, anche per carenze dell'offerta complessiva di prestazioni.

Si propone pertanto di elaborare un programma nazionale Governo-Regioni, al fine di valutare e migliorare i processi di mobilità nell'ottica di salvaguardare una mobilità "fisiologica" e recuperare, a tutela di un più equo e trasparente accesso alle cure, fenomeni di mobilità dovuti a carenze locali/regionali organizzative e/o di qualità e quantità di prestazioni; di istituire un gruppo di lavoro Ministeri/Regioni per la lettura del fenomeno, con l'obiettivo di definire un nuovo quadro nazionale di riferimento a sostegno degli accordi regionali rendendoli operativi e vincolanti; di elaborare e attuare specifici programmi regionali rivolti alle aree di confine, nonché ai flussi interregionali, con particolare riferimento al flusso sud/nord, per migliorare e sviluppare i servizi *in loco* al fine di evitare problemi di accesso; di rendere tali piani coerenti con gli obiettivi del Piano nazionale liste di attesa; di valutare la possibilità di specifici piani di sviluppo delle strutture pubbliche e private accreditate al fine di potenziare i servizi *in loco*; di valutare la compatibilità dei tetti vigenti in coerenza con i piani di recupero della mobilità, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario nazionale.

Governo e Regioni condividono l'esigenza di armonizzare i sistemi di controllo di appropriatezza degli erogatori accreditati. Si prevede pertanto l'istituzione di un gruppo di lavoro Ministeri/regioni con il compito di sviluppare un sistema di valutazione omogeneo sul territorio nazionale tramite indicatori oggettivi e misurabili, anche utilizzando i dati del Sistema Tessera Sanitaria. Le medesime procedure di controllo saranno applicate sia per i pazienti residenti che per quelli non residenti.

Enti vigilati (scheda 5)

Si prevede il riordino degli Enti Pubblici Vigilati dal Ministero della salute, ed in particolare AIFA, ISS e Agenas, al fine di superare la frammentazione operativa e la potenziale duplicazione di funzioni e compiti tra soggetti in numerose aree di attività.

Sarà valutata l'opportunità di accorpare le funzioni oggi frammentate tra più soggetti in un unico soggetto che opera in rete con i centri regionali, a cui affidare la *governance* complessiva dell'intero processo di HTA in coerenza e a supporto delle attività di competenza della Commissione LEA e delle politiche di innovazione.

***Governance* farmaceutica e dei dispositivi medici (scheda 6)**

È previsto lo sviluppo dei due documenti già elaborati dai gruppi di lavoro Ministeri/Regioni. Sarà adottata una codifica unica nazionale dei dispositivi medici, che costituirà la base per un inserimento dell'informazione relativa ai dispositivi impiantati nei flussi informativi correnti.

Investimenti (scheda 7)

Si evidenzia la necessità di procedere ad interventi infrastrutturali per complessivi 32 miliardi, cui si aggiungono circa 1,5 miliardi per l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature, e conseguentemente incrementare, in coerenza con le disponibilità di bilancio, le risorse a disposizione dell'edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge 67/1988.

Ai fini della velocizzazione degli interventi, si conviene sull'opportunità di supportare, tramite il Ministero della salute, le regioni che hanno spazi finanziari anche al fine di sostenere i Piani di recupero della mobilità passiva; di semplificare l'iter amministrativo e normativo per l'ammissione agli accordi di programma e l'ammissione al finanziamento; di valutare, in relazione esigenze straordinarie e/o alla situazione di emergenza di alcune aree soggette a calamità naturali, il superamento della legislazione ordinaria, per consentire interventi urgenti di edilizia sanitaria e per l'ammodernamento tecnologico.

Riorganizzazione cure primarie (scheda 8)

Il mutato contesto socio-epidemiologico, l'allungamento medio della durata della vita e il progressivo invecchiamento della popolazione richiedono una riorganizzazione dell'assistenza territoriale che promuova, attraverso modelli organizzativi integrati, attività di prevenzione e promozione della salute e percorsi di presa in carico della cronicità. Ciò comporta un investimento prioritario sull'assistenza sociosanitaria e sanitaria domiciliare, nonché su quella semiresidenziale e residenziale in particolare per i soggetti non autosufficienti, promuovendo inoltre nell'ambito LEA i trattamenti riabilitativi.

Per quanto riguarda l'assistenza territoriale, si punta a definire indirizzi e parametri di riferimento per promuovere una maggiore omogeneità e accessibilità dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria,

garantendo l'integrazione con i servizi socioassistenziali. A tal fine si conviene di definire linee di indirizzo per l'adozione di parametri di riferimento, anche considerando le diverse esperienze regionali in corso, con l'obiettivo di favorire: l'effettiva continuità assistenziale; il completamento del processo di riordino della medicina generale e della pediatria di libera scelta, nonché l'integrazione con la specialistica ambulatoriale convenzionata interna e con tutte le figure professionali; specifiche politiche attive di promozione e tutela della salute con particolare attenzione all'infanzia e all'adolescenza, alle persone con disturbo mentale, al sostegno dell'autonomia delle persone con disabilità e non autosufficienza. Si punta a potenziare politiche a favore dell'area materno-infantile, delle patologie croniche, delle dipendenze patologiche, dei disturbi del comportamento alimentare, delle cure palliative e della terapia del dolore; la valorizzazione delle professioni sanitarie e dei farmacisti.

Per consentire un effettivo monitoraggio di tale livello di assistenza, si richiede l'implementazione e integrazione dei flussi informativi.

Fondi sanitari integrativi (scheda 9)

Per l'ammodernamento e la revisione della normativa sui fondi sanitari e sugli altri enti e fondi aventi finalità assistenziali è previsto un gruppo di lavoro Ministeri/regioni che elabori un progetto di riforma. Esso dovrà tutelare l'appropriatezza dell'offerta assistenziale in coerenza con la normativa nazionale, favorire la trasparenza del settore e potenziare il sistema di vigilanza. Sarà inoltre effettuata un'analisi degli oneri a carico della finanza pubblica.

Modelli previsionali a supporto della programmazione (scheda 10)

Si punta alla realizzazione di strumenti informativi e modelli previsionali che - anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie ICT, dell'infrastruttura tecnologica di analisi dei dati del Sistema Tessera Sanitaria, nonché dei flussi informativi non sanitari gestiti da altre amministrazioni pubbliche - delineino i principali trend in atto e l'evoluzione della salute della popolazione. Ciò allo scopo di offrire un supporto alle scelte di programmazione sanitaria e distribuzione delle risorse, rendendole maggiormente coerenti con gli scenari evolutivi di medio-lungo periodo e tutelando la sostenibilità del sistema.

Si intende definire una normativa che abiliti il Ministero della salute, le regioni, le aziende ed enti sanitari alla raccolta, interconnessione ed elaborazione dei dati, su base individuale, relativi alla salute degli assistiti per finalità previsionali, di programmazione, e per la gestione condivisa dell'assistenza sanitaria all'interno di reti di professionisti, strutture sanitarie e per lo sviluppo della medicina di iniziativa.

Ricerca (scheda 11)

Nel campo della ricerca, gli obiettivi sono individuati nel rafforzamento del ruolo di coordinamento interregionale e del Ministero per favorire l'armonizzazione delle reti assistenziali e scientifiche; in una più rapida attribuzione delle risorse, con riferimento in particolare alla ricerca finalizzata; nella trasferibilità degli interventi.

Ci si propone inoltre di valutare le nuove norme sul personale di ricerca, nonché l'eventuale aggiornamento della vigente normativa sugli IRCCS per tener conto dell'evoluzione scientifica e tecnologica.

Prevenzione (scheda 12)

Governo e regioni convengono sull'importanza degli investimenti in promozione della salute e prevenzione, quali elementi chiave per lo sviluppo della società e la tutela della salute; favoriscono l'integrazione delle politiche sanitarie e il raccordo funzionale tra Piano Nazionale Prevenzione e Piano Nazionale Cronicità; confermano i principi della "Salute in tutte le politiche" e quelli oggetto dell'Agenda 2030; si impegnano a rafforzare una visione di salute pubblica in un'ottica "*One Health*", che si basa sulla progettazione e attuazione di programmi, politiche, legislazione e ricerca, in cui più settori comunicano e collaborano per ottenere migliori risultati di salute pubblica.

In particolare, si sottolinea l'importanza di contrastare la presenza di inquinanti emergenti non normati e definire valori soglia; di ampliare le fasce di età interessate allo screening mammografico; di dare piena attuazione al Piano nazionale di contrasto dell'antimicrobico-resistenza (PNCAR) 2017-2020 e a procedere al suo aggiornamento sulla base dei risultati conseguiti nel 2020; di dare piena alla realizzazione del Piano nazionale per l'eliminazione del morbillo e della rosolia, per il conseguimento degli obiettivi di eradicazione; di consolidare il contrasto alle malattie croniche non trasmissibili attraverso promozione della salute, diagnosi precoce e presa in carica, secondo un approccio integrato tra prevenzione e cura; di ricomprendere nel Piano coordinato nazionale dei controlli (in corso di elaborazione il PCNC 2020-2024) tutti i piani specifici in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria.

Si intende infine rafforzare l'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro prevedendo uno standard di dotazione del personale (medici, tecnici della prevenzione, chimici, ingegneri, ecc.).

Revisione della disciplina dei ticket e delle esenzioni (art 13)

Si prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro Ministeri/regioni/enti vigilati per elaborare una proposta di revisione della disciplina di partecipazione alla spesa da parte dei cittadini, prevedendo una graduazione dei ticket in base al costo della prestazione e al reddito familiare equivalente. Ciò, allo scopo di ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi sanitari garantendo l'inclusività del SSN.

Strumenti di accesso partecipato e personalizzato del cittadino ai servizi sanitari (scheda 14)

Il contenuto di questa scheda è, in certo modo, collegato a quanto previsto alla numero 10. Si prevede di incrementare l'utilizzazione dei dati ottenuti nelle attività istituzionali, la dotazione delle strutture regionali e assistenziali di sistemi di gestione dei rapporti con i cittadini, lo sviluppo di strumenti per l'accesso degli utenti ai servizi erogati telematicamente (compreso un più esteso utilizzo fascicolo elettronico). Si tratta di passi ritenuti funzionali a migliorare l'erogazione dei servizi, la comunicazione e la trasparenza sull'efficienza dei percorsi clinici e amministrativi, l'equità nell'accesso ai servizi.

Revisione del d.m. 70/2015 sugli standard ospedalieri (scheda 15)

Si conviene sulla necessità di revisione del decreto 70 del 2015 che definisce gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, aggiornandone i contenuti sulla base delle evidenze e delle criticità di implementazione individuate dalle diverse regioni, nonché integrandolo con indirizzi specifici per alcune tipologie di ambiti assistenziali e prevedendo specifiche deroghe per le regioni più piccole.

APPENDICE 2- I PROGETTI IN CAMPO SANITARIO IN CORSO DI REALIZZAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019

Superata l'emergenza un contributo importante al rilancio del Paese deriverà dal riavvio in tempi rapidi di interventi infrastrutturali in grado, specie nel caso della sanità, di rimuovere quelle carenze già note da tempo e messe in evidenza dalla crisi attuale. Rapidità delle realizzazioni e selezione delle opere dovranno essere applicate, innanzitutto, ai progetti che erano già in corso di realizzazione, sui quali agire per accelerarne l'esecuzione, per rimuovere eventuali ostacoli o per rivederne le ragioni. Di qui l'interesse per un primo censimento delle opere in corso.

A tal fine potrà essere utile la banca dati MOP, cui è affidato il monitoraggio dei progetti predisposti dalle amministrazioni per propria iniziativa e/o in collaborazione con i privati. Come già messo in rilievo lo scorso anno, la banca dati non risponde ancora appieno a tali necessità informative. Vi sono ancora lacune che ne limitano l'utilizzo: non sempre, nonostante le prescrizioni, vengono aggiornati lo stato di esecuzione del progetto, la tempistica prevista, il costo sostenuto, i pagamenti effettuati. Un aggiornamento che a volte viene percepito, a torto, come un inutile adempimento, mentre rappresenta uno strumento indispensabile per la programmazione del territorio, oltre che per una valutazione delle risorse necessarie.

Nonostante tali limiti si è ritenuto di inserire in questa parte del Rapporto un primo quadro dei progetti ancora in corso al 31 dicembre 2019. Come si vedrà in seguito, alcuni di questi progetti sono già sostanzialmente completi e il permanere tra quelli attivi è legato al completamento di fasi finali di rendicontazione o di collaudo. Proprio per migliorare la leggibilità dei dati si sono in parte completati, con una ricerca ad hoc, i dati di quei progetti per cui non si aveva alcuna indicazione della fase in corso. Ciò riduce ma non annulla naturalmente i limiti informativi della base dati: non è stato possibile verificare la correttezza delle fasi come indicate nella banca dati e quindi l'esame può risentire, sotto questo aspetto di eventuali difetti nell'aggiornamento.

Al 31 dicembre 2019 risultano in corso di attuazione circa 3600[1] opere in campo sociosanitario, per un finanziamento complessivo di 13,8 miliardi. Il 12,6 per cento dei progetti appartiene a Regioni ed Enti locali (l'11,2 per cento in termini di finanziamento), poco meno del 79 per cento a Enti sanitari e assistenziali (72,1 per cento in termini di finanziamento), il 5,6 per cento a Università ricerca e istruzione (4,6 per cento come finanziamenti), mentre limitato è il ruolo di società partecipate locali e di altri enti e istituzioni pubbliche.

TAVOLA A2.1

OPERE E FINANZIAMENTI PER SOGGETTO ATTUATORE E CATEGORIA DI INTERVENTO

	VALORI ASSOLUTI		COMPOSIZIONE %	
	NUMERO	FINANZIAMENTO	NUMERO	FINANZIAMENTO
regioni ed enti locali	449	1.546	12,6	11,2
enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	12	22	0,3	0,2
enti sanitari e assistenziali	2.819	9.930	78,9	72,1
società partecipate locali	62	1.606	1,7	11,7
università ricerca e istruzione	200	640	5,6	4,6
altro	32	35	0,9	0,3
Totale complessivo	3.574	13.778	100,0	100,0
strutture ospedaliere	2.146	12.155	60,0	88,2
altre strutture sanitarie	613	788	17,2	5,7
altri presidi sanitari territoriali	434	465	12,1	3,4
residenze sanitarie assistenziali	334	328	9,3	2,4
altre strutture per l'igiene la profilassi e la tutela della salute	47	42	1,3	0,3
Totale complessivo	3.574	13.778	100,0	100,0

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati MOP

[1] L'analisi riguarda una platea di opere pubbliche più ristretta rispetto all'universo monitorato ai sensi del d.lgs. 229 del 2011 ricondotto al sottosettore sanitario. Le iniziative identificate dal codice unico di progetto (CUP) prese in esame sono 3574 e rispondono ai seguenti criteri generali di selezione: CUP risultanti attivi al 2019, vale a dire riferiti ad opere in corso di realizzazione; CUP con finanziamento valorizzato e superiore a 1000 euro.
L'analisi è stata condotta monitorando i singoli progetti ed è stato necessario effettuare una attività di aggregazione a livello di CUP delle informazioni elementari presenti in banca dati BDAP-MOP a livello di codice locale progetto. Tale attività ha comportato l'esclusione delle opere per le quali le informazioni presenti non rispettano criteri di coerenza o di sufficiente affidabilità. I dati delle opere pubbliche sono stati estratti dalla sezione della BDAP dedicata al monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) al febbraio 2020. Nelle tavole del riquadro gli importi relativi al finanziamento e pagamento delle opere sono indicati in euro, così come le classi di finanziamento.

La lettura dei dati per categoria all'interno del sottosettore sanitario restituisce una forte concentrazione delle opere nelle strutture ospedaliere (60 per cento in termini di numerosità e 88,2 per cento in termini di risorse assegnate): si tratta in prevalenza di costruzioni di nuove strutture, padiglioni o ampliamenti. Di rilievo sono, poi, quelle che sono classificate quali "Altre strutture sanitarie" (il 17,2 per cento dei progetti totali, pari al 5,7 dei finanziamenti): sono interventi di ristrutturazione, riqualificazione e adeguamento a norme di strutture preesistenti. Seguono gli interventi per gli Altri presidi sanitari territoriali, progetti per poliambulatori, strutture accessorie di Asl, di distretti sanitari o di Presidi sanitari: sono il 12,1 per cento dei progetti ma solo il 3,4 per cento del finanziamento. Sono infine 334, il 9,3 per cento del totale i progetti che riguardano residenze sanitarie assistenziali con finanziamenti di poco superiori ai 328 milioni, principalmente residenze e strutture socioassistenziali per anziani e non autosufficienti. Solo 47, infine, i progetti di altre strutture per l'igiene, la profilassi e la tutela della salute, che si traducono in lavori di messa in sicurezza, ristrutturazione e adeguamento dal punto di vista igienico sanitario di laboratori presso istituti scolastici impianti sportivi e associazioni.

TAVOLA A2.2

NUMERO OPERE PER CLASSI DI IMPORTO E ANNO CUP

Classi di importo finanziamento	ALTRE STRUTTURE PER L'IGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo	ALTRE STRUTTURE PER L'IGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo
>= 1000<100,000	15	161	120	100	379	775	31,9	26,3	27,6	29,9	17,7	21,7
>=100.000 <500.000	19	208	123	114	585	1.049	40,4	33,9	28,3	34,1	27,3	29,4
>= 500.000<1.000.000	6	92	73	39	318	528	12,8	15,0	16,8	11,7	14,8	14,8
>=1.000.000<10.000.000	7	135	115	79	704	1.040	14,9	22,0	26,5	23,7	32,8	29,1
>=10.000.000<50.000.000		17	3	2	113	135		2,8	0,7	0,6	5,3	3,8
>=50.000.000					47	47					2,2	1,3
Totale complessivo	47	613	434	334	2.146	3.574	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Classi anni CUP	ALTRE STRUTTURE PER LIGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo	ALTRE STRUTTURE PER LIGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo
ante 2000				2	5	7	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2	0,2
dal 2000 al 2005		13	20	11	120	164	0,0	2,1	4,6	3,3	5,6	4,6
dal 2006 al 2011	14	106	100	70	401	691	29,8	17,3	23,0	21,0	18,7	19,3
dal 2012 al 2013	6	76	53	28	206	369	12,8	12,4	12,2	8,4	9,6	10,3
dal 2014 al 2015	7	121	80	59	382	649	14,9	19,7	18,4	17,7	17,8	18,2
dal 2016 al 2018	12	239	157	126	853	1.387	25,5	39,0	36,2	37,7	39,7	38,8
dal 2019	8	58	24	38	179	307	17,0	9,5	5,5	11,4	8,3	8,6
Totale complessivo	47	613	434	334	2.146	3.574	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA A2.3

NUMERO OPERE E FINANZIAMENTI PER AREA TERRITORIALE E CATEGORIA DI INTERVENTO

	numero progetti						composizione %					
	ALTRE STRUTTURE PER L'IGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo	ALTRE STRUTTURE PER L'IGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo
Centro	3	109	90	39	361	602	6,4	17,8	20,7	11,7	16,8	16,8
Isole	8	55	47	22	197	329	17,0	9,0	10,8	6,6	9,2	9,2
Nord est	7	159	66	146	562	940	14,9	25,9	15,2	43,7	26,2	26,3
Nord ovest	11	99	82	72	594	858	23,4	16,2	18,9	21,6	27,7	24,0
Sud	18	191	149	55	432	845	38,3	31,2	34,3	16,5	20,1	23,6
Totale complessivo	47	613	434	334	2.146	3.574	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	finanziamenti						composizione %					
	ALTRE STRUTTURE PER L'IGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo	ALTRE STRUTTURE PER L'IGIENE LA PROFILASSI E LA TUTELA DELLA SALUTE	ALTRE STRUTTURE SANITARIE	ALTRI PRESIDI SANITARI TERRITORIALI	RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI	STRUTTURE OSPEDALIERE	Totale complessivo
Centro	7,5	113,6	80,4	59,4	1.796,6	2.057,6	17,8	14,4	17,3	18,1	14,8	14,9
Isole	8,7	33,5	45,7	25,7	1.744,9	1.858,4	20,5	4,3	9,8	7,8	14,4	13,5
Nord est	4,3	265,1	61,2	134,4	2.732,8	3.197,7	10,0	33,7	13,2	41,0	22,5	23,2
Nord ovest	1,3	154,2	114,6	66,1	3.766,1	4.102,2	3,0	19,6	24,6	20,1	31,0	29,8
Sud	20,6	221,2	163,3	42,4	2.114,7	2.562,2	48,6	28,1	35,1	12,9	17,4	18,6
Totale complessivo	42,3	787,5	465,1	328,0	12.155,1	13.778,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Oltre un terzo dei progetti è di importo superiore al milione di euro (quota che cresce ad oltre il 40 per cento nel caso delle strutture ospedaliere). Sono solo 182 quelle superiori ai 10 milioni, in prevalenza riferite a strutture di ricovero. Il 22 per cento del totale dei progetti si può definire marginale, al di sotto dei 100 mila euro. Guardando ai finanziamenti la distribuzione è molto più concentrata: i progetti superiori a 10 milioni rappresentano oltre il 70 per cento del totale. Ai progetti marginali va solo lo 0,2 per cento del totale.

Il 47,4 per cento delle iniziative (a cui corrisponde poco più del 20 per cento dei finanziamenti) è stato avviato negli ultimi 4 anni. I progetti avviati tra il 2006 e il 2011 rappresentano il 19,3 per cento del totale e poco meno del 34 per cento dei finanziamenti.

Sul fronte dello stato di avanzamento dei lavori la banca dati, come si diceva, presenta ancora significative lacune non tanto nell'aggiornamento della fase in corso di esecuzione, ma soprattutto sul fronte dei pagamenti. Nonostante un puntuale lavoro di verifica svolto opera per opera, specie per quelle avviate prima del 2005 che ha permesso di colmare le più evidenti carenze, rimane non specificato lo stato di attuazione di 198 unità, il 5,5 per cento dei progetti che tuttavia rappresenta solo il 2,3 dei finanziamenti.

Al netto di tale limitata quota i progetti si distribuiscono pressocché omogeneamente: il 32,4 per cento sono in attesa di collaudo, hanno definito l'intervento o sono già operativi. Solo di poco inferiore la quota di quelli in corso di esecuzione (il 31,5 per cento) a cui vanno il 33,2 per cento dei finanziamenti.

Completa il quadro l'insieme dei CUP per i quali è ancora in corso lo studio di fattibilità o la progettazione è in corso (progettazione o preliminare, o definitiva o esecutiva) senza che si siano ancora avviati i lavori.

Guardando ai progetti in corso sia per anno di avvio e che per stadio raggiunto nella esecuzione, si osserva come nel complesso è alto il livello di realizzazione complessivo dei progetti avviati prima del 2005 (oltre il 63 per cento è concluso o in attesa del collaudo per oltre il 70 per cento degli investimenti previsti): di quelli attivati tra il 2006 e il 2013 l'86 per cento dei progetti e il 63 dei finanziamenti è relativo a progetti in esecuzione. Molto più ridotta è la quota di quelli che hanno registrato progressi significativi tra quelli avviati negli ultimi 5 anni: solo il 36 per cento in numero e il 31 per cento in termini di finanziamento è in esecuzione; è stato concluso solo il 25 per cento dei progetti a cui corrisponde il 5 per cento dei finanziamenti.

TAVOLA A2.4

NUMERO OPERE E FINANZIAMENTI PER AREA TERRITORIALE E CLASSI DI FINANZIAMENTO

	Centro		Isole		Nord est		Nord ovest		Sud		Totale	
	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	
>= 1000<100,000	118	4,9	42	2,3	193	9,2	162	7,0	260	10,5	775	
>=100.000 <500.000	199	51,6	101	25,7	300	76,9	240	62,4	209	54,0	1.049	
>= 500.000<1.000.000	94	67,4	57	41,5	124	88,1	110	79,0	143	102,8	528	
>=1.000.000<10.000.000	169	448,2	110	284,2	270	792,8	291	875,7	200	625,7	1.040	
>=10.000.000<50.000.000	13	294,3	12	316,3	43	937,6	43	879,4	24	469,9	135	
>=50.000.000	9	1.191,2	7	1.188,3	10	1.293,1	12	2.198,7	9	1.299,3	47	
Totale complessivo	602	2.057,6	329	1.858,4	940	3.197,7	858	4.102,2	845	2.562,2	3.574	

	Centro		Isole		Nord est		Nord ovest		Sud		Totale	
	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	
>= 1000<100,000	19,6	0,2	12,8	0,1	20,5	0,3	18,9	0,2	30,8	0,4	21,7	
>=100.000 <500.000	33,1	2,5	30,7	1,4	31,9	2,4	28,0	1,5	24,7	2,1	29,4	
>= 500.000<1.000.000	15,6	3,3	17,3	2,2	13,2	2,8	12,8	1,9	16,9	4,0	14,8	
>=1.000.000<10.000.000	28,1	21,8	33,4	15,3	28,7	24,8	33,9	21,3	23,7	24,4	29,1	
>=10.000.000<50.000.000	2,2	14,3	3,6	17,0	4,6	29,3	5,0	21,4	2,8	18,3	3,8	
>=50.000.000	1,5	57,9	2,1	63,9	1,1	40,4	1,4	53,6	1,1	50,7	1,3	
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

	Centro		Isole		Nord est		Nord ovest		Sud		Totale	
	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	finanziamento	numero	
>= 1000<100,000	15,2	14,4	5,4	6,9	24,9	27,1	20,9	20,7	33,5	30,9	100,0	
>=100.000 <500.000	19,0	19,1	9,6	9,5	28,6	28,4	22,9	23,1	19,9	19,9	100,0	
>= 500.000<1.000.000	17,8	17,8	10,8	11,0	23,5	23,3	20,8	20,9	27,1	27,1	100,0	
>=1.000.000<10.000.000	16,3	14,8	10,6	9,4	26,0	26,2	28,0	28,9	19,2	20,7	100,0	
>=10.000.000<50.000.000	9,6	10,2	8,9	10,9	31,9	32,4	31,9	30,4	17,8	16,2	100,0	
>=50.000.000	19,1	16,6	14,9	16,6	21,3	18,0	25,5	30,7	19,1	18,1	100,0	
Totale complessivo	16,8	14,9	9,2	13,5	26,3	23,2	24,0	29,8	23,6	18,6	100,0	

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La lettura dei dati per area territoriale evidenzia che, in termini di numerosità, le opere in corso sono per oltre il 50 per cento al Nord (il 24 per cento nel Nord ovest e il 26,3 per cento nel Nord Est) Ancora maggiore il peso di queste aree in termini di finanziamento (53 per cento). Sono il 24 per cento le iniziative al Sud ma per meno del 19 per cento dei finanziamenti. Superiore la quota delle risorse mobilitate nelle isole rispetto al peso in termini di progetti.

In tutte le aree si tratta prevalentemente di strutture ospedaliere. Nelle regioni del Sud in termini di numero di progetti tale quota si riduce al 51 per cento rispetto alla media complessiva del 60 per cento (e il finanziamento destinato rappresenta l'82,5 per cento del totale contro l'88,2 per cento medio complessivo). Il minor peso della componente ospedaliera è compensato in tali Regioni da un maggior rilievo per i progetti di ristrutturazione, riqualificazione e adeguamento di strutture esistenti, cui è destinato il 22,6 per cento dei progetti e l'8,6 per cento dei finanziamenti. Nel Nord est invece sono il 15,5 per cento del totale i progetti per residenze sanitarie (contro una media del 9,3 nazionale), cui sono destinati il 4,2 per cento dei finanziamenti (contro il 2,4 per cento medio).

Di rilievo le differenze tra aree in termini pro capite: sono quelle localizzate nelle isole a presentare l'importo medio pro capite maggiore (279,9 euro), solo di poco superiore agli importi del Nord. Inferiori alla media quelli delle regioni centrali e del Sud (rispettivamente, 171,2 e 183,6 euro)

L'esame per anno di attivazione e grado di realizzazione può fornire un primo quadro di quello che è il "patrimonio" progettuale su cui si potrebbe incidere per imprimere un impulso alla ripresa, oltre che per superare eventuali ritardi. Una condizione molto diversa tra aree territoriali.

TAVOLA A2.5

NUMERO OPERE E FINANZIAMENTI PER ANNO CUP, STADIO DEL PROGETTO, E AREA TERRITORIALE

	Centro		Isole		Nord-Est		Nord-Ovest		Sud		Totale	
	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.
Cup prima del 2006	28	536,3	23	834,5	40	628,2	41	1.208,9	39	150,2	171	3.358,1
Studio di fattibilità o Progettazione	2	11,7	3	13,1	3	6,9	2	5,2	1	1,1	12	99,8
In esecuzione	9	196,5	4	5,4	13	348,3	10	306,6	13	95,4	48	890,5
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	17	328,1	15	815,8	21	266,3	27	895,2	23	51,6	103	2.356,9
Cup dal 2006 al 2013	145	1.063,7	131	591,9	247	1.782,3	244	2.012,8	293	924,1	1.060	6.374,8
Studio di fattibilità o Progettazione	17	548,8	13	89,4	26	415,6	44	984,9	38	269,9	138	2.308,6
In esecuzione	48	259,8	42	207,9	93	1.044,8	70	612,3	68	359,6	321	2.484,5
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	74	251,5	71	272,9	104	280,6	119	398,5	160	247,4	528	1.450,8
Cup dal 2014	429	457,5	175	432,0	653	787,2	573	880,5	513	1.487,9	2.343	4.045,1
Studio di fattibilità o Progettazione	144	264,1	91	375,2	249	304,2	266	652,3	190	884,3	940	2.480,1
In esecuzione	172	136,1	42	37,2	243	359,9	156	157,1	145	510,8	758	1.201,2
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	94	36,3	36	14,0	123	65,8	114	29,6	161	46,5	528	192,2
Totale	602	2.057,6	329	1.858,4	940	3.197,7	858	4.102,2	845	2.562,2	3.574	13.778,0
Studio di fattibilità o Progettazione	163	824,5	107	477,8	278	726,7	312	1.642,4	229	1.155,2	1.090	4.888,5
In esecuzione	229	592,4	88	250,5	349	1.753,1	236	1.076,1	226	965,9	1.127	4.576,2
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	185	615,8	122	1.102,7	248	612,6	260	1.323,3	344	345,5	1.159	3.999,9
	Centro		Isole		Nord-Est		Nord-Ovest		Sud		Totale	
	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.	numero	finanz.
Cup prima del 2006	4,65	26,06	6,99	44,91	4,26	19,65	4,78	29,47	4,62	5,86	4,78	24,37
Studio di fattibilità o Progettazione	1,2	1,4	2,8	2,8	1,1	0,9	0,6	0,3	0,4	0,1	1,1	2,0
In esecuzione	3,9	33,2	4,5	2,1	3,7	19,9	4,2	28,5	5,8	9,9	4,3	19,5
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	9,2	53,3	12,3	74,0	8,5	43,5	10,4	67,6	6,7	14,9	8,9	58,9
Cup dal 2006 al 2013	24,09	51,70	39,82	31,85	26,28	55,74	28,44	49,07	34,67	36,07	29,66	46,27
Studio di fattibilità o Progettazione	10,4	66,6	12,1	18,7	9,4	57,2	14,1	60,0	16,6	23,4	12,7	47,2
In esecuzione	21,0	43,9	47,7	83,0	26,6	59,6	29,7	56,9	30,1	37,2	28,5	54,3
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	40,0	40,8	58,2	24,7	41,9	45,8	45,8	30,1	46,5	71,6	45,6	36,3
Cup dal 2014	71,26	22,24	53,19	23,25	69,47	24,62	66,78	21,46	60,71	58,07	65,56	29,36
Studio di fattibilità o Progettazione	88,3	32,0	85,0	78,5	89,6	41,9	85,3	39,7	83,0	76,5	86,2	50,7
In esecuzione	75,1	23,0	47,7	14,9	69,6	20,5	66,1	14,6	64,2	52,9	67,3	26,2
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	50,8	5,9	29,5	1,3	49,6	10,7	43,8	2,2	46,8	13,5	45,6	4,8
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Studio di fattibilità o Progettazione	27,1	40,1	32,5	25,7	29,6	22,7	36,4	40,0	27,1	45,1	30,5	35,5
In esecuzione	38,0	28,8	26,7	13,5	37,1	54,8	27,5	26,2	26,7	37,7	31,5	33,2
In attesa collaudo, chiusura funzionalità	30,7	29,9	37,1	59,3	26,4	19,2	30,3	32,3	40,7	13,5	32,4	29,0

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nelle Regioni del Nord-Ovest degli 858 progetti in corso, il 30 per cento sono in fase finale (collaudo, chiusura lavori, in attività) e rappresentano il 32,3 per cento del finanziamento complessivo dell'area. Sono soprattutto progetti attivati a partire dal 2006 (circa il 90 per cento), anche se quelli precedenti pur se in numero limitato pesano per circa il 68 per cento del finanziamento. Sono 236 (il 27,5 per cento) per circa 1,1 miliardi, i progetti in corso di realizzazione, attivati soprattutto nell'ultimo quinquennio (il 66,1 per cento) ma per importi ben inferiori alla media. In fase progettuale il restante 36,4

per cento dei progetti, per 1,6 miliardi di finanziamento (il 40 dell'importo complessivo dell'area): si tratta in prevalenza di iniziative avviate a partire dal 2014 (l'85,3 per cento) di dimensione limitata, a cui si aggiungono un ristretto numero di progetti individuati tra il 2006 e il 2014 a cui sono riferibili poco meno di un miliardo di finanziamenti. Nel complesso i progetti da completare o attivare mobiliterebbero oltre 2,7 miliardi di investimenti.

Simile la situazione delle regioni del Centro: dei 602 progetti in corso, il 30,7 per cento sono in fase finale (collaudo, chiusura lavori, in attività) e rappresentano il 30 per cento del finanziamento complessivo dell'area. Sono soprattutto progetti attivati a partire dal 2006 (circa il 91 per cento), anche se quelli precedenti pur se in numero limitato pesano per oltre il 50 per cento del finanziamento. Sono 229 (il 38 per cento) per circa 592 milioni, i progetti in corso di realizzazione, attivati soprattutto nell'ultimo quinquennio (il 75,1 per cento). Anche in questo caso per importi ben inferiori alla media. Più limitata la quota di quelli in fase progettuale (il 27,1 per cento), per 825 milioni di finanziamento (il 40 dell'importo complessivo dell'area). Si tratta in prevalenza di iniziative avviate a partire dal 2014 (l'88,3 per cento) di dimensione limitata, a cui si aggiungono 17 progetti individuati tra il 2006 e il 2013 per 550 miliardi di finanziamenti. Nel complesso i progetti da completare o attivare sono 392 per un finanziamento previsto di 1416 milioni.

Si differenzia la situazione delle regioni del Nord-est che sembra mostrare tempi di realizzo delle iniziative relativamente più rapidi. Anche in questa area, circa un terzo dei progetti è completato (il 26,4 per cento), ma ad esso è riferibile solo il 19,2 per cento del finanziamento complessivo. Sono 349 i progetti in corso di realizzazione per circa 1,8 miliardi di finanziamento. Si tratta per il 70 per cento di iniziative attivate dal 2014 (a cui corrispondono finanziamenti per 360 milioni), a cui si aggiungono 93 progetti per oltre 1 miliardo riconducibili a CUP attivati tra il 2006 e il 2014. È in fase progettuale il restante 30 per cento dei progetti, per 726 milioni di finanziamento. Si tratta in prevalenza di iniziative avviate a partire dal 2014 (il 90 per cento) per 305 milioni e 26 iniziative individuate nel periodo precedente a cui sono riferibili poco meno di 416 milioni di finanziamenti. Nel complesso i progetti da completare o attivare mobiliterebbero poco meno di 2,5 miliardi (213 euro pro capite contro i 169 euro nelle Regioni del Nord-Ovest).

Nelle regioni meridionali sono localizzati 845 progetti per un investimento di più di 2.560 milioni. Ciò che caratterizza le iniziative dell'area è il forte peso dei progetti completati (poco meno del 41 per cento del totale) a cui corrisponde tuttavia solo il 13,5 per cento del finanziamento. Sono per circa il 47 per cento progetti recenti, con un finanziamento in media inferiore ai 300 mila euro. Relativamente ravvicinata è anche la attivazione di quelli in corso di esecuzione: delle 226 iniziative oltre il 64 per cento, per circa il 53 per cento del finanziamento, hanno un CUP attivato a partire dal 2014. Infine, più che nelle altre aree sono di rilievo le iniziative avviate di recente: 190 progetti per un finanziamento di poco meno di 890 milioni. Un dato su cui incidono alcuni grandi progetti che stanno incontrando difficoltà nella fase di avvio (è il caso ad esempio del nuovo ospedale di Taranto). Superiore ai 2,1 miliardi il finanziamento relativo da interventi da completare o attivare.

Guardando infine all'area insulare, che come si è visto in precedenza presenta l'importo di finanziamento pro capite più elevato, va osservato come questo dipenda essenzialmente dai progetti giunti nella fase finale: degli 1,8 miliardi complessivi di progetti in corso, oltre 1,1 miliardi sono relativi a interventi giunti al termine e di cui circa il 75 per cento è riconducibile a CUP attivati prima del 2005. Sono 88 i progetti in corso per 250 milioni di finanziamento, per l'83 per cento attivati tra il 2006 e il 2013. Ancora nella fase progettuale interventi per 478 milioni. Sono 107 i CUP in corso nella fase iniziale per un investimento medio di 4,4 milioni. Dato che risente tuttavia del rilievo di tre misure per importi consistenti pari a 235 milioni. Al netto di tali progetti l'importo medio si dimezza. Nel complesso gli interventi da completare o in avvio prevedono finanziamenti per circa 728 milioni, un importo più contenuto rispetto alle altre aree.

APPENDICE 3 - I RISULTATI REGIONALI

TAVOLA A3.1

2019		TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE **DA CE**	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO senza coperture e senza ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture presunte contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA D'ESERCIZIO DA NSIS
		a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f=a+c+d+e**	**g**	**h**	**i=f+g+h**
010	PIEMONTE	8.673,6	-8.651,5	-8.671,9	-51,0	-30,0	-79,3	0,0	0,0	-79,3
020	VALLE D`AOSTA	253,6	-270,0	-274,8	-6,5	6,5	-21,1	-0,2	20,6	-0,7
030	LOMBARDIA	19.660,6	-19.373,7	-20.378,4	784,1	-60,4	5,9	0,0	0,0	5,9
041	P. A. BOLZANO	1.035,5	-1.306,5	-1.306,0	1,5	6,4	-262,5	293,1	0,0	30,6
042	P. A. TRENTO	1.061,9	-1.265,2	-1.263,3	-1,4	0,0	-202,8	24,3	178,4	-0,0
050	VENETO	9.637,0	-9.360,9	-9.790,1	143,1	21,9	12,0	0,0	0,0	12,0
060	FRIULI VG	2.491,5	-2.596,8	-2.646,0	4,7	11,5	-138,3	139,8	0,0	1,4
070	LIGURIA	3.338,4	-3.258,1	-3.322,3	-71,2	-3,6	-58,8	0,0	0,0	-58,8
080	EMILIA ROMAGNA	9.173,2	-9.310,6	-9.512,5	307,5	33,5	1,7	0,0	0,0	1,7
090	TOSCANA	7.563,7	-7.659,0	-7.734,0	139,5	6,9	-23,9	0,0	0,0	-23,9
100	UMBRIA	1.760,1	-1.768,6	-1.761,6	-5,5	7,2	0,1	0,0	0,0	0,1
110	MARCHE	3.006,7	-2.944,9	-2.957,3	-43,0	-5,8	0,5	0,0	0,0	0,5
120	LAZIO	11.330,7	-10.738,9	-11.008,2	-239,4	-27,5	55,5	0,0	91,1	146,6
130	ABRUZZO	2.597,7	-2.473,0	-2.526,8	-80,0	-4,1	-13,1	0,0	0,0	-13,1
140	MOLISE	595,5	-644,7	-734,6	20,2	-0,8	-119,8	0,0	13,6	-106,2
150	CAMPANIA	10.893,5	-9.828,4	-10.471,4	-318,1	-26,0	78,0	0,0	0,0	78,0
160	PUGLIA	7.719,5	-7.442,6	-7.554,7	-201,4	-2,4	-39,0	0,0	0,0	-39,0
170	BASILICATA	1.121,3	-1.052,8	-1.069,6	-53,3	-1,9	-3,4	0,0	0,0	-3,4
180	CALABRIA	3.694,6	-3.435,6	-3.525,4	-281,0	-4,9	-116,7	0,0	99,9	-16,8
190	SICILIA	9.575,7	-9.105,7	-9.319,3	-236,9	-18,6	0,9	0,0	0,0	0,9
200	SARDEGNA	3.279,3	-3.263,0	-3.370,3	-77,2	-4,3	-172,4	0,1	178,4	6,0
ITALIA		118.463,6	-115.750,4	-119.198,5	-265,3	-96,5	-1.096,7	457,1	582,1	-57,5

2018		TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE **DA CE**	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO senza coperture e senza ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture presunte contabilizzate nel CE	UTILE O PERDITA D'ESERCIZIO DA NSIS
		a	**b**	**c**	**d**	**e**	**f=a+c+d+e**	**g**	**h**	**i=f+g+h**
010	PIEMONTE	8.641,0	-8.492,9	-8.529,8	-88,6	-22,1	0,5	0,0	0,0	0,5
020	VALLE D`AOSTA	252,1	-268,9	-268,1	-7,0	2,2	-20,8	0,6	18,2	-2,0
030	LOMBARDIA	19.512,0	-19.061,9	-20.222,3	769,8	-53,5	6,0	0,0	0,0	6,0
041	P. A. BOLZANO	1.021,0	-1.282,2	-1.279,9	4,1	-12,9	-267,8	285,4	0,0	17,6
042	P. A. TRENTO	1.039,4	-1.221,3	-1.233,0	-8,5	3,6	-198,5	25,8	172,7	0,1
050	VENETO	9.432,6	-9.068,0	-9.584,4	159,0	14,8	22,0	0,0	0,0	22,0
060	FRIULI VG	2.479,4	-2.529,6	-2.579,1	5,6	8,5	-85,6	89,3	0,0	3,8
070	LIGURIA	3.292,1	-3.203,7	-3.287,1	-53,6	-3,0	-51,6	0,0	0,0	-51,6
080	EMILIA ROMAGNA	9.053,9	-9.149,0	-9.438,4	358,7	26,3	0,6	0,0	0,0	0,6
090	TOSCANA	7.469,4	-7.553,3	-7.639,4	146,1	6,4	-17,6	0,0	0,0	-17,6
100	UMBRIA	1.765,9	-1.745,9	-1.786,0	20,0	4,1	4,0	0,0	0,0	4,0
110	MARCHE	2.991,7	-2.938,8	-2.919,0	-67,2	-4,8	0,7	0,0	0,0	0,7
120	LAZIO	11.170,9	-10.626,2	-10.875,2	-270,9	-18,4	6,4	0,0	91,1	97,5
130	ABRUZZO	2.594,3	-2.448,5	-2.520,2	-71,2	-2,7	0,2	0,0	0,0	0,2
140	MOLISE	599,6	-636,2	-651,7	22,8	-0,3	-29,6	0,0	13,6	-16,0
150	CAMPANIA	10.801,0	-9.810,6	-10.449,7	-294,9	-20,2	36,2	0,0	0,0	36,2
160	PUGLIA	7.630,3	-7.368,0	-7.491,5	-181,9	-2,7	-45,8	0,0	0,0	-45,8
170	BASILICATA	1.121,1	-1.059,5	-1.080,5	-38,4	-0,2	2,0	0,0	0,0	2,0
180	CALABRIA	3.691,2	-3.469,2	-3.550,5	-318,2	-1,9	-179,5	0,0	100,4	-79,1
190	SICILIA	9.628,8	-9.097,1	-9.382,3	-235,0	-8,4	3,1	0,0	80,3	83,4
200	SARDEGNA	3.233,3	-3.228,3	-3.323,6	-82,3	-2,7	-175,2	-0,1	197,0	21,8
ITALIA		117.420,9	-114.259,1	-118.091,8	-231,4	-87,9	-990,2	401,1	673,3	84,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

TAVOLA A3.2

2019	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010 PIEMONTE	1.541,1	203,9	482,1	530,3	268,1	192,2	135,8	491,9	632,0	231,5	20,1	130,2	2.220,3	9,9	353,0	247,7	2.831,0	206,0	369,7	224,8	2,5	8.493,2
020 VALLE D`AOSTA	39,0	7,9	15,3	14,4	1,7	4,4	2,9	7,0	6,0	11,7	5,2	4,1	85,9	0,4	15,2	13,7	115,1	9,6	8,0	9,4	0,0	261,6
030 LOMBARDIA	2.656,9	309,1	872,9	1.349,6	1.092,1	82,5	258,9	2.429,5	2.257,7	651,2	38,4	211,8	3.941,9	20,7	672,9	445,5	5.081,0	386,9	895,4	387,6	2,9	18.964,6
041 PROV. AUTON. BOLZANO	198,6	25,3	65,3	41,9	10,7	0,1	35,5	26,5	96,2	14,2	0,3	9,4	492,9	3,0	82,0	52,4	630,4	22,4	43,1	41,1	0,1	1.261,2
042 PROV. AUTON. TRENTO	179,7	15,9	59,0	61,0	29,5	0,3	19,5	61,9	189,4	24,1	1,0	19,0	344,6	1,1	64,2	36,7	446,5	17,9	76,8	32,4	0,0	1.234,0
050 VENETO	1.568,4	222,4	556,1	479,4	353,7	29,1	97,8	556,0	887,4	458,6	11,1	128,3	2.229,1	7,3	372,1	204,9	2.813,3	135,6	594,2	225,9	2,2	9.119,5
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	504,3	85,1	134,8	155,4	51,8	15,7	42,7	63,0	162,7	65,2	5,5	22,7	745,5	3,9	148,4	64,2	962,1	35,7	144,5	72,2	0,3	2.523,6
070 LIGURIA	551,6	63,0	155,5	184,8	114,0	95,7	46,5	206,4	202,7	74,8	7,9	31,5	888,4	3,3	125,1	79,7	1.096,5	58,7	218,7	84,6	1,2	3.194,1
080 EMILIA ROMAGNA	1.516,2	209,4	522,0	447,7	232,4	1,6	91,1	624,8	904,1	363,5	12,4	79,2	2.528,2	15,6	370,2	208,2	3.122,1	143,3	495,9	281,3	11,3	9.058,2
090 TOSCANA	1.359,1	175,7	421,0	423,2	162,9	86,4	90,5	306,4	486,9	267,6	10,2	147,1	2.141,3	11,9	310,2	156,6	2.620,0	153,2	441,8	202,6	76,2	7.430,6
100 UMBRIA	357,1	42,7	99,4	120,3	25,7	9,5	38,7	44,4	104,0	33,4	1,2	15,4	535,2	1,9	66,8	30,5	634,5	37,8	117,6	50,1	0,7	1.732,5
110 MARCHE	584,7	52,6	169,9	203,7	56,3	83,0	44,9	113,2	185,7	81,4	2,5	27,5	822,2	2,3	129,3	68,1	1.021,9	55,7	113,3	76,9	0,2	2.873,3
120 LAZIO	1.689,5	144,2	610,0	808,8	530,8	226,3	246,9	1.377,6	816,0	349,5	23,3	67,6	2.244,5	9,6	205,7	190,7	2.650,5	184,6	573,9	205,0	52,7	10.557,2
130 ABRUZZO	496,4	68,3	153,9	190,4	46,9	69,2	35,3	129,8	119,7	76,4	8,1	23,8	632,3	1,8	80,1	45,1	759,3	54,4	123,7	59,8	8,4	2.423,9
140 MOLISE	106,9	14,0	46,0	40,1	39,8	16,0	10,7	72,9	32,9	17,6	1,3	2,1	144,4	0,1	14,6	8,4	167,5	14,3	34,1	13,8	7,8	637,8
150 CAMPANIA	1.650,6	191,7	645,1	781,6	772,5	305,5	205,2	861,2	300,2	320,1	29,7	62,0	2.280,3	11,1	208,9	168,4	2.668,8	159,2	469,5	220,6	24,6	9.667,9
160 PUGLIA	1.446,6	137,9	524,1	541,5	288,1	154,6	117,7	735,7	434,2	140,8	3,6	48,8	1.729,5	6,1	208,3	134,0	2.077,9	115,3	397,0	160,5	1,7	7.326,1
170 BASILICATA	190,8	25,2	78,8	74,2	36,7	38,6	30,6	12,4	37,9	24,5	0,7	4,3	297,3	1,9	45,4	22,3	367,0	21,8	56,6	29,6	0,5	1.030,1
180 CALABRIA	610,6	50,5	245,8	275,4	121,3	70,5	99,4	188,4	158,0	50,1	3,8	38,2	909,8	4,2	120,2	82,7	1.116,9	88,9	147,8	84,0	49,5	3.399,0
190 SICILIA	1.396,1	143,6	592,3	613,6	524,5	188,2	222,6	712,4	522,0	340,9	10,8	71,2	2.322,7	9,4	255,7	201,4	2.789,2	142,1	321,4	217,8	135,7	8.944,5
200 SARDEGNA	563,2	72,0	187,1	236,2	127,7	48,6	50,3	78,5	155,6	52,8	7,7	35,9	1.004,5	4,6	122,7	72,9	1.204,7	80,0	203,9	88,8	4,5	3.197,7
ITALIA	**19.207,6**	**2.260,7**	**6.636,4**	**7.573,5**	**4.887,3**	**1.718,0**	**1.923,1**	**9.099,8**	**8.691,3**	**3.650,0**	**204,6**	**1.180,1**	**28.541,0**	**130,2**	**3.971,0**	**2.534,1**	**35.176,3**	**2.123,5**	**5.846,9**	**2.768,6**	**383,0**	**113.330,8**

2018	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010 PIEMONTE	1.459,8	200,0	480,5	536,8	265,1	190,3	140,5	475,7	616,5	223,6	21,3	122,1	2.205,1	9,8	342,1	250,2	2.807,2	195,3	369,4	222,5	3,9	8.330,9
020 VALLE D`AOSTA	38,2	6,8	16,9	14,8	1,6	4,1	3,1	7,0	5,9	11,6	5,3	5,1	85,3	0,3	15,2	12,7	113,4	8,9	8,0	8,8	0,0	259,5
030 LOMBARDIA	2.611,9	304,6	868,6	1.316,9	1.092,1	88,4	249,0	2.282,1	2.219,6	647,2	39,1	187,3	3.906,4	20,3	667,0	438,0	5.031,7	413,5	892,6	383,9	3,4	18.631,8
041 PROV. AUTON. BOLZANO	187,0	26,0	62,7	40,3	9,0	0,1	34,4	26,3	92,8	33,4	0,6	9,4	488,9	2,7	84,1	52,1	627,8	22,2	43,0	40,2	0,1	1.255,2
042 PROV. AUTON. TRENTO	169,6	16,6	58,2	58,1	26,4	0,3	19,2	58,5	178,9	19,9	0,2	18,2	342,6	1,3	63,3	35,9	443,0	18,4	73,4	32,3	0,0	1.191,2
050 VENETO	1.475,6	197,5	556,0	482,8	334,7	29,9	98,7	544,0	856,4	415,4	13,3	138,1	2.187,0	8,0	363,5	205,3	2.763,8	139,2	555,3	211,4	13,6	8.825,8
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	478,5	79,6	132,6	159,4	52,3	15,4	42,3	66,2	150,5	55,8	6,2	18,7	747,0	3,7	145,5	58,7	954,9	38,0	134,7	70,4	0,3	2.456,0
070 LIGURIA	538,4	61,9	155,5	190,9	113,2	94,3	45,6	209,8	195,5	67,7	6,6	31,5	877,0	3,0	125,5	79,6	1.085,0	50,9	209,6	82,4	1,9	3.140,7
080 EMILIA ROMAGNA	1.545,6	207,7	520,9	459,7	217,2	1,7	90,7	623,8	882,5	347,6	10,4	76,0	2.455,1	14,9	363,9	205,9	3.039,8	134,3	491,8	232,6	12,1	8.894,4
090 TOSCANA	1.382,0	164,0	419,7	420,4	150,1	80,9	95,9	302,0	476,8	255,1	11,8	141,4	2.094,8	10,5	301,3	157,4	2.564,1	133,5	434,2	199,4	85,4	7.316,9
100 UMBRIA	353,4	40,3	96,9	122,2	23,8	9,3	38,4	40,7	100,0	35,3	1,1	14,0	529,5	2,0	66,7	30,4	628,6	38,8	116,1	47,9	0,4	1.707,1
110 MARCHE	589,0	52,1	171,1	206,5	56,4	82,0	43,2	114,8	178,3	76,8	1,3	25,7	830,2	2,6	126,3	65,9	1.025,1	57,8	111,9	76,3	0,1	2.868,3
120 LAZIO	1.679,1	134,0	608,5	811,6	511,7	217,9	252,8	1.281,2	762,1	464,4	20,2	65,5	2.235,0	9,4	201,3	187,5	2.633,3	170,8	562,7	206,4	63,4	10.445,5
130 ABRUZZO	479,1	69,7	155,6	202,7	45,9	67,5	34,8	129,4	112,0	72,6	6,5	22,2	634,5	1,7	80,7	45,4	762,3	53,3	120,5	60,4	2,3	2.396,8
140 MOLISE	102,9	12,5	47,1	39,7	39,1	13,7	10,5	73,2	31,5	16,4	0,9	2,1	149,2	0,1	16,1	8,5	173,9	13,5	31,1	14,5	7,1	629,6
150 CAMPANIA	1.683,5	192,5	651,8	767,8	766,7	304,6	196,1	845,6	303,5	319,7	27,0	60,6	2.247,3	9,3	204,7	170,5	2.631,7	157,6	464,8	225,6	43,4	9.642,6
160 PUGLIA	1.468,0	135,0	521,1	546,0	290,3	152,5	119,6	732,2	409,3	144,2	4,7	44,7	1.699,4	6,3	197,6	131,9	2.035,3	110,5	374,0	158,0	4,7	7.250,0
170 BASILICATA	197,3	21,8	79,3	78,2	36,5	38,8	29,7	12,0	37,1	24,9	0,7	4,2	300,0	1,8	46,4	22,1	370,3	23,4	54,2	29,2	0,4	1.037,9
180 CALABRIA	625,4	54,6	248,8	276,5	115,8	68,7	101,0	189,4	154,5	60,8	3,0	39,5	920,8	4,1	112,9	85,5	1.123,3	91,9	142,9	82,2	48,1	3.426,6
190 SICILIA	1.427,2	136,9	596,6	589,1	523,1	185,1	221,7	709,8	508,1	351,1	6,9	69,2	2.322,7	9,0	251,6	206,9	2.790,2	142,3	306,5	217,2	136,4	8.917,3
200 SARDEGNA	581,7	69,3	193,7	232,5	121,2	49,8	56,7	79,9	147,5	42,8	7,2	33,8	998,1	4,4	120,8	73,9	1.197,2	74,0	186,9	88,1	2,8	3.165,0
ITALIA	**19.073,1**	**2.183,4**	**6.642,3**	**7.552,7**	**4.792,3**	**1.695,4**	**1.923,7**	**8.803,6**	**8.419,4**	**3.686,1**	**194,3**	**1.129,4**	**28.255,8**	**125,4**	**3.896,4**	**2.524,3**	**34.801,9**	**2.088,0**	**5.683,7**	**2.689,7**	**429,7**	**111.788,8**

TAVOLA A3.3

2019	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010 PIEMONTE	8.212,3	0,0	95,1	6,0	7,5	28,1	25,9	35,8	119,7	13,8	0,0	129,5	8.673,6
020 VALLE D`AOSTA	229,9	1,1	0,7	0,0	0,1	2,5	0,8	1,5	8,2	0,4	0,0	8,2	253,4
030 LOMBARDIA	18.643,6	0,0	99,5	50,9	19,5	139,7	45,7	93,1	207,0	29,3	0,2	332,0	19.660,6
041 PROV. AUTON. BZ	1.223,0	22,9	0,9	0,0	1,1	14,5	0,3	15,5	20,4	4,7	0,0	25,4	1.328,6
042 PROV. AUTON. TN	992,6	19,7	0,0	0,0	6,5	6,9	0,3	3,2	21,8	3,6	0,0	31,6	1.086,3
050 VENETO	8.970,1	0,0	104,5	5,7	12,4	55,4	1,3	53,4	175,5	71,4	0,1	187,4	9.637,0
060 FRIULI V.G.	2.395,2	0,0	78,0	3,6	2,6	19,4	0,1	10,0	45,9	4,4	0,0	72,0	2.631,2
070 LIGURIA	3.127,8	0,1	39,3	8,9	1,4	13,4	0,8	29,3	44,1	14,8	0,0	58,6	3.338,4
080 EMILIA ROMAGNA	8.333,8	100,0	134,8	3,8	5,4	77,8	1,3	124,8	155,1	30,1	0,2	206,1	9.173,2
090 TOSCANA	7.070,4	14,5	42,4	9,5	7,4	35,4	5,6	65,1	128,4	42,3	0,2	142,6	7.563,7
100 UMBRIA	1.672,6	1,0	0,8	0,5	1,7	9,9	0,0	8,8	29,9	2,8	0,0	32,1	1.760,1
110 MARCHE	2.851,1	0,1	11,0	0,6	2,2	12,3	0,2	13,8	43,5	6,4	0,1	65,4	3.006,7
120 LAZIO	10.848,7	0,0	113,7	4,8	2,2	59,0	3,6	20,4	100,3	10,8	0,6	166,5	11.330,7
130 ABRUZZO	2.484,4	0,0	3,7	0,1	0,5	13,4	0,6	6,7	35,8	5,0	0,0	47,5	2.597,7
140 MOLISE	580,7	0,0	3,3	0,0	0,0	2,4	0,1	0,6	4,7	0,1	0,0	3,5	595,5
150 CAMPANIA	10.553,2	0,0	61,8	2,4	2,0	36,7	2,9	23,5	58,5	15,3	0,5	136,7	10.893,5
160 PUGLIA	7.439,9	0,0	76,7	0,6	1,2	16,2	2,8	17,5	51,6	10,7	0,5	101,8	7.719,5
170 BASILICATA	1.068,5	2,9	6,1	0,3	1,1	3,7	0,1	1,6	11,6	4,1	0,0	21,4	1.121,3
180 CALABRIA	3.585,8	0,0	34,8	0,5	0,4	6,5	0,2	8,8	24,1	2,1	0,0	31,3	3.694,6
190 SICILIA	9.140,7	0,0	177,2	0,2	1,7	31,7	3,3	36,6	42,3	6,5	0,5	134,9	9.575,7
200 SARDEGNA	3.009,1	9,2	158,1	0,2	0,9	8,8	0,8	6,1	25,6	5,1	0,0	55,4	3.279,4
ITALIA	112.433,4	171,6	1.242,3	98,5	77,9	593,7	96,7	576,2	1.354,0	283,8	2,9	1.989,8	118.920,7

2018	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010 PIEMONTE	8.157,2	0,0	112,4	14,4	6,5	30,2	25,9	36,4	116,7	13,2	0,1	127,8	8.641,0
020 VALLE D`AOSTA	228,8	1,0	1,1	0,0	0,2	2,1	0,6	1,3	8,0	0,3	0,0	9,2	252,7
030 LOMBARDIA	18.410,1	0,0	165,6	60,4	10,4	137,3	43,8	105,0	211,6	30,0	0,3	337,5	19.512,0
041 PROV. AUTON. BZ	1.201,3	21,8	0,1	0,0	1,3	14,7	0,3	16,5	20,6	4,4	0,0	25,4	1.306,4
042 PROV. AUTON. TN	969,5	19,7	1,6	0,0	6,0	6,3	0,3	4,2	21,7	4,5	0,0	31,5	1.065,3
050 VENETO	8.814,4	0,0	81,5	5,6	8,3	57,9	1,5	48,1	175,0	57,0	0,1	183,1	9.432,6
060 FRIULI V.G.	2.325,6	0,0	87,1	4,5	0,8	19,1	0,1	10,0	46,0	4,8	0,0	70,6	2.568,7
070 LIGURIA	3.090,9	0,1	31,9	8,2	2,2	12,7	0,7	29,4	43,5	14,9	0,0	57,6	3.292,1
080 EMILIA ROMAGNA	8.263,7	0,0	224,4	4,3	4,6	79,0	1,3	112,9	166,3	32,3	0,2	164,8	9.053,9
090 TOSCANA	6.983,9	0,0	43,8	6,6	9,3	34,2	6,6	63,4	134,5	37,8	0,5	149,0	7.469,4
100 UMBRIA	1.657,8	1,0	6,3	1,6	1,1	12,0	0,0	20,8	29,1	2,5	0,1	33,6	1.765,9
110 MARCHE	2.844,5	0,7	9,5	0,5	2,3	11,1	0,2	14,2	41,5	5,9	0,0	61,3	2.991,7
120 LAZIO	10.704,6	0,0	91,1	5,2	2,0	63,4	3,8	25,1	101,9	11,3	1,2	161,2	11.170,9
130 ABRUZZO	2.476,6	0,0	4,5	0,3	0,7	14,3	0,7	7,9	34,6	4,8	0,0	49,9	2.594,3
140 MOLISE	587,1	0,0	0,9	0,0	0,0	2,4	0,1	0,6	4,6	0,4	0,0	3,5	599,6
150 CAMPANIA	10.443,7	0,0	51,1	0,9	1,9	34,7	3,2	37,6	54,7	26,7	1,0	145,6	10.801,0
160 PUGLIA	7.354,5	0,0	75,7	0,7	0,7	16,2	3,4	15,0	50,6	13,6	1,8	98,2	7.630,3
170 BASILICATA	1.064,9	3,4	5,2	0,2	1,4	4,2	0,0	2,2	11,1	7,5	0,0	20,9	1.121,1
180 CALABRIA	3.570,4	0,0	40,4	0,5	0,2	7,5	0,2	10,3	23,2	2,1	0,0	36,4	3.691,2
190 SICILIA	9.220,5	0,0	128,1	0,9	1,5	31,8	3,4	38,0	42,6	7,0	1,8	153,2	9.628,8
200 SARDEGNA	3.002,0	6,8	119,2	0,3	1,5	10,2	0,3	7,7	25,6	4,5	0,0	55,1	3.233,3
ITALIA	111.372,0	54,5	1.281,5	115,0	62,8	601,4	96,5	606,7	1.363,2	285,6	7,2	1.975,5	117.822,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

TAVOLA A3.4

2019	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010 PIEMONTE	155,4	2,9	-40,4	100,7	80,7	20,0	8.671,9
020 VALLE D`AOSTA	8,2	0,2	-5,2	2,9	2,5	0,4	274,8
030 LOMBARDIA	409,1	0,0	-1.064,0	210,4	151,1	59,3	20.378,4
041 PROV. AUTON. BZ	26,1	1,1	-0,7	3,3	2,1	1,2	1.306,0
042 PROV. AUTON. TN	31,4	-0,2	-0,1	11,1	9,2	2,0	1.263,3
050 VENETO	236,2	5,2	-459,3	116,6	86,5	30,1	9.790,1
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	73,1	0,0	-54,7	25,6	20,3	5,4	2.646,0
070 LIGURIA	63,3	0,6	-70,8	35,4	28,9	6,6	3.322,3
080 EMILIA ROMAGNA	249,3	3,1	-235,3	127,8	94,3	33,4	9.512,5
090 TOSCANA	225,3	3,1	-107,7	109,0	76,3	32,8	7.734,0
100 UMBRIA	35,6	0,6	3,7	14,8	11,5	3,4	1.761,6
110 MARCHE	70,8	0,8	-19,2	35,6	28,9	6,7	2.957,3
120 LAZIO	180,1	1,5	-286,2	82,8	65,9	16,9	11.008,2
130 ABRUZZO	49,0	0,1	-57,2	17,6	14,2	3,4	2.526,8
140 MOLISE	6,9	0,0	-91,3	2,6	1,3	1,3	734,6
150 CAMPANIA	159,9	0,5	-647,8	39,5	34,7	4,8	10.471,4
160 PUGLIA	114,4	2,0	-122,7	37,9	27,3	10,6	7.554,7
170 BASILICATA	22,6	0,1	-17,0	5,0	4,7	0,2	1.069,6
180 CALABRIA	36,5	0,1	-91,5	9,2	7,4	1,8	3.525,4
190 SICILIA	160,3	1,0	-220,2	37,8	31,2	6,6	9.319,3
200 SARDEGNA	65,3	0,0	-110,8	13,0	9,4	3,6	3.370,3
ITALIA	2.378,8	22,7	-3.698,4	1.038,7	788,4	250,3	119.198,5

2018	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010 PIEMONTE	153,6	8,4	-51,6	95,6	80,9	14,7	8.529,8
020 VALLE D`AOSTA	9,2	0,2	0,5	2,8	2,5	0,3	268,1
030 LOMBARDIA	418,3	11,9	-1.218,8	209,9	151,5	58,3	20.222,3
041 PROV. AUTON. BZ	26,1	1,0	1,1	3,2	1,9	1,3	1.279,9
042 PROV. AUTON. TN	30,1	0,0	-14,3	11,1	8,5	2,7	1.233,0
050 VENETO	234,5	7,7	-543,3	114,8	87,9	27,0	9.584,4
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	71,7	1,9	-54,9	26,7	21,3	5,4	2.579,1
070 LIGURIA	62,8	0,1	-90,6	36,1	29,0	7,1	3.287,1
080 EMILIA ROMAGNA	247,5	7,2	-321,9	125,0	92,4	32,6	9.438,4
090 TOSCANA	224,1	12,3	-118,0	108,5	76,6	31,9	7.639,4
100 UMBRIA	37,2	1,6	-44,6	15,3	10,8	4,5	1.786,0
110 MARCHE	69,4	1,1	13,4	36,5	30,2	6,4	2.919,0
120 LAZIO	175,9	4,8	-265,1	85,0	69,0	16,1	10.875,2
130 ABRUZZO	51,1	0,7	-74,8	17,3	14,2	3,1	2.520,2
140 MOLISE	6,5	0,0	-16,4	2,6	1,7	0,9	651,7
150 CAMPANIA	158,1	9,9	-644,8	41,0	35,3	5,7	10.449,7
160 PUGLIA	113,0	5,0	-130,5	37,0	30,0	7,0	7.491,5
170 BASILICATA	21,3	0,2	-21,4	4,8	4,4	0,4	1.080,5
180 CALABRIA	42,5	0,1	-82,9	9,3	7,7	1,6	3.550,5
190 SICILIA	175,8	4,0	-291,5	36,0	29,8	6,3	9.382,3
200 SARDEGNA	63,4	0,0	-98,0	12,4	9,8	2,7	3.323,6
ITALIA	2.392,3	78,0	-4.068,4	1.031,0	795,3	235,6	118.091,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

PARTE QUARTA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

I PAGAMENTI PER SPESA DI INVESTIMENTO NEL 2019

1. In un quadro generale di criticità per gli investimenti pubblici, il settore degli enti territoriali segna nel 2019 una inversione di tendenza, apprezzata già nei primi tre trimestri e che i dati di fine anno hanno confermato, evidenziando il ruolo attivo svolto da Regioni, Province Città metropolitane e Comuni nel rilancio della spesa.

TAVOLA 1

SPESA PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI[1]

(in milioni)

	2017	**2018**	**2019**	*var 18/17*	*var 19/18*	*var 19/17*
Spese in conto capitale	23.451,8	25.357,2	26.162,2	*8,1*	*3,2*	*11,6*
di cui:						
Investimenti fissi	10.915,9	11.128,0	12.527,2	*1,9*	*12,6*	*14,8*
contributi agli investimenti al netto AAPP	3.420,1	4.204,6	4.070,5	*22,9*	*-3,2*	*19,0*
totale spesa per investimenti	**14.335,9**	**15.332,6**	**16.597,7**	***7,0***	***8,3***	***15,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Il perimetro di spesa delimitato dalle categorie degli investimenti fissi e dei contributi, al netto di quelli ad amministrazioni pubbliche, mostra una crescita nel triennio pari al 15,8 per cento: dai 14,3 miliardi del 2017, infatti, si superano i 16 miliardi nel 2019. Crescente è anche il peso di tale aggregato sulla spesa in conto capitale complessiva: dal 61,1 per cento del 2017 al 63,4 del 2019. Mentre la spesa in conto capitale, infatti, pure in crescita, presenta nel 2019 un rallentamento rispetto all'anno precedente, l'aggregato relativo alla spesa per investimenti si incrementa in misura costante sia nel 2018 che nel 2019. In particolare, nel 2019 il *trend* positivo è trainato dagli investimenti diretti (12,6 per cento), che nel 2018 erano aumentati invece solo dell'1,9 per cento; al contrario i contributi agli investimenti, con una performance particolarmente positiva nel 2018, presentano a fine 2019 una flessione superiore al 3 per cento.

L'85,5 per cento della spesa per investimenti 2019 degli enti territoriali è stata sostenuta da Regioni e Comuni, ed è pertanto con riferimento a tali sottosettori che si offre una analisi di maggior dettaglio circa le priorità di spesa ed il loro andamento nel periodo osservato.

Le Regioni hanno realizzato un livello di pagamenti in conto capitale pari a 12,6 miliardi, in flessione del 4 per cento rispetto al 2018, tuttavia, hanno fatto registrare investimenti fissi con un andamento positivo (1,8 per cento) che va a consolidare l'incremento già registrato nel 2018 e che determina nel triennio 2017-2019 un trend in crescita del 10,6 per cento. Il buon risultato degli investimenti fissi è trainato dalle Regioni a statuto ordinario (RSO) che, invertendo la tendenza rispetto al 2018, crescono di oltre il 24 per cento, mentre le Regioni a statuto speciale (RSS) che avevano conseguito una buona performance nel 2018, entrano in una fase critica nel 2019 e segnano un -14,9 per cento. Un calo che si riflette a livello territoriale nella flessione di oltre il 15 per cento

[1] I dati si riferiscono a Regioni e Province autonome, Città metropolitane, Province, Comuni, Unioni di Comuni, Comuni commissariati, Commissari straordinari delle Province, Istituzioni degli enti territoriali.

delle Regioni del Nord-Est e del 14 per cento per le Isole; mentre risultano in forte crescita gli investimenti fissi nelle Regioni del centro (raddoppiati rispetto al 2018), con evidenza anche nel crescente peso della quota di investimenti fissi sulla spesa in conto capitale complessiva (dal 6,4 per cento al 14,6 per cento). Nella concezione allargata della spesa per investimenti, che oltre alla spesa diretta considera anche i contributi erogati alle imprese controllate e partecipate, si raggiunge nel 2019 un livello pari a 4,6 miliardi che costituisce una flessione del 2 per cento rispetto al 2018; proprio la quota di spesa relativa ai contributi infatti, dopo una crescita molto consistente registrata nel 2018, sia nelle RSO che nelle RSS, presenta nel 2019 un andamento negativo (-3,9 per cento) che influisce anche sul livello complessivo della spesa in conto capitale. La flessione investe sia le RSO che le RSS, ma il dettaglio di area geografica evidenzia andamenti in controtendenza nelle Regioni del nord ovest e delle Isole.

TAVOLA 2

LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE REGIONI

(in milioni)

Area geografica	2017	2018	2019	var 18/17	var19/18	var 19/17
Nord ovest	1.224	1.251	1.406	2,1	12,4	14,8
Nord est	3.513	4.424	4.136	25,9	-6,5	17,7
Centro	1.126	1.407	1.265	25,0	-10,1	12,3
Sud	3.657	4.208	3.976	15,1	-5,5	8,7
Isole	1.915	1.814	1.791	-5,3	-1,3	-6,5
Totale	**11.435**	**13.103**	**12.573**	**14,6**	**-4,0**	**9,9**
RSO	6.684	7.714	7.492	15,4	-2,9	12,1
RSS	4.752	5.389	5.080	13,4	-5,7	6,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 3

LA SPESA DELLE REGIONI PER INVESTIMENTI FISSI E CONTRIBUTI ALLE IMPRESE

(in milioni)

	SPESA PER INVESTIMENTI FISSI						CONTRIBUTI A IMPRESE					
Area geografica	**2017**	**2018**	**2019**	***var 18/17***	***var 19/18***	***var 19/17***	**2017**	**2018**	**2019**	***var 18/17***	***var 19/18***	***var 19/17***
Nord-Ovest	186	134	157	*-27,8*	*16,8*	*-15,6*	383	265	373	*-30,9*	*40,9*	*-2,6*
Nord-Est	665	748	633	*12,5*	*-15,3*	*-4,7*	865	1.270	1.107	*46,8*	*-12,8*	*27,9*
Centro	105	90	185	*-14,7*	*106,1*	*75,8*	299	537	402	*79,4*	*-25,2*	*34,2*
Sud	262	344	405	*31,3*	*17,8*	*54,6*	781	905	898	*15,9*	*-0,8*	*15,0*
Isole	233	261	225	*12,3*	*-13,9*	*-3,3*	194	204	278	*5,0*	*36,5*	*43,4*
Totale	**1.450**	**1.577**	**1.604**	***8,7***	***1,8***	***10,6***	**2.523**	**3.181**	**3.058**	***26,1***	***-3,9***	***21,2***
RSO	719	673	835	*-6,5*	*24,1*	*16,1*	1.676	2.168	2.134	*29,3*	*-1,6*	*27,3*
RSS	731	904	769	*23,7*	*-14,9*	*5,2*	846	1.013	924	*19,6*	*-8,8*	*9,1*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Tra gli investimenti fissi, aumentano gli acquisti di beni materiali (+4,9 per cento), mentre un profilo discendente accomuna beni immateriali (-4,4 per cento dopo l'impennata registrata nel 2018) e terreni e b.n.p. (-9,2). I beni materiali costituiscono una spesa crescente nel 2019 in tutte le aree territoriali ad eccezione del Nord-Est (-24,2 per cento), con un picco rappresentato dalle Regioni del centro e con una forte concentrazione in pochi settori: beni immobili, mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico, infrastrutture idrauliche e stradali, altre vie di comunicazione, opere per la sistemazione del suolo e fabbricati ad uso abitativo e strutture sanitarie (complessivamente 902 milioni). Nell'ambito di tale area di spesa l'incidenza maggiore è rappresentata dai beni immobili (22,6 per cento), seguiti dagli interventi per mezzi di trasporto (20,7 per cento) e infrastrutture idrauliche (16,8 per cento) e stradali (14,4 per

cento). Nelle diverse aree territoriali le politiche di spesa sono state orientate in maniera diversificata: nel Nord-Ovest (in particolare dalla regione Piemonte) è stata privilegiata la spesa per vie di comunicazione diverse dalle infrastrutture stradali e per opere di contrasto al dissesto idrogeologico; nel Nord-Est le risorse più cospicue sono state erogate per gli immobili (in Emilia Romagna), le infrastrutture idrauliche (in Veneto e Trentino A.A), per infrastrutture stradali (in Trentino A.A. e Friuli V.G.) e per fabbricati ospedalieri (esclusivamente nella Regione Trentino); l'area meridionale ha investito prevalentemente in fabbricati ad uso abitativo (Campania), infrastrutture idrauliche (Campania) e mezzi di trasporto di sicurezza e ordine pubblico (Campania e Puglia) nonché opere di sistemazione del suolo (Calabria); nell'Italia insulare (in particolare da parte della Regione siciliana) prevalgono le spese per mezzi di trasporto ad uso civile e di sicurezza; mentre nell'Italia centrale (in modo particolare il Lazio) si è investito in infrastrutture stradali e mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico. E' evidente e diffuso il potenziamento di spesa avvenuto nell'arco del triennio per quest'ultimo settore (la crescita particolarmente significativa nel 2019 registrata da alcune Regioni si controbilancia con la flessione segnata da altre nelle quali il forte rialzo si era già registrato invece nel 2018) e che si innesta sulle scelte politiche di livello nazionale delle quali una importante evidenza era proprio l'inclusione dell'acquisto di mezzi per ordine pubblico, sicurezza e soccorso tra le prioritarie finalità del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito dalla legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, c. 1072).

TAVOLA 4

LE SPESA DELLE REGIONI PER BENI MATERIALI, IMMATERIALI E TERRENI E BENI NON PRODOTTI

(in milioni)

area geografica	2017			2018			2019		
	beni immateriali	beni materiali	terreni e beni non prodotti	beni immateriali	beni materiali	terreni e beni non prodotti	beni immateriali	beni materiali	terreni e beni non prodotti
Nord ovest	54,1	130,2	1,4	53,2	80,7	0,3	45,3	110,7	0,7
Nord est	155,7	498,3	10,8	167,7	552,4	27,9	194,3	419,0	20,1
Centro	28,3	75,8	1,0	26,4	62,9	0,3	54,5	130,0	0,2
Sud	53,6	206,3	1,8	79,9	260,8	3,0	65,2	337,5	2,0
Isole	29,0	125,6	78,0	86,9	130,2	44,1	36,7	142,8	45,5
Totale	**320,8**	**1.036,2**	**93,1**	**414,1**	**1.087,0**	**75,5**	**396,0**	**1.139,9**	**68,5**

area geografica	*var 18/17*			*var 19/18*		
	beni immateriali	*beni materiali*	*terreni e beni non prodotti*	*beni immateriali*	*beni materiali*	*terreni e beni non prodotti*
Nord ovest	*-1,7*	*-38,0*	*-81,3*	*-14,8*	*37,2*	*183,9*
Nord est	*7,7*	*10,9*	*158,3*	*15,9*	*-24,2*	*-27,9*
Centro	*-6,7*	*-16,9*	*-73,9*	*106,2*	*106,6*	*-32,4*
Sud	*48,9*	*26,4*	*61,0*	*-18,4*	*29,4*	*-32,0*
Isole	*199,8*	*3,7*	*-43,4*	*-57,8*	*9,6*	*3,1*
Totale	***29,1***	***4,9***	***-18,9***	***-4,4***	***4,9***	***-9,2***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 5

LA SPESA DELLE REGIONI NEL 2019 PER I PRINCIPALI BENI MATERIALI

VALORI ASSOLUTI IN MILIONI						
	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
ALTRE VIE DI COMUNICAZIONE	30,2	16,2	17,2	21,4	0,0	85,0
BENI IMMOBILI N.A.C.	3,0	171,8	7,9	18,3	2,7	203,6
FABBRICATI AD USO ABITATIVO	0,6	0,1	2,5	38,7	2,1	43,9
FABBRICATI OSPEDALIERI E ALTRE STRUTTURE SANITARIE	4,2	32,9	0,2	0,3	0,5	38,1
INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	3,6	43,1	10,1	78,3	16,4	151,5
INFRASTRUTTURE STRADALI	10,9	66,1	26,2	24,2	2,9	130,4
MEZZI DI TRASPORTO AD USO CIVILE, DI SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO N.A.C.	8,9	5,8	32,6	91,5	48,1	186,8
OPERE PER LA SISTEMAZIONE DEL SUOLO	17,8	8,5	3,4	19,7	13,6	62,9
TOTALE COMPLESSIVO	79,2	344,4	100,2	292,4	86,2	902,3
COMPOSIZIONE % DEL SETTORE DI SPESA PER AREA TERRITORIALE						
	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
ALTRE VIE DI COMUNICAZIONE	35,6	19,0	20,3	25,2	0,0	100,0
BENI IMMOBILI N.A.C.	1,5	84,4	3,9	9,0	1,3	100,0
FABBRICATI AD USO ABITATIVO	1,3	0,2	5,7	88,1	4,7	100,0
FABBRICATI OSPEDALIERI E ALTRE STRUTTURE SANITARIE	11,1	86,2	0,7	0,8	1,2	100,0
INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	2,4	28,5	6,6	51,7	10,8	100,0
INFRASTRUTTURE STRADALI	8,4	50,7	20,1	18,6	2,2	100,0
MEZZI DI TRASPORTO AD USO CIVILE, DI SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO N.A.C.	4,7	3,1	17,4	49,0	25,7	100,0
OPERE PER LA SISTEMAZIONE DEL SUOLO	28,3	13,4	5,5	31,3	21,5	100,0
COMPOSIZIONE % DELLA SPESA ALL'INTERNO DI CIASCUNA AREA TERRITORIALE						
	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
ALTRE VIE DI COMUNICAZIONE	38,2	4,7	17,2	7,3	0,0	9,4
BENI IMMOBILI N.A.C.	3,8	49,9	7,9	6,3	3,1	22,6
FABBRICATI AD USO ABITATIVO	0,7	0,0	2,5	13,2	2,4	4,9
FABBRICATI OSPEDALIERI E ALTRE STRUTTURE SANITARIE	5,3	9,5	0,2	0,1	0,5	4,2
INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	4,5	12,5	10,0	26,8	19,0	16,8
INFRASTRUTTURE STRADALI	13,8	19,2	26,2	8,3	3,4	14,4
MEZZI DI TRASPORTO AD USO CIVILE, DI SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO N.A.C.	11,2	1,7	32,5	31,3	55,8	20,7
OPERE PER LA SISTEMAZIONE DEL SUOLO	22,5	2,5	3,4	6,7	15,7	7,0
TOTALE COMPLESSIVO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Se per le Regioni, quindi, si apprezza nel 2019 una discreta performance degli investimenti diretti, è tuttavia ai Comuni che va riconosciuto il contributo più significativo per il rilancio degli investimenti locale; l'ente Comune rappresenta l'anello finale della filiera della spesa complessivamente sostenuta dalla P.A. I dati di pagamento per spesa in conto capitale registrano 10, 6 miliardi di uscite a fronte dei 9,4 circa del 2018 e del 2017, con un incremento nell'ultimo anno del 12,5 per cento. L'89,4 per cento di tale spesa (9,5 miliardi) è rappresentata dagli investimenti fissi: percentuale che sale oltre il 90 per cento nei comuni del centro e del Nord-Est, e arriva al 96 per cento nelle grandi città. La quota prevalente è stata realizzata dai Comuni del Nord-Est (2,6 miliardi) e sotto il profilo dimensionale, dai Comuni più piccoli (1,5 miliardi, pari al 16,8 per cento). Prioritariamente gli investimenti fissi consistono in beni materiali, per oltre il 94 per cento, rimanendo residuale la spesa destinata all'acquisto di beni immateriali (solo 295 milioni anche se in crescita rispetto al biennio precedente). Nei pagamenti per beni

materiali si rafforza l'incremento che si era già registrato nel 2018: la spesa aumenta nel 2019 del 13,6 per cento rispetto al 2018 e del 14,2 rispetto al 2017. Nei Comuni del centro e del nord l'incremento sul 2018 è ben superiore alla media nazionale, mentre la lettura per dimensione restituisce percentuali di crescita superiori al dato complessivo in tutte le fasce con esclusione delle Città medio-grandi e grandi (spicca in particolare l'incremento segnato dai piccoli Comuni:19,5 per cento).

TAVOLA 6

LA SPESA DEI COMUNI IN CONTO CAPITALE E PER INVESTIMENTI FISSI

(in milioni)

	spesa conto capitale					**investimenti fissi**				
fascia dimensionale	2019	2018	2017	var 19/18	var 18/17	2019	2018	2017	var 19/18	var 18/17
<2000	1.998,6	1.676,7	1.775,5	19,2	-5,6	1.593,4	1.337,9	1.404,6	19,1	-4,7
tra 2000 e 4999	1.554,5	1.349,9	1.400,9	15,2	-3,6	1.366,2	1.184,2	1.213,5	15,4	-2,4
tra 5000 e 9999	1.350,1	1.144,8	1.112,0	17,9	2,9	1.231,0	1.038,9	1.000,0	18,5	3,9
tra 10000 e 19999	1.176,6	1.030,6	1.057,7	14,2	-2,6	1.076,0	941,2	968,7	14,3	-2,8
tra 20000 e 59999	1.573,1	1.385,1	1.429,9	13,6	-3,1	1.409,6	1.207,1	1.286,0	16,8	-6,1
tra 60000 e 249999	1.496,4	1.520,5	1.402,9	-1,6	8,4	1.403,0	1.402,3	1.307,9	0,1	7,2
sopra 250000	1.467,8	1.332,7	1.172,7	10,1	13,6	1.408,7	1.246,2	1.056,7	13,0	17,9
Totale complessivo	**10.617,1**	**9.440,2**	**9.351,6**	**12,5**	**0,9**	**9.487,9**	**8.357,6**	**8.237,5**	**13,5**	**1,5**
area territoriale	2019	2018	2017	var 19/18	var 18/17	2019	2018	2017	var 19/18	var 18/17
Nord-ovest	2.854,6	2.411,8	2.279,7	18,4	5,8	2.565,3	2.117,7	2.024,2	21,1	4,6
Nord-est	2.892,5	2.479,5	2.301,6	16,7	7,7	2.661,6	2.268,7	2.083,8	17,3	8,9
Centro	1.576,0	1.342,7	1.363,8	17,4	-1,6	1.455,2	1.198,3	1.224,0	21,4	-2,1
Sud	2.544,3	2.496,4	2.731,5	1,9	-8,6	2.150,4	2.147,4	2.313,6	0,1	-7,2
Isole	749,6	709,8	674,9	5,6	5,2	655,4	625,5	591,9	4,8	5,7
Totale complessivo	**10.617,1**	**9.440,2**	**9.351,6**	**12,5**	**0,9**	**9.487,9**	**8.357,6**	**8.237,5**	**13,5**	**1,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Osservando le componenti di spesa per beni materiali, si conferma la concentrazione della spesa su poche voci rilevanti per le politiche di investimento locale e che assorbono il 71,3 per cento delle uscite: in primis infrastrutture stradali (2,3 miliardi), beni immobili e fabbricati (tra cui quelli scolastici per i quali si è registrata una spesa di oltre 1 miliardo); di gran lunga inferiore ma ugualmente rilevante la quota di spesa destinata ad altre vie di comunicazione (522 milioni), gli impianti sportivi (563 milioni) e le opere di sistemazione del suolo (358 milioni). Tutte queste voci si presentano in crescita rispetto al 2018. Come per le Regioni, risulta rilevante, non tanto in termini assoluti ma di incremento nel triennio 2017-2019 (+63 per cento), la spesa per mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico. Per le vie di comunicazione diverse dalle infrastrutture stradali e per i mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico la quota di spesa prevalente è effettuata dalle dodici grandi città, che presentano invece livelli più bassi rispetto alle altre fasce dimensionali con riferimento ai fabbricati ad uso scolastico e agli impianti sportivi; per i beni immobili la spesa più elevata è stata effettuata dai Comuni medio-grandi, mentre gli enti di minore dimensione presentano la quota di spesa più rilevante per infrastrutture stradali e opere di sistemazione del suolo. Sui beni immobili la spesa prevalente è sostenuta dai Comuni medio grandi. Sotto il profilo territoriale la spesa si concentra principalmente nel Nord Ovest con riguardo in particolare a vie di comunicazione diverse dalle infrastrutture stradali, nel Nord Est per fabbricati ad uso scolastico, impianti sportivi e infrastrutture stradali; al Sud per beni immobili, opere di sistemazione del suolo e soprattutto, oltre l'80 per cento della spesa, per mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico. Decisamente inferiore il livello di spesa registrato per queste voci nei Comuni del Centro e delle Isole. Rispetto

all'anno 2018 i Comuni medi (tra 20.000 ab. e 60.000 ab.) mostrano l'incremento complessivo più significativo (+27,3 per cento), recuperando la flessione che si era registrata nel 2018. Anche le altre classi dimensionali presentano nel 2019 una inversione di tendenza rispetto alla caduta registrata nell'anno precedente; solo i Comuni tra 5.000 e 10.000 ab. nonché le grandi città presentano, per il complesso dei beni materiali considerato, un incremento nel 2019 che si somma al *trend* già positivo del 2018. Una situazione che sotto il profilo territoriale si verifica nei Comuni del Nord, mentre nelle altre aree, parte dell'incremento registrato nel 2019 va a recuperare la flessione registrata nel biennio precedente.

TAVOLA 7

LA SPESA 2019 DEI COMUNI PER I PRINCIPALI BENI MATERIALI PER CLASSE DEMOGRAFICA

(in milioni)

Beni materiali	<2.000	>=2.000 <5.000	>=5.000 <10.000	>=10.000 <20.000	>=20.000 <60.000	>=60.000 <250.000	>=250.000	Totale
Altre vie di comunicazione	42,9	32,6	29,2	26,2	34,0	19,9	338,0	522,7
Beni immobili n.a.c.	197,5	164,9	166,8	124,4	201,8	506,6	79,1	1.441,1
Fabbricati ad uso scolastico	159,0	183,1	187,0	146,2	176,4	142,2	85,8	1.079,6
Impianti sportivi	87,3	89,1	85,8	90,2	91,7	76,0	16,2	536,3
Infrastrutture stradali	418,2	332,2	299,9	294,5	383,7	237,6	334,3	2.300,3
Mezzi di trasporto ad uso civile, sicurezza, o.p.	4,0	4,0	4,2	3,0	4,1	6,8	121,6	147,6
Opere per la sistemazione del suolo	114,4	76,7	46,0	35,0	46,8	22,4	17,1	358,4
Totale complessivo	**1.023,3**	**882,6**	**818,9**	**719,5**	**938,4**	**1.011,3**	**992,0**	**6.386,0**
composizione % della spesa del settore per fascia dimensionale								
Altre vie di comunicazione	8,2	6,2	5,6	5,0	6,5	3,8	64,7	100,0
Beni immobili n.a.c.	13,7	11,4	11,6	8,6	14,0	35,2	5,5	100,0
Fabbricati ad uso scolastico	14,7	17,0	17,3	13,5	16,3	13,2	7,9	100,0
Impianti sportivi	16,3	16,6	16,0	16,8	17,1	14,2	3,0	100,0
Infrastrutture stradali	18,2	14,4	13,0	12,8	16,7	10,3	14,5	100,0
Mezzi di trasporto ad uso civile, sicurezza, o.p.	2,7	2,7	2,8	2,0	2,8	4,6	82,4	100,0
Opere per la sistemazione del suolo	31,9	21,4	12,8	9,8	13,0	6,2	4,8	100,0

TAVOLA 7-*BIS*

VARIAZIONE % NEL TRIENNIO 2017-2019 PER FASCIA DIMENSIONALE

BENI MATERIALI	<2000		TRA 2000 E 4999		TRA 5000 E 9999		TRA 10000 E 19999		TRA 20000 E 59999		TRA 60000 E 250000		>= 250000	
	19/18	18/17	19/18	18/17	19/18	18/17	19/18	18/17	19/18	18/17	19/18	18/17	19/18	18/17
ALTRE VIE DI COMUNICAZIONE	*22,0*	*-7,8*	*16,7*	*-18,9*	*6,6*	*2,2*	*23,2*	*-18,7*	*26,4*	*-19,2*	*16,8*	*-12,1*	*17,2*	*83,4*
BENI IMMOBILI N.A.C.	*5,8*	*-8,0*	*3,6*	*-11,5*	*25,1*	*7,4*	*19,2*	*-15,0*	*24,8*	*-1,4*	*1,0*	*-9,7*	*-45,8*	*-19,0*
FABBRICATI AD USO SCOLASTICO	*4,9*	*-2,4*	*8,2*	*-7,2*	*7,0*	*-5,5*	*-7,0*	*-4,0*	*9,9*	*-2,3*	*47,8*	*11,5*	*-5,4*	*10,3*
IMPIANTI SPORTIVI	*26,8*	*2,1*	*5,2*	*25,2*	*-2,2*	*46,4*	*40,7*	*8,7*	*45,7*	*-7,3*	*4,2*	*25,2*	*29,3*	*0,7*
INFRASTRUTTURE STRADALI	*41,9*	*-1,8*	*36,3*	*1,4*	*36,7*	*9,3*	*33,3*	*1,0*	*36,4*	*-11,4*	*13,7*	*1,4*	*87,6*	*-27,8*
MEZZI TRASPORTO USO CIVILE, SICUREZZA, O.P.	*39,7*	*0,8*	*73,3*	*1,9*	*92,6*	*-40,3*	*19,8*	*-23,0*	*-37,9*	*79,4*	*25,1*	*-23,5*	*-14,2*	*108,8*
OPERE PER LA SISTEMAZIONE DEL SUOLO	*30,3*	*-5,7*	*21,5*	*-3,8*	*20,8*	*10,4*	*25,0*	*-7,0*	*26,5*	*-21,9*	*-17,8*	*-16,2*	*-44,8*	*20,6*
TOTALE COMPLESSIVO	*23,6*	*-3,7*	*17,7*	*-2,9*	*19,9*	*7,6*	*20,3*	*-4,1*	*27,3*	*-7,7*	*8,8*	*-3,7*	*11,7*	*15,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 8

LA SPESA 2019 DEI COMUNI PER I PRINCIPALI BENI MATERIALI (PER AREA)

(in milioni)

Beni materiali	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Totale
Altre vie di comunicazione	303,0	54,9	28,0	121,0	15,8	522,7
Beni immobili n.a.c.	272,1	324,2	170,3	572,5	101,9	1.441,1
Fabbricati ad uso scolastico	279,3	369,7	189,2	181,2	60,1	1.079,6
Impianti sportivi	138,9	189,1	83,0	80,5	44,8	536,3
Infrastrutture stradali	670,3	717,9	455,9	327,8	128,5	2.300,3
Mezzi di trasporto ad uso civile, sicurezza, o.p.	6,9	7,2	5,0	122,4	6,1	147,6
Opere per la sistemazione del suolo	103,3	70,1	38,8	111,6	34,7	358,4
Totale complessivo	**1.773,9**	**1.733,1**	**970,0**	**1.517,0**	**391,9**	**6.386,0**
Beni materiali	**composizione % della spesa del settore per area territoriale**					
Altre vie di comunicazione	58,0	10,5	5,4	23,1	3,0	100,0
Beni immobili n.a.c.	18,9	22,5	11,8	39,7	7,1	100,0
Fabbricati ad uso scolastico	25,9	34,2	17,5	16,8	5,6	100,0
Impianti sportivi	25,9	35,3	15,5	15,0	8,4	100,0
Infrastrutture stradali	29,1	31,2	19,8	14,2	5,6	100,0
Mezzi di trasporto ad uso civile, sicurezza, o.p.	4,7	4,9	3,4	83,0	4,1	100,0
Opere per la sistemazione del suolo	28,8	19,5	10,8	31,1	9,7	100,0

TAVOLA 8-*BIS*

VARIAZIONE % NEL TRIENNIO 2017-2019 PER AREA TERRITORIALE

(in milioni)

Beni materiali	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole	
	19/18	*18/17*	*19/18*	*18/17*	*19/18*	*18/17*	*19/18*	*18/17*	*19/18*	*18/17*
Altre vie di comunicazione	14,6	38,5	41,0	-1,7	-5,7	-14,5	26,5	78,4	3,4	-7,3
Beni immobili n.a.c.	6,1	23,1	11,1	13,5	14,7	-29,2	-5,1	-20,3	9,5	-5,1
Fabbricati ad uso scolastico	1,6	-0,3	23,6	4,8	4,9	7,1	-3,4	-7,4	4,1	-33,5
Impianti sportivi	12,5	18,2	3,6	21,9	48,5	7,9	29,8	1,0	50,9	18,6
Infrastrutture stradali	54,7	-17,9	34,5	5,6	62,1	1,0	9,6	-7,4	28,9	4,5
Mezzi trasporto uso civile, sicurezza, o.p.	37,5	-25,2	51,8	-3,0	-9,6	-77,0	-14,3	196,6	13,1	-21,8
Opere per la sistemazione del suolo	49,0	-0,1	58,3	-21,3	17,4	-27,5	-16,4	8,6	7,8	-7,3
Totale complessivo	24,3	3,1	24,2	7,4	32,1	-9,6	-0,4	-2,8	17,7	-8,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Tra i Comuni che nel 2019 hanno effettuato spesa per investimenti fissi, il 64 per cento ha registrato un incremento rispetto al 2019; complessivamente tali enti hanno pagato oltre 6,5 miliardi di spesa con un aumento di oltre il 59 per cento sul 2018, con punte che superano il 100 per cento nei comuni della Basilicata e del Friuli-Venezia Giulia. La percentuale di incremento risulta distribuita in maniera piuttosto omogenea con riferimento alle aree territoriali, mentre è più variegata sotto il profilo dimensionale che presenta una forbice che va dal 38,2 per cento delle grandi città al 78,9 per cento dei piccoli Comuni. Gli enti che invece presentano una flessione degli investimenti fissi 2019 rispetto al 2018 cumulano un decremento della spesa che sfiora il 30 per cento. Nella maggior parte dei casi l'incremento di spesa rispetto al 2018 costituisce una compensazione della perdita registrata nell'anno precedente; viceversa negli enti che nel 2019 hanno diminuito i pagamenti si era registrato un deciso rialzo nel 2018. Ciò si evince chiaramente anche osservando le variazioni del 2019 rispetto al 2017: 38,6 per cento per gli enti che nell'ultimo anno hanno aumentato la spesa e -15,6 per cento per gli altri. In termini pro capite il valore medio di pagamenti per investimenti è di 320 euro a fronte dei

267 nel 2018 e 283 nel 2017. L'importo più elevato si registra, in tutti e tre gli anni, nei Comuni di minori dimensioni (478 euro nel 2019), mentre l'importo più basso riguarda i Comuni con popolazione tra 20.000 e 60.000 abitanti (107 euro nel 2019); i valori risultano distribuiti in modo piuttosto omogeneo tra le altre classi. La dimensione territoriale mostra nei Comuni del Nord-Est e del Sud importi superiori ai 300 euro in tutti e tre gli anni, più bassi invece nelle altre aree, in particolare nel Centro che registra l'importo medio meno elevato (192 euro nel 2017, 189 nel 2018 e 225 nel 2019). Il dettaglio regionale consente una lettura più approfondita dei risultati evidenziando le quote pro capite decisamente più elevate rispetto alla media nelle regioni a statuto speciale, ad eccezione della Sicilia, e nelle regioni interessate dalla ricostruzione post sisma in particolare l'Abruzzo. Osservando separatamente i Comuni che nell'ultimo anno hanno incrementato i pagamenti, l'importo pro capite sale a 372 euro con il picco di 557 euro per i Comuni con meno di 2000 abitanti. Per questi enti gli importi medi nel biennio precedente erano decisamente più contenuti: 201 euro nel 2018 e 255 nel 2017. Situazione speculare a quella che registrano i Comuni che nel 2019 hanno registrato una diminuzione di spesa che passano da 334 euro del 2017 a 384 del 2018 e 228 nel 2019.

TAVOLA 9

NUMEROSITÀ DEI COMUNI CHE HANNO INCREMENTATO GLI INVESTIMENTI FISSI NEL 2019

	ENTI CHE HANNO AUMENTATO I PAGAMENTI NEL 2019					ENTI CHE NON HANNO AUMENTATO I PAGAMENTI NEL 2019				
	2019	**2018**	**2017**	**19/18**	**19/17**	**2019**	**2018**	**2017**	**19/18**	**19/17**
NORD-OVEST	2.015,0	1.298,9	1.442,6	**55,1**	**39,7**	550,3	818,8	581,6	**-32,8**	**-5,4**
NORD-EST	1.981,3	1.259,1	1.298,0	**57,4**	**52,6**	680,3	1.009,5	785,8	**-32,6**	**-13,4**
CENTRO	1.041,2	641,6	810,5	**62,3**	**28,5**	414,0	556,7	413,5	**-25,6**	**0,1**
SUD	1.012,3	610,6	810,8	**65,8**	**24,9**	1.138,1	1.536,8	1.502,8	**-25,9**	**-24,3**
ISOLE	434,2	266,4	316,7	**63,0**	**37,1**	221,2	359,1	275,2	**-38,4**	**-19,6**
TOTALE COMPLESSIVO	6.484,0	4.076,6	4.678,6	**59,1**	**38,6**	3.003,9	4.281,1	3.558,9	**-29,8**	**-15,6**
	ENTI CHE HANNO AUMENTATO I PAGAMENTI NEL 2019					ENTI CHE NON HANNO AUMENTATO I PAGAMENTI NEL 2019				
	2019	**2018**	**2017**	**19/18**	**19/17**	**2019**	**2018**	**2017**	**19/18**	**19/17**
<2000	1.193,7	667,3	831,0	**78,9**	**43,6**	399,8	670,5	573,5	**-40,4**	**-30,3**
TRA 2000 E 4999	987,0	582,5	677,5	**69,4**	**45,7**	379,2	601,6	536,0	**-37,0**	**-29,3**
TRA 5000 E 9999	925,5	553,7	619,5	**67,1**	**49,4**	305,5	485,2	380,5	**-37,0**	**-19,7**
TRA 10000 E 19999	760,5	472,5	565,6	**61,0**	**34,5**	315,5	468,7	403,2	**-32,7**	**-21,7**
TRA 20000 E 59999	1.010,7	662,8	773,8	**52,5**	**30,6**	398,9	544,2	512,3	**-26,7**	**-22,1**
TRA 60000 E 249999	649,3	445,1	410,1	**45,9**	**58,3**	753,7	957,1	897,9	**-21,3**	**-16,1**
SOPRA 250000	957,3	692,6	801,2	**38,2**	**19,5**	451,4	553,6	255,5	**-18,5**	**76,7**
TOTALE COMPLESSIVO	6.484,0	4.076,6	4.678,6	**59,1**	**38,6**	3.003,9	4.281,1	3.558,9	**-29,8**	**-15,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 10

LA SPESA PER INVESTIMENTI FISSI: VALORI MEDI PRO CAPITE IN EURO

	ENTI CHE HANNO AUMENTATO I PAGAMENTI NEL 2019				ENTI CHE NON HANNO AUMENTATO I PAGAMENTI NEL 2019			
		VALORI MEDI PRO CAPITE				VALORI MEDI PRO CAPITE		
CLASSE DEMOGRAFICA	**N. ENTI**	**2019**	**2018**	**2017**	**N. ENTI**	**2019**	**2018**	**2017**
<2000	2405	556,9	288,3	380,7	1308	331,8	578,1	504,1
TRA 2000 E 4999	1203	251,9	147,6	170,7	687	167,1	271,3	238,1
TRA 5000 E 9999	713	176,5	105,6	119,8	368	119,8	191,7	146,6
TRA 10000 E 19999	396	136,2	83,7	100,7	235	93,4	138,1	120,3
TRA 20000 E 59999	229	123,7	81,4	95,8	148	81,3	110,9	105,2
TRA 60000 E 249999	41	141,8	95,9	92,3	41	202,2	246,6	259,4
SOPRA 250000	7	163,6	124,5	137,1	4	161,7	209,6	100,5
TOTALE COMPLESSIVO	**4994**	**371,9**	**200,8**	**254,9**	**2791**	**227,8**	**384,4**	**333,8**
		VALORI MEDI PRO CAPITE				VALORI MEDI PRO CAPITE		
AREA TERRITORIALE	**N. ENTI**	**2019**	**2018**	**2017**	**N. ENTI**	**2019**	**2018**	**2017**
NORD-OVEST	2040	343,9	171,2	229,7	932	211,5	343,2	274,0
NORD-EST	927	491,5	288,9	317,1	455	365,6	535,6	426,7
CENTRO	610	256,4	143,5	180,1	349	170,8	269,5	213,7
SUD	966	408,6	219,4	306,2	790	204,9	416,7	419,2
ISOLE	451	330,5	191,4	232,5	265	192,0	324,6	288,8
TOTALE COMPLESSIVO	**4994**	**371,9**	**200,8**	**254,9**	**2791**	**227,8**	**384,4**	**333,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

IL QUADRO FINANZIARIO E REGOLATORIO DELLA SPESA PER INVESTIMENTI NEL 2019

2. I dati di cassa danno conto, dunque, dell'efficacia della pluralità di misure attivate nel 2019 (ma anche provenienti dalla legislazione precedente) ai fini del rilancio degli investimenti locali. Il quadro degli incentivi contenuti nella legge di bilancio evidenzia tuttavia che, almeno per il 2019, le risorse aggiuntive pari a 2,7 miliardi, allocate in quello che avrebbe dovuto essere lo strumento prioritario (vale a dire il Fondo per gli investimenti degli enti territoriali istituito con il comma 122 della legge n. 145 del 2018) sono state quasi completamente destinate a copertura della manovra di finanza pubblica posta a carico delle RSO (per 2,5 miliardi). La dotazione finanziaria residua è stata finalizzata agli interventi di messa in sicurezza del territorio e delle strade nelle RSS, e agli interventi di manutenzione di strade e scuole da parte delle Province delle regioni a statuto ordinario. Altri fondi e contributi sono stati invece specificamente destinati agli interventi di mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico delle strutture e infrastrutture individuate dai Commissari straordinari nominati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (800 milioni), alla manutenzione delle strade, delle scuole e di altri edifici comunali (190 milioni riconosciuti ai Comuni come ristoro per il minor gettito IMU derivante dalla introduzione della TASI), alla progettazione di interventi strategici nell'ambito del primo stralcio del Piano nazionale idrico (100 milioni) e alla messa in sicurezza di scuole strade ed edifici pubblici nei comuni con popolazione fino a 20.000.

TAVOLA 11

LE MISURE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI TERRITORIALI NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2019

(in milioni)

	SALDO NETTO DA FINANZIARE										INDEBITAMENTO NETTO		
misure LB 2019-2021	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027-2034**	**totale periodo**	**2019**	**2020**	**2021**
investimenti delle RSS per messa in sicurezza del territorio e delle strade	33,8	30,0	194,0							258			
investimenti edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico			100,0	100,0	300,0	300,0	300,0	400,0	2.500	4.000			
utilizzo avanzi di amministrazione ai fini dell'equilibrio degli EE.TT.		404,0	711,0	1.334,0	1.528,0	1.931,0	2.050,0	1.891,0	12.178	22.027			
rilancio investimenti RSO (copertura manovra per le regioni)	2.496,2	2.496,2								4.992			
contributo alle province delle RSO per manutenzione strade e scuole	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	1.750	3.750			
quota libera da ripartire	-	-	-	171	177	174	155	49	842	1.568			
totale risorse a valere sul Fondo investimenti enti territoriali (c. 122)	**2.780,0**	**3.180,2**	**1.255,0**	**1.855,0**	**2.255,0**	**2.655,0**	**2.755,0**	**2.590,0**	**17.270,0**	**36.595,2**	**1.080,0**	**2.342,0**	**2.249,0**
messa in sicurezza edifici e territorio dei comuni			250	250	250	250	250	400	3.250	4.900			250,0
messa in sicurezza edifici e territorio dei comuni fino a 20.000 abitanti	400									400	300,0	100,0	0,0
messa in sicurezza edifici e territorio delle RSO			135	135	135	135	135	270	2.250	3.195			135,0
Stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico	100,0	100,0	100,0								100,0	100,0	100,0
contributo per compensazione IMU-TASI finalizzato a investimenti	190	190	190	190	190	190	190	190	1.520	3.040	190,0	190,0	190,0
fondo per la mitigazione del rischio idrogeologico	800	900	900							2.600	600,0	800,0	900,0
totale risorse per gli enti territoriali LB 145/2018	**4.170**	**4.270**	**2.730**	**2.430**	**2.830**	**3.230**	**3.330**	**3.450**	**24.290**	**50.730**	**2.170**	**3.432**	**3.724**

Fonte: dati allegato 3 legge n. 145 del 2018

Le risorse attivate con la legge di bilancio si sono affiancate ad una serie di altri incentivi operanti nel 2019 con la finalità di rafforzare gli investimenti locali sia sotto il profilo delle competenze tecniche progettuali che della dotazione finanziaria e che hanno aumentato i finanziamenti a disposizione delle amministrazioni locali di circa 900 milioni, sotto forma di contributi a rendicontazione o a fondo perduto.

RIQUADRO 1 – I PROVVEDIMENTI ATTUATI NEL 2019 PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI LOCALI

Fondo progettazione enti locali (art.1, comma 1079 della legge n. 205 del 2017): nasce con la finalità di assicurare un cofinanziamento statale per la redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali relativi ad opere destinate alla messa in sicurezza degli edifici e strutture pubbliche (in particolare degli edifici scolastici). Il finanziamento previsto è di 30 milioni annui dal 2018 al 2020 e ha natura di contributo a rendicontazione fino ad un massimo dell'80 per cento della spesa complessiva di progettazione. I criteri, le modalità di accesso, selezione e finanziamento dei progetti sono stati definiti nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 46 del 2019 in base al quale le risorse assegnate annualmente a ciascuna Città metropolitana sono composte da una quota fissa pari a 100mila euro e da una quota variabile proporzionale alla popolazione, le risorse assegnate annualmente a ciascuna Provincia sono composte da una quota fissa pari a 70mila euro e da una quota variabile proporzionale alla popolazione, le risorse assegnate annualmente a ciascun Comune sono ripartite, a seguito di bando pubblico, sulla base di una graduatoria triennale 2018/2020, dando priorità ai progetti di adeguamento alla normativa sismica degli edifici e delle strutture scolastiche. Ogni Comune poteva presentare un massimo di tre progetti per i quali richiedere il contributo nei limiti di 60mila euro per ciascun progetto. Con successivi decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state ripartite le quote di cofinanziamento per il biennio 2018-2019 per le diverse tipologie di enti. Da parte dei Comuni sono state presentate 1154 richieste per complessivi 2163 progetti; sono state ammesse a contributo le prime 853 progettazioni in ordine di graduatoria.

Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la *project review* delle infrastrutture già finanziate – (art. 202 d.lgs. 50/2016 - Nuovo Codice dei Contratti): è' prevista una dotazione di 500 milioni provenienti dal Fondo Investimenti comma 140 legge 232/2016, ripartita con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Le risorse sono state destinate a colmare in via prioritaria la carenza di progetti relativi a investimenti strategici e coerenti con i fabbisogni individuati nell'Allegato al DEF 2017. In particolare i contributi agli enti locali sono finalizzati alla predisposizione dei Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile o dei Piani strategici triennali del territorio metropolitano qualora non ancora adottati; per le Autorità di sistema portuale e per gli enti locali che abbiano già predisposto i documenti di programmazione citati, le risorse sono destinate alla progettazione di fattibilità o alla *Project review* riferite a opere contenute nei PUMS e nei Piani strategici, o comunque di prioritario interesse nazionale. Per il triennio 2018-2020 sono stati ripartiti 80 milioni (al netto dell'accantonamento dello 0,4 per cento per le attività di supporto e assistenza tecnica): 25 milioni per l'anno 2018, 5 milioni per il 2019 (a seguito della riduzione di 30 milioni di risorse destinate dal comma 115 della legge n. 145 del 2018 al finanziamento degli investimenti per i comuni fino a 20.000 abitanti) e 50 milioni per il 2020. Sono stati individuati quali beneficiari: Autorità di sistema portuale (21,3 milioni), Città Metropolitane (20,6 milioni), Comuni capoluogo di città metropolitane (21,3 milioni), Comuni capoluogo di regione o di provincia autonoma e Comuni con popolazione superiore a 100mila abitanti (16,3 milioni). Alle Autorità di sistema portuale è assegnata una quota fissa (714.290 euro) cui si aggiunge una quota variabile in proporzione ai fabbisogni individuati dalle stesse Autorità; alle Città metropolitane è assegnata una quota fissa (649.078 euro) e una quota variabile in proporzione alla popolazione e alla superficie del territorio; ai Comuni capoluogo di città metropolitana è assegnata una quota fissa di 857.149 euro e una quota variabile in proporzione alla popolazione e alla superficie del territorio; ai Comuni capoluogo di regione o con popolazione superiore a 100mila abitanti è assegnata una quota fissa pari a 131.430 euro e una quota variabile in proporzione alla popolazione e alla superficie del territorio. Ad ottobre 2019, con le variazioni di bilancio pluriennali inerenti il riparto della quota MIT del *"Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese di cui all'articolo 1, comma 95, della legge di bilancio 2019 n. 145/2018*", è stato autorizzato il reintegro per l'importo di 30 milioni di euro sull'annualità 2019 del capitolo di spesa destinato al fondo per la progettazione. A novembre 2019 si è chiuso il termine per la presentazione delle domande di ammissione e condizione per accedere ai contributi è il rispetto di una *timeline* che prevede la pubblicazione dei relativi bandi entro 90 giorni dalla

comunicazione dell'ammissione al beneficio, l'aggiudicazione definitiva della progettazione entro 270 giorni, l'approvazione del progetto entro 24 mesi dall'aggiudicazione e la rendicontazione entro 6 mesi dall'approvazione; con d.m. del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 23 dicembre 2019 sono state ripartite tra gli Enti beneficiari (70 amministrazioni) le risorse complessivamente individuate con il d.m. n. 171 del 10 maggio 2019. È stato autorizzato l'impegno pluriennale di spesa per ciascun Ente beneficiario per un totale pari a 68,867 milioni. Pertanto, l'erogazione effettiva del 50 per cento delle risorse assegnate e, dopo l'effettiva aggiudicazione dei bandi di gara, il saldo avverrà nel corso del 2020.

Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva di opere pubbliche nei Comuni delle zone ad alto rischio sismico, a rischio sismico 2 e per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico. (d.l. n. 50/2017, art. 41-*bis*): si è esaurito nel 2019 il finanziamento complessivo pari a 60 milioni per il triennio 2017-2019 per favorire gli investimenti nelle zone a rischio sismico 1 e 2 attraverso un cofinanziamento delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva degli interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e di contrasto al dissesto idrogeologico e sono risultati beneficiari in totale 172 comuni per 265 progetti. I contributi sono stati assegnati secondo l'ordine di priorità stabilito dallo stesso art. 41-*bis* del d.l. 50/2017:

a) progettazione per investimenti riferiti ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici costruiti con calcestruzzo prima del 1971 o in muratura portante;

b) progettazione per investimenti riferiti ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici sulla base di verifica della vulnerabilità sismica già effettuata;

c) progettazione per interventi di messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico.

La richiesta complessiva era pari a 144,8 milioni, di cui 92,7 l'ammontare delle istanze ammissibili. Poiché l'entità delle richieste ammissibili per la sola lettera a), 28,9 milioni, ha superato il plafond complessivamente disponibile per il 2018 (25 milioni), sono state soddisfatte le richieste ricadenti nella sola priorità della lettera a) e secondo una graduatoria dei Comuni stilata in base al criterio indicato sempre nell'art. 41-*bis*, vale a dire la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio (sono state soddisfatte le richieste di tutti comuni con rapporto fondo cassa/risultato amministrazione maggiore di 0).

Contributi per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (comma 853 legge 205/2017): si tratta di un contributo a rendicontazione nei limiti di 5.225.000 per ciascun comune con un finanziamento complessivo di 150 milioni nel 2018, 300 milioni nel 2019 e 400 milioni nel 2020.

Con decreto interministeriale Ministero dell'interno e Ministero economia e finanze del 2018 sono stati assegnati contributi ai Comuni che non risultavano beneficiari delle risorse per il programma di riqualificazione delle periferie urbane delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo (53 comuni beneficiari finali) al fine di favorire i loro investimenti con particolare riferimento alle opere di messa in sicurezza degli edifici e del territorio.

I Comuni hanno richiesto contributi per un ammontare di 7,15 miliardi, le richieste considerate ammissibili dal Ministero dell'interno sono state pari a 3,9 miliardi, pertanto ben superiori al plafond a disposizione (150 milioni); si è applicato quindi il criterio di priorità stabilito dal comma 855 della legge 205/2017 vale a dire la minore incidenza dell'avanzo di amministrazione, al netto degli accantonamenti, sulle entrate di competenza dei primi 5 titoli risultante dal rendiconto del penultimo anno precedente. L'esito della procedura ha consentito di soddisfare le richieste per 146 progetti riferiti ai primi 53 Comuni della graduatoria che risultano essere quelli con rapporto più basso tra avanzo amministrazione/entrate finali. In realtà sono tutti Comuni in disavanzo in cui il rapporto è ovviamente negativo (da -190,59 per cento fino a -25,71 per cento), consentendo in tal modo anche alle amministrazioni più critiche sotto il profilo strettamente finanziario di realizzare opere di prioritario interesse per l'incolumità e la sicurezza delle collettività amministrate. Nel 2019 con d.i. del 6 marzo 2019 sono stati assegnati 297,3 milioni di euro distribuiti a 83 Comuni per il finanziamento di 286 progetti. Erano state avanzate richieste per circa 5,6 miliardi di euro (7.156 interventi, dei quali risultati ammissibili 5.472, per un valore complessivo di 4,2 miliardi di euro).

Per l'anno 2020 l'assegnazione dei contributi viene effettuata sulla base delle disposizioni recate dai commi da 140 a 148 della legge di bilancio per il 2019, per espressa previsione contenuta

nel decreto sblocca cantieri. Quindi con decreto interministeriale Interno-Economia e finanze del 30 dicembre 2019 sono stati individuati i beneficiari e l'importo dei contributi annuali per un *plafond* complessivo per il 2020 di 400 milioni, ripartito sulla base dei criteri e delle priorità stabiliti dal comma 145 della legge n. 145/2018. Le richieste risultate ammissibili quantificavano contributi per oltre 3,3 miliardi.

Contributi ai Comuni per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (art. 30 del d.l. 34/2019): il decreto recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi ha previsto un contributo di 500 milioni per il 2019 a valere sul Fondo sviluppo e coesione per la realizzazione di progetti relativi agli investimenti in campo energetico (ivi compresa l'illuminazione pubblica, il risparmio energetico degli edifici pubblici e di edilizia residenziale pubblica e l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili) e dello sviluppo sostenibile (mobilità sostenibile, messa in sicurezza di scuole ed edifici pubblici e abbattimento delle barriere architettoniche). Il contributo assegnato a ciascun Comune in base all'istruttoria di competenza del Ministero dello sviluppo economico è calcolato tenendo conto della popolazione residente e a condizione che si tratti di progetti che non risultano cofinanziati da fondi nazionali o europei e che siano aggiuntivi rispetto alla programmazione 2019. L'erogazione del contributo, a fondo perduto, è pari alla spesa sostenuta dall'Ente ed è condizionata all'effettivo avvio dei lavori entro il 31 ottobre 2019 (prorogato al 30 giugno 2020 con l'art. 1, comma 8-*ter* del d.l. 162/2019 per i Comuni che non hanno potuto provvedere alla consegna dei lavori entro il termine originariamente fissato "per fatti non imputabili all'amministrazione").

Risorse per i Comuni con popolazione fino a 3.500 abitanti (art. 4 comma 7 d.l. n. 32/2019): con l'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. sblocca cantieri si considerano conclusi i programmi infrastrutturali "6000 campanili" (250 milioni le risorse stanziate) e "Nuovi progetti di intervento" (100 milioni le risorse stanziate). Le economie maturate relative agli interventi ultimati per i due programmi, quantificate in 7,5 milioni sono state versate all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2019 per essere riassegnate ad apposito capitolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il finanziamento del Programma di interventi infrastrutturali per i piccoli Comuni relativi a manutenzione straordinaria di strade, illuminazione pubblica, strutture pubbliche comunali e l'abbattimento delle barriere architettoniche. Gli enti beneficiari sono stati individuati con il decreto interministeriale Infrastrutture-Economia e finanze del 3 settembre 2019 sulla base dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IUSM) e dando priorità ai Comuni con maggiore grado di urbanizzazione (*Cities, Towns and Suburbs, Rural Areas*) nel limite massimo di 2 per provincia o città metropolitana.

La disciplina attuativa delle misure contenenti risorse aggiuntive evidenzia che le stesse hanno interessato una platea predeterminata di beneficiari, sia con riferimento alle caratteristiche soggettive degli enti, sia alle finalità di spesa da privilegiare, e nella maggior parte dei casi molto più ristretta rispetto alle esigenze espresse dai territori, tanto che gli effetti positivi attesi difficilmente avrebbero potuto riverberarsi sull'intero comparto, come invece è avvenuto alla luce dei dati di cassa sopra esaminati.

Accanto alle risorse, quindi, va riconosciuto il ruolo fondamentale svolto dal mutato quadro di riferimento delle regole di finanza pubblica e dei contratti pubblici che ha interessato indistintamente tutte le amministrazioni locali. I profondi interventi di revisione normativa hanno operato su ambiti e livelli differenti, ma erano accomunati dalla necessità di indurre una forte semplificazione amministrativo-contabile, con l'auspicio che ciò potesse innescare un ciclo virtuoso della spesa per investimenti.

Dal 2019, infatti, Regioni a statuto speciale, Province autonome ed Enti locali vengono considerati in equilibrio, sia in termini di contabilità finanziaria, sia ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica (secondo quanto espressamente indicato al comma 819 della legge n. 145/2018), in presenza di un risultato di competenza non negativo rilevato secondo le modalità previste dal d.lgs. 118/2011 nell'allegato 10 al

rendiconto di gestione con il prospetto sugli equilibri di bilancio. Introducendo il riferimento ad un unico saldo di bilancio il legislatore ha inteso dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale (in particolare la n. 247/2017 e 101/2018) in tema di equilibrio/pareggio e ha consentito di includere, pienamente e senza limitazioni, tra le entrate finali rilevanti nel saldo, oltre all'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato, anche le entrate da indebitamento. La portata del nuovo impianto normativo non è da attribuire esclusivamente allo sblocco di entrate rimaste inutilizzate negli anni precedenti per via del patto/saldo di finanza pubblica, visto che in tutto il periodo di vigenza delle regole sul patto di stabilità interno e successivamente sul pareggio, le amministrazioni territoriali hanno sempre conseguito gli obiettivi richiesti con ampio *overshooting*, lasciando inutilizzati spazi finanziari sempre più consistenti negli ultimi anni (ciò anche in conseguenza del fatto che i diversi meccanismi di compensazione nazionale e regionale, articolati in più finestre temporali durante l'anno, consentivano agli enti di avere la definitiva certezza dell'obiettivo da conseguire solo in una fase molto avanzata dell'esercizio, con conseguenti difficoltà sia di programmazione che di utilizzo effettivo di tutti gli spazi a disposizione). Gran parte dell'effetto positivo sulla spesa per investimenti può essere riconnesso, invece, proprio all'importante processo di semplificazione impresso dal nuovo quadro regolatorio; questo passaggio ha consentito alle amministrazioni, da una parte, di abbandonare comportamenti di eccessiva prudenza indotti non solo da effettive esigenze finanziarie, ma anche dalla particolare complessità degli adempimenti richiesti dalla disciplina previgente, dall'altra di liberare risorse umane destinate in maniera specifica alla programmazione e al monitoraggio costante degli obiettivi di finanza pubblica, aggiuntivi rispetto a quelli ordinari di bilancio.

Il nuovo quadro normativo non ha tuttavia superato l'impianto dettato dalla legge n. 243/2012, legge organica in materia di equilibri di finanza pubblica e non modificabile da una successiva legge ordinaria. Sulla questione relativa alla coesistenza delle due discipline che, ispirate a criteri ed esigenze contabili differenti, non appaiono perfettamente armonizzate tra loro, è intervenuta la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 20 del 2019. La pronuncia ha affermato alcuni principi di massima tra cui il principio dell'affiancamento delle disposizioni contenute nella legge n. 243 del 2012 alle norme aventi fonte nell'ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali tese a garantire il complessivo equilibrio finanziario degli stessi, nonché il principio in base al quale il rispetto del saldo di cui all'art. 9 della legge rinforzata costituisce presupposto per il finanziamento in deficit degli investimenti. La delibera, espressione della funzione nomofilattica riconosciuta alla Corte dei conti, non interviene per reintrodurre limiti o restrizioni alle modalità di finanziamento della spesa in conto capitale, ma risponde al precipuo intento di offrire una lettura conciliativa delle diverse disposizioni ordinamentali vigenti, al fine di recuperare in via interpretativa quella coerenza interna del quadro regolatorio non rinvenibile agevolmente nell'attuale formulazione delle norme. In adesione alle pronunce della Corte costituzionale e sulla base delle disposizioni di cui alla legge n. 145/2018, commi 821 e ss., pertanto, ciascun ente a livello individuale può utilizzare pienamente e senza limitazioni tutte le fonti di entrata ai fini del calcolo del proprio equilibrio di bilancio (a cominciare dalle risorse derivanti dal risultato di amministrazione e dal FPV anche per la parte costituita da indebitamento), con ciò evitando di dover esporre risultati economico-finanziari positivi che rimangono di fatto inutilizzabili in quanto prodotti da fonti di entrata non valevoli in termini di finanza pubblica. Tale equilibrio viene rilevato attraverso l'apposito prospetto contabile previsto dal d.lgs. 118/2011 e modificato a partire dal 2019 al fine di essere più rispondente al

nuovo quadro di riferimento e nell'ottica di semplificazione sottesa alle modifiche normative. Accanto a tale equilibrio individuale, ma posto su un diverso livello, in quanto rispondente a criteri ed esigenze derivanti dagli impegni assunti dallo Stato in sede europea, sta il vincolo dettato dalla legge rinforzata, con una valenza sistemica che trascende il singolo ente e che rappresenta un'aggregazione macroeconomica riferita all'ambito territoriale dell'intera regione. Il rispetto di tale saldo complessivo costituisce il presupposto per le procedure individuali di accensione di nuovi prestiti secondo il principio fissato a livello costituzionale dall'art. 119 e confermato poi dall'art. 10 della legge n. 243/2012 così assicurando una sorta di "garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano"[2] affinché possa essere rispettato l'obiettivo complessivo di finanza pubblica. I due vincoli operano quindi su piani differenti e trovano il punto di contatto proprio nelle operazioni di finanziamento in deficit degli investimenti, le quali a livello aggregato debbono, pertanto, rimanere all'interno dello spazio finanziario costituito, principalmente, dalle quote accantonate e vincolate di bilancio e dalle spese per rimborso prestiti cumulate a livello regionale. Risulta a tal fine fondamentale non abbandonare l'attività di monitoraggio e coordinamento, sia centrale che regionale, tesa a verificare, in un'ottica dinamica degli equilibri, la misura delle compensazioni tra enti, fatta salva comunque l'attivazione della clausola di salvaguardia (art. 1, comma 822 della legge n. 145/2018) con assunzione tempestiva di appropriate iniziative legislative da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, qualora si riscontri il rischio di un pregiudizio al conseguimento degli obiettivi consolidati[3].

Con riferimento al saldo del singolo ente va poi considerato che il nuovo prospetto approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° agosto 2019 (11° aggiornamento dei principi contabili) consente, in un'ottica di semplificazione degli adempimenti amministrativo-contabili, di monitorare l'equilibrio sia in termini strettamente finanziari che di finanza pubblica; infatti l'esclusione dal calcolo dell'equilibrio di bilancio e dell'equilibrio complessivo delle poste correttive costituite dagli accantonamenti e vincoli al risultato di amministrazione determina un peggioramento rispetto al risultato di competenza esattamente pari allo spazio finanziario che nel saldo di finanza pubblica di cui all'art. 9 della legge 243/2012 (che non prevede tale sterilizzazione) poteva essere "occupato" dalle entrate da accensione di prestiti: vale a dire, nei limiti in cui l'importo del nuovo indebitamento trovi capienza nell'entità dei fondi accantonati e vincolati, il rispetto degli equilibri di bilancio verificato sulla base del prospetto allegato al rendiconto, assicura contestualmente il conseguimento dell'obiettivo di cui alla legge rinforzata. Ipotesi decisamente ricorrente in considerazione dell'entità che nei bilanci degli enti territoriali assumono i principali fondi accantonati (Fondo crediti di dubbia esigibilità – FCDE - e Fondo anticipazione liquidità -FAL).

Che il nuovo quadro normativo introdotto dal 2019 abbia dato impulso, oltre che all'utilizzo delle risorse confluite nell'avanzo di amministrazione, al finanziamento in deficit degli investimenti locali, sembra trovare conferma nei dati aggregati concernenti l'accensione di nuovi prestiti da parte dei Comuni: le previsioni di bilancio cumulate passano da 1,8 miliardi del 2018 a 2,9 nel 2019 e i dati di cassa presentano incassi per 1,9 miliardi nel 2019 a fronte di 1,2 nel 2018.

[2] Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2017.

[3] Al riguardo la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la Circolare n. 5/2020 nella quale si forniscono chiarimenti sulle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali di cui agli artt. 9 e 10 della legge n. 243/2012. Dei meccanismi di monitoraggio preventivo e consuntivo e degli esiti conseguenti alle verifiche svolte nel primo anno di applicazione delle nuove regole viene dato conto nel Documento di Economia e Finanza 2020.

Oltre alla semplificazione delle regole sugli equilibri, il quadro normativo favorevole trova evidenza anche nelle modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici dal decreto-legge n. 32/2019. In particolare, i commi 1-15 e 18 dell'art. 1 prevedono la sospensione sperimentale fino al 31 dicembre 2020 dell'efficacia di disposizioni in materia di appalti al fine di rilanciare gli investimenti pubblici e di facilitare l'apertura dei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche.

RIQUADRO 2 – LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLO "SBLOCCA CANTIERI" IN TEMA DI CONTRATTI PUBBLICI

I Comuni non capoluogo di Provincia possono procedere senza il ricorso alle "centrali di committenza" o alle "stazioni uniche appaltanti";
è ammesso l'affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione dei lavori (cd appalto integrato);
è sospeso l'obbligo di scegliere i Commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Anac, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza;
si applica anche ai Settori ordinari la possibilità, prevista per i Settori speciali dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, di esaminare le offerte (se previsto nel bando di gara) prima della verifica dell'idoneità degli offerenti;
i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione;
è ammessa la progettazione "semplificata" per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, purché quest'ultima non preveda "il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti";
è abbreviato a 45 giorni il termine in cui il Consiglio superiore dei lavori pubblici deve emanare il parere sul Progetto in caso di lavori di particolare rilevanza (di importo superiore a 75 milioni di euro);
il subappalto è indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara e non può superare la quota del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture;[4]
è sospeso l'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta, in caso di appalti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, e sono sospese altresì le verifiche, in sede di gara, di cui all'art. 80 del "Codice" riferite al subappaltatore;
fino all'entrata in vigore del "Regolamento unico", al fine di prevenire controversie relative all'esecuzione del contratto, le parti possono convenire che sia costituito un Collegio consultivo tecnico – formato da 3 membri dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata – con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura;
è previsto, ai soli fini della prova dell'assenza dei motivi di esclusione in capo all'operatore economico che partecipa alla procedura, ai soggetti di cui l'operatore economico si avvale nonché ai subappaltatori, una durata pari a 6 mesi dalla data del rilascio per i certificati e gli altri documenti;
i contenuti della progettazione sono rimandati non più a un decreto ministeriale ma al "Regolamento unico" che conterrà disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice; viene altresì modificata la disciplina del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera, limitando agli interventi più rilevanti (sopra-soglia, concorsi di progettazione, ecc.) il documento di fattibilità delle alternative progettuali (che resta comunque facoltativo anche nel sotto-soglia). Vengono computate nel quadro tecnico-economico dell'intervento anche le spese strumentali;
Entro il 30 novembre 2020, il Governo dovrà presentare alle Camere una relazione sugli effetti delle sospensioni per gli anni 2019 e 2020 al fine di consentire al Parlamento di valutare l'opportunità del mantenimento o meno delle sospensioni stesse.

[4] Sulla norma incidono notevolmente due pronunce della Corte di Giustizia: la sentenza C-63 18 del settembre 2019 con la quale è stato stabilito che la direttiva 2014/24/UE osta ad una normativa nazionale che pone un limite percentuale all'autorizzazione al subappalto, e la sentenza C-402 18 del novembre 2019 con la quale è stato affermato che la direttiva 24 osta ad una normativa nazionale che limita la possibilità di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate di oltre il 20 per cento rispetto ai prezzi dell'aggiudicazione.

Altre novità riguardano il comma 20, lett. d) che abroga parte del previgente comma 1 dell'art. 29, eliminando l'obbligo di pubblicazione in "Amministrazione trasparente" dell'elenco degli ammessi/esclusi per ciascuna procedura di gara, a seguito dello scrutinio delle buste amministrative; si estende la possibilità di procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali (determina unica).
Importante la modifica all'art. 35 d.lgs. n. 50/2016 (Importo a base di gara e anticipazione del prezzo) che è finalizzata a dare attuazione ad uno dei profili evidenziati nella procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia. Il valore complessivo di un appalto dovrà tenere conto anche di eventuali interventi "stralciati", e oggetto di separate procedure, che sinora non rientravano nel computo complessivo dell'importo. La norma contiene poi un'altra importantissima novità, ovvero l'estensione dell'istituto dell'anticipazione del prezzo anche a servizi e forniture (già in essere per i lavori).
Sono introdotte modifiche anche all'art. 36 d.lgs. n. 50/2016 (Affidamenti sotto-soglia) prevedendo per affidamenti di importo pari o superiore a euro 40.000 e inferiore a euro 150.000 per i lavori, o alle soglie di cui all'art. 35 per le forniture e i servizi, mediante affidamento diretto previa valutazione di 3 preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno 5 operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi. Un altro importante principio riguarda il criterio di aggiudicazione "ordinario" che diventa quello del minor prezzo, lasciando l'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio residuale.

Alcuni elementi sintomatici degli effetti prodotti dallo "Sblocca cantieri" sono rinvenibili nella dinamica dei bandi di gara pubblicati nel 2019 che risulta in crescita in termini di importi +25,7 per cento, quasi 6,5 miliardi in più rispetto al 2018, ma in calo come numero di gare bandite, in particolare negli ultimi tre mesi dell'anno. Una battuta d'arresto che ha riguardato soprattutto i lavori fino a 150mila euro e che potrebbe essere collegata proprio alle modifiche apportate al Codice dei contratti, in particolare alla estensione dell'affidamento diretto ai contratti compresi tra 40mila e 150mila euro, i limiti di valore maggiormente diffusi tra gli enti locali. Limitatamente ai Comuni, infatti, si registra nei bandi una crescita in valore del 10,3 per cento e una diminuzione nel numero dell'8,3 per cento e i dati Anac confermano la crescita delle iniziative per lavori nella fascia di costo citata, dovuta proprio all'accelerazione del numero degli affidamenti diretti. La dinamica positiva in termini di valore dei bandi risente, invece, della presenza delle grandi opere che nel 2019 rappresentano una quota importante nel quadro complessivo degli investimenti pubblici e che vedono l'intervento di stazioni appaltanti diverse dagli enti locali.

TAVOLA 12

BANDI DI GARA PER LAVORI

classi di importo	2018		2019		var%	
	numero bandi	importo in milioni	numero bandi	importo in milioni	numero bandi	importo in milioni
fino a 150.000	11.938	742	9.746	571	-18,4	-23,0
150.000-500.000	5.868	1.654	5.989	1.707	2,1	3,2
500.000-1.000.000	2.354	1.720	2.691	1.963	14,3	14,1
1000.000-5.000.000	2.190	5.004	2.832	6.705	29,3	34,0
5.000.000-20.000.000	572	5.993	566	5.364	-1,0	-10,5
20.000.000-50.000.000	129	3.797	124	3.842	-3,9	1,2
50.000.000-100.000.000	40	2.689	25	1.894	-37,5	-29,6
oltre 100.000.000	18	3.436	31	9.414	72,2	174,0
Totale	**23.109**	**25.035**	**22.004**	**31.460**	**-4,8**	**25,7**

Fonte: dati Ance-Infoplus

Sulle prospettive di stabilità del quadro normativo favorevole alle politiche di investimento gravano tuttavia alcune incertezze che potrebbero avere un effetto frenante per le amministrazioni locali, ostacolando il consolidamento di una solida base per la ripresa. Da una parte la dichiarata illegittimità della prassi contabile, prevista dall'art. 2 comma 6 del d.l. n. 78 del 2015, di utilizzare ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità la quota accantonata nel risultato di amministrazione relativa all'anticipazione di liquidità ricevuta[5]. La nuova definizione del risultato di amministrazione in linea con tale pronuncia, infatti, potrebbe far emergere un extradeficit generato dalla gestione posta in essere in vigenza della norma censurata e richiedere l'avvio di un nuovo percorso di risanamento. Al fine di dare attuazione alla sentenza e nello stesso tempo evitare conseguenze finanziarie insostenibili per gli enti locali destinatari delle anticipazioni, l'articolo 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019, prevede un programma graduale di recupero del disavanzo emergente in applicazione della sentenza: a partire dal 2020 un ripiano con quote annuali pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nell'esercizio di riferimento.

Un secondo elemento di criticità finanziario-contabile riguarda l'eventuale ulteriore disavanzo che potrebbe emergere in sede di approvazione del rendiconto 2019 a seguito del superamento della modalità semplificata per il calcolo dell'accantonamento del FCDE a rendiconto (modalità in vigore fino al 2018). Anche con riferimento a tale disavanzo il decreto-legge Milleproroghe interviene consentendo un ripiano graduale in 15 annualità a decorrere dall'esercizio 2021.

Sul piano amministrativo e procedurale, invece, elementi di incertezza derivano dal disegno di legge delega per il riordino, la semplificazione, la razionalizzazione in materia di contratti pubblici. Una nuova revisione complessiva si rende necessaria, si legge nella relazione tecnica al d.d.l. n. 1162 del 2019, al fine di adeguare il settore alla evoluzione giurisprudenziale in materia nonché per rimediare a problemi applicativi che si sono riscontrati con l'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016. Gli obiettivi della delega appaiono meritevoli (restituire semplicità e chiarezza alle disposizioni codicistiche, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali, e superare l'attuale frammentazione della disciplina), ma la prospettiva di un nuovo ridisegno del settore potrebbe incidere non favorevolmente sul consolidamento delle competenze gradualmente acquisite dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici.

GLI IMPEGNI PER INVESTIMENTI NELLE RSO NELLA VIGENZA DELLE REGOLE SUL PAREGGIO DI BILANCIO

3. Le Regioni a statuto ordinario, sulla base dell'Intesa raggiunta in Conferenza Stato – Regioni il 15 ottobre 2018 avevano concordato la copertura della manovra quantificata per il concorso al miglioramento dei saldi di finanza pubblica previsto per gli anni 2019 (2.496 miliardi) e 2020 (1.746 miliardi) attraverso lo "scambio" di una quota di avanzo di amministrazione con la possibilità di spesa per investimenti aggiuntivi rispetto a quelli già definiti nelle Intese precedenti, a carico dei bilanci regionali, per un importo di circa 4,2 miliardi fino al 2023. Il rilancio degli investimenti segue le note linee di priorità: opere di messa in sicurezza degli edifici, prevenzione del rischio idrogeologico

[5] Sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020.

e di tutela ambientale, interventi nel settore viabilità e trasporti, edilizia sanitaria, edilizia pubblica residenziale, interventi a favore delle imprese, ricerca e innovazione.

Dai dati del monitoraggio del saldo di finanza pubblica risulta che le RSO[6] hanno ampiamente conseguito l'obiettivo richiesto per il 2019 (saldo di competenza positivo per 1,69 miliardi) con un margine, anche questa volta, decisamente considerevole. In raffronto con il 2018 l'obiettivo meno stringente ha determinato in molte Regioni un saldo finale più contenuto (-453 milioni rispetto al 2018), ma comunque complessivamente superiore per oltre 1,71 miliardi all'obiettivo concordato.

TAVOLA 13

PAREGGIO DI BILANCIO DELLE RSO NEL 2018 E 2019

(in migliaia)

	2019			2018		
RSO	**saldo**	**obiettivo**	**differenza**	**saldo**	**obiettivo**	**differenza**
PIEMONTE	200.311	139.550	60.761	300.615	189.226	111.389
LOMBARDIA	676.302	296.539	379.763	540.814	402.098	138.716
VENETO	242.378	134.786	107.592	369.816	182.767	187.049
LIGURIA	149.054	52.596	96.458	98.907	71.318	27.589
EMILIA-ROMAGNA	268.033	144.289	123.744	267.600	195.651	71.949
TOSCANA	282.558	132.597	149.961	338.419	179.798	158.621
UMBRIA	62.317	33.280	29.037	61.837	47.801	14.036
MARCHE	113.064	59.068	53.996	137.696	80.095	57.601
LAZIO	447.646	198.512	249.134	600.834	269.176	331.658
ABRUZZO	207.285	53.644	153.641	96.372	72.739	23.633
MOLISE	25.106	16.236	8.870	27.434	22.016	5.418
CAMPANIA	420.337	178.777	241.560	285.444	242.417	43.027
PUGLIA	170.661	138.286	32.375	477.329	187.512	289.817
BASILICATA	63.572	42.381	21.191	68.670	57.467	11.203
CALABRIA	83.907	75.660	8.247	194.023	102.593	91.430
Totale complessivo	**3.412.531**	**1.696.201**	**1.716.330**	**3.865.810**	**2.302.674**	**1.563.136**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS IGEPA

Pur in vigenza delle regole sul saldo di finanza pubblica così come declinato dalla legge n. 243 del 2012, le RSO mostrano una decisa tensione ad imprimere una crescita agli investimenti territoriali: se ne possono trarre evidenze sulla base dei dati provvisori di impegno per spesa in conto capitale che nel 2019 registrano, al netto delle quote di Fondo pluriennale vincolato (FPV) , un incremento del 27 per cento rispetto al 2018 con impegni che da 12,2 miliardi passano a 15,5 miliardi; considerando anche la spesa rinviata al FPV si raggiungono 18,2 miliardi a fronte dei 16,2 dell'anno precedente.

[6] I dati si riferiscono a tutte le Regioni del monitoraggio e sono stati estratti alla data del 29 aprile 2020.

TAVOLA 14

IMPEGNI DI SPESA IN CONTO CAPITALE 2019 DELLE RSO

(in migliaia)

RSO	2019			var % su 2018		
	spesa c/cap al netto FPV	FPV	spesa cap valida	spesa c/cap al netto FPV	FPV	spesa cap valida
PIEMONTE	1.046.099	121.206	1.167.305	148,7	-43,1	84,2
LOMBARDIA	1.060.427	933.126	2.117.441	6,3	-7,8	5,3
VENETO	909.257	222.494	1.131.751	27,4	-33,8	7,8
LIGURIA	285.619	126.129	411.748	41,6	50,8	44,3
EMILIA-ROMAGNA	761.265	177.731	938.996	101,3	-57,2	18,4
TOSCANA	575.817	278.394	854.211	40,2	22,8	34,0
UMBRIA	306.452	28.023	334.475	82,3	-69,0	29,4
MARCHE	206.804	84.989	291.793	4,6	-1,6	2,7
LAZIO	547.619	383.301	930.920	-2,7	-1,0	-2,0
ABRUZZO	812.343	27.784	840.127	137,7	-82,3	68,3
MOLISE	192.109	2.835	194.944	7,5	-92,7	-10,3
CAMPANIA	2.722.061	139.181	2.861.242	-33,3	-3,0	-32,2
PUGLIA	2.916.346	43.111	2.959.457	69,3	-89,6	38,6
BASILICATA	1.033.755	14.010	1.047.765	5,5	-59,9	3,2
CALABRIA	2.131.157	41.162	2.172.319	157,4	-89,0	80,7
Totale complessivo	**15.507.130**	**2.623.476**	**18.254.494**	27,3	-34,6	12,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS IGEPA

Il dato positivo degli impegni contiene gli effetti di misure a favore degli investimenti, in parte già attive e in parte messe in campo dal 2019, e il sistema di monitoraggio dà evidenza in maniera specifica di alcune di esse:

- con riguardo ai nuovi investimenti diretti e indiretti, di cui ai commi 833 e 834 della legge n. 145 del 2018, che le Regioni si erano impegnate ad assicurare sulla base dell'intesa del 2018, risultano impegni complessivi per 981 milioni, di cui l'87 per cento per investimenti indiretti; l'importo complessivo supera gli 800 milioni che in base alla tabella 4 allegata alla legge di bilancio le RSO dovevano assicurare nel 2019;
- 500 milioni sono gli spazi acquisiti nel 2019 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-*ter*, legge 232/2016) con un effetto previsto in termini in indebitamento netto di 172 milioni nel 2019. Tali spazi hanno consentito maggiori nuovi investimenti sia diretti che indiretti realizzati con il risultato di amministrazione degli esercizi precedenti e nuovo indebitamento e le Regioni si erano impegnate ad assicurare entro il mese di luglio 2019 tutti gli atti necessari per l'impiego delle risorse proprie così da garantire almeno l'esigibilità degli impegni nell'anno. Solo lo 0,9 per cento è rimasto inutilizzato (4,5 milioni) ed è riferito esclusivamente alla quota da rinviare al FPV, il 75,5 per cento è stato applicato per investimenti indiretti, il 4,8 per cento per quelli diretti e il 18,7 per cento è stato rinviato al FPV per impegni esigibili nel 2020-2023;
- 50,6 milioni sono gli spazi acquisiti, sempre a valere sul patto di solidarietà nazionale verticale, a seguito della chiusura delle contabilità speciali nel 2017 e nel 2018 relative alle situazioni emergenziali (articolo 1, comma 791, legge n. 205/2017). Si tratta di investimenti già programmati annualmente nei piani di superamento delle emergenze e finanziati con avanzo di amministrazione formatosi a seguito del mancato utilizzo delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali. Su tali spazi sono stati effettuati impegni per il 54,8 per cento della disponibilità, il 26,8 per cento è stato rinviato al FPV, mentre il 18,3 per cento è rimasto inutilizzato;

- altri 100 milioni di maggiori spazi finanziari sono stati acquisiti dalle Regioni colpite dal sisma del 2016[7] (art. 1, comma 792, della legge n. 205 del 2017) ed il 99,4 per cento è stato destinato in questo caso a investimenti diretti della Regione;
- 139,5 milioni sono gli impegni 2019 connessi ai maggiori spazi acquisiti nel 2018 con il patto di solidarietà nazionale verticale (comma 495-*ter*, legge 232/2016); il 50,3 per cento risulta utilizzato per investimenti indiretti da realizzare attraverso la concessione di contributi, mentre una quota considerevole pari al 46,2 per cento è stata rinviata al FPV per impegni esigibili nel triennio 2020-2022; sono stati residuali gli impegni per spesa diretta;
- poco più di 100 milioni sono gli impegni o rinvio al FPV sulle risorse sbloccate dagli spazi di solidarietà nazionale acquisiti nel 2017 (anche in questo caso oltre il 73 per cento è stato utilizzato per spesa indiretta); mentre a fronte di 123 milioni riversati all'entrata a seguito della chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile, sono stati assunti impegni per 19,5 milioni nel 2019 e rinviati a FPV circa 43,2 milioni per impegni da assumere negli anni successivi.

TAVOLA 15

IMPEGNI PER INVESTIMENTI AGGIUNTIVI 2019 DELLE RSO

(in migliaia)

Misure	importo
Spazi acquisiti nel 2019 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-ter, L. 232/2016)	**500.001**
impegni per nuovi investimenti diretti esigibili nel 2019,	24.159
impegni per nuovi investimenti indiretti esigibili nel 2019	377.650
FPV c/cap. di spesa 2019 al netto del debito per nuovi investimenti, diretti e indiretti, esigibili nel 2020-2023	93.730
Spazi non utilizzati	4.462
Spazi acquisiti nel 2019 con il patto di solidarietà nazionale verticale - chiusura contabilità speciali nel 2017 e nel 2018 (articolo 1, comma 791, legge n. 205/2017)	**50.577**
impegni per investimenti diretti esigibili nel 2019	27.729
FPV c/cap. al netto del debito	13.550
Spazi acquisiti nel 2019 non utilizzati	9.298
Spazi acquisiti nel 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 792, della legge n. 205 del 2017	**100.000**
Impegni per investimenti diretti esigibili nel 2019	99.400
FPV c/cap. al netto del debito	315
Spazi acquisiti nel 2019 e non utilizzati	285
Utilizzo 2019 spazi acquisiti nel 2018 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-ter, L. 232/2016)	**139.524**
impegni per investimenti diretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2019	4.806
Impegni per investimenti indiretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2019,	70.245
FPV c/cap. di spesa 2019 al netto del debito	64.473
Verifica, per l'esercizio 2019, dell'utilizzo spazi acquisiti nel 2017 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-ter, L. 232/2016)	**105.477**
impegni per investimenti diretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2019	9.446
Impegni per investimenti indiretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2019,	73.826
FPV c/cap. di spesa 2019 al netto del debito per investimenti nuovi e aggiuntivi	20.653
Spazi acquisiti nel 2017 non utilizzati	1.552
Entrate riversate nel 2019 alle regioni a seguito della chiusura delle contabilita' speciali in materia di protezione civile ai fini dell'art. 1, commi 788 della legge n. 205 del 2017.	**123.078**
Impegni esigibili nel 2019 a valere degli accertamenti 2019	19.479
FPV di spesa 2019 al netto del debito a valere degli accertamenti 2019	43.251
Risorse derivanti dalla chiusura nel 2019 delle contabiltà speciali in materia della protezione civile non utilizzate da programmare entro il 20 gennaio 2020 per investimenti	60.348
Verifica, per l'esercizio 2019, dell'utilizzo del contributo per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 833 e 834 della L. n. 145 del 2018.	2.496.201
Investimenti da realizzare in base all'importo previsto per il 2019 dalla tabella 4 allegata alla legge n. 145/2018	**800.000**
Impegni per nuovi investimenti diretti	128.229
impegni per nuovi investimenti indiretti	852.512

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS IGEPA

[7] Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria per interventi di messa in sicurezza degli edifici e adeguamento antisismico.

LE PROSPETTIVE PER IL 2020

4. La legge di bilancio per il 2020 introduce nuove misure finalizzate agli investimenti territoriali, in particolare dei Comuni, e sceglie la strada di selezionare a priori le finalità specifiche cui destinare le relative risorse. In alcuni casi si tratta di un rafforzamento di strumenti già operativi a legislazione vigente che vengono riorientati verso nuovi obiettivi e potenziati dal punto di vista finanziario. Complessivamente nel periodo 2020-2034 risultano stanziate risorse per oltre 33 miliardi, dei quali nel triennio della legge di bilancio poco meno di 4 miliardi (735 nel 2020, 1.178 nel 2021 e 1.770 nel 2022), con un effetto in termini di indebitamento netto pari a circa 2,5 miliardi. Tali risorse sono incrementali rispetto a quanto già stanziato sulla base della legge di bilancio per il 2019 che destinava alle politiche di investimento territoriale 4.170 milioni nel 2019, 4.270 milioni nel 2020 e 2.730 milioni nel 2021. A queste risorse si aggiungono gli stanziamenti previsti (circa 500 milioni) da provvedimenti precedenti.

TAVOLA 16

LE MISURE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI TERRITORIALI NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2020

(in milioni)

	SALDO NETTO DA FINANZIARE									INDEBITAMENTO NETTO		
misure LB 2020-2022	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027-2034**	**totale periodo**	**2020**	**2021**	**2022**
efficientamento energetico e sviluppo sostenibile dei comuni	500	500	500	500	500				2.500	235	400	500
messa in sicurezza edifici e territorio dei comuni (modifica legge. 145/2018, c. 139)		100	200	300	300	300	300	2.400	3.900			200
rigenerazione urbana dei comuni		150	250	550	550	700	700	5.600	8.500			250
fondo sviluppo sostenibile e infrastrutturale Comuni						400	400	3.200	4.000			
fondo sviluppo reti ciclabili urbane			50	50	50				150			50
contributi ai Comuni per progettazione interventi messa in sicurezza	85	128	170	200	200	200	200	1.600	2.783		78	170
fondo asili nido comunali e scuole infanzia		100	100	100	200	200	200	1.600	2.500		20	50
incremento risorse investimenti rete viaria province e città metropolitane (importo incrementale rispetto a L. 205/2017, c. 1076)	50	100	250	250	250	250	250	2.000	3.400		50	250
messa in sicurezza di strade e miglioramento energetico delle scuole di province e città metropolitane	100	100	250	250	250	250	250	2.000	3.450		50	250
investimenti regioni RSO (quota incrementale rispetto a c. 134 L. 145/2018)		0	0	200	200	200	200	1.600	2.400		0	0
totale risorse aggiuntive LB 2020-2022	**735**	**1.178**	**1.770**	**2.400**	**2.500**	**2.500**	**2.500**	**20.000**	**33.583**	**235**	**598**	**1720**

Fonte: allegato 3 legge n. 160 del 2019

RIQUADRO 3– LE MISURE DELLA LEGGE DI BILANCIO 2020 PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI LOCALI

Contributi per investimenti dei Comuni (commi 29-37): sono assegnati esclusivamente ai Comuni contributi annui per 500 milioni dal 2020 e fino al 2024 per investimenti in opere funzionali all'efficientamento energetico e allo sviluppo territoriale sostenibile declinato in interventi per la mobilità, per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche (prosecuzione del c.d. Piano Spagnolo già introdotto nel 2019). Il contributo è stato ripartito ed assegnato ai Comuni per il 2020 con decreto del Ministero dell'interno del 14 gennaio 2020 e con decreto sempre del Ministero dell'interno del 30 gennaio per le annualità successive sulla base della popolazione residente nell'anno 2018. Il contributo, proporzionale alla dimensione demografica, va da un minimo di 50mila euro per comuni con popolazione fino a 5000 abitanti ad un massimo di 250mila euro per quelli oltre 250mila abitanti. Due i requisiti per l'utilizzo del contributo: che si tratti di opere non integralmente finanziate da soggetti esterni al comune e che siano aggiuntive rispetto al programma triennale degli investimenti di cui all'art. 21 del codice dei contratti. E' previsto un monitoraggio specifico attraverso il sistema di cui al d.lgs. 229/2011 (Bdap-MOP) ed un monitoraggio a campione svolto dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Ministero per le infrastrutture e i trasporti; il monitoraggio è funzionale all'attivazione del sistema sanzionatorio/premiante: le risorse, erogate in 2 *tranche*, vengono revocate in caso di mancato rispetto dei termini di avvio della fase esecutiva (7 mesi) e assegnate ai Comuni più virtuosi, vale a dire quelli che hanno avviato i lavori in data antecedente al termine fissato dalla legge. Oltre agli obblighi di monitoraggio sul sistema della banca dati delle opere pubbliche, sono intestati agli enti beneficiari obblighi di trasparenza che impongono la pubblicazione sul proprio sito web, ai sensi del d.lgs. 33/2013, delle informazioni relative alle fonti di finanziamento, l'importo assegnato dal Ministero e la finalizzazione del contributo. La misura replica con delle modifiche quella già prevista dalla legge 145/2018 per il solo 2019 e quantificata in 400 milioni. Rispetto a tale intervento la legge di bilancio per il 2020 ha innanzitutto ampliato la platea di beneficiari rimuovendo il limite di popolazione che era fissato a 20.000 abitanti; ha poi riorientato la destinazione del contributo che in precedenza andava a finanziare le opere di messa in sicurezza (strade, scuole, edifici pubblici) ed il patrimonio comunale in genere. Rimangono identici i requisiti richiesti per ottenere il finanziamento e il sistema di monitoraggio funzionale all'applicazione del sistema sanzionatorio/premiante, rimasto anch'esso immutato; la tempistica viene resa invece meno stringente passando da 4 a 7 mesi il tempo massimo per entrare nella fase esecutiva dei lavori.
La ripartizione dei contributi per interventi di efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile ha dato luogo alla seguente assegnazione di risorse:

n. comuni beneficiari	importo individuale	importo complessivo	popolazione 2018	importo pro capite
5.482	50.000	274.350.000	9.962.512	27,5
1.185	210.000	82.950.000	8.359.167	9,9
708	170.000	63.720.000	9.685.536	6,6
379	130.000	49.270.000	11.599.016	4,2
100	90.000	17.000.000	6.802.045	2,4
33	70.000	6.930.000	4.913.191	1,4
12	50.000	3.000.000	9.259.944	0,3

Modifica al comma 139 della legge 145/2018 (comma 38): il comma 139 della legge n. 145/2018 prevedeva per i Comuni un contributo per investimenti destinato alla messa in sicurezza di scuole, strade e edifici comunali a decorrere dal 2021. La legge di bilancio per il 2020 apporta delle modifiche in termini di maggiori risorse stanziate che passano per l'intero periodo considerato da 4,9 miliardi a 8,8 miliardi; viene inoltre introdotto un principio di rotazione per cui non possono richiedere il contributo enti che ne abbiano già beneficiato nel biennio precedente e alle finalità

precedentemente individuate viene aggiunto l'efficientamento energetico. Il meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 145 della legge di bilancio 145/2018 viene rafforzato anche da una riduzione del contributo nel caso in cui l'ente risulti inadempiente relativamente all'adozione di importanti strumenti di pianificazione come il PUA (Piano Urbanistico Attuativo) e il PEBA (Piano Eliminazione barriere Architettoniche). Modifiche riguardano anche la tempistica indicata per l'affidamento dei lavori: termine unico di otto mesi dal decreto di assegnazione del contributo previsto nella legge 145/2018, scadenze differenziate introdotte dal comma 38 della legge n. 160/2019 in relazione a fasce di costo delle opere. La norma risulta non del tutto coordinata con l'analoga disposizione inserita nel comma 32 che delinea un trattamento più vantaggioso per la tempistica di affidamento dei lavori. Dal punto di vista operativo il programma non ha subito modifiche, pertanto le richieste delle amministrazioni per l'esercizio 2021 (primo anno di attuazione della misura) dovranno essere inoltrate entro il 15 settembre del 2020, entro i due mesi successivi il Ministero dell'interno dovrà adottare il provvedimento di assegnazione dei contributi.

Interventi di rigenerazione urbana dei Comuni (comma 42-43): si prevedono contributi da erogare ai Comuni per progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale e al miglioramento del decoro urbano, del tessuto sociale ed ambientale. Le risorse stanziate sono pari a 8,5 miliardi complessivi nel periodo 2021-2034. Entro la fine di gennaio 2020 si sarebbe dovuto emanare un dPCM di attuazione (previa intesa in Conferenza Stato città e autonomie locali) per la specifica dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse, del sistema di monitoraggio e dei meccanismi sanzionatori in caso di mancato utilizzo; entro i successivi 30 giorni si sarebbe dovuto adottare il decreto interministeriale Interno-Economia e Finanze di assegnazione dei contributi ai singoli enti beneficiari. I provvedimenti attuativi non sono stati al momento adottati.

Fondo per il rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale del Paese a favore dei Comuni (comma 44-46): un nuovo Fondo, diverso da quello già istituito dalla legge n. 145/2018 per gli investimenti degli enti territoriali, viene previsto nello stato di previsione del Ministero dell'Interno; sarà destinato esclusivamente ai Comuni e per finalità specifiche comprese anche le manutenzioni; è finanziato con 400 milioni annui dal 2025 al 2034. È previsto lo stesso iter attuativo dei commi 42 e 43 e il termine per l'adozione del dPCM è fissato al 31 marzo 2024. Anche se criteri di assegnazione e modalità di utilizzo delle risorse sono rinviati a tale provvedimento, la legge già fissa un principio applicativo, vale a dire una riduzione del contributo nel caso in cui l'ente assegnatario risulti inadempiente relativamente all'adozione di importanti strumenti di pianificazione come il PUA (Piano Urbanistico Attuativo) e il PEBA (Piano Eliminazione barriere Architettoniche). Lo stesso criterio previsto per l'erogazione dei contributi relativi agli investimenti di messa in sicurezza delle scuole, degli edifici e delle strade di cui al comma 38.

Fondo sviluppo reti ciclabili urbane (comma 47): il Fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ha una dotazione di 50 milioni annui dal 2022 al 2024 destinati non solo ai Comuni ma anche alle Unioni. Le modalità di attuazione verranno definite in un decreto interministeriale Infrastrutture-Economia e Finanze da adottarsi entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio.

Contributi agli enti locali per progettazione relativa a investimenti per messa in sicurezza (comma 51-53): si tratta di 2,8 miliardi dal 2020 al 2034 destinati alla progettazione definitiva/esecutiva degli interventi relativi alla messa in sicurezza ed efficientamento del patrimonio immobiliare e messa in sicurezza del territorio soggetto a dissesto idrogeologico. Il contributo è destinato non solo ai Comuni, ma a tutti gli enti locali. E' previsto l'invio di una specifica richiesta di contributo da parte degli enti interessati entro il 15 gennaio (fino ad un massimo di tre), termine prorogato dal d.l. n. 162/2019 al 15 maggio 2020, ed entro il 28 febbraio (prorogato al 30 giugno 2020) il Ministero dell'interno con proprio provvedimento assegnerà le risorse tenendo conto di un ordine prioritario che privilegia gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, quindi la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti e infine gli interventi su edifici, con priorità su quelli scolastici. Si prevede che le risorse possano essere non sufficienti a soddisfare le richieste degli enti locali e quindi viene previsto un criterio di priorità anche quantitativo legato all'incidenza del fondo cassa sul risultato di amministrazione calcolato sull'ultimo rendiconto approvato che considerata la tempistica relativa all'attuazione della misura non potrà che essere quello del penultimo anno precedente la richiesta del

contributo stesso. Per il monitoraggio ci si avvarrà del sistema previsto dal d.lgs. n. 229/2011 (monitoraggio opere pubbliche).

Fondo asili nido e scuole per l'infanzia (comma 59-61): viene costituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno da destinare ai Comuni per costruzione, ristrutturazione, riqualificazione di asili nido, scuole materne e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, nonché per la riconversione di spazi inutilizzati nelle scuole dell'infanzia. La dotazione del Fondo è pari a 2,5 miliardi per il periodo 2021-2034; per dare attuazione alla misura è necessario un dPCM da emanarsi entro 6 mesi con il quale verranno definiti oltre ai criteri di riparto delle risorse e le modalità di utilizzo, anche le procedure per la trasmissione dei progetti oggetto del contributo; entro i successivi 90 giorni verranno individuati i beneficiari con decreto interministeriale. La norma prevede anche l'istituzione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di una Cabina di regia presso la Presidenza del consiglio presieduta dal Capo del Dipartimento per le politiche della famiglia con il compito di monitorare l'avanzamento della realizzazione dei progetti. Il monitoraggio da parte di questa struttura andrebbe ad aggiungersi al sistema ordinario di cui al d.lgs. n. 229/2011 al quale anche questa tipologia di interventi infrastrutturali sarà sottoposta; il ruolo della Cabina di regia rimane pertanto da delineare in maniera più specifica nel dPCM che fisserà i criteri e le modalità di richiesta, erogazione e utilizzo delle risorse.

Investimenti rete viaria Province e Città metropolitane (comma 62): la norma incrementa le risorse già previste con la legge di bilancio per il 2018, comma 1076, di 3,4 miliardi dal 2020 al 2034. Il monitoraggio circa l'effettivo utilizzo di queste risorse è affidato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e in caso di mancata o parziale realizzazione degli interventi, ovvero in caso di presenza di ribassi di gara non riutilizzati, le corrispondenti risorse assegnate alle singole province o città metropolitane sono versate ad apposito capitolo dello stato di previsione.

Messa in sicurezza strade e miglioramento energetico scuole delle Province e Città metropolitane (comma 63-64): per il finanziamento di queste finalità sono previsti 3,45 miliardi nel periodo 2020-2034 da attribuire previa adozione, entro il 31 gennaio 2020, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'interno, dell'istruzione e dell'università e della ricerca scientifica (acquisita intesa in sede di Conferenza unificata) che individui le risorse per ciascun settore di intervento, i criteri di riparto e le modalità di utilizzo, di monitoraggio, di rendicontazione e di verifica, nonché le modalità di recupero ed eventuale riassegnazione delle somme non utilizzate. Con decreto dei Ministeri competenti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati gli enti beneficiari, gli interventi ammessi al finanziamento e il relativo importo.

Nella legge di bilancio per il 2020 sono previsti anche interventi diretti a incentivare gli investimenti delle Regioni a statuto ordinario; in tale ottica può infatti essere inquadrata la previsione che anticipa all'anno 2020 la possibilità di utilizzare il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in attuazione delle sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 (restando ancora esclusi fino al 2021, accensione e rimborso prestiti dalle entrate e dalle spese valide ai fini dei vincoli di finanza pubblica).

Con l'Intesa raggiunta il 10 ottobre 2019 le RSO hanno infatti concordato con il Governo tale misura, nonché l'aggiornamento degli ambiti in cui realizzare gli interventi infrastrutturali, in coerenza con le tematiche sottolineate dalla NADEF 2019; è stato altresì concordato l'incremento di 2 miliardi di euro del programma pluriennale di ristrutturazione edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico. Rimane invece inalterato anche per il 2020 l'obiettivo di avanzo, per 837 milioni, rispetto al pareggio di bilancio.

Gli ultimi dati disponibili (rendiconti 2018) mostrano per le RSO un risultato di amministrazione complessivo di 6,3 miliardi, ma due Regioni presentano un risultato negativo che non consentirebbe l'utilizzo di quote di avanzo; al netto quindi delle Regioni in disavanzo, il risultato di amministrazione scende a 3,9 miliardi, da cui va sterilizzata la quota di accantonamento al fondo crediti, oltre 2,9 miliardi e la quota di disavanzo applicata al bilancio successivo. Considerando che complessivamente le Regioni quantificano un disavanzo di oltre 28 miliardi, frutto di quote accantonate e vincolate per oltre 34 miliardi (di cui 18,2 miliardi di Fondo anticipazione liquidità), l'avanzo effettivamente utilizzabile ai fini del saldo di finanza pubblica, salvaguardando l'equilibrio prospettico del bilancio affinché non si determinino futuri extradeficit, si presume abbastanza contenuto; come pure contenuto sarà l'utilizzo del FPV per spesa in conto capitale (complessivamente quantificato in 4,4 miliardi) che, se anche esteso alla parte costituita da debito, non potrà comunque superare il limite della copertura degli impegni esigibili nell'anno.

Sulle prospettive degli investimenti locali per il 2020 grava l'incognita pesante delle ripercussioni che lo stato di emergenza sanitaria in cui il Paese è piombato dal mese di febbraio produrrà sul tessuto economico e sociale dei territori. Al fine di fronteggiare la crisi che progressivamente si viene delineando, nel d.l. n. 18 del 2020 sono state previste alcune prime misure a favore degli enti territoriali: oltre al rinvio delle scadenze contabili con riferimento ai bilanci di previsione 2020 e al rendiconto della gestione 2019, si riconosce la possibilità di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio; così come è data facoltà di utilizzare per le stesse finalità i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. L'effetto della misura sull'avanzo libero sarà più o meno ampio in funzione della situazione finanziaria di ciascun ente; complessivamente i margini sembrano stretti considerando che nel 2018 solo gli enti di area vasta hanno prodotto un avanzo, al netto di tutti gli accantonamenti, vincoli e quote destinate, mentre Regioni e Comuni hanno registrato disavanzi decisamente importanti (-35,6 miliardi le prime e –3,2 miliardi i secondi).

Altra misura ha riguardato il rinvio del rimborso di quote di capitale di mutui contratti con Cassa depositi e prestiti, consentendo l'utilizzo del risparmio così conseguito ai fini di interventi di rilancio economico: si tratta complessivamente di 611,8 milioni di risorse, 338,9 per le RSO e 272,9 per i Comuni. Si prevede altresì un fondo di 70 milioni da destinare a Province, Città metropolitane e Comuni (65 milioni) per la sanificazione degli ambienti che verrà ripartito dal Ministero dell'interno in base a criteri legati alla popolazione e al numero dei contagi registrati[8].

Sono i primi interventi emergenziali, ma altre misure di sostegno finanziario sono in via di definizione al momento della chiusura del presente Rapporto per supportare le amministrazioni territoriali nella fase di ricostruzione post-pandemia, una fase complessa considerando che potrebbe diventare problematica anche la gestione ordinaria dei servizi fondamentali a seguito dell'impatto negativo che la crisi produrrà dal lato delle entrate regionali e locali.

[8] Sulla ripartizione è stata raggiunta l'intesa nella seduta del 15 aprile 2020 in Conferenza unificata ed accogliendo le istanze dei Comuni le risorse complessive sono state assegnate a ciascun ente garantendo una quota minima pari a 1000 euro e una quota variabile in base alla popolazione (33,33 per cento) e al numero dei contagi certificati (66,66 per cento). Per Province e Città metropolitane il plafond è stato ripartito senza considerare una quota fissa minima.

Ora che sembrava aprirsi la stagione dei risultati, infatti, l'emergenza sanitaria potrebbe far affiorare nuove difficoltà finanziarie per le autonomie territoriali così da non potersi escludere un ritorno a scelte di rinvio o rinuncia delle spese per investimenti, per contrastare le quali andranno messe in campo idonee e specifiche azioni finalizzate al rilancio della crescita dei territori.

Le amministrazioni locali, infatti, contando sul consolidarsi del supporto fornito in questi ultimi anni, sia mediante linee di finanziamento continuative e di durata anche ultradecennale, sia attraverso il ridisegno di quadri regolatori, distribuzione di responsabilità e competenze, strumenti di sostegno alla progettualità, hanno potuto, non solo, riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma anche progettare una molteplicità di interventi minori alla portata degli enti più piccoli nonché di quelli in difficoltà finanziaria.

Tuttavia le risorse messe a disposizione non sono state sufficienti a soddisfare il fabbisogno complessivo espresso dal territorio, come dimostra la forbice tra le richieste degli enti e le dotazioni finanziarie assegnate e pertanto, nel nuovo scenario che si va delineando a seguito dell'emergenza sanitaria, in cui elemento imprescindibile sarà l'accelerazione dei tempi e delle procedure, potrà rappresentare un vantaggio il "pacchetto" di progetti di investimento locale già programmati e vagliati positivamente, sia a livello centrale che periferico, ma rimasti esclusi dagli strumenti di incentivazione finora attuati a causa delle risorse finanziarie limitate.

LE OPERE PUBBLICHE PER LE INFRASTRUTTURE AMBIENTALI

PREMESSA

L'analisi proposta in questo capitolo affronta il tema degli investimenti pubblici con riferimento esclusivo al settore "ambiente", ambito strategico nazionale la cui valorizzazione e tutela esprime un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed è altresì uno dei 13 temi prioritari delle politiche di coesione. Il termine è usato nella sua accezione più ampia che accoglie – come anche in ambito comunitario - sia l'aspetto paesaggistico, sia quello ecologico-sanitario, sia, infine, il governo del territorio. Gli investimenti ricompresi in tale settore riguardano quindi interventi, sia di natura emergenziale che preventiva, di difesa del suolo e consolidamento dei versanti, di contrasto all'erosione dei litorali e al dissesto idrogeologico, ma anche opere per il riassetto e il recupero dei centri abitati, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture; riguarda altresì protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente, interventi sulla distribuzione delle risorse idriche e per il collettamento e trattamento delle acque reflue e sulla gestione dei rifiuti.

Ai fini di una valutazione degli interventi programmati è necessario partire da una ricostruzione del quadro complessivo di ciò che è stato pianificato e che si sta attuando, possibile solo attraverso idonei ed accurati sistemi di monitoraggio dei singoli investimenti. Sotto questo profilo emerge tuttavia una certa frammentazione delle informazioni, e allo stesso tempo una loro ridondanza, su diverse piattaforme informatiche, non sempre del tutto coerenti e integrate fra loro, così da rendere piuttosto difficoltoso delineare un quadro ricognitivo certo. Tra le diverse fonti disponibili, ai fini del presente lavoro, si è utilizzata la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) – sezione Opere Pubbliche, di titolarità MEF-RGS, in quanto, ai sensi della legge (d.lgs. n. 229/2011), si è affermata da tempo come strumento "ufficiale" del monitoraggio in materia di investimenti infrastrutturali. Nonostante tale banca dati presenti un livello di completezza delle informazioni ben superiore ad altri sistemi di monitoraggio (alcuni dei quali concorrono all'alimentazione dei flussi informativi della BDAP-MOP), non mancano elementi di criticità dovuti alla modesta qualità di alcune informazioni, prevalentemente riconducibile ad una scarsa cura e puntualità delle segnalazioni da parte dei soggetti tenuti all'aggiornamento dei dati; si rilevano non di rado, infatti, incoerenze dei dati finanziari di finanziamento e pagamento, dei tempi previsti ed effettivi relativi alle fasi procedurali in avanzamento, delle informazioni sulle fonti di finanziamento, ecc.

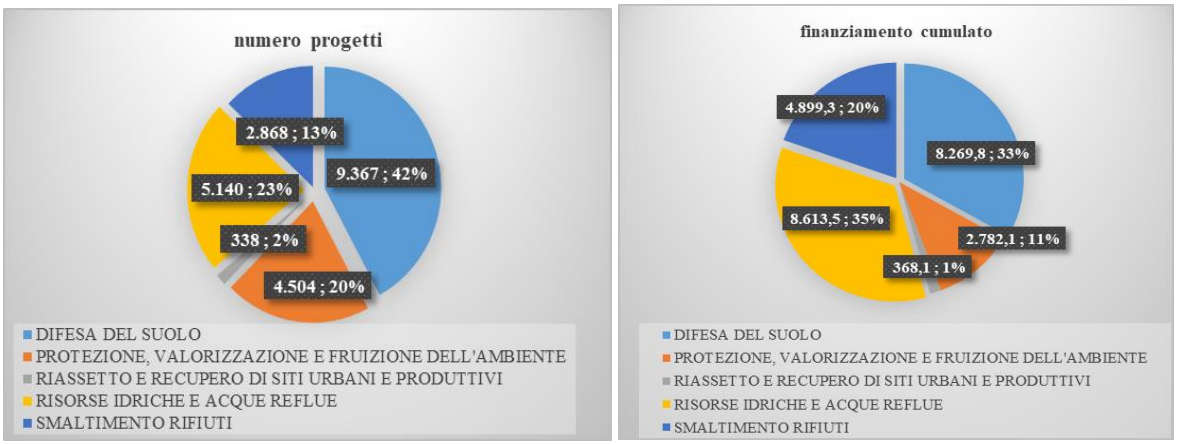
1. L'approccio scelto per l'analisi non considera lo stock di infrastrutture ambientali costituito da tutti gli interventi già realizzati e chiusi definitivamente e, concentrando l'esame sulle sole opere in corso, risponde, invece, alla finalità di offrire una lettura degli investimenti che privilegi il profilo prospettico e dinamico, vale a dire il valore di crescita potenziale insito in interventi già programmati e che andranno a conclusione nel prossimo futuro.

Sulla base dei dati disponibili nel sistema di monitoraggio delle opere pubbliche gli interventi in corso di attuazione relativamente al settore ambientale risultano, a tutto il

2019, oltre 22.200[1], con un finanziamento complessivo di 24,9 miliardi e spesa effettivamente erogata per 6,4 miliardi. Si tratta per il 42 per cento di opere di difesa del suolo, il 23,1 per cento sono opere legate alle risorse idriche e acque reflue, il 20,3 per cento interventi di protezione e valorizzazione del territorio; quote inferiori per interventi relativi allo smaltimento rifiuti e al recupero di siti urbani e produttivi.

GRAFICO 1

NUMEROSITÀ E DIMENSIONE FINANZIARIA DELLE OPERE PER LE INFRASTRUTTURE AMBIENTALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Emerge chiaramente che i sottosettori prevalenti, non solo in termini di numerosità di progetti, ma anche di finanziamenti, sono quelli relativi alle risorse idriche (5.140 CUP per 8,6 miliardi) e alle opere di difesa del suolo (9.367 CUP per 8,3 miliardi); ad essi è anche riferibile oltre il 60 per cento della spesa effettivamente erogata. Si tratta di categorie di spesa che rientrano, infatti, tra le finalità prioritarie nella politica di investimenti pubblici, come risulta anche dalle molteplici misure di carattere regolatorio, pianificatorio e finanziario messe in campo con particolare intensità negli anni recenti, anche sotto la spinta delle situazioni emergenziali venutesi a creare, per quanto riguarda la difesa del suolo, a causa di eventi naturali che, con sempre maggiore frequenza, hanno mostrato la fragilità del territorio italiano ed il rischio cui è esposta una crescente percentuale di abitanti, con riferimento, invece, al settore idrico e delle acque reflue, in considerazione delle procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia per inadempienze nell'attuazione della direttiva CEE 91/211 (obbligo di dotare tutti gli agglomerati urbani con oltre 2000 abitanti di adeguati sistemi di reti fognarie e trattamento acque reflue).

[1] I dati sono stati estratti nel mese di febbraio 2020 dal report appositamente predisposto e messo a disposizione dalla RGS per le analisi della Corte dei conti. La banca dati è stata depurata dei Codici Unici Progetto (CUP) contenenti informazioni non coerenti: mancata valorizzazione del finanziamento, anno attivazione successivo all'anno di pagamento, importo negativo dei pagamenti. In presenza di più codici locali progetto riferiti allo stesso CUP, le informazioni plurime relative alla fonte di finanziamento e alla fase procedurale sono state ricondotte al progetto unico applicando, nel primo caso, il criterio della prevalenza in termini di importo finanziato e nel secondo, la prevalenza in termini di importo pagato. Sono state apportate modifiche agli importi di finanziamento di quei CUP che, da verifiche puntuali con altre banche dati (Opencup, Opencoesione) risultavano non corretti; in questi casi il dato riferito al finanziamento è stato sostituito con l'importo cumulato del "realizzato" e "da realizzare", informazione già inclusa nel report messo a disposizione.

LA PIANIFICAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE AMBIENTALI

2. La pianificazione per il periodo 2014-2020 delle opere e degli interventi per contrastare il dissesto idrogeologico era stata affidata alla Struttura di missione Italia Sicura[2], competente anche per l'adozione del piano finanziario per la programmazione dei relativi investimenti. Nelle more dell'approvazione del piano nazionale, è stato avviato il primo stralcio costituito dal "Piano straordinario per interventi tempestivamente cantierabili contro le alluvioni nelle città metropolitane e nelle aree urbane a maggiore rischio per popolazione esposta", il cui il quadro economico di riferimento per assicurare la realizzazione almeno delle prime opere urgenti segnalate dalle Regioni è stato definito con la delibera CIPE 32/2015 assegnando al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), in qualità di amministrazione responsabile della realizzazione degli interventi prioritari, 550 milioni fino al 2019, di cui l'80 per cento per le aree del Mezzogiorno. Il Piano stralcio complessivo, adottato nel 2015, è stato articolato in due sezioni: la sezione attuativa, che prevedeva 33 interventi già cantierabili per un finanziamento totale di 654 milioni da assegnare in base ad accordi di programma stipulati tra Ministero e Presidenti di Regione in qualità di Commissari straordinari del Governo[3,] e la sezione programmatica, con 99 interventi per 650 milioni successivamente finanziabili, anche per la parte relativa a studi di fattibilità e progettazioni preliminari[4].

Con le modifiche intervenute nel 2018 sulla *governance* del settore, le funzioni di coordinamento e monitoraggio degli interventi emergenziali vengono trasferite al MATTM e con il d.l. n. 109 del 2018 viene istituita la Cabina di regia Strategia Italia con il compito di verificare lo stato di attuazione degli interventi di contrasto al rischio idrogeologico, alla vulnerabilità sismica degli edifici, a particolari situazioni di degrado ambientale[5].

Le risorse destinate al piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico sono state incluse nella clausola di flessibilità richiesta alla Commissione Europea sul bilancio 2019, insieme alle misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali (viadotti, ponti, gallerie). Una richiesta che nasce dalla necessità di un cambio di passo nel settore; si tratta di rafforzare le azioni di salvaguardia del territorio e improntarle a criteri di maggiore speditezza, puntando innanzitutto al recupero di progettazione e ad un maggiore coordinamento dei soggetti pubblici coinvolti. Le risorse reperite sono in parte già appostate in bilancio negli esercizi precedenti per investimenti e in altra parte rese disponibili dalla legge di bilancio per il 2019 e dal decreto-legge fiscale collegato. Alla flessibilità richiesta era collegata una previsione di spesa di 2,6 miliardi nel 2019, 3,7 miliardi nel 2020 e oltre 4,2 miliardi nel 2021.

---

[2] Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con dPCM 9 giugno 2014.

[3] Il d.l. n. 91 del 2014 ha attribuito ai Presidenti delle Regioni la responsabilità della realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico individuati negli Accordi di programma sottoscritti tra Regione e Ministero dell'Ambiente.

[4] Nel 2017 viene presentato dalla Struttura Italia Sicura il Piano nazionale di opere e interventi e il Piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico (8.926 progetti corrispondenti ad un fabbisogno di risorse per 29 miliardi, il 90 per cento dei quali per opere ancora da progettare). Il Piano finanziario cumulava per il periodo 2015-2023 risorse per 9,9 miliardi, comprendendo quelle già attivate e finalizzate (2,3 milioni per sblocco opere del 2014, 650 milioni per il Piano stralcio aree metropolitane, 100 milioni per il Fondo progettazione, 1,8 miliardi del Piano forestazione,1,3 miliardi dei Patti per il Sud, 1,3 miliardi dei POR, 1 miliardo dalla LB 208/2015, 274 milioni del Fondo sviluppo e coesione).

[5] La Cabina di regia opera in coordinamento con la nuova Struttura di missione InvestItalia istituita con la LB n. 145 del 2018 per supportare il Presidente del Consiglio dei ministri nel coordinamento delle politiche di investimenti pubblici e privati.

Nel 2019 è stato conseguentemente adottato il "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale"[6] (c.d. ProteggItalia) che si articola in misure di emergenza, rientranti nella missione della Protezione civile, e misure di prevenzione, di manutenzione e ripristino, di competenza di amministrazioni centrali. Sono altresì previsti importanti interventi di semplificazione dei processi e di rafforzamento organizzativo e di *governance* finalizzati ad orientare le attività a criteri di maggiore speditezza ed efficacia. A tal fine il Piano contiene Linee Guida che indirizzano l'attività legislativa e amministrativa verso una revisione dei poteri dei Commissari straordinari, nella direzione di un loro potenziamento finalizzato a garantire una accelerazione e qualificazione della spesa; un rafforzamento e ridisegno dei diversi livelli di responsabilità, a cominciare dalla individuazione nell'ambito di ciascuna Regione di un soggetto attuatore in costante raccordo con i Commissari straordinari; l'introduzione di meccanismi di premialità/penalità legati all'utilizzo tempestivo delle risorse assegnate; la costituzione di una *task force* a livello centrale con il compito di fornire una cooperazione rafforzata alle Regioni finalizzata a superare fasi critiche nella realizzazione degli interventi; il potenziamento del Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico[7], la semplificazione delle modalità di attribuzione delle risorse per garantire una maggiore liquidità di cassa e favorire il passaggio dal sistema del rimborso a quello degli acconti garantiti con riduzione delle tranches di trasferimento[8]. Tra i punti fondamentali, anche la razionalizzazione della normativa in materia, eccessivamente frammentata, partendo dalla revisione del Codice dell'ambiente per la parte della difesa del suolo e tutela delle acque.

A seguire sono stati adottati il Piano stralcio per il 2019 (Delibera CIPE 35/2019), costituito da elenchi settoriali di progetti proposti dalle Regioni (263 interventi), immediatamente cantierabili e aventi carattere di urgenza e indifferibilità per 315 milioni, e il Piano operativo, approvato a dicembre 2019, con 236 interventi di competenza di Regioni e Province autonome per un valore complessivo di 361,9 milioni. Per questi strumenti, al fine di accelerare la fase di selezione e individuazione degli interventi, gli elenchi sono stati definiti, sulla base dei fabbisogni rilevati in ciascuna Regione, mediante apposite Conferenze di Servizi che hanno coinvolto tutti i soggetti competenti (Regioni e Province autonome, Commissari per l'emergenza, Commissari straordinari per il dissesto e Autorità di Bacino distrettuale), superando il più complesso strumento dell'accordo di programma.

Le azioni di prevenzione che il Piano ProteggItalia" affida alla competenza del MATTM sono da finanziare con fondi propri (1,8 miliardi nel triennio 2019-2021), Fondo investimenti infrastrutturali delle amministrazioni centrali (1,1 miliardo) e con risorse del Fondo sviluppo e coesione (Piano operativo Ambiente, 1,4 miliardi, Patti per lo sviluppo, 1,7 miliardi)[9]. Il Piano sottolinea inoltre la necessità di migliorare i sistemi di

[6] DPCM 20 febbraio 2019.

[7] Al fine di potenziare rapidamente la disponibilità quali-quantitativa di servizi specializzati di ingegneria, il Ministero dell'ambiente provvede ad assicurare la veloce assegnazione e rendicontazione delle risorse del cd. "Fondo progettazione", istituito dall'art. 55 della legge n. 221, del 2015 (cd. "Collegato ambientale"). Sul funzionamento del Fondo la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha condotto, nel 2019, una approfondita indagine i cui esiti sono contenuti nella Deliberazione n. 17/2019/G.

[8] Con la delibera CIPE 64/2019 per gli interventi finanziati a valere sul FSC programma operativo 2014.2020, è stata aumentata la percentuale di anticipazione delle risorse, fino al 30 per cento dell'importo assegnato ed è stata invece ridotta la percentuale per i pagamenti intermedi dall'85 al 65 per cento.

[9] Altri strumenti di programmazione previsti dal Piano e rientranti nella missione del MATTM sono: il Programma di manutenzione del territorio (entro 6 mesi), il Piano di gestione del rischio alluvione (in 12 mesi), la messa a sistema dei Piani di assetto idrogeologico, le linee guida di valutazione del rischio (in 12 mesi), la verifica di operatività delle

monitoraggio degli interventi attraverso una omogeneizzazione e integrazione delle banche dati e attraverso la realizzazione di una *Big Data Room* a servizio della Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sono previsti anche interventi che riguardano le risorse idriche affidandone la cura, con obiettivo specifico di migliorare l'efficienza degli schemi irrigui esistenti sul territorio nazionale, al Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali. Le fonti di finanziamento vengono individuate nel Programma di sviluppo rurale nazionale 2014-2020 (291 milioni), Piano operativo agricoltura (257 milioni), Fondo per lo sviluppo infrastrutturale del paese che ha assegnato al Ministero risorse per "infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione (107,9 milioni), Piano straordinario invasi di cui alla legge 205/2017, art. 1, comma 523 (250,9 milioni).

Con specifico riferimento alle infrastrutture e risorse idriche, infatti, la legge di bilancio per il 2018 prevedeva l'adozione di un piano nazionale finalizzato ad indirizzare e coordinare la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per provvedere al potenziamento delle infrastrutture idriche. Anche in questo caso, nelle more dell'adozione del piano nazionale, è stato predisposto il Piano straordinario per la realizzazione di interventi urgenti in stato di progettazione definitiva, con priorità per quelli con progettazione esecutiva, riguardanti gli invasi.

La legge di bilancio per il 2019, nell'ottica di accelerare la predisposizione e l'attivazione del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, ha introdotto un criterio di preferenza per gli interventi che presentano tra loro sinergie e complementarità rispetto ai Piani di gestione delle acque predisposti dalle Autorità distrettuali di bacino, la possibilità per i soggetti attuatori di avvalersi di enti pubblici e società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato, l'intervento sostitutivo del Commissario straordinario in caso di inerzie. È stata autorizzata una spesa di 1 miliardo dal 2019 al 2028 (100 milioni annui) per l'attuazione del primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico e per il finanziamento della progettazione di interventi considerati strategici; una quota di detta spesa (60 milioni annui) riguarda la sezione invasi.

Un precedente Piano straordinario invasi era stato approvato[10] già nel 2018 con 249,9 milioni di finanziamento destinati a 30 interventi prioritari; con il successivo dPCM del 17 aprile 2019 è stato poi adottato il Piano nazionale - sezione invasi composto da 57 interventi per un importo complessivo di 260 milioni (200 milioni dal c. 1072 della legge n. 205 del 2017 e 60 milioni dal c.155 della legge n. 145 del 2018 per la prima annualità 2019) e con dPCM del 1 agosto 2019 si è dato avvio al Piano stralcio-sezione acquedotti composto da 26 interventi per 80 milioni (40 milioni annui in base al c. 155 della legge di bilancio per il 2019). Alle risorse stanziate per il Piano nazionale-sezione invasi e acquedotti si aggiungono le risorse provenienti dal Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 destinate all'incremento della sicurezza delle dighe per complessivi 2.048 milioni in 10 anni.

Autorità di bacino distrettuale, il potenziamento della collaborazione con la Comunità Scientifica. Al Ministero dell'interno spetta invece l'adozione del Piano Dissesto Piccoli Comuni e al Ministero per le Politiche Agricole l'adozione del Piano di difesa idrogeologica per le aree montane, agricole e forestali.

[10] Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo n. 526 del 2018 con il quale sono stati individuati interventi specifici nelle regioni: Molise 1, Puglia 3, Emilia-Romagna 4, Piemonte 3, Toscana 4, Basilicata 1, Veneto 3, Sardegna 4, Abruzzo 1, Lombardia 1, Sicilia 3, Calabria e Campania 1.

La valutazione degli interventi e il riparto delle risorse destinate al Piano nazionale sono stati effettuati sulla base di indicatori e criteri[11] che tengono conto di elementi di carattere quantitativo e qualitativo; la graduatoria di merito formata sulla base degli indicatori, si affianca, senza sostituirla, alla ripartizione delle risorse finanziarie tra le Autorità di bacino distrettuali, per tener conto oltre che della significatività degli interventi, anche del fatto che la minaccia di desertificazione si manifesta in tutto il territorio e che, pertanto, il fabbisogno di interventi di potenziamento e adeguamento di infrastrutture idriche, mediamente risalenti nel tempo, riguarda l'intero patrimonio del Paese, con la necessità, quindi, che in tutti i distretti siano assicurate le risorse per intervenire a ridurre perdite, mettere in sicurezza il patrimonio e potenziare gli invasi. Le risorse ripartite alle Autorità sono state, pertanto, calcolate in base ad un indicatore di "rilevanza di distretto" che tiene conto del "consumo di risorsa idrica" e della "domanda infrastrutturale.

QUADRO DELLE RISORSE ALLOCATE E DISPONIBILI PER IL CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO

(in milioni)

Amministrazioni		2019	2020	2021	2014-2020	2018-2030
Pcm e Dipartimento protezione civile	L.B. 2019/2021	800	900	900		
	Articolo 24 *Quater* d.l. 119/2018	474,6	50			
Ambiente	art. 1, comma 995, legge 208/2015 - Tabella E (annualità 2019 comprende anche residui di stanziamento 2018)	246,3	150	150		1.796,3
	art. 1, comma 140 legge 232/2016- FONDO INVESTIMENTI	49,9	37,5	34,6		224,3
	art.1, comma 1072, legge 205/2017 – FONDO INVESTIMENTI	14	45,3	42,2		346,9
	art. 1, comma 1073, legge205/2017	10	10	59		1.120.,5
	FSC-Piano Operativo Ambiente - Piano Stralcio Aree Metropolitane Fondo Progettazione Art.7, c.2, d.l. 133/14 dPCM 14.07.2016				1.362,8	
	FSC - Patti per lo sviluppo (Ambiente Dissesto)				1.748,1	
Interno	Art. 1, c.107-108 e 109, legge 145/2018 - fondo piccoli comuni	400				
	Art. 1, c. 853 e ss. legge205/2017	300	400			
	Articolo 41 *bis* d.l. 50/1017	30				
difesa	art. 1, c. 140 legge 232/2016 - art. 1, comma 1072, legge 205/2017 FONDO INVESTIMENTI	10	15,7	14,7		389,8
PCM	Art. 1, c. 140 legge 232/2016 - Art. 1, c.1072 legge205/2017	110	120			
politiche agricole	Misure forestali (MISURA 8 e 15) – PSR REGIONALI				1.352,1	
	art. 1, c.1072 legge 205/2017					107,9
	PSRN 2014-2020 (Cofinanziato dal FEASR) (fondi già assegnati)				291	
	FSC 2014-2020 –Piano operativo agricoltura (in parte assegnati				257,6	
	FSC 2014-2020 –Piano operativo agricoltura				5	
	legge n. 205/2017, art.1, c. 523- PIANO INVASI	249,9				
Infrastrutture	LB 145/2018 - Prevenzione e sicurezza rischio dighe	155	155,2	153,6		

Fonte: allegato 1 dPCM 20 febbraio 2019

[11] Il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 345 del 1 agosto 2019 ha individuato 10 indicatori di carattere quantitativo e 3 di carattere qualitativo: utilizzo delle risorse, caratteri localizzati dell'intervento, obiettivi dell'intervento, bacino di utenza, cofinanziamento, tipologia intervento, possibilità suddivisione in lotti funzionali, stato progettazione, efficacia progetto, efficacia territoriale, strategicità distrettuale, coerenza con i piani di gestione delle risorse idriche, sinergie e complementarietà tra sezione invasi e acquedotti.

GLI INTERVENTI DI EMERGENZA PER IL DISSESTO

3. Il "ProteggItalia" si presenta quindi come uno strumento di pianificazione complesso e articolato, attraverso il quale si è operata la messa a sistema dell'ampia e frastagliata platea di investimenti pubblici a tutela dell'ambiente, a partire dalle linee di finanziamento, dal riparto delle competenze e responsabilità, via via fino le modalità di selezione, attuazione e monitoraggio degli interventi; una specifica sezione del Piano (emergenza dissesto) è dedicata agli investimenti che costituiscono una quota rilevante della clausola di flessibilità per il 2019 e la cui attuazione è in carico al Dipartimento della protezione civile onde assicurare, con mezzi e tempi straordinari, una accelerazione ed effettività della spesa.

Queste opere sono finanziate con le risorse di cui all'art. 24-*quater* del d.l. n. 119 del 2018 (Disposizioni in materia fiscale e finanziaria) e al comma 1028 della legge di bilancio per il 2019. Il primo provvedimento ha istituito un fondo di 474,6 milioni per il 2019 e 50 milioni per il 2020 per far fronte alle esigenze emerse, nel settore dell'edilizia pubblica, della manutenzione della rete viaria e del dissesto idrogeologico, a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nell'autunno del 2018: 347,4 milioni per i progetti strettamente collegati ai danni causati dalle alluvioni del 2018 e gli altri 177 milioni sono stati ripartiti per essere utilizzati per interventi altrettanto urgenti ma non necessitati dagli eventi calamitosi[12] (Azione 4 del Piano "ProteggItalia"- interventi per la mitigazione del rischio idraulico ed idrogeologico e riduzione del rischio residuo, connesso con gli eventi emergenziali, nonché di ripristino delle strutture e delle infrastrutture danneggiate, finalizzati all'aumento del livello di resilienza delle stesse). Entro 90 giorni dall'adozione del decreto i soggetti attuatori avrebbero dovuto avviare gli interventi e liquidare le spese entro 30 giorni.

La restante quota di risorse destinate all'emergenza viene dalla legge di bilancio per il 2019 (commi 1028-1029) che ha istituito un fondo di 800 milioni per il primo anno (900 per i due successivi) con finalità analoghe alla misura contenuta nel collegato fiscale: consentire di dare immediato avvio alla realizzazione (da ultimare nel triennio 2019-2021) di investimenti strutturali e infrastrutturali urgenti, finalizzati "alla mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico e all'aumento del livello di resilienza delle strutture"[13].

I progetti del Piano emergenza dissesto sono oggetto di uno specifico monitoraggio nell'ambito del sistema BDAP-MOP dal quale risulta un numero di interventi finanziati pari a 3.169, per i progetti di cui all'art. 24-*quater* del d.l. n. 119 del 2018, e 1.933 per quelli riconducibili al comma 1028 della legge n. 145 del 2018, con un finanziamento complessivo di poco superiore a 1 miliardo di cui hanno beneficiato 1.326 enti. Al fine di accelerare la realizzazione degli interventi ne era previsto l'avvio in tempi rapidi e la stipula dei contratti di appalto entro il mese di settembre 2019, salvo riprogrammazione delle risorse non utilizzate tempestivamente; tuttavia solo per poco più del 9 per cento degli interventi la contrattualizzazione è avvenuta nei termini prescritti. Pur considerando che in una certa misura i dati del monitoraggio potrebbero risentire di ritardi nella comunicazione degli aggiornamenti[14], allo stato attuale risulta essere stato dato avvio al

[12] Con il dPCM del 4 aprile 2019, aggiornato il 2 luglio, si è provveduto alla ripartizione delle risorse e alla programmazione per assicurare l'avvio immediato degli interventi.

[13] Con il dPCM del 27 febbraio 2019, aggiornato l'11 luglio, si è dato avvio ad una platea di interventi selezionati sulla base di Piani di investimento predisposti dai Commissari straordinari e approvati dal Dipartimento della protezione civile.

[14] Laddove i pagamenti non sono automaticamente acquisti dal sistema Siope+ o dalle contabilità speciali, debbono essere comunicati direttamente dal soggetto attuatore.

49 per cento delle opere programmate e il livello di spesa finale, che raggiunge il 16 per cento per gli interventi del comma 1028 e il 43 per cento per quelli dell'art. 24-*quater*, non sembra in linea con la spinta che, attraverso la scelta di percorsi fuori dalle procedure ordinarie, si era inteso imprimere agli investimenti nell'ambito dell'emergenza per la difesa del territorio.

TAVOLA 1

INTERVENTI DEL PIANO EMERGENZA DISSESTO (PROTEGGITALIA)

(in euro)

	LB 145/2018 art. 1, c. 1028			d.l. 119/2018 art. 24-*quater*		
regione	n. interventi	contributo ammesso	contributo medio ammesso	n. interventi	contributo ammesso	contributo medio ammesso
PIEMONTE	4	1.223.684	305.921,1			
VALLE D'AOSTA	4	89.504	22.375,9			
LIGURIA	169	41.029.293	242.776,9	513	19.390.955	37.799,1
LOMBARDIA	134	27.104.316	202.271,0	259	9.620.874	37.146,2
TRENTO	91	40.714.406	447.411,1	173	74.235.983	429.109,7
BOLZANO	216	25.107.904	116.240,3	105	7.221.906	68.780,1
VENETO	267	206.712.731	774.205,0	616	146.260.700	237.436,2
FRIULI V. GIULIA	173	78.994.090	456.613,2	351	74.820.495	213.163,8
EMILIA ROMAGNA	240	38.062.969	158.595,7	129	9.894.317	76.700,1
UMBRIA	11	939.177	85.379,7			
TOSCANA	24	20.904.543	871.022,6	221	4.405.820	19.935,8
LAZIO	115	16.681.373	145.055,4	114	11.667.150	102.343,4
ABRUZZO	118	61.108.287	517.866,8			
MOLISE	49	2.822.142	57.594,7			
BASILICATA	40	2.987.899	74.697,5			
CALABRIA	133	28.091.097	211.211,3	171	6.293.849	36.806,1
SARDEGNA	38	11.292.327	297.166,5	162	34.291.920	211.678,5
SICILIA	107	34.719.430	324.480,7	355	27.572.048	77.667,7
Totale complessivo	1933	638.585.172	330.359,6	3169	425.676.018	134.325,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE AMBIENTALI: COSA C'È IN CANTIERE E QUANTO VALE?

4. Il problema relativo al tasso piuttosto ridotto di realizzazione accomuna l'intera platea di interventi classificati tra le "infrastrutture ambientali" e non solo quelli di natura emergenziale, che, essendo legati alla recente pianificazione presentano un'incidenza sicuramente più rilevante di opere attivate nell'ultimo anno e quindi fisiologicamente più arretrate nell'attuazione.

Sull'intero universo degli oltre 22.000 interventi in corso, infatti, l'avanzamento finanziario, che si ritiene possa approssimare un indice di realizzazione delle opere, si ferma al 25,6 per cento; considerando i soli interventi (CUP) che presentano pagamenti, 12.670 pari al 57 per cento del totale, il grado di realizzazione sale al 49,1 per cento e risulta più elevato per le opere di protezione e valorizzazione del territorio (59 per cento)

e per le opere legate allo smaltimento dei rifiuti, mentre rimane al di sotto del 50 per cento per le altre tipologie.

TAVOLA 2

LE OPERE ATTIVE NEL SETTORE AMBIENTE, NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in milioni)

sottosettori intervento	tutti i CUP		CUP con pagamenti			grado di realizzazione	
	n. CUP	finanziamento cumulato (A)	n. CUP	finanziamento cumulato (B)	pagamento cunulato (C)	su (A)	su (B)
Difesa del suolo	9.367	8.269,8	5.166	4.319,6	1.943,7	23,5	45,0
Protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente	4.504	2.782,1	2.754	1.594,5	939,1	33,8	58,9
Riassetto e recupero di siti urbani e produttivi	338	368,1	210	237,0	113,1	30,7	47,7
Risorse idriche e acque reflue	5.140	8.613,5	2.684	4.113,8	1.962,6	22,8	47,7
Smaltimento rifiuti	2.868	4.899,3	1.856	2.722,0	1.417,1	28,9	52,1
Totale complessivo	**22.217**	**24.932,8**	**12.670**	**12.986,9**	**6.375,6**	**25,6**	**49,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

A fronte di un'alta concentrazione di progetti e risorse sembra confermarsi una progressione non spedita degli interventi, pur essendo prevalentemente identificati come urgenti e necessari considerato il settore cui appartengono. Seppure con cautela, poiché il dato di avanzamento finanziario potrebbe risultare in parte sottostimato per le stesse considerazioni svolte con riguardo allo specifico monitoraggio "ProteggItalia", sembra potersi affermare che all'intensità di iniziativa tesa ad aumentare il valore patrimoniale delle infrastrutture ambientali, fondamentali per colmare il gap rispetto agli effettivi bisogni della collettività, non corrisponda sempre analogo sforzo per portare a completamento gli interventi.

Le opere attive allo stato attuale si ripartiscono tra i diversi soggetti attuatori in quote che rispecchiamo i differenti livelli di governance del settore "ambiente", una materia trasversale che vede concorrere Stato e Regioni a cominciare dal riparto delle competenze legislative e che sotto il profilo amministrativo intesta un ruolo importante anche agli enti locali, alle Autorità di bacino distrettuale e ai consorzi di bonifica, nonché alle società *in house* degli enti locali, strumenti organizzativi privilegiati dalle amministrazioni negli ambiti relativi ai servizi pubblici (smaltimento rifiuti e risorse idriche). Per il 73,9 per cento i progetti sono di competenza di Regioni ed Enti locali[15], solo l'11 per cento è di competenza di enti pubblici e istituzioni regionali e locali[16] e il 3,7 per cento vede come soggetto attuatore lo Stato o società partecipate dell'amministrazione centrale.[17] La percentuale di CUP di competenza degli enti

[15] Sono Regioni, Province e Città metropolitane, Comuni, Unioni di comuni e Comunità montane.

[16] Agenzie regionali, Autorità d'ambito, Autorità di bacino regionali e interregionali, tutti i Consorzi, Enti parco, Enti gestione delle acque.

[17] Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa, SOGESID S.p.A. Oltre il 95 per cento degli interventi di competenza dell'amministrazione centrale vede la Presidenza del Consiglio dei ministri come soggetto attuatore e si tratta prevalentemente di opere attivate con la delibera CIPE 8/2012 dissesto idrogeologico e frane e versanti, la delibera 60/2012 per interventi di depurazione delle acque, settore idrico collettamento e depurazione e progetti da realizzare con le risorse del Patto per la Sicilia.

territoriali rimane superiore al 50 per cento in tutti i settori e arriva al 93 per cento per le opere di riassetto e recupero dei siti urbani e produttivi.

La tipologia di soggetto attuatore appare elemento non trascurabile con riferimento al livello di realizzazione delle opere: se complessivamente il 57 per cento degli interventi avviati presenta dei pagamenti, la percentuale sale al 58 per cento per gli enti territoriali e le loro istituzioni e organismi e scende, invece, al 53 per cento per i CUP intestati allo Stato. Anche il grado di realizzazione risulta più elevato per i CUP riconducibili agli enti territoriali: 51,9 per cento per le opere di Regioni e Enti locali e al 53,4 per cento per quelle di competenza delle loro società partecipate, mentre scende al 33,2 per cento per i progetti intestati all'amministrazione centrale.

TAVOLA 3

OPERE PER SOGGETTO ATTUATORE, NUMEROSITÀ E DIMENSIONE FINANZIARIA

(in milioni)

	tutti i CUP		CUP con pagamenti			grado di realizzazione	
soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento (A)	n. CUP	finanziamento (B)	pagamento	su (A)	su (B)
1. Stato e società partecipate	820	2.079,1	436	1.185,5	393,9	18,9	33,2
2. regioni ed enti locali	16.428	13.307,0	9.448	6.794,6	3.525,3	26,5	51,9
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	2.488	4.241,0	1.443	2.654,3	1.202,8	28,4	45,3
4. società partecipate locali	2.448	5.295,1	1.321	2.344,5	1.250,8	23,6	53,4
5. altro	33	10,6	22	8,0	2,7	25,6	34,0
Totale complessivo	**22.217**	**24.932,8**	**12.670**	**12.986,9**	**6.375,6**	**25,6**	**49,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Circa la metà degli interventi (47 per cento) insistono nel Sud e nelle Isole; poco più del 40 per cento nelle regioni del Nord e l'11,9 per cento nel Centro. La distanza tra le aree si accentua se si considerano i dati del finanziamento e del pagamento: l'incidenza delle opere in realizzazione al sud e nelle Isole arriva al 63,5 per cento e al 56 per cento, mentre nelle altre aree del Paese la percentuale è inferiore a quella registrata con riferimento alla numerosità dei CUP. Fenomeno che riflette i "Principi di riequilibrio territoriale" nella ripartizione delle risorse nazionali destinate agli investimenti[18], nonché il maggior flusso di risorse legate alle politiche di coesione che interessano prevalentemente le aree del Mezzogiorno. Se si osserva il grado di realizzazione, i valori più elevati si riscontrano al Centro (55,5 per cento) e al Sud (51,8 per cento), mentre nelle altre aree territoriali l'indicatore si ferma al di sotto del 50 per cento[19].

[18] L'art. 7-*bis* del decreto-legge n. 243 del 2016, come da ultimo modificato dall'art. 1, commi 597, 598 e 599 della legge n. 145 del 2018 ha previsto i «Principi per il riequilibrio territoriale» in base ai quali le amministrazioni centrali debbono conformarsi all'obiettivo di destinare alle Regioni del Sud, comprese le Isole, un volume complessivo annuale di stanziamenti in conto capitale proporzionale alla popolazione o ad altro criterio relativo a specifiche criticità. Le modalità di verifica di tale misura sono state definite con il dPCM 7 agosto 2017, successivamente sostituito dal dPCM 10 maggio 2019.

[19] I singoli ambiti regionali presentano naturalmente differenti livelli di avanzamento finanziario dei progetti; migliore il grado di realizzazione delle opere che insistono sul territorio di Umbria (69,2 per cento), Friuli-Venezia Giulia (65,8 per cento) e Puglia (61,5 per cento); mentre presentano indici notevolmente più bassi della media in Liguria (28,4 per cento) e in Sardegna (33,2 per cento).

TAVOLA 4

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE OPERE PER INFRASTRUTTURE AMBIENTALI

(in milioni)

area	CUP totali				CUP con pagamenti					
	n. CUP	%	finanziamento	%	n. CUP	%	finanziamento	%	pagamento	%
Nord est	4.236	19,1	3.485,7	14,0	2.687	21,2	2.495	19,2	1.159,8	18,2
Nord ovest	4.889	22,0	3.403,8	13,7	2.731	21,6	2.002	15,4	867,5	13,6
Centro	2.643	11,9	2.202,1	8,8	1.552	12,2	1.421	10,9	786,1	12,3
Sud	7.214	32,5	11.822,4	47,4	3.778	29,8	4.987	38,4	2.577,1	40,4
Isole	3.235	14,6	4.018,9	16,1	1.922	15,2	2.083	16,0	985,1	15,5
Totale	**22.217**	**100,0**	**24.932,8**	**100,0**	**12.670**	**100,0**	**12.987**	**100,0**	**6.375,6**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Nonostante il settore sia stato interessato, come visto in precedenza, da una importante attività di pianificazione e programmazione molto recenti, una quota considerevole di progetti attualmente attivi si caratterizza per la sua anzianità. Poco meno della metà delle opere risulta attivata, infatti, prima del 2015 e il 22 per cento dei CUP risale ad anni precedenti il 2012. Il triennio 2015-2017 si presenta, peraltro, come il periodo in cui si concentra la quota prevalente dei CUP ancora in realizzazione (31,7 per cento) e il 23,2 per cento riguarda progetti avviati nell'ultimo biennio (2018-2019); quindi, pur in presenza di una mole significativa di opere risalenti, i CUP attivati negli ultimi quattro anni sono comunque i più numerosi, espressione di una certa dinamicità di progettazione.

TAVOLA 5

ANZIANITÀ DEI CUP ATTIVI

(in milioni)

periodo attivazione CUP	tutti i CUP		CUP con pagamenti			grado di realizzazione	
	n. CUP	finanziamento (A)	n. CUP	finanziamento (B)	pagamento cumulato	su (A)	su (B)
ante 2012	5.020	8.532,2	3.656	5.763,3	3.507,1	41,1	60,9
2012_2014	4.999	6.557,3	3492	4.071,1	1.946,9	29,7	47,8
2015_2017	7.051	6.727,3	3707	2.496,4	777,0	11,6	31,1
2018_2019	5.147	3.116,1	1815	656,1	144,5	4,6	22,0
Totale complessivo	**22.217**	**24.932,8**	**12.670**	**12.986,9**	**6.375,6**	**25,6**	**49,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Partendo dal 2012, come primo anno di attivazione del sistema di monitoraggio, l'osservazione dei CUP attivati annualmente può dare comunque una indicazione sull'andamento del volume di investimenti negli ultimi sette anni. I dati mostrano una tendenza incrementale dell'iniziativa progettuale con dei picchi nel 2014 (coincidente con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020) e poi nel biennio 2017-2018. Guardando alle classi di finanziamento si nota l'incremento esponenziale fino al 2018 dei CUP con quadri economici molto contenuti, mentre per i grandi progetti il profilo rimane comunque basso per tutto il periodo con una flessione quasi costante dal 2016 in

poi; con riguardo ai sottosettori si nota un andamento crescente fino al 2018 per difesa del suolo, risorse idriche e protezione del territorio, mentre le opere connesse allo smaltimento rifiuti, dopo il picco del 2014, registrano una continua flessione.

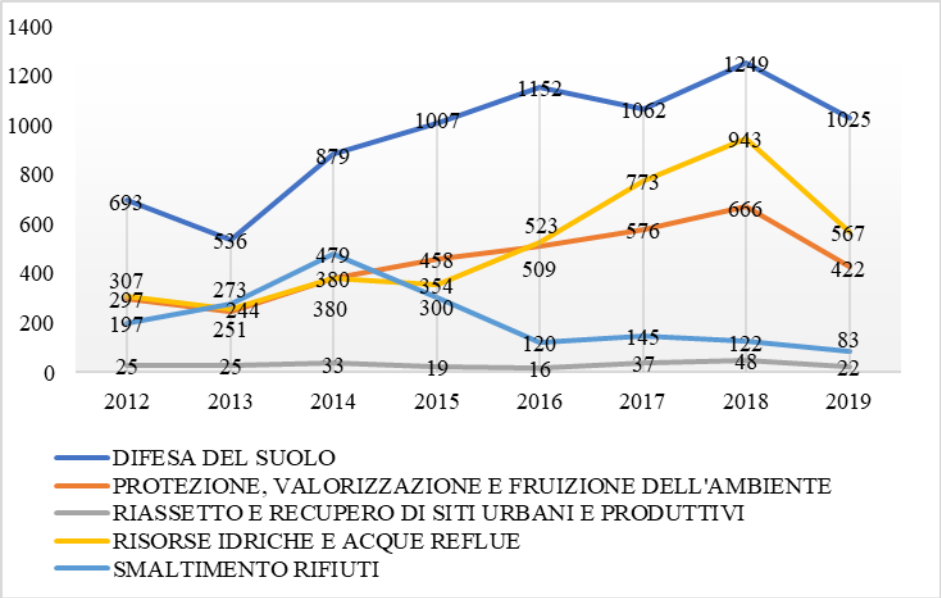
Un incremento significativo dal 2016 al 2018 riguarda in particolare i progetti relativi alle infrastrutture idriche la cui entità, sia in termini finanziari che di numerosità, rappresenta una quota parte degli investimenti complessivi attivati nel settore, cui si aggiungono gli interventi finanziati in tariffa (nella misura dell'80 per cento della stessa). Le analisi condotte dal lato degli investimenti in tariffa confermano che, da quando nel 2013 l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) ha assunto la regolazione del settore, gli investimenti sono triplicati[20], in coerenza con il consolidamento delle nuove regole e con il ruolo attivo riconosciuto ai gestori. Un *trend* che dovrebbe continuare a mantenersi positivo anche per gli anni successivi visto che il piano strategico 2019-2021 dell'Autorità è orientato a sostenere l'attivazione di investimenti prioritari nei diversi comparti ambientali e a consolidare i risultati degli ultimi anni procedendo proprio nel rafforzamento degli investimenti infrastrutturali.

Il 2019 segna una decisa contrazione che investe tutti i sottosettori e le classi di finanziamento; solo i progetti marginali, con dote finanziaria fino a 100mila euro, riescono a contenere la caduta. Questo elemento può consentire di leggere il fenomeno non esclusivamente nella direzione di una regressione nell'iniziativa progettuale, ma probabilmente anche come effetto di una "sostituzione" con progetti "polvere" (con carattere manutentivo piuttosto che di innovazione infrastrutturale) che facilmente possono essere attivati e chiusi definitivamente nell'arco dello stesso anno e che, pertanto, non sono rilevati nel campo di osservazione della presente analisi.

GRAFICO 2

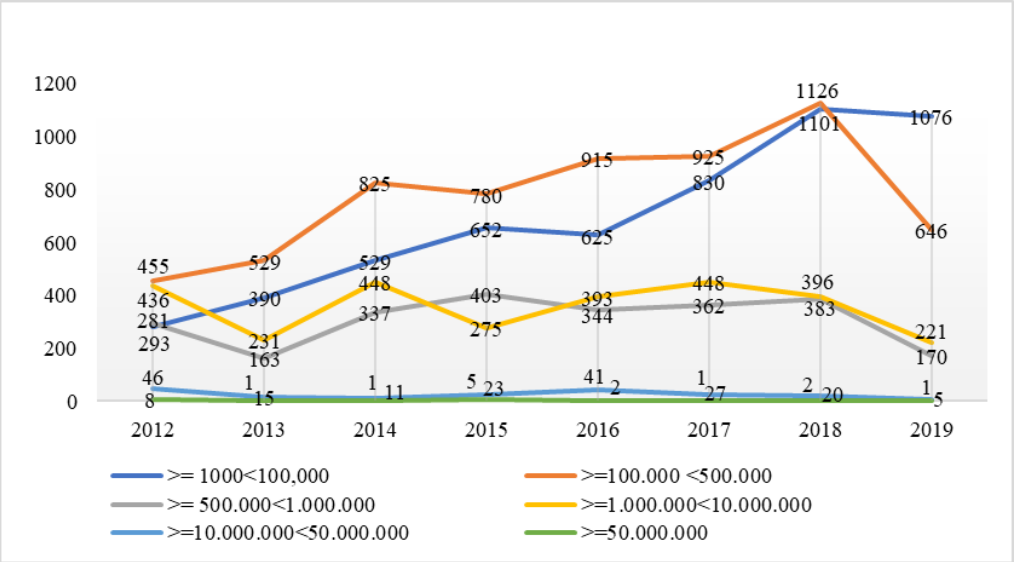
ANDAMENTO DELLA NUMEROSITÀ DEI PROGETTI DAL 2012 AL 2019

(in milioni)



[20] Si veda la Memoria di ARERA presentata a gennaio 2019 alla Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati in merito alle proposte di legge "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipazione del ciclo integrale delle acque" e "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque". Si veda altresì "Le infrastrutture idriche: un "patrimonio comune", REF Ricerche, settembre 2015.

(SEGUE GRAFICO 2)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

5. Come osservato in precedenza, non sempre l'erogazione della spesa finale sta al passo con l'intensificarsi dei progetti e nell'ambito di tutti i CUP attivi si individuano delle aree di maggiore criticità nell'avanzamento finanziario: una identificata dai CUP che non presentano alcun pagamento, pur essendo stati attivati da oltre tre anni (al netto delle opere per le quali, indipendentemente dall'informazione sul pagamento, è stata indicata una fase conclusiva di realizzazione); una seconda area di criticità può essere circoscritta ai CUP che presentano sì pagamenti, ma fermi da almeno quattro anni e che sono stati attivati prima del 2015 (anche in questo caso al netto di quelli segnalati in fase di chiusura, collaudo o funzionalità, cui corrisponde infatti un grado di avanzamento finanziario pari l'80 per cento circa).

L'insieme delle opere che presenta queste criticità di avanzamento, espressione di ritardi eccessivi rispetto ad un andamento fisiologico, ovvero in alcuni casi anche di abbandono definitivo dei programmi, rappresenta circa il 24 per cento dei CUP attivi e vale oltre il 34 per cento dei finanziamenti reperiti; si concentrano in misura maggiore nell'ambito degli interventi per lo smaltimento dei rifiuti e meno nel settore della protezione e valorizzazione del territorio. Il mancato avvio o il rallentamento delle opere colpisce in misura più diffusa i progetti con quadri economici impegnativi: se per interventi entro i 100.000 euro si riscontrano criticità nel limite del 20 per cento degli stessi, la percentuale è più che raddoppiata per le grandi opere, con la conseguenza che le difficoltà di avanzamento dei piccoli interventi mantengono bloccato circa un quinto delle risorse stanziate, mentre per i grandi progetti la criticità vale circa la metà dei finanziamenti.

TAVOLA 6

OPERE CHE PRESENTANO CRITICITÀ NELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in milioni)

sottosettore	CUP totali		CUP con criticità							
			CUP senza pagamenti*		CUP con pagamenti fermi al 2015 **		CUP critici complessivi		% su totale	
	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.
DIFESA DEL SUOLO	9.367	8.269,8	1.689	2.236	446	331	2.135	2.567	22,8	31,0
PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	4.504	2.782,1	535	585	301	174	836	759	18,6	27,3
RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	338	368,1	42	79	41	19	83	98	24,6	26,7
RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	5.140	8.613,5	843	2.396	337	432	1.180	2.827	23,0	32,8
SMALTIMENTO RIFIUTI	2.868	4.899,3	622	1.685	395	558	1.017	2.243	35,5	45,8
Totale complessivo	**22.217**	**24.932,8**	**3.731**	**6.981**	**1.520**	**1.514**	**5.251**	**8.495**	**23,6**	**34,1**

* attivati prima del 2017 e al netto dei CUP che risultano in fase collaudo, chiusura lavori, funzionalità
** attivati prima del 2015, al netto dei CUP che risultano in fase collaudo, chiusura lavori, funzionalità

classe finanziamento	CUP totali		CUP con criticità							
			CUP senza pagamenti*		CUP con pagamenti fermi al 2015 **		CUP critici complessivi		% su totale	
	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.	n. cup	finanz.
>= 1000<100,000	6.349	300	894	40	424	22	1.318	62	20,8	20,6
>=100.000 <500.000	7.978	1.949	1.133	275	577	131	1.710	406	21,4	20,8
>= 500.000<1.000.000	3.275	2.335	539	382	206	148	745	530	22,7	22,7
>=1.000.000<10.000.000	4.272	11.198	1.054	3.050	293	748	1.347	3.798	31,5	33,9
>=10.000.000<50.000.000	315	6.173	100	1.911	19	361	119	2.272	37,8	36,8
>=50.000.000	28	2.978	11	1.323	1	105	12	1.428	42,9	47,9
Totale complessivo	**22.217**	**24.933**	**3.731**	**6.981**	**1.520**	**1.514**	**5.251**	**8.495**	**23,6**	**34,1**

* attivati prima del 2017 e al netto dei CUP che risultano in fase collaudo, chiusura lavori, funzionalità
** attivati prima del 2015, al netto dei CUP che risultano in fase collaudo, chiusura lavori, funzionalità
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Vista l'entità dei finanziamenti attivati e il livello ancora non soddisfacente di utilizzo degli stessi, riuscire ad imprimere una effettiva accelerazione alle opere già in corso avrebbe un effetto sicuramente significativo sul volume degli investimenti. Per avere una stima della spesa potenziale generata dal completamento delle opere in cantiere, escludendo gli interventi che allo stato attuale risultano già in una fase conclusiva (chiusura intervento, collaudo o funzionalità) e quelli che al momento si presentano critici nello sviluppo, si calcolano circa 6,5 miliardi di spesa[21], dei quali il 76 per cento da ascrivere ai sottosettori "difesa del suolo" e "risorse idriche"; sotto il profilo dimensionale emerge chiaramente che circa l'84 per cento della spesa potenziale (oltre 5 miliardi) verrebbe generato dalle opere con finanziamento almeno pari a 1 milione, che rappresentano solo il 21 per cento del totale.

[21] Si è considerato che il completamento degli interventi comporti un utilizzo del finanziamento a disposizione pari all'80 per cento.

TAVOLA 7

LA SPESA POTENZIALE PER IL COMPLETAMENTO DELLE OPERE IN CORSO

(in milioni)

sottosettore	tutti i progetti in fase non conclusiva			tutti i progetti in fase non conclusiva al netto di quelli critici				
	n. CUP	finanziamento	pagamento	n. CUP	finanziamento	pagamento	80% finanziamento	spesa potenziale
DIFESA DEL SUOLO	6.191	6.639	871	4.056	4.072	723	3.258	2.534
PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	2.969	2.104	468	2.133	1.345	371	1.076	706
RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	228	288	51	145	190	45	152	107
RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	3.914	6.865	992	2.734	4.038	764	3.230	2.466
SMALTIMENTO RIFIUTI	1.857	3.805	775	840	1.561	512	1.249	738
Totale complessivo	15.159	19.702	3.157	9.908	11.207	2.415	8.965	6.551
classe finanziamento	tutti i progetti in fase non conclusiva			tutti i progetti in fase non conclusiva al netto di quelli critici				
	n. CUP	finanziamento	pagamento	n. CUP	finanziamento	pagamento	80% finanziamento	spesa potenziale
>= 1000<100,000	4.137	195	57	2.819	134	40	107	67
>=100.000 <500.000	5.240	1.260	334	3.530	854	247	684	437
>= 500.000<1.000.000	2.219	1.577	378	1.474	1.047	297	838	541
>=1.000.000<10.000.000	3.279	8.850	1.525	1.932	5.052	1.131	4.042	2.911
>=10.000.000<50.000.000	259	5.024	650	140	2.752	490	2.202	1.711
>=50.000.000	25	2.795	213	13	1.368	210	1.094	884
Totale complessivo	15.159	19.702	3.157	9.908	11.207	2.415	8.965	6.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

6. Questa evidenza pone all'attenzione il problema dell'entità finanziaria dei progetti: circa il 64 per cento dell'intera platea di interventi osservati ha un costo inferiore a 500.000 euro, il 34 per cento sono opere con finanziamento compreso tra 500.000 euro e 10 milioni, mentre sono residuali le opere con un finanziamento superiore ai 10 milioni (1,5 per cento). Ne consegue che pur in presenza di una elevata numerosità di opere, la prevalenza di progetti di dimensione finanziaria molto contenuta, determina un impatto degli investimenti sul sistema economico piuttosto limitato, con ricadute positive in termini di redditi e sviluppo che non va oltre la dimensione strettamente locale.

A questa tipologia appartengono gli interventi per la difesa del suolo, più numerosi ma caratterizzati da quadri economici decisamente contenuti, come dimostra il dato di costo[22] medio in raffronto agli altri sottosettori; le opere che in tale ambito richiedono risorse più ingenti sono quelle classificate nella categoria "spiagge": progetti di ingegneria naturalistica finalizzati principalmente alla messa in sicurezza e al consolidamento di falesie, costoni rocciosi ed altri interventi finalizzati alla mitigazione dei fenomeni di erosione costiera, ivi inclusi progetti che riguardano la foce di fiumi, la

[22] Dato approssimato attraverso il finanziamento.

realizzazione di barriere marine naturali e il ripascimento degli arenili. A richiedere il finanziamento medio più elevato (circa 1,7 milioni ad intervento) sono invece le opere che rientrano nell'ambito dello smaltimento rifiuti e i progetti legati alle risorse idriche e le acque reflue (impianti per il trattamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali, di impianti di depurazione delle acque, di strutture e infrastrutture per la captazione e l'adduzione delle acque, impianti di depurazione e i dissalatori, dighe e bacini irrigui).

Se la dimensione finanziaria ridotta può rappresentare un limite perché si possa apprezzare un effetto degli investimenti anche in termini macroeconomici, risulta invece un elemento che favorisce la realizzazione e quindi consente di alzare il livello di efficacia degli stessi. Il grado di realizzazione risulta, infatti, inversamente proporzionale alla classe di finanziamento: 75,7 per cento per i CUP con finanziamento inferiore ai 10.000 euro e il 20,4 per cento per quelli con finanziamenti superiori ai 50 milioni.

TAVOLA 8

DIMENSIONE FINANZIARIA DEI PROGETTI

(in milioni)

classe di finanziamento	tutti i CUP		CUP con pagamenti			grado di realizzazione	
	n. CUP	finanziamento (A)	n. CUP	finanziamento (B)	pagamento cunulato	su (A)	su (B)
>= 1000<100,000	6.349	299,7	3.471	167,3	126,8	42,3	75,8
>=100.000 <500.000	7.978	1.948,9	4.853	1.201,6	818,7	42,0	68,1
>= 500.000<1.000.000	3.275	2.335,2	1.939	1.387,9	930,2	39,8	67,0
>=1.000.000<10.000.000	4.272	11.198,1	2.232	5.751,3	2.967,0	26,5	51,6
>=10.000.000<50.000.000	315	6.172,9	163	3.213,6	1.275,0	20,7	39,7
>=50.000.000	28	2.978,0	12	1.265,3	257,8	8,7	20,4
Totale complessivo	**22.217**	**24.932,8**	**12.670**	**12.986,9**	**6.375,6**	**25,6**	**49,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

I progetti finanziariamente più rilevanti, con risorse destinate superiori ai 50 milioni per ciascun intervento, sono quindi un numero molto limitato; la maggior parte risulta attivata prima del 2015 e solo 3 nell'ultimo biennio. Sono opere prevalentemente di competenza di enti territoriali e loro agenzie[23] e che insistono sul territorio del Mezzogiorno. Risulta prevalente la copertura con risorse del FSC e fondi strutturali della programmazione 2014-2020. A fronte di un finanziamento complessivo pari a 1,3 miliardi, i pagamenti raggiungono solo 257,8 milioni e riguardano poco meno della metà dei progetti programmati, determinando un grado di realizzazione pari al 20,4 per cento. Anche per i progetti più risalenti l'avanzamento finanziario non raggiunge neppure il 40 per cento dei finanziamenti. Le percentuali più elevate di realizzazione riguardano lavori nell'ambito della fruizione e valorizzazione del patrimonio ambientale (72,3 per cento) e opere per le risorse idriche e acque reflue (39 per cento e 23,5 per cento). La vista sui soggetti attuatori conferma un livello di avanzamento finanziario superiore per le opere di competenza degli enti territoriali e degli altri enti locali, rispetto a quelle realizzate da parte dell'amministrazione centrale.

[23] In particolare, quelle regionali e le società che operano nell'ambito delle risorse idriche.

L'iter procedurale relativo ai grandi progetti evidenzia, in particolare per le infrastrutture ambientali, il peso rilevante sui tempi di realizzazione determinato dalle numerose interferenze con i diversi livelli di pianificazione e programmazione (Piano regionale di tutela delle acque, Piano paesaggistico territoriale regionale, Piani territoriali dei Parchi, Piano assetto idrogeologico regionale, Piano territoriale di coordinamento provinciale, PRG e PUG dei comuni) e che necessariamente amplificano tempi di confronto e di concertazione amministrativa, rendendo più complesso l'attraversamento tra le diverse fasi procedurali delle opere.

TAVOLA 9

GRANDI PROGETTI PER SOGGETTO ATTUATORE E ANZIANITÀ DEI CUP

(in milioni)

tutti i CUP >=50.000.000				
periodo attivazione/soggetto attuatore	**n. CUP**	**finanziamento**	**pagamento**	**grado di realizzazione**
ante 2012	**7**	1.028,3	143,9	14,0
2. regioni ed enti locali	3	538,3	42,2	7,8
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	2	320,7	101,7	31,7
4. società partecipate locali	2	169,3	-	-
2012_2014	**10**	1.006,2	89,3	8,9
1. Stato e società partecipate	2	144,0	-	-
2. regioni ed enti locali	6	728,1	74,4	10,2
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	1	79,1	14,9	18,9
4. società partecipate locali	1	55,0	-	-
2015_2017	**8**	667,1	24,6	3,7
1. Stato e società partecipate	3	314,8	24,6	7,8
2. regioni ed enti locali	2	159,5	-	-
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	1	59,0	-	-
4. società partecipate locali	2	133,8	-	-
2018_2019	**3**	276,4	-	-
4. società partecipate locali	3	276,4	-	-
Totale complessivo	**28**	**2.978,0**	**257,8**	**8,7**
CUP >=50.000.000 con pagamenti				
periodo attivazione/soggetto attuatore	**n. CUP**	**finanziamento**	**pagamento**	**grado di realizzazione**
ante 2012	**3**	373,2	143,9	38,6
2. regioni ed enti locali	1	52,5	42,2	80,4
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	2	320,7	101,7	31,7
2012_2014	**6**	577,2	89,3	15,5
2. regioni ed enti locali	5	498,1	74,4	14,9
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	1	79,1	14,9	18,9
2015_2017	**3**	314,8	24,6	7,8
1. Stato e società partecipate	3	314,8	24,6	7,8
Totale complessivo	**12**	**1.265,3**	**257,8**	**20,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Tre interventi di competenza regionale riguardano la difesa del suolo: sono interventi di mitigazione del rischio idraulico e geomorfologico (erosione costiera in Puglia, problemi connessi a corsi d'acqua e bacini idrici in Sardegna e Veneto). solo uno risulta avviato con previsione di fine lavori nel 2023. Altri 4 interventi riguardano la protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente: opere sulle reti fognarie al fine di conseguire un miglioramento della balneabilità del litorale Domitio in Campania, grande progetto "Risanamento ambientale e valorizzazione dei Laghi dei Campi Flegrei", bonifica e riqualificazione ambientale del sito di interesse nazionale di Porto Marghera e del Mar Piccolo di Taranto. La numerosità più elevata riguarda le opere classificate tra le risorse idriche: 14 interventi di cui solo 4 in corso di realizzazione. Dei progetti che insistono in Campania, 3 riguardano il grande progetto "Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni", mentre un quarto intervento concerne la realizzazione dell'impianto di depurazione per Napoli est, uno degli agglomerati coinvolti nella procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia sul tema delle acque reflue. Si tratta quindi di un'opera fondamentale sia per uscire dalla procedura, sia per completare la rete dei grandi impianti a servizio dell'area urbana di Napoli. Altre opere in via di realizzazione in diversi ambiti regionali riguardano prevalentemente progetti di adduzione e impianti di depurazione, impianti di potabilizzazione e di dissalazione. In Calabria è in realizzazione il grande progetto della diga sul Melito, un'opera strategica infrastrutturale tra le più grandi nella regione, rallentata dalla necessità di recuperare ulteriori fondi attraverso l'attivazione dei prestiti BEI. Tra i grandi progetti rientrano, infine, due impianti relativi allo smaltimento rifiuti: il termovalorizzatore di Napoli est sull'avvio del quale pesano difficoltà di ordine amministrativo (a fine 2019 è stato pubblicato il nuovo bando per la concessione di lavori per la realizzazione, la progettazione e la gestione dell'impianto), e l'impianto di depurazione di Trento in via di realizzazione.

CONCLUSIONI

In più occasioni la Corte ha espresso l'urgente necessità di investire sia per recuperare il ritardo nei confronti dei principali partner Europei, sia perché un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto finisce per indebolire le possibilità di sviluppo economico e produttivo del Paese e incide negativamente sulla qualità della vita dei cittadini e sulle condizioni sociali delle comunità[24].

Le principali criticità che affliggono gli investimenti pubblici e dalle quali non sono certo immuni le infrastrutture ambientali, sono solitamente identificate nella mancanza di progettualità e nei ritardi rispetto alla tempistica programmata, a volte tanto patologici da celare il definitivo status di "opera incompiuta".

I dati osservati consentono di ritenere che, almeno con riguardo alla prima problematica, sembra esserci una risposta positiva alle diverse iniziative intraprese sul piano normativo e finanziario, stante un progressivo intensificarsi dei progetti negli anni più recenti. Un pilastro importante per questa azione di recupero di progettualità è rappresentato dalle diverse linee di finanziamento specificamente dedicate alla progettazione (innanzitutto il rafforzamento del Fondo per la progettazione istituito con il Collegato ambientale nel 2015, poi anche il Fondo progettazione enti locali della legge di bilancio per il 2018, il Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva di opere pubbliche nei Comuni delle zone ad alto rischio sismico previsto dal d.l. n. 50 del 2017), che si sono affiancate agli altri strumenti di incentivo finanziario destinati anche alle fasi di realizzo delle opere, con particolare riguardo a quelle per la tutela del territorio.

Appare più difficoltoso il superamento del problema legato ai ritardi accumulati durante la realizzazione degli interventi; allo sforzo profuso in termini di programmazione, infatti, non sembra ancora corrispondere un'azione efficace per portare

[24] Memoria del Procuratore generale della Corte dei conti per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019.

a conclusione i progetti nei tempi previsti, e comunque congrui al fine di produrre benefici effettivi per i cittadini e per il sistema economico nel complesso.

Nel tentativo di dare risposte concrete, soprattutto sotto la spinta delle situazioni emergenziali che sono venute a determinarsi con sempre maggiore frequenza nel settore idrogeologico, si è privilegiato il modello dell'amministrazione dell'emergenza (Commissari straordinari e Protezione civile), ritenuta maggiormente in grado rispetto all'amministrazione ordinaria, di porre in essere azioni efficaci per velocizzare e qualificare la spesa, portando a compimento gli investimenti programmati almeno nei settori in cui la mancata realizzazione degli interventi espone le comunità a rischi che si aggravano progressivamente.

Ora che sull'emergenza ambientale si va innestando anche un'emergenza socioeconomica profonda, è quantomai importante ripartire proprio portando a completamento quanto già programmato con l'obiettivo di migliorare la capacità di spendere. La conclusione dei lavori per le opere già "in cantiere" nel settore ambientale genererebbe, come sopra illustrato, un volume di spesa significativo proprio nella difesa del suolo e nella gestione delle risorse idriche, queste ultime, oltretutto, particolarmente idonee ad assicurare un ruolo anticiclico elevato[25].

Ma l'impatto in termini macroeonomici è circoscritto alle opere di dimensione finanziaria rilevante (con finanziamento almeno pari a 1 milione) che rappresentano solo una quota minoritaria dell'intero bacino di interventi in atto e proprio questo aspetto rappresenta una terza criticità degli investimenti ambientali (e non solo)[26]: c'è un progressivo ridimensionamento del numero di grandi progetti, sicuramente più impegnativi dal punto di vista finanziario, procedurale tecnico e amministrativo, ma gli unici capaci di generare benefici in termini di redditi, potenziale di sviluppo economico e consumi ben oltre la dimensione strettamente locale.

Nello sforzo che sarà necessario per riattivare gli investimenti, non trascurare le infrastrutture ambientali avrà anche il vantaggio di poter sfruttare a pieno i risultati di una intensa attività di pianificazione e programmazione che è già alle spalle pur avendo il pregio dell'attualità, e che ha permesso di mettere a sistema le esigenze e i fabbisogni espressi dal territorio, le linee di finanziamento (anche recuperando risorse provenienti da strumenti attivi da tempo ma non pienamente utilizzati), e gli strumenti tecnico-amministrativi più idonei per conseguire gli obiettivi programmati in tempi certi. All'attività di pianificazione svolta va anche riconosciuto il merito di aver tracciato la direzione da percorrere sia nelle iniziative legislative che amministrative e tecniche per imprimere un'accelerazione alla spesa di investimenti (razionalizzazione e semplificazione della normativa esistente, rafforzamento organizzativo della governance e dei livelli di responsabilità, semplificazione delle procedure di attribuzione delle risorse e delle modalità di erogazione, centralizzazione dei meccanismi di supporto tecnico e amministrativo per i soggetti attuatori)[27].

---

[25] V. "Le infrastrutture idriche: un patrimonio comune", allegato 1 "Il moltiplicatore degli investimenti idrici", REF Ricerche, 2015

[26] V. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019, parte III "Gli investimenti e le opere pubbliche".

[27] È all'esame della Commissione ambiente l'AS 1422 presentato a luglio 2019, c.d. legge CantierAmbiente, che reca Disposizioni per il potenziamento e la velocizzazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio. Si prevede l'attribuzione ai Presidenti di Regione in qualità di commissari straordinari delle funzioni di coordinamento e realizzazione degli interventi funzionali a garantire la salvaguardia del territorio e la mitigazione del rischio idrogeologico previsti nell'ambito di specifici Programmi d'azione triennale articolati per piani annuali. Tali strumenti dovrebbero consentire di individuare gli interventi puntuali da porre in essere, secondo una precisa cadenza temporale, nonché le relative risorse.

Continuare ad agire nel solco delle linee guida tracciate e dei conseguenti strumenti programmatori attivati potrebbe favorire il conseguimento di risultati positivi, tanto più se le modalità di azione potranno essere estese anche all'amministrazione ordinaria, permettendole di riappropriarsi di un ruolo attivo nell'attuazione delle politiche di investimento sul territorio, soprattutto quelle a carattere preventivo.

APPENDICE 1 - I TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE

L'obiettivo dell'analisi è quello di fornire una prima misurazione dei tempi necessari al completamento delle opere nei settori delle infrastrutture ambientali e nel settore energetico. Per far questo si sono utilizzati i dati relativi ai progetti di questi due comparti, considerando l'insieme di quelli che hanno dichiarato di aver raggiunto la fase di chiusura dei lavori, collaudo o funzionalità dell'opera.

Per l'analisi dei tempi si considerano i giorni intercorsi fra l'anno di riferimento del CUP (che indicativamente rappresenta il momento iniziale del singolo progetto) e l'anno dell'ultimo pagamento (al quale è associata una fase dell'intero ciclo di lavorazione, che rappresenta la fase attuale del progetto stesso).

L'analisi considera poi i tempi anche in base ai sottosettori, alla forma giuridica dell'ente attuatore, all'anno di avvio dell'opera, al livello di finanziamento. Per alcune di queste variabili si è provveduto ad una riclassificazione con l'obiettivo di accorpare dati che altrimenti sarebbero risultati troppo dispersi nelle varie modalità. È il caso della forma giuridica (riclassificata in cinque macrocategorie), dell'anno di avvio (rappresentato in quattro classi) e dell'importo finanziato (suddiviso in sei classi).

L'insieme dei dati utilizzati è composto dai 4.181 CUP conclusi, progetti di cui si dispone della data dell'ultimo pagamento. Sono stati escluse inoltre le opere progettate in data anteriore al 2012 per rendere l'analisi più coerente con la normativa e le procedure del settore delle opere pubbliche entrate in vigore negli anni più recenti. L'86 per cento afferisce al settore ambientale e delle risorse idriche, con un'incidenza di circa il 50 per cento delle opere riguardanti la Difesa del suolo. Nel settore energetico, invece, quasi il 60 per cento fa riferimento a progetti di distribuzione energetica.

TAVOLA A.1

DISTRIBUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE REALIZZATE PER ANNO DI ATTIVAZIONE DEL CUP E SETTORE/SOTTO SETTORE

(Frequenze assolute)

FASCIA FASI	FASI FINALI									
FASCIA CUP	ESCLUSE OPERE ANTE 2012									
SETTORE	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE						INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO			
FASCIA CUP/ SOTTOSETTORE	DIFESA DEL SUOLO	PROTEZIONE VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	RIASSETTO RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	RISORSE IDRICHE ACQUE REFLUE	SMALTIMENTO RIFIUTI	TOTALE	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	PRODUZIONE DI ENERGIA	TOTALE	TOTALE COMPLESSIVO
2012-2014	848	394	19	281	294	1836	126	152	278	2114
2015-2017	671	275	10	224	113	1293	172	73	245	1538
2018-2019	268	96	6	105	9	484	38	7	45	529
TOTALE	**1787**	**765**	**35**	**610**	**416**	**3613**	**336**	**232**	**568**	**4181**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

Guardando ai tempi di completamento dell'opera per anno di avvio dei lavori si può osservare come nel corso degli anni il tempo medio di realizzazione e resa operativa di un'opera diminuisce, e questo per entrambi i settori. Si è passati, infatti, dai tre anni delle opere avviate negli anni 2012-2014 a circa sei mesi per le opere partite nel biennio 2018-2019. Un dato positivo, ma che va letto tenendo conto anche del progressivo ridimensionamento degli importi finanziari

delle opere avviate. Un altro aspetto rilevante è che il tempo medio è quasi identico per entrambi i settori (poco più di due anni) e che questa evidenza ricorre anche all'interno delle singole fasce CUP. Una significativa differenza nei tempi di realizzazione si rileva, invece, analizzando i singoli sottosettori; nel settore ambiente e risorse idriche si registra una differenza di circa 400 giorni tra i tempi medi di realizzazione del sottosettore dello Smaltimento dei rifiuti (il valore più elevato) e quello del Riassetto e recupero di siti urbani e produttivi (il valore più basso fra tutti i sottosettori). Nel caso del settore energetico, invece, i tempi di realizzazione nella produzione di energia risultano essere in media di sei mesi superiori a quelli relativi alla distribuzione di energia.

TAVOLA A.2

DISTRIBUZIONE DEL TEMPO MEDIO DI COMPLETAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE PER SETTORE/SOTTO SETTORE E FASCIA CUP (GG)

FASCIA FASI	FASI FINALI									
FASCIA CUP	ESCLUSE OPERE ANTE 2012									
SETTORE	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE						INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO			
FASCIA CUP/ SOTTOSETTORE	DIFESA DEL SUOLO	PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	SMALTIMENTO RIFIUTI	TOTALE	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	PRODUZIONE DI ENERGIA	TOTALE	TOTALE COMPLESSIVO
2012-2014	1.099	919	788	1.241	1.261	1.105	1.006	1.074	1.043	1.097
2015-2017	479	582	767	611	682	544	552	500	537	543
2018-2019	178	167	183	205	203	183	307	313	308	193
TOTALE	**728**	**704**	**678**	**831**	**1.081**	**781**	**695**	**870**	**766**	**779**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

La distribuzione per forma giuridica mostra che sono attuate dallo Stato circa il 3 per cento delle opere (per lo più concentrate nella Difesa del suolo), mentre la Regione e gli Enti locali coprono circa il 78 per cento dell'insieme e gli Enti e le istituzioni pubbliche e locali l'11 per cento.

Dal punto di vista dei tempi e della forma giuridica dell'ente attuatore dell'opera (tavola 4), mentre non si riscontrano grandi differenze tra i due settori, sono evidenti scarti significativi tra i due principali soggetti titolari dell'attuazione: lo Stato impiega, infatti, circa 1.300 giorni nel settore ambientale e poco meno di 1.200 nel settore energetico, mentre le Regioni e gli Enti locali impiegano circa 750 giorni in entrambi.

All'interno dei singoli sottosettori, si rilevano per le Regioni e gli Enti locali (la sola forma giuridica che presenta una distribuzione di opere più lineare in tutti i sottosettori) tempi di realizzazione abbastanza simili ad eccezione di quelli per lo Smaltimento rifiuti, di norma maggiori di circa 200 giorni. Significativa anche la differenza dei tempi all'interno dei sottosettori energetici: per completare un'opera nel caso della produzione di energia lo Stato impiega mediamente il triplo del tempo necessario per completare un'opera nell'ambito della distribuzione. Discorso opposto nel caso delle opere sviluppate dalle società partecipate locali e dagli enti e istituzioni pubbliche regionali e locali i cui tempi di realizzazione risultano molto più elevati nel caso della distribuzione di energia.

TAVOLA A.3

DISTRIBUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE REALIZZATE PER FORMA GIURIDICA DELL'ENTE E SETTORE/SOTTO SETTORE

(frequenze assolute)

FASCIA FASI	FASI FINALI									
FASCIA CUP	ESCLUSE OPERE ANTE 2012									
SETTORE	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE						INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO			
FASCIA CUP/ SOTTOSETTORE	DIFESA DEL SUOLO	PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	SMALTIMENTO RIFIUTI	TOTALE	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	PRODUZIONE DI ENERGIA	TOTALE	TOTALE COMPLESSIVO
1. STATO E SOCIETÀ PARTECIPATE	83			1	1	85	17	8	25	110
2. REGIONI ED ENTI LOCALI	1.430	646	33	387	254	2.750	303	204	507	3.257
3. ENTI E ISTITUZIONI PUBBLICHE REGIONALI E LOCALI	273	116	1	62	13	465	1	3	4	469
4. SOCIETÀ PARTECIPATE LOCALI	1	2	1	155	146	305	15	14	29	334
5. ALTRO		1		5	2	8		3	3	11
TOTALE	**1.787**	**765**	**35**	**610**	**416**	**3.613**	**336**	**232**	**568**	**4.181**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

TAVOLA A.4

DISTRIBUZIONE DEL TEMPO MEDIO DI COMPLETAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE PER SETTORE, SOTTO SETTORE E FORMA GIURIDICA DELL'ENTE (GG)

FASCIA FASI	FASI FINALI									
FASCIA CUP	ESCLUSE OPERE ANTE 2012									
SETTORE	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE						INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO			
FORMA GIURIDICA ENTE/ SOTTOSETTORE	DIFESA DEL SUOLO	PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	SMALTIMENTO RIFIUTI	TOTALE	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	PRODUZIONE DI ENERGIA	TOTALE	TOTALE COMPLESSIVO
1. STATO E SOCIETÀ PARTECIPATE	1.276			2.556	1.095	1.289	473	1.278	730	1.162
2. REGIONI ED ENTI LOCALI	740	702	697	721	939	746	677	882	760	748
3. ENTI E ISTITUZIONI PUBBLICHE REGIONALI E LOCALI	499	727	365	1.096	1.349	659	4.018	1.583	2.192	672
4. SOCIETÀ PARTECIPATE LOCALI	1.461	365	365	982	1.308	1.134	1.071	391	743	1.100
5. ALTRO		0		1.096	731	868		487	487	764
TOTALE	**728**	**704**	**678**	**831**	**1.081**	**781**	**695**	**870**	**766**	**779**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

Di particolare interesse risulta l'ultima analisi, nella quale i tempi medi di completamento sono esaminati con riferimento all'importo del finanziamento, che rappresenta un indicatore fondamentale del grado di complessità dell'opera. Il tempo di realizzazione, espresso in giorni, è stato raggruppato in sei classi.

TAVOLA A.5

DISTRIBUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE REALIZZATE PER CLASSE DI FINANZIAMENTO (EURO) E TEMPO DI COMPLETAMENTO (FREQUENZE ASSOLUTE)

CLASSI FINANZIAMENTO/ CLASSI TEMPO	ENTRO SEI MESI	TRE SEI MESI E UN ANNO	TRA UNO E DUE ANNI	TRA DUE E CINQUE ANNI	SUPERIORE A CINQUE ANNI	TOTALE
< 100.000	364	696	338	208	14	1.620
DA 100.001 A 499.999	124	400	440	630	62	1.656
DA 500.000 A 999.999	98	79	113	217	33	540
DA 1.000.000 A 9.999.999	7	26	60	196	63	352
DA 10.000.000 A 49.999.999			2	4	6	12
DA 50.000.000 IN POI					1	1
TOTALE	**593**	**1.201**	**953**	**1.255**	**179**	**4.181**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

Dalla tavola 6 emerge che il 25 per cento delle opere con un finanziamento minore di 100 mila euro si concludono entro un anno dall'avvio, percentuale che arriva al 38 per cento considerando anche quelle con finanziamento compreso tra 100 mila e 500 mila euro; nel complesso il 43 per cento delle opere sono portate a termine entro un anno. Dal lato superiore della distribuzione rileviamo che circa un terzo delle opere si realizza in tempi superiori ai due anni, con una quota di poco superiore al 4 per cento delle opere la cui realizzazione supera i cinque anni.

Come era prevedibile, all'aumentare della classe di finanziamento aumentano i tempi medi di realizzazione delle opere. Se infatti il tempo medio per i progetti di importi minori a 100 mila euro risulta di circa 500 giorni, questi diventano 900 nelle due classi successive (quindi da 100.000 euro fino a un milione), salgono a 1.300 giorni per importi da un milione a 10 milioni e 1.800-1.900 giorni (circa cinque anni) per valori da 10 a 50 milioni.

TAVOLA A.6

DISTRIBUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE REALIZZATE PER CLASSE DI FINANZIAMENTO (EURO) E TEMPO DI COMPLETAMENTO (FREQUENZE RELATIVE)

(valori in percentuale)

CLASSI FINANZIAMENTO/ CLASSI TEMPO	ENTRO SEI MESI	TRE SEI MESI E UN ANNO	TRA UNO E DUE ANNI	TRA DUE E CINQUE ANNI	SUPERIORE A CINQUE ANNI	TOTALE
< 100.000	8,7	16,6	8,1	5,0	0,3	38,7
da 100.001 a 499.999	3,0	9,6	10,5	15,1	1,5	39,6
da 500.000 a 999.999	2,3	1,9	2,7	5,2	0,8	12,9
da 1.000.000 a 9.999.999	0,2	0,6	1,4	4,7	1,5	8,4
da 10.000.000 a 49.999.999	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
da 50.000.000 in poi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	**14,2**	**28,7**	**22,8**	**30,0**	**4,3**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

TAVOLA A.7

DISTRIBUZIONE DEL TEMPO MEDIO DI COMPLETAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE PER SETTORE, SOTTO SETTORE E CLASSE DI FINANZIAMENTO (EURO)

(GG)

FASCIA FASI	FASI FINALI									
FASCIA CUP	ESCLUSE OPERE ANTE 2012									
SETTORE	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE						INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO			
CLASSE FINANZIAMENTO/ SOTTOSETTORE	DIFESA DEL SUOLO	PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	RIASSETTO E RECUPERO DI SITI URBANI E PRODUTTIVI	RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	SMALTIMENTO RIFIUTI	TOTALE	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	PRODUZIONE DI ENERGIA	TOTALE	TOTALE COMPLESSIVO
< 100.000	475	496	299	444	651	486	524	691	585	500
DA 100.001 A 499.999	860	832	704	1.006	1.079	903	777	877	817	889
DA 500.000 A 999.999	742	759	974	1.209	1.261	871	1.071	1.030	1.045	885
DA 1.000.000 A 9.999.999	1.225	1.197	1.187	1.503	1.577	1.347	1.050	1.420	1.246	1.337
DA 10.000.000 A 49.999.999	2.374	1.643		2.069	1.704	1.935	1.096		1.096	1.795
DA 50.000.000 IN POI				2.556		2.556				2.556
TOTALE	**728**	**704**	**678**	**831**	**1.081**	**781**	**695**	**870**	**766**	**779**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP (Monitoraggio opere pubbliche) BDAP-MEF

Entrando nel dettaglio dei singoli sottosettori si riscontra che le opere con finanziamenti inferiori a 100.000 euro si concludono solitamente entro due anni per tutti i sottosettori, mentre quelle con finanziamenti tra 100.000 e 500.000 euro presentano tempi di realizzazione tra i due e i tre anni. Rilevante la differenza dei tempi nelle due classi successive con i valori più elevati in corrispondenza dei sottosettori dello Smaltimento rifiuti e del Riassetto e recupero di siti urbani e produttivi (poco più di quattro anni, rispetto ai due-tre anni degli altri sottosettori) per quanto riguarda le opere ambientali e per le risorse idriche, mentre dal lato del settore energetico, il completamento delle opere relative alla produzione di energia, con finanziamento da un milione di euro a dieci milioni, impiega circa 400 giorni di più rispetto a quelle relative alla distribuzione.

In conclusione, un test di indipendenza (test del chi-quadro), finalizzato a verificare l'associazione a due a due tra le variabili prese in considerazione in questa analisi, sembra confermare quanto in prima battuta emerge dall'osservazione dei dati, ossia una relazione tra il tempo di realizzazione delle opere e, rispettivamente, l'importo finanziato, l'anno di CUP e la forma giuridica (a parità delle altre variabili), mentre non sembra vi sia una relazione di dipendenza tra il tempo di completamento e l'appartenenza delle opere a un settore piuttosto che all'altro.

GLI INVESTIMENTI PER LA RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA E L'EFFICIENZA ENERGETICA TRA PUBBLICO E PRIVATO

PREMESSA

Negli ultimi anni i bilanci delle amministrazioni pubbliche sono stati sottoposti, dati i vincoli di natura finanziaria, a una pressione che ha determinato una sostanziale riduzione della spesa per investimenti pubblici. Il riverbero sulla capacità progettuale e sulla gestione dei programmi degli enti attuatori, da un canto, e delle imprese coinvolte nella realizzazione di opere, dall'altro, è stato profondo e ha inciso a lungo, tra gli altri, sia sulla ridefinizione delle strategie di finanziamento degli interventi, sia sul loro riorientamento verso settori diversi da quelli tradizionali. In questo contesto, con una tendenza diversa, si è inserito da alcuni anni il tema della transizione verso modelli di produzione e stili di vita compatibili con la sostenibilità ambientale delle infrastrutture e delle reti di servizi.

I cambiamenti indotti dall'ingresso dei temi legati all'adattamento climatico e alla riduzione dei consumi di energia hanno introdotto, di conseguenza, nella programmazione degli enti alcune nuove aree di intervento accompagnate da programmi di sostegno pubblico alla spesa per investimenti specifici, nonché da misure alternative mirate ad incentivare interventi da parte di famiglie e imprese. Si tratta di tipologie di investimenti che, soprattutto attraverso l'attrazione di capitale privato, sembrano introdurre elementi positivi sulla dotazione infrastrutturale del sistema economico e potrebbero determinare, in prospettiva, aumenti del prodotto con effetti di lungo periodo sulla crescita così da ripagare lo sforzo sostenuto sia dal settore pubblico che da quello privato.

La possibilità di coniugare la ripresa della crescita con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, migliorando la domanda aggregata, è stata colta pertanto - seppure con esiti diversi determinati dai tempi dei processi decisionali – da quasi tutti i governi nazionali dei Paesi dell'area euro e rilanciata con ripetuti programmi di sostegno finanziario.

L'introduzione dei criteri ambientali, sociali e di governo (ESG) negli investimenti ha riorientato, nell'ultimo decennio, anche una parte del mercato del capitale privato verso l'"investimento sostenibile e responsabile" (SRI) aprendo nuovi spazi di opportunità sia alle imprese sia alle amministrazioni pubbliche. La diffusione in Europa di forme di valutazione extra-finanziaria da parte di specifiche classi di investitori privati ha visto la crescita degli investimenti nel settore idrico, in quello dell'efficienza energetica, nella produzione delle rinnovabili, nell'adeguamento delle infrastrutture alle nuove frontiere tecnologiche (*smart infrastructure*) e più in generale in interventi legati al cambiamento climatico. Particolare rilievo assume, in questo ambito, l'applicazione dell'indicatore dell'*Impact investing* (intenzionalità dell'impatto ESG; garanzia di un ritorno; misurazione dell'impatto; orizzonte a lungo termine), quale strategia in grado di rappresentare scelte di investimento compatibili con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG).

Tali investimenti si caratterizzano, del resto, per una prospettiva a lungo termine e si prestano all'applicazione di modelli di partenariato pubblico privato che potrebbero pertanto essere potenziati e agevolati dal punto di vista normativo e fiscale, così da incoraggiare l'interesse degli investitori privati. Si tratta di definire nuovi disegni di

policy in grado di valorizzare un modello di partenariato sociale e sostenibile esteso anche ad operatori istituzionali responsabili (fondazioni bancarie, assicurazioni, fondi, ecc.).

Un sistema così articolato rende necessario, inoltre, migliorare anche l'efficacia delle misure di incentivazione degli investimenti effettuati da famiglie e imprese con azioni mirate a semplificare regole, processi e tempi di realizzazione degli interventi.

È in questa cornice che, da alcuni anni, la Commissione europea ha posto all'attenzione dei governi nazionali la questione degli strumenti di finanziamento degli investimenti finalizzati al miglioramento dei target di efficienza energetica considerata, tra i settori legati alla sostenibilità ambientale e alla riduzione del consumo energetico, una priorità per tutti i Paesi dell'area. Anche l'Italia, al pari di altri, ha incardinato nella programmazione degli investimenti la dimensione dell'efficienza energetica quale veicolo per ridurre il consumo di energia. Ad oggi la varietà degli strumenti adottati, la spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per finanziare o incentivare gli interventi e il crescente ruolo rivestito dai capitali privati, descrivono un quadro più maturo e molto articolato in alcuni settori, quali ad esempio quello l'edilizia residenziale privata e quello delle imprese. Negli ultimi anni si osserva una crescita degli investimenti in questo ambito anche da parte del settore pubblico, trainato, in particolare, dagli enti territoriali che, seppure frenati da lentezze procedurali e difficoltà legate alla mancanza di un piano organico pluriennale dedicato al settore nel suo complesso, mostra significativi segnali di vitalità. Si cercherà, pertanto, di ricostruire - laddove le fonti consentono approfondimenti - il contributo fornito dalle famiglie, dalle imprese e dalle amministrazioni pubbliche agli investimenti nel settore dell'efficienza energetica.

L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO NEL QUADRO DELLE POLITICHE EUROPEE

Il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014, con la ridefinizione degli obiettivi 2030 di riduzione del 30 per cento del consumo nazionale di energia primaria rispetto ai valori di riferimento, tracciava il primo programma di lavoro organico finalizzato alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Il piano nel suo complesso prevedeva la diminuzione delle emissioni di gas serra, la copertura dei consumi energetici con fonti rinnovabili, il miglioramento dell'efficienza energetica.

In questa cornice si colloca il *Clean Energy Package* che, proposto dalla Commissione europea il 30 novembre 2016, costituisce ad oggi il principale strumento di pianificazione generale dell'Unione europea in materia di energia.

Gli otto atti legislativi emanati successivamente, allo scopo di dare seguito alle azioni individuate nel documento e tuttora in fase di recepimento da parte dei Paesi membri, indicano un percorso di transizione incardinato su pacchetti di misure relative al potenziamento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, alla riorganizzazione del mercato dell'energia elettrica e al miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento elettrico. Le azioni perseguite dalla Commissione sono riconducibili a tre obiettivi: "mettere l'efficienza energetica al primo posto; conseguire la leadership mondiale nel campo delle energie rinnovabili; garantire un trattamento equo ai consumatori"[1]. Ciascun governo nazionale, in questo quadro, è tenuto a definire le proprie politiche energetiche, per il clima e per una crescita sostenibile - corredate da

[1] *Commission Staff working document Impact assessment - Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency - COM (2016) 860* del 30 novembre 2016.

previsioni puntuali sui risparmi energetici da conseguire nel periodo 2021-2030 - all'interno del Piano nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)[2].

RIQUADRO 1- IL *CLEAN ENERGY PACKAGE* È COMPOSTO DAI SEGUENTI ATTI LEGISLATIVI:

- direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 relativa a norme per il mercato interno dell'energia elettrica;
- regolamento 2019/943/UE del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica;
- regolamento 2019/942/UE del 5 giugno 2019 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER);
- regolamento 2019/941/UE del 5 giugno 2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica;
- direttiva 2018/2001/UE dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;
- direttiva 2018/2002/UE dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica;
- direttiva 2018/844/UE del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27sull'efficienza energetica;
- regolamento 2018/1999/UE dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima. Il regolamento disegna i pilastri dell'Unione dell'energia quali: sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; efficienza energetica; decarbonizzazione; ricerca, innovazione e competitività.

Il "Quadro 2030 per l'energia e il clima" assicurava ai consumatori un'energia competitiva e a prezzi ragionevoli oltre che una riduzione della dipendenza dalle importazioni per l'Unione nel suo insieme nel solco tracciato dalla "Strategia per un'Unione dell'energia" incardinata nelle cinque dimensioni: decarbonizzazione (incluse le rinnovabili), efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato dell'energia completamente integrato, ricerca, innovazione e competitività.
Le valutazioni d'impatto che corredavano la Comunicazione del Consiglio mostravano, del resto, che i costi della transizione verso un sistema così caratterizzato non si discostavano molto dai "costi che sarebbe stato necessario sostenere in ogni caso per rinnovare un sistema energetico obsolescente, far fronte all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili e conformarsi alle politiche climatiche ed energetiche vigenti"[3].
Un impulso forte ad una Unione in grado di assicurare un'energia a prezzi accessibili, sicura e sostenibile, sarebbe arrivato, inoltre, dal varo di misure finalizzate a creare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, poco oneroso sul piano amministrativo e capace di garantire il principio di solidarietà e la piena flessibilità tra gli Stati membri. Questo si sarebbe fondato su alcuni "elementi portanti esistenti, come i programmi nazionali per il clima e i piani nazionali per le fonti energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica".
Prioritario sarebbe stato, in una nuova prospettiva, l'allargamento del "ruolo e dei diritti dei consumatori, la trasparenza e la prevedibilità per gli investitori, mediante il monitoraggio sistematico – tra gli altri - di indicatori chiave per un sistema energetico accessibile, sicuro, competitivo, affidabile e sostenibile". Ciò avrebbe migliorato anche il coordinamento delle politiche energetiche nazionali e potenziato la cooperazione regionale fra gli Stati membri[4].

[2] Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Piano nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, dicembre 2019. Il PNIEC è stato inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, completando così il percorso avviato nel dicembre 2018.
[3] COM (2014) 15 *final*. La Comunicazione del Consiglio sottolinea che: "Alla luce dell'esperienza tratta dall'attuale quadro per il 2020, si può desumere che gli obiettivi europei e nazionali, sebbene possano spingere gli Stati membri ad agire in modo deciso e promuovere la crescita delle industrie emergenti, non sempre hanno garantito l'integrazione del mercato, l'efficienza sotto il profilo dei costi e una concorrenza priva di distorsioni. La valutazione d'impatto indica che la definizione di un obiettivo primario per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rappresenta il percorso dal costo minore per passare a un'economia a basse emissioni di carbonio, che a sua volta dovrebbe condurre a un aumento della quota di energie rinnovabili e a un risparmio energetico nell'Unione".

L'Unione dell'energia, inclusa tra le dieci priorità strategiche, insieme al mercato unico digitale, all'unione dei mercati dei capitali e al piano di investimenti per l'Europa, rappresenta, oltretutto, un'importante opportunità per il rilancio dell'occupazione e per la crescita delle economie dei paesi dell'area. Con la mobilitazione di risorse fino a 177 miliardi di euro aggiuntivi all'anno di investimenti pubblici e privati a partire dal 2021, le misure contenute nel pacchetto energia dovrebbero condurre – secondo le stime effettuate dalla Commissione - ad un aumento del Pil e alla creazione di 900.000 nuovi posti di lavoro[5].

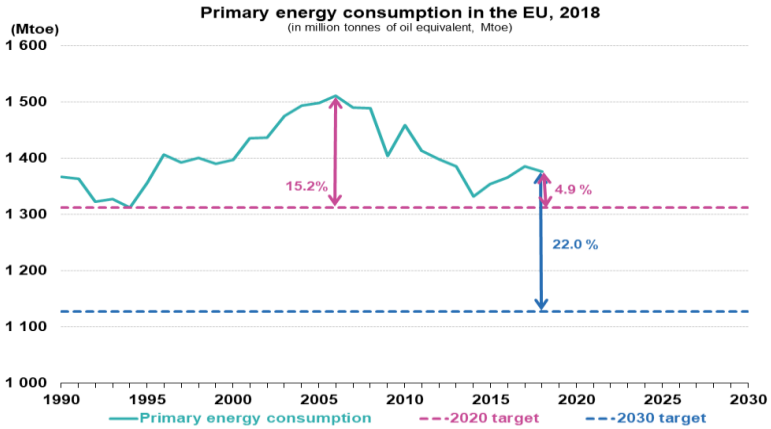
In questa cornice, la centralità assunta dalla promozione dell'efficienza energetica, quale principale strumento per ridurre il consumo di energia, è emersa finora in modo chiaro dai ripetuti interventi dell'Unione europea. Sulla base degli aggiornamenti disponibili al momento, l'Europa aveva fissato nuovi e più ambiziosi obiettivi per il 2030 quali: ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 per cento rispetto ai livelli del 1990, raggiungere una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 32 per cento, aumentare l'efficienza energetica di almeno il 32,5 per cento.

I risultati osservati alla fine del 2016 - emersi dalle prime valutazioni d'impatto dell'efficacia della direttiva 2012/27/EU sull'efficienza energetica - segnalavano, tuttavia, che sarebbero stati necessari interventi più incisivi per il raggiungimento degli obiettivi 2020 e 2030. Coerente con l'implementazione dei programmi di efficientamento, infatti, è il graduale ritiro dal mercato dell'eccesso di capacità produttiva, in special modo dell'energia prodotta con combustibili fossili e il connesso raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi di energia che avrebbe dovuto condurre a condizioni invariate, entro la fine del 2020, ad un consumo di energia primaria e di energia finale rispettivamente di circa 1.312 *Mtoe* e 959 *Mtoe* (*Mtoe* – milioni di tonnellate di petrolio equivalente)[6].

Gli ultimi dati Eurostat disponibili segnalano, che nel 2018 la domanda totale di energia primaria dei paesi UE si presentava del 4,9 per cento più elevata rispetto al traguardo fissato per il 2020 con un divario che raggiungeva il 22 per cento se si confronta con l'obiettivo stabilito per il 2030 (pari a 1.128 *Mtoe*)[7] (grafico 1).

GRAFICO 1

CONSUMI DI ENERGIA NEI PAESI UENEL 2018



Fonte: Eurostat, *Energy consumption EU in 2018- Release 4 February 2020*

[5] EUCO 169/14 ottobre 2014

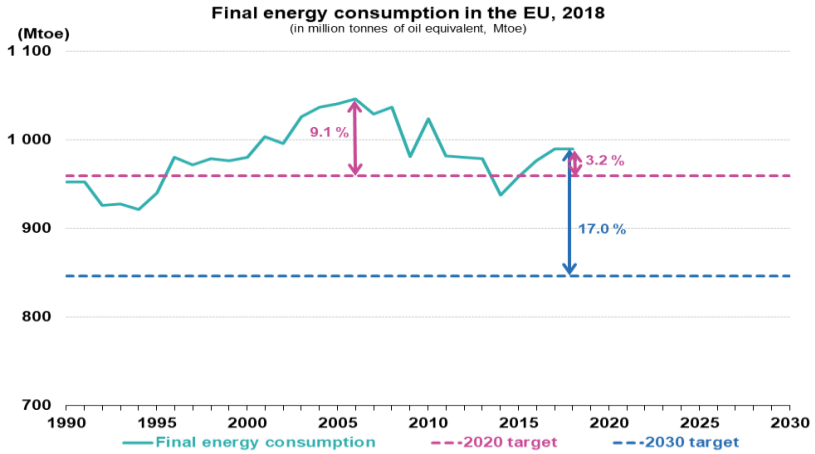
[6] Un monitoraggio puntuale degli effetti di tali politiche viene assicurato dalle rilevazioni Eurostat sui consumi di energia dei paesi UE (27 stati con esclusione della Gran Bretagna).

[7] Eurostat, *Energy consumption in 2018*, Release 26/2020, 4 febbraio 2020.

Tale andamento si osservava anche per l'energia effettivamente consumata dai clienti finali nel 2018 che risultava del 3,2 per cento superiore all'obiettivo di efficienza indicato per il 2020 e del 17,0 per cento rispetto all'obiettivo 2030[8] (grafico 2).

GRAFICO 2

CONSUMI DI ENERGIA NEI PAESI EU NEL 2018



Fonte: Eurostat, *Energy consumption EU in 2018- Release 4 February 2020*

L'Europa, in sostanza, nel 2018 utilizzava più energia rispetto al 2012 (anno in cui sono stati definiti gli obiettivi nella direttiva) mostrando una evidente difficoltà ad integrare l'efficienza energetica nelle proprie politiche e segnalando la necessità di individuare soluzioni in grado di invertire la tendenza del consumo energetico.

Diagnosi puntuali effettuate dalla Commissione segnalavano che già nel 2016 il livello degli investimenti in efficienza energetica da parte degli stati membri risultava ancora inferiore al suo potenziale economico a causa soprattutto delle forti carenze del mercato e di regole insufficienti, con una ricaduta negativa sulla riduzione dei livelli di consumo energetico.

I Paesi consultati indicavano tra le ragioni principali un eccessivo frazionamento degli incentivi economici; orizzonti di investimento troppo brevi per famiglie e imprese; costi di transazione troppo elevati per piccoli progetti; fallimenti del mercato dei capitali; scarsa consapevolezza nei consumatori dei benefici collegati[9]. Gran parte dei Paesi segnalava di aver optato per le misure alternative o, in alcuni casi, per schemi misti che affiancavano a queste ultime i regimi obbligatori (25 su 28 Stati) previsti dall'articolo 7 dalla direttiva 2012/27/UE. Tale scelta risiedeva, soprattutto, nella necessità di raggiungere, in modo graduale, gli obiettivi di risparmio energetico attraverso politiche già avviate in ambito nazionale e orientate, in gran parte, a utilizzare strumenti finanziari, incentivi fiscali, imposte sull'energia, normativa e standard tecnici (oltre a sistemi di etichettatura energetica) compatibili con le politiche di investimento già pianificate nei settori intersecati da interventi di efficientamento energetico (prospetto 1).

[8] Eurostat, *Energy consumption in 2018*, Release 26/2020, 4 febbraio 2020.

[9] Commission Staff Working Document Impact Assessment, *Proposals for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency*, SWD (2016), 405 final part 2/2.

PROSPETTO 1

OVERVIEW OF POLICY MEASURES PER MEMBER STATE (2014-2020)

	Energy efficiency obligation scheme	Energy efficiency national fund	Energy for CO2 taxes	Financing schemas or fiscal incentives (including grants)	Regulations or volountary agreements	Standards and norms mandatory and applicale in MS under EU law	Energy labeling schemas	Trining and education in reducing end-use energy consumption	Any other policies majors, and/or category not clear	Total number of policy measures
Austria	1		1	4	1	1			1	9
Belgium		1		12	4	3			1	21
Bulgaria	1									1
Croatia	1			10						11
Cyprus				3					2	5
Czech Republic				23						23
Denmark	1									1
Estonia	1		1	1						3
Finland			1	1	2	1			3	8
France	1			1				1		3
Germany		1	1	20	3		1	13	67	106
Greece	1			15	1	1		1		19
Hungary				29	1			4		34
Ireland	1			2		4		3		10
Italy	1			2						3
Latvia	1			4	1				1	7
Lithuania			1	4	1				2	8
Luxembourg	1									1
Malta	1			14	19					34
Netherlands									31	31
Poland	1									1
Portugal		1		1	1				2	5
Romania				20	1			2	6	29
Slovakia								7	59	66
Slovenia	1	1								2
Spain	1		1	10				2	1	15
Sweden			1							1
UK	3		1	4	6	3			3	20
Total [Number of measures]	**18**	**4**	**8**	**180**	**41**	**13**	**1**	**33**	**179**	**477**
Total [Number of MS]	**16**	**4**	**8**	**20**	**12**	**6**	**1**	**8**	**13**	**28**

Fonte: *Commission Staff working document Impact assessment* SWD 2016, (p.146-405 - parte 3)

Per valutare meglio la tendenza al rialzo del consumo energetico – nonostante le misure messe in campo dai governi nazionali - la Commissione europea ha avviato nel luglio 2018 una *task force* finalizzata a monitorare l'efficacia delle politiche intraprese dagli Stati per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica entro il 2020. Le valutazioni più recenti hanno evidenziato la necessità di mobilitare in modo ancora più efficace i finanziamenti pubblici e gli incentivi fiscali segnalando, inoltre, l'urgenza di aumentare il ritmo e la profondità delle ristrutturazioni del settore edilizio. Elemento strategico del programma per il 2020 delle politiche energetiche, confermate dal *Green Deal* europeo almeno fino a febbraio 2020 (prima dell'inizio della pandemia da Covid-19), è ancora, pertanto, l'efficienza energetica degli edifici residenziali e commerciali sia pubblici che privati. Un nuovo e più ampio piano di interventi, inoltre, dovrebbe essere esteso, secondo le intenzioni della Commissione, anche alla ristrutturazione dell'edilizia sociale, così da poter contribuire ad affrontare, tra gli altri, la questione della povertà energetica che colpisce - secondo i dati citati dalla stessa Commissione - circa 50 milioni di persone in tutta Europa, considerate consumatori vulnerabili. L'intero programma dovrebbe portare complessivamente a "triplicare" il tasso annuale di ristrutturazione,

attualmente attestato intorno all'1-2 per cento del parco edilizio europeo con una crescita significativa della domanda.

Sotto il profilo strettamente regolatorio si rileva che gran parte degli strumenti normativi sono stati ormai definiti anche se non completamente recepiti dai vari Paesi. Due in particolare, in materia di efficienza energetica, le direttive di interesse più recenti:

- *direttiva 2018/2002/UE sull'efficienza energetica* (EED) che richiede agli Stati membri l'attuazione di misure destinate a migliorare l'efficienza energetica degli edifici con la minore spesa possibile. A tal fine si introducono gli obiettivi del 32,5 per cento di efficienza energetica al 2030 rispetto all'andamento tendenziale, con un eventuale innalzamento al 2023 e un obbligo a conseguire nuovi risparmi energetici annuali pari allo 0,8 per cento del consumo finale di energia tra il 2021 e il 2030. A questo si aggiungono altre misure finalizzate a definire nuovi obiettivi di efficienza per gli Stati membri attraverso l'emanazione di linee guida aggiornate e l'introduzione di strumenti mirati a migliorare l'accesso agli strumenti di misurazione intelligente (*smart metering*), alla fatturazione e alle informazioni sui consumi nel quadro di una più incisiva politica di allargamento dei diritti dei consumatori;
- *direttiva 2018/844/UE sulla prestazione energetica in edilizia* (EPBD) che mira ad accelerare la ristrutturazione efficiente degli edifici esistenti; integrare le strategie di ristrutturazione del settore edilizia a lungo termine per favorire la mobilitazione di risorse economiche e la realizzazione di edifici a emissioni zero entro il 2050; promuovere l'uso delle tecnologie informatiche e intelligenti (ICT) per valutare la *smart readiness* degli edifici; introdurre modalità più efficaci di certificazione verifica, monitoraggio e controllo dell'uso dell'energia nonché la fissazione degli obblighi inerenti all'installazione di punti di ricarica elettrica.

INVESTIMENTI IN EFFICIENTAMENTO ENERGETICO IN ITALIA: LE PRINCIPALI MISURE

Con valori di intensità energetica (definita come rapporto tra consumi di energia primaria e Pil) inferiori alla media dei Paesi europei, l'Italia viene considerata come un Paese ad alta efficienza. La promozione di numerose misure a sostegno della riduzione dei consumi (ad esempio il meccanismo dei Certificati bianchi, Conto Termico, Detrazioni Fiscali, ecc.) ha permesso di raggiungere, dal 2014 al 2019, 12 *Mtoe* di risparmi cumulati di energia (consumi finali).

L'*American Council for an Energy-Efficient Economy* - ACEEE, nel rapporto annuale 2018, ha posizionato l'Italia insieme alla Germania tra i Paesi analizzati - sulla base di 36 indicatori di performance energetiche e politiche di sostentamento dell'efficienza energetica - al primo posto del *ranking* di efficienza energetica tra i Paesi oggetto di analisi.

Anche l'Italia, dunque, come altri Paesi dell'area UE, allo scopo di raggiungere gli obiettivi previsti dalle direttive europee, ha predisposto programmi di finanziamento e incentivi fiscali volti a promuovere investimenti in efficientamento energetico[10]. Questi riguardano i settori delle amministrazioni pubbliche, delle famiglie e delle imprese e si articolano sostanzialmente in:

[10] In questa sede si escluderanno, per le caratteristiche specifiche del settore, le misure relative all'area dei trasporti.

1) contributi in favore di enti dell'amministrazione centrale e locale per investimenti nel campo dell'efficientamento energetico degli immobili e dello sviluppo territoriale sostenibile;
2) contributi e incentivi fiscali alle imprese per investimenti in efficientamento e per diagnosi energetiche;
3) incentivi fiscali mirati a promuovere azioni di efficientamento nel settore civile nel quadro di una strategia di lungo termine per la riqualificazione e la ristrutturazione profonda del parco immobiliare residenziale.

Si tratta di un quadro di misure ampio e differenziato che utilizza un insieme di strumenti di natura fiscale, economica, regolatoria e programmatica articolati per settori di intervento e tipologia dei destinatari[11].

La Strategia energetica nazionale (SEN) approvata nel 2017 già aveva previsto, del resto, un piano di investimenti in efficienza energetica articolati in diverse linee di azione quali:

- la revisione e il rafforzamento delle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica ("Ecobonus");
- l'avvio di un fondo per l'efficienza energetica e un programma di garanzie sul prestito per interventi di efficienza energetica con il contestuale aggiornamento degli standard minimi;
- l'adozione di misure mirate a promuovere la ristrutturazione energetica degli edifici, in particolare del patrimonio pubblico con l'adozione di standard minimi;
- il rafforzamento dei certificati bianchi di efficienza energetica per le P.M.I., anche attraverso fondi per audit energetici e l'attuazione di sistemi di gestione energetica.

Tutti gli edifici pubblici di nuova costruzione, inoltre, si sarebbero dovuti adeguare dal 2019, al rispetto dei parametri europei per l'adeguamento allo standard *Nearly Energy Zero Building* - N*ZEB*, mentre per quelli privati il termine di avvio sarebbe stato il 2020.

In questo quadro assumeva particolare rilievo, infine, la realizzazione di interventi specifici, determinati dalla necessità di realizzare investimenti in opere di modernizzazione sulle reti di distribuzione e trasmissione di energia mirate a mantenere il sistema elettrico in costante equilibrio di funzionamento a seguito dell'ingresso nel sistema delle energie da fonti rinnovabili (FER) caratterizzate da intermittenza e non programmabili.

Al momento, gli strumenti di sostegno agli investimenti in efficientamento energetico destinati a famiglie, imprese e amministrazioni pubbliche si possono ricondurre a:

- Incentivi fiscali;
- Finanziamenti ad amministrazioni pubbliche;
- Contributi a imprese;
- Conto Termico 2.0;
- Titoli di Efficienza Energetica (TEE), detti anche Certificati bianchi;
- Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica;
- Fondo Kyoto (attivo come Fondo Kyoto per le Scuole).

[11] Relativamente alla dimensione dell'efficienza energetica, ritiene necessario che l'Italia in questa fase, persegua "l'integrazione dell'efficienza energetica in politiche e misure aventi finalità principali diverse dall'efficienza al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e benefici delle azioni". L'obiettivo più ampio è quello di sfruttare in modo adeguato il "grande potenziale di efficienza del settore edilizio" disegnando misure che possano associare, ad esempio, alla riqualificazione energetica anche "la ristrutturazione edilizia, sismica, impiantistica ed estetica di edifici e quartieri, in coerenza con la strategia di riqualificazione del parco immobiliare al 2050".

RIQUADRO 2 - PRINCIPALI POLITICHE E MISURE ATTUALI PER L'ENERGIA E IL CLIMA RELATIVE ALLA "DIMENSIONE EFFICIENTAMENTO ENERGETICO (AD ESCLUSIONE DEI TRASPORTI)"

Industria:
- Audit energetici e sistemi di gestione dell'energia (d.lgs. 102/2014);
- Piano Nazionale Impresa 4.0 (L. 205 del 27/12/2017 e precedenti);
- Cogenerazione ad Alto Rendimento (d.m. 5/9/2011);

Industria, residenziale, terziario, trasporti:
- Certificati Bianchi (d.m. 10/5/2018 e precedenti);
- PAEE 2017. Risultati conseguiti al 2016 e principali misure per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica al 2020 (d.m. 11/12/2017);

Industria, terziario, Pubblica Amministrazione:
- Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (d.m. 22/12/2017);

Pubblica Amministrazione:
- Cabina di regia efficientamento energetico (d.m. 9/1/2015);
- Conto Termico (d.m. 16/2/2016 e precedenti);
- Criteri Ambientali Minimi (d.m. 11/1/2017);
- Fondo Kyoto (d.m. 14/4/2015 al momento attivo come Fondo Kyoto per le scuole);
- Fondo Sviluppo Coesione 2014-2020 (d.lgs. 88/2011);
- Programma PREPAC (d.m. 16/9/2016);
- Riprogrammazione Fondo Kyoto per l'edilizia pubblica scolastica (d.m. 22/2/2016);
- Servizio integrato energia – Consip;
- Servizio luce - Consip;

Residenziale:
- Detrazione fiscale per riqualificazioni energetiche (legge 296 del 2006 e ss. mm.);
- Detrazione fiscale per ristrutturazioni edilizie (art.16-*bis* del d.P.R. 917/86 e ss. mm.);
- Nuove linee guida per i contratti di prestazione energetica per gli edifici (d.lgs. 50/2016);
- Fiscalità immobiliare, sostegno alle politiche abitative e finanza locale (L. 28/10/2013 n.124, *Plafond casa*);

Residenziale, terziario:
- Prestazione energetica degli edifici EPBD (Direttiva 844/2018 e precedenti)
- Piano d'azione nazionale per incrementare gli edifici a energia quasi zero - PANZEB (d.m. 19/6/2017)
- Programmi d'informazione e formazione dei consumatori (d.lgs. 102/2014, articolo 13);
- Requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici (d.m. 26/6/2015).

Fonte: PNIEC, Principali politiche e misure attuali per l'energia e il clima relative alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia (per semplicità nella tabella per ogni politica è indicata una dimensione prevalente, ma molte misure agiscono su più dimensioni, ad esempio le misure sull'efficienza incidono anche sulla decarbonizzazione).

GLI INVESTIMENTI IN EFFICIENTAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La Pubblica amministrazione costituisce un settore economico rilevante nell'ambito della strategia nazionale per l'efficientamento energetico sia per le funzioni proprie di regolazione e indirizzo delle politiche inerenti a tale ambito, sia perché

rappresenta essa stessa uno specifico settore di intervento, caratterizzato, peraltro da un alto consumo di energia.

I consumi annuali energetici dell'intero settore pubblico ammontano infatti nel 2018 a 19.669 GWh di energia per usi elettrici, costituendo circa il 20 per cento del consumo del settore terziario nel suo complesso (106.029,8 GWh) su un totale Italia di 303.443,0 GWh.

PROSPETTO 2

ENERGIA ELETTRICA IN ITALIA – ANNO 2018

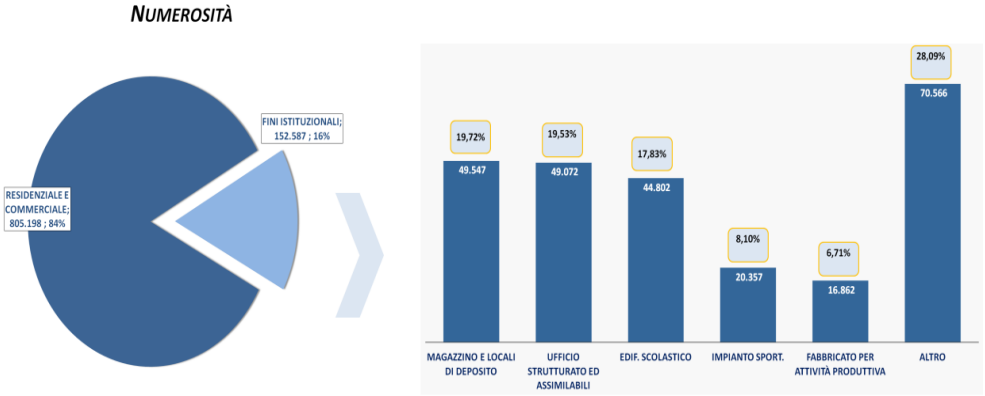
Consumi (GWh) anno 2018	**GWh**
Totale Italia	**303.443,0**
di cui Settore terziario	106.029,8
Servizi non vendibili	19.669,2
- Pubblica Amministrazione	*4.576,8*
- Illuminazione Pubblica	*5.995,3*
- Altri Servizi Non Vendibili	*9.097,1*

Fonte: Terna S.p.A., *Dati statistici sull'energia elettrica in Italia*, 2018

Tra le maggiori criticità si rilevano una bassa efficienza energetica degli impianti termici ed elettrici e alti livelli di dispersione termica dell'involucro edilizio. Soprattutto a livello territoriale, dove la numerosità degli immobili pubblici è particolarmente elevata (con oltre 300.000 unità di patrimonio disponibile), potrebbe essere determinante per il conseguimento degli obiettivi europei 2020 e 2030, continuare nello stimolo a investimenti mirati a ridurre i consumi energetici e le emissioni di CO2 - rilevati per oltre l'80 per cento all'interno di insediamenti urbani.

GRAFICO 3

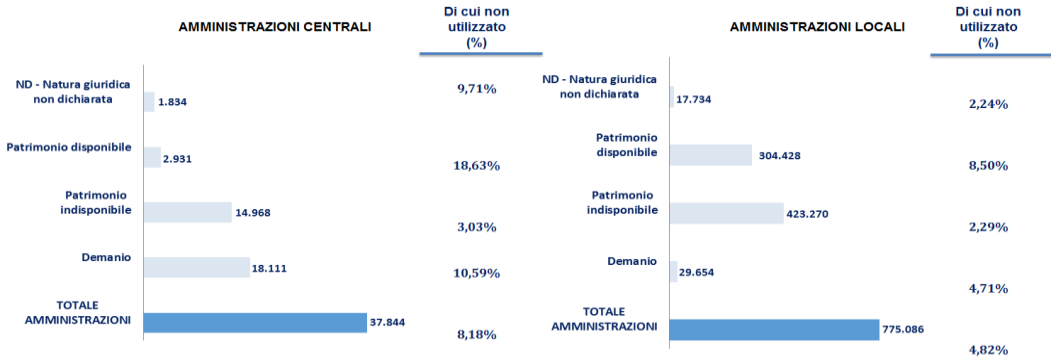
BENI IMMOBILI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: Ministero dell'economia e finanze, Rapporto sui beni immobili delle amministrazioni pubbliche- Anno 2017

GRAFICO 4

BENI IMMOBILI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, Rapporto sui beni immobili delle amministrazioni pubbliche- Anno 2017

Considerata l'ampiezza del patrimonio immobiliare disponibile presso le amministrazioni centrali e territoriali nel complesso, si tratta di una opportunità di intervento di dimensioni significative sia in termini di investimenti in recupero edilizio, sia in efficientamento energetico. Una quota significativa di scuole, ospedali ed edifici pubblici, che ha più di 40 anni e si trova in aree di classe 1 e 2 di rischio sismico richiederebbe, del resto, importanti interventi di messa in sicurezza. A questi si aggiungono 900mila alloggi di edilizia residenziale pubblica per i quali si potrebbero avviare opere di riqualificazione diffusa, attraverso il coinvolgimento di capitale privato, con l'impiego di soluzioni standardizzate e replicabili di retrofit mirate a conseguire prestazioni certificate sia sotto il profilo energetico che della sicurezza antisismica. Si potrebbe, pertanto, realizzare un insieme di interventi, dunque, che permetterebbe sia di rispondere all'obbligo di riqualificazione del 3 per cento della superficie degli immobili della pubblica amministrazione previsto dalle Direttive europee, sia di conseguire significativi risparmi di spesa[12]. Stime recenti indicano che la spesa energetica annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche in Italia ammonta a circa 8,9 miliardi di euro di cui più di 4 miliardi per energia elettrica e gas naturale[13].

PROSPETTO 3

SPESA ENERGETICA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

COMMODITIES	**Spesa annua PA (mln/€)**
Energia elettrica	2.789
Gas naturale	1.434
Carburanti *extrarete*	527
Carburanti rete	390
Gasolio da riscaldamento	214
Combustibili avio	48
SERVIZI	Spesa annua PA (mln/€)
Multiservizio tecnologico integrato sanità	906
Servizio luce (illuminazione pubblica)	852
Servizio integrato energia	758
Gestione efficienza energetica illuminazione pubblica	593
Efficienza energetica immobili	347
TOTALE	**8.848**

Fonte: elaborazione Consip 2018 su dati MEF, MISE, Arera Camera di commercio Milano, Terna, GME, EEX, TTF, sito web Consip

[12] Direttiva 2012/27/UE recepita dal d.lgs. 102/2014

[13] Elaborazioni Consip 2018 su dati MEF, Mise, Arera Camera di commercio Milano, Terna, GME, EEX, TTF) sito web Consip

Tra le principali voci di consumo delle amministrazioni pubbliche per servizi (per una spesa annua pari a circa 3,4 miliardi di euro) si rilevano illuminazione, riscaldamento, esercizio degli edifici pubblici (uffici, scuole, ospedali, impianti sportivi, ecc.). L'analisi delle bollette energetiche di un Comune di media dimensione – secondo le stime dell'Enea - fa emergere per queste voci una spesa energetica pari ad oltre il 70 per cento del costo totale della bolletta annuale, mentre per l'erogazione del servizio di illuminazione pubblica (acquisto energia e gestione) la spesa media annua arriva a costituire quasi il 26 per cento della bolletta[14].

Politiche di stimolo ad investire in efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, pertanto, sono state avviate sia per le amministrazioni centrali che per gli enti territoriali. Nel primo caso è intervenuto il d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 che all'art. 5 ha previsto, tra gli altri, la predisposizione (da parte del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con le Amministrazioni competenti), di un programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (PREPAC) da approvare entro il 30 novembre di ogni anno, a partire dal 2014 e fino al 2020. Obiettivo della norma è il conseguimento della riqualificazione energetica pari almeno al 3 per cento annuo della superficie coperta utile climatizzata o, in alternativa, un risparmio energetico cumulato nello stesso periodo di almeno 0,04 *Mtoe*. Con il d.m. 16 settembre 2016 relativo alle "Modalità di attuazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale", sono stati definiti i principi generali e i criteri per la valutazione delle proposte progettuali, ai fini della definizione della graduatoria annuale funzionale all'esecuzione del Programma. Le "Linee Guida" redatte da Enea e GSE specificano i criteri generali e le indicazioni operative per la predisposizione delle proposte progettuali (art. 16, comma 3 del d.m.).

RIQUADRO 3 - GLI INTERVENTI AMMESSI AL PROGRAMMA SONO:

Isolamento dell'involucro;
Sostituzione di finestre; Installazione di sistemi di schermatura e/o ombreggiamento;
Sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con caldaie a condensazione;
Sostituzione di impianti di climatizzazione con impianti a pompa di calore;
Sostituzione di impianti di climatizzazione con generatori a biomassa

- Installazione di impianti di cogenerazione o trigenerazione
- Sostituzione di scaldacqua elettrici con boiler a pompa di calore
- Installazione di collettori solari termici
- Riqualificazione degli impianti d'illuminazione
- Installazione di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore
- Installazione di tecnologie di *building automation* degli impianti termici ed elettrici degli edifici

Le proposte progettuali devono essere trasmesse entro il 15 luglio di ciascun anno e devono riguardare:

- Edifici di proprietà e a uso della PA, inclusi gli immobili periferici, inseriti nel portale IPer dell'Agenzia del Demanio
- Interventi di efficienza energetica indicati nell'APE o nella Diagnosi preliminare. Gli interventi possono essere singoli, combinati e/o compresi in progetti di riqualificazione più estesi.

[14] (Enea 2013).

Complessivamente, nel quadriennio 2014-2018 risultano realizzati, in fase di realizzazione o programmati interventi su oltre 190 immobili, per una superficie utile complessiva di circa 2,68 milioni di m^2. Più specificamente il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare hanno approvato (con d.m. del 31 maggio 2018) i programmi di interventi per l'annualità 2017, per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale, con la definizione delle modalità di finanziamento, esecuzione e controllo e hanno disposto il finanziamento di 39 interventi fino all'importo massimo di circa 39 milioni di euro. Per l'anno 2018 le graduatorie sono in corso di approvazione, mentre le proposte presentate sono state in tutto 100 (tavola 1).

Con la stipula di tre convenzioni, il Ministero dello sviluppo economico ha affidato all'Agenzia del demanio (uno dei soggetti coinvolti nel perseguimento degli obiettivi comunitari dettati dalla direttiva 2012/27/UE), la realizzazione degli interventi ricompresi nei programmi PREPAC[15].

TAVOLA 1

SINTESI PREPAC 2014-2018

ANNO	Progetti presentati (n)	Progetti ammissibili (n)	Risorse richieste dai progetti ammissibili (€)
2014	30	22	10.769.620
2015	122	47	62.228.613
2016	89	32	60.207.917
2017	83	39	38.952.030
2018	100	In corso di istruttoria	In corso di istruttoria

Fonte: MISE, Relazione annuale sull'efficienza energetica. Risultati conseguiti e obiettivi al 2020, aprile 2019

Le due convenzioni attualmente operative riguardano 87 interventi per un importo di oltre 73 milioni di euro. La loro realizzazione, tuttavia, è partita soltanto nel marzo 2018, dal momento in cui le risorse finanziarie si sono rese effettivamente disponibili nonostante la stipula sia avvenuta rispettivamente nel 2016 e 2017. Come segnalato in diverse occasioni dal Ministero dello sviluppo economico, la percentuale di realizzazione dei progetti approvati risultava, nel 2018, ancora piuttosto bassa per effetto anche dei tempi necessari ai Provveditorati delle opere pubbliche per eseguire la progettazione esecutiva e l'affidamento dei lavori. Sempre nel 2018, tuttavia, sono stati eseguiti interventi di riqualificazione energetica delle reti di illuminazione pubblica incentivati con il meccanismo dei Certificati bianchi, che hanno comportato un risparmio di energia pari a circa 68.400 tonnellate equivalenti di petrolio.

Con un raggio di azione più ampio - nell'ambito dell'attuazione della direttiva comunitaria (2012/27/UE) - è stato istituito il Fondo nazionale per l'efficienza energetica FNEE (art. 15 d.lgs. n. 102/2014)[16].

[15] Nell'ambito del Sistema accentrato delle manutenzioni di cui all'art. 12 del d.l. 98/2011.

[16] Con il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, è stata istituita la Cabina di regia per l'efficienza energetica e il 9 Gennaio 2015 firmato il decreto interministeriale, tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, finalizzato a esplicitare la composizione, gli obiettivi e le sue modalità di funzionamento. Le funzioni della cabina di regia di carattere generale riguardano la promozione e l'attuazione coordinata del piano di interventi di medio-lungo termine e il coordinamento delle misure per l'efficienza energetica attivate attraverso il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, nonché il sostegno alle Regioni per favorirne lo

Creato per sostenere la realizzazione di interventi, finalizzati a garantire il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, realizzati dalle imprese[17], comprese le *Energy Service Company (ESCo)*, e dalla Pubblica Amministrazione centrale e territoriale, su immobili, impianti e processi produttivi, il Fondo concede incentivi gestiti dalla società Invitalia.

In particolare, gli interventi riguardano:

- la riduzione dei consumi di energia nei processi industriali;
- la realizzazione e l'ampliamento di reti per il teleriscaldamento;
- l'efficientamento di servizi ed infrastrutture pubbliche, inclusa l'illuminazione pubblica;
- la riqualificazione energetica degli edifici.

Il Fondo, che ha una natura rotativa, opera con due modalità: 1) per la concessione di garanzie su singole operazioni di finanziamento (cui è destinato il 30 per cento delle risorse annualmente disponibili), 2) per l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato (per il restante 70 per cento delle risorse).

L'obiettivo è di sostenere interventi che possano garantire il raggiungimento dei target nazionali di efficienza energetica attraverso la mobilitazione di risorse private anche attraverso operazioni di partenariato pubblico privato e specifici contratti di efficientamento energetico (EPC). È inoltre previsto che le agevolazioni concesse alle imprese siano cumulabili con agevolazioni contributive o finanziarie previste da altre normative comunitarie, nazionali e regionali, laddove applicabili, o entro le intensità di aiuto massime consentite dalla vigente normativa dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato.

Per quanto riguarda le agevolazioni concesse alla Pubblica amministrazione, esse sono cumulabili con altri incentivi, nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al totale dei costi ammissibili. Il Fondo, infine, può essere incrementato mediante versamento volontario di contributi da parte di Amministrazioni centrali, regioni, altri enti e organismi pubblici e organizzazioni non profit, nonché con le risorse derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei.

TAVOLA 2

FONDO DA ASSEGNARE PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI FINALIZZATI ALLA PROMOZIONE ED AL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA (CAP. MISE/7660)

ESERCIZIO	RESIDUI DEF INIZIALI	STANZIAMENTI INIZIALI COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI COMPETENZA	IMPEGNI LORDI	IMPEGNI DI COMPETENZA	IMPEGNI IN CONTO RESIDUI	PAGAMENTI RESIDUI	RESIDUI FINALI (RGS)	*DI CUI RESIDUI FINALI DI STANZIAMENTO*	PERENZIONI	ECONOMIE SUI RESIDUI
2014	0,0	0,0	63.964,1	63.964,1	0,0	0,0	0,0	63.964,1	*63.964,1*	0,0	0,0
2015	9.805,5	0,0	98.303,5	98.303,5	0,0	9.805,5	0,0	108.108,9	*98.303,5*	0,0	0,0
2016	108.108,9	0,0	133.318,9	133.318,9	0,0	98.278,4	653,6	240.749,2	*133.318,9*	0,0	25,1
2017	220.263,6	0,0	30.889,4	30.889,4	0,0	112.833,4	1.616,8	240.402,4	*30.889,4*	9.133,9	9.133,9
2018	177.373,7	0,0	76.569,2	76.569,2	15.000,0	16.707,2	1.344,6	204.734,8	*61.569,2*	47.833,1	47.863,6
2019*	204.734,8	25.000,0	320.757,2	320.757,2	0,0	0,0	62.438,3	463.053,7	*382.326,4*	0,0	0,0
2020**	463.053,7	122.000,0	122.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,0*	0,0	0,0

* DATI PROVVISORI - SISTEMA CONOSCO 23 MARZO 2020

** DATI PREVISIONALI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

sviluppo soprattutto attraverso un programma di interventi per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici pubblici.

[17] Sono previste esclusioni solo per i settori della pesca e dell'acquacoltura, della produzione primaria dei prodotti agricoli o della loro trasformazione e commercializzazione, e per alcuni casi specifici.

Anche in questo caso, come nel precedente, si segnala una partenza lenta dell'operatività del Fondo che ha visto l'apertura dello sportello per la presentazione delle domande soltanto nel maggio 2019 (come emerge dai dati nel 2019 i residui ad inizio anno ammontano 204.734,81 migliaia di euro) quando vengono istituiti due nuovi piani gestionali relativi al: "Potenziamento e accelerazione del programma di riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale", istituito con la seconda nota di variazione, e al "Rifinanziamento degli interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale" (riparto fondo investimenti 2019 - comma 95; istituito con DMT in gestione in applicazione del comma 95 della LB 2019 – Istituzione Fondo investimenti amministrazioni statali)[18]. Gli stanziamenti iniziali pari a 25 milioni di euro, solo in fase di gestione raggiungono la cifra di circa 321 milioni[19]. Non si rilevano impegni nell'anno né in competenza né in residui così da arrivare a fine anno con residui pari a oltre 463 milioni di euro (di cui solo 81 circa propri). Per il 2020 lo stanziamento, già in legge di bilancio, è di 122 milioni con circa 463 milioni di residui potenzialmente impegnabili e un cambiamento di denominazione del piano gestionale in Potenziamento del Fondo Nazionale per l'efficienza Energetica (Riparto Fondo Investimenti 2019 - comma 95).

A segnare il superamento della lunga fase di avvio, si rileva nel febbraio 2020 l'approvazione - da parte della Cabina di regia del Fondo - del finanziamento dei primi dieci progetti presentati da Comuni e imprese per interventi di riqualificazione energetica degli edifici, di efficientamento delle reti di illuminazione pubblica e di ampliamento di reti di teleriscaldamento risale al febbraio 2020. Per la loro realizzazione sono stati concessi nel 2020 finanziamenti per circa 7,4 milioni di euro a fronte di investimenti previsti per oltre 14 milioni di euro.

LE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

Come segnalato dai dieci progetti approvati dalla Cabina di regia del Fondo per l'efficientamento, il ruolo degli enti locali nella promozione e pianificazione degli interventi è particolarmente rilevante, come auspicato anche dalla Commissione europea al momento dell'introduzione dei primi *target*. In tal senso, il Patto dei Sindaci, lanciato dalla stessa Commissione nel 2008, dopo l'adozione del Pacchetto europeo su clima ed energia, ha contribuito a coinvolgere gli enti locali nell'attuazione delle politiche finalizzate alla mitigazione e all'adattamento degli effetti prodotti dai cambiamenti climatici. Fondato sulla necessità di ridurre i consumi energetici e le emissioni di CO2 rilevati per oltre l'80 per cento all'interno di insediamenti urbani, il Patto rappresenta oggi un importante strumento di cooperazione multilivello e di azione guidata dalle diverse istituzioni territoriali.

La predisposizione di un "Inventario di base delle emissioni" (Ibe) e di un "Piano di azione per l'energia sostenibile e il clima" (PAESC)[20] successivamente finalizzati a dare effettività alle politiche tracciate nell'ambito della sottoscrizione del Patto, costituiscono i due importanti adempimenti che gli enti territoriali sono tenuti a rispettare dopo la loro adesione. La loro approvazione da parte della Commissione europea e l'avvio dell'attività di monitoraggio e valutazione degli obiettivi dichiarati nel Piano, permettono

[18] Tipo di provvedimento DRGS così come previsto dall'art. 24, comma 5-*bis* della legge 196/2009.
[19] Con l'istituzione del pg. 05 e con un decreto della Ragioneria – a fronte del d.l. 32/2019 art. 4, comma 1, punto a.
[20] Prima PAES.

di verificare il rispetto e l'efficacia delle misure varate dagli enti locali per ridurre le emissioni e diminuire i consumi finali di energia[21].

In Italia i Comuni sottoscrittori del programma PAESC a maggio 2019 risultavano 4.690, di cui il 16 per cento in modo congiunto in quanto impegnati con programmi collettivi. Il Piano d'area o congiunto (in forma associata) rappresenta una soluzione organizzativa di particolare efficacia per superare le criticità determinate dalle piccole dimensioni di molti enti, da problemi di dispersione sul territorio nonché dalla carenza di risorse finanziarie e di professionalità tecniche adeguate a rispondere agli obblighi di monitoraggio[22].

Una rilevazione annuale dell'adesione al Patto, effettuata dall'ISTAT[23] sui comuni capoluogo di provincia e città metropolitane, consente di osservare lo stato di approvazione del Piano da parte dei consigli comunali (per tipologia di obiettivo), nonché l'assunzione formale di impegni sia per l'adattamento che per la mitigazione (almeno il 40 per cento di riduzione delle emissioni di CO2 entro il 2030). La pianificazione delle azioni che gli enti predispongono, infatti, deve avere come riferimento, per la parte relativa alla "mitigazione", l'inventario delle emissioni, per quella sull'"adattamento", la valutazione dei rischi indotti dal cambiamento climatico, entrambi in settori specifici di rilievo strategico[24].

Come emerge dai dati, i Comuni capoluoghi e città metropolitane con PAES già approvato – con il 2005 quale anno-base rispetto al quale calcolare lo stato delle emissioni - che hanno fissato gli obiettivi di mitigazione per il 2020, rappresentavano nel 2018 quasi il 97 per cento del totale, mentre rimaneva ancora bassa, seppure in aumento tra il 2017 e il 2018, la percentuale di enti che avevano attivato azioni mirate alla valutazione dei rischi nonché alla mitigazione dei cambiamenti climatici per il 2030 (grafico 5).

[21] Le autorità locali possono decidere di esprimere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO2 in termini "assoluti" o in termini "pro capite". I Comuni hanno, inoltre, la possibilità di scegliere, anche in base alla disponibilità dei dati, l'anno di riferimento per il calcolo del loro obiettivo di abbattimento delle emissioni di CO2.

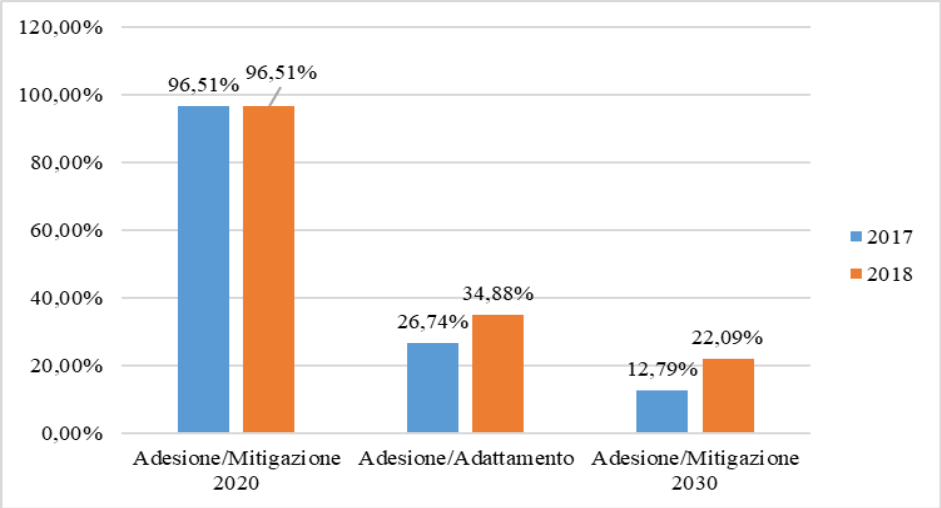
[22] Cfr., Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile- ENEA, "Analisi e risultati delle *policy* di efficienza energetica del nostro Paese", Rapporto annuale 2019.

[23] La Rilevazione Dati ambientali nelle città, effettuata annualmente dall'Istat a partire dal 2000, è una rilevazione censuaria, sviluppata su otto tematiche: Acqua, Aria, Eco management, Energia, Mobilità urbana, Rifiuti urbani, Rumore e Verde urbano, per ciascuna delle quali si somministra un questionario dedicato. L'universo dei rispondenti è composto dai 109 comuni capoluogo di provincia o centro di città metropolitana1. Gli indicatori prodotti coprono tre dei cinque tipi di indicatori ambientali individuati dallo schema di classificazione DPSIR, elaborato dall'EEA: pressioni (*Pressures*), stati (*States*), e risposte (*Responses*) 2. I dati sono diffusi a livello comunale e consentono di analizzare, nelle diverse componenti, sia la qualità dell'ambiente e dei servizi ambientali in ambito urbano (seguendo la loro evoluzione nel tempo, così come descritta dalle determinanti e dagli indicatori di pressione, di stato e d'impatto) sia le politiche ambientali delle amministrazioni locali (descritte dagli indicatori di risposta).

[24] Nel caso della mitigazione si tratta dei settori residenziale, terziario, municipale e trasporti; nel caso dell'adattamento i settori edifici, trasporti, energia, acqua, rifiuti, gestione del territorio, ambiente e biodiversità, agricoltura e silvicoltura, salute, protezione civile e emergenza, turismo (all'elenco possono essere aggiunti altri settori rilevanti per il territorio di riferimento). I requisiti minimi di ammissibilità del PAESC devono rispettare almeno tre su quattro settori chiave mentre le azioni di mitigazione devono essere riconducibili ad almeno due settori.

GRAFICO 5

PIANO APPROVATO NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA E/O CITTÀ METROPOLITANE PER TIPOLOGIA DI OBIETTIVO - ANNI 2017-2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Quanto alle connesse politiche relative all'edilizia pubblica si osserva che nel complesso gli edifici comunali interessati da interventi di riqualificazione conclusi tra il 2012 e il 2018 nei comuni capoluogo di provincia e città metropolitane ammontavano a 2.859 unità con una crescita, rispetto al 2017, del 14,27 per cento (tavola 3).

TAVOLA 3

EDIFICI COMUNALI INTERESSATI DA INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE CONCLUSI TRA L'01/01/2012 E IL 31/12/2018 NEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA/CITTÀ METROPOLITANE ANNO 2017 E 2018 (VALORI ASSOLUTI, PERCENTUALE)

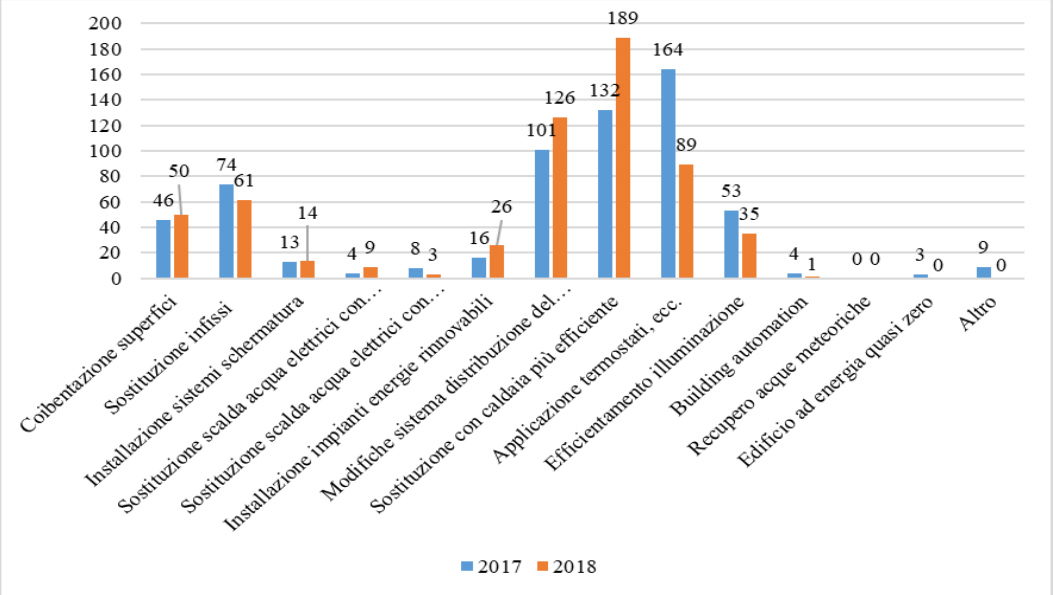
Periodo	**Edifici interessati da interventi**			**Edifici con interventi conclusi nell'ultimo anno del periodo**			
	Totale	Incremento	Variazione %	n.	%	*dettaglio interventi iniziati nell'ultimo anno del periodo*	
						n.	%
01/01/2012 - 31/12/**2017**	2502			355	14,2	309	87,0
01/01/2012 - 31/12/**2018**	2859	357	14,27	402	14,1	235	58,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

GRAFICO 6

INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE SU EDIFICI DEL COMUNE - DI PROPRIETÀ, IN USO (LOCAZIONE O GRATUITO) O IN GESTIONE - CONCLUSI TRA L'01/01/2018 E IL 31/12/2018 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO NEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA/CITTÀ METROPOLITANA (A) - ANNO 2018

(valori assoluti)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Per quanto riguarda la tipologia delle azioni di riqualificazione effettuate sugli edifici di proprietà, in uso o in gestione degli enti rilevati e concluse nel 2018, emerge che gli interventi, di sostituzione con caldaie più efficienti e modifiche al sistema di distribuzione del calore rappresentano oltre il 50 per cento, di tutte le operazioni. Ancora poche, invece, le installazioni dei sistemi di schermatura (2,32 per cento) e di coibentazione degli edifici (8,29 per cento) che costituiscono classi di intervento di tipo strutturale e perciò più onerose.

Quanto alle campagne di sensibilizzazione avviate dagli enti rilevati emerge nel 2018 una sostanziale insufficienza delle iniziative intraprese dai capoluoghi osservati sia in termini di informazione che di strategie di incentivazione di interventi di riqualificazione ed efficientamento degli edifici (tavola 4).

TAVOLA 4

CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE E/O DI INFORMAZIONE SULLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA

ANNO	CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE, PROGRAMMI DI INFORMAZIONE E/O ASSISTENZA TECNICA					
	ADESIONE A CAMPAGNE/PROGETTI NAZIONALI O EUROPEI	CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE /INFORMAZIONE COMUNALI	PAGINE TEMATICHE SUL SITO WEB DEL COMUNE	INCONTRI TEMATICI	SPORTELLO INFORMATIVO E/O DI ASSISTENZA TECNICA APERTO AL PUBBLICO	ALTRO
2017	29	23	30	24	27	2
2018	24	24	34	28	24	
VARIAZIONE	*-17,24%*	*4,35%*	*13,33%*	*16,67%*	*-11,11%*	*-100,00%*

SEGUE TAVOLA 4

ANNO	FORME DI INCENTIVO (O SCONTI)			
	INCENTIVI VOLUMETRICI PREVISTI NELL'AMBITO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA	INCENTIVI ECONOMICI PREVISTI NELL'AMBITO PIANIFICAZIONE URBANISTICA	INCENTIVI PER L'AMMODERNAMENTO DEGLI IMPIANTI TERMICI	ALTRO
2017	20	15	11	4
2018	22	15	8	
VARIAZIONE	*10,00%*	*0,00%*	*-27,27%*	*-100,00%*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il quadro che scaturisce dai dati finanziari mette, invece, in evidenza una pluralità di progetti nel settore dell'efficientamento energetico, promossi soprattutto dagli enti locali, che segnalano una vivacità di iniziative mirate ad utilizzare i diversi strumenti disposti dalle norme finalizzate a stimolare il settore.

In tal senso la legge di bilancio 2020 ha previsto – per continuare a finanziare opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile - contributi ai Comuni per l'annualità 2020 (come nei precedenti previsti dall'art.30 del dl Crescita del 2019) per classi di popolazione prevedendo che ne possano beneficiare anche gli enti che ne hanno già usufruito nel 2019.

RIQUADRO 4 - LE RISORSE PER L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

Il Ministero dell'interno ha stabilito la ripartizione per tutti i comuni per il 2020 e per gli anni 2021-2024 con due decreti, sulla base delle quote stabilite, per sette fasce di popolazione, dalla legge di bilancio 2020.

Le risorse assegnate, da 50.000 a 250.000 euro per ogni anno, sono destinate:

a) efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;

b) sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Con il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (art. 30) sono stati, inoltre, assegnati i contributi a fondo perduto in favore dei Comuni per la realizzazione di progetti relativi a investimenti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile. Le risorse finanziarie ammontano a 500 milioni di euro, ripartiti tra i Comuni italiani in funzione del numero di abitanti residenti in ciascun Comune alla data del primo gennaio 2018.

Lo scopo è il finanziamento di opere pubbliche il cui contributo è finalizzato alla realizzazione di interventi di efficientamento energetico, tra cui efficientamento dell'illuminazione pubblica, risparmio energetico degli edifici pubblici, installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e sviluppo territoriale sostenibile tra cui mobilità sostenibile, adeguamento e messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, abbattimento delle barriere architettoniche. I contributi vanno da un minimo di 50.000 euro per i Comuni più piccoli, con popolazione fino a 5.000 abitanti, ad un massimo di 250.000 euro per i Comuni più grandi, con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Si segnala inoltre, la pubblicazione nel gennaio 2020 da parte del Ministero dello sviluppo economico del bando "Reti intelligenti" rivolto ai concessionari del servizio pubblico di distribuzione dell'energia elettrica operanti in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Questo prevede il finanziamento di interventi di costruzione, adeguamento, efficientamento e potenziamento di infrastrutture per la realizzazione di reti intelligenti (*smart grid*) finalizzate ad incrementare direttamente la quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita da fonti rinnovabili. In finanziamento ammonta a circa 24 milioni di euro ed è reso disponibile dal PON "Imprese e

Competitività" 2014-2020 FESR (Asse IV, Azione 4.3.1), eventualmente ampliabile con le risorse del PON "Imprese e Competitività" 2014-2020 FESR e del Programma Operativo Complementare "Energia e sviluppo dei territori". Le agevolazioni sono concesse nella forma della sovvenzione diretta. L'ammontare dell'agevolazione concedibile a ciascuna impresa e per ciascun progetto non può essere inferiore a 250 mila euro.

Gli enti locali possono, inoltre, accedere direttamente al Conto termico oltre che al Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica e al Fondo Kyoto. Non possono invece beneficiare in via diretta delle agevolazioni fiscali – previste sulle accise dei combustibili utilizzati nella cogenerazione ad alto rendimento per la quota relativa alla produzione di energia elettrica - e dei Titoli di efficienza energetica (TEE).

Il Conto termico (d.m. 16/2/2016), più nello specifico, costituisce una agevolazione in conto capitale ed è mirato ad interventi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per l'incremento dell'efficienza energetica. La dotazione annua del Conto termico è attualmente di 900 milioni di euro e si ripartisce in 700 milioni per i privati (per la produzione di energia termica FER) e 200 per le amministrazioni pubbliche (sia per il miglioramento dell'efficienza energetica sia per la produzione di energia termica da FER). Per beneficiare di tali incentivi le amministrazioni pubbliche devono essere titolari del diritto di proprietà dell'immobile oggetto dell'intervento oppure averne la disponibilità.

Le richieste di incentivi del Conto termico mostrano, attraverso una crescita esponenziale negli ultimi tre anni, una buona diffusione dello strumento. Nel 2018 si rileva che sono stati richiesti incentivi per circa 336 milioni di euro, di cui circa un quarto attraverso la modalità della "prenotazione" da parte delle amministrazioni pubbliche[25]. Quasi il 90 per cento degli interventi con contratto attivato hanno riguardato l'installazione di generatori a biomasse e impianti solari termici. Sulla base delle stime effettuate dal GSE, i benefici annuali prodotti dai soli interventi effettuati nel 2018, ammontano ad oltre 400 milioni di investimenti in tecnologie sostenibili con un risparmio di emissioni pari a 164 tonnellate di CO2 e 1400 tonnellate di particolato[26] (prospetto 4).

PROSPETTO 4

CONTO TERMICO. RICHIESTE PRESENTATE E INCENTIVO RICHIESTO
ANNI 2013-2018

(in milioni)

Anno	Richieste	Incentivo richiesto
2013-2014	9.777	42,1
2015	8.263	38,1
2016	14.955	68,3
2017	43.227	183,2
2018	92.950	335,7
Totale	**169.172**	**667,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati GSE

[25] ENEA, Analisi e risultati delle policy di efficienza energetica del nostro Paese, Rapporto annuale 2019, pag. 51.
[26] Gestore Servizi energetici, S.p.A. – GSE, Statistiche.

L'accesso all'incentivo può essere richiesto da un'amministrazione pubblica direttamente oppure attraverso una particolare tipologia di società privata, la *Energy Service Company* - ESCo, allegando un contratto di efficientamento energetico (*Energy Performance Contracts* - EPC), ossia un particolare "accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari" (art. 2, lett. n), d.lgs. 4/7/2014, n. 102).

Secondo il modello contrattuale introdotto dall'EPC, le società private di prestazioni energetiche (ESCo) specializzate nell'offerta di servizi integrati (progettazione, installazione, manutenzione, gestione degli impianti, fornitura di energia, ecc.) si configurano, inoltre, come intermediari tra il soggetto finanziatore del progetto (banca o altra istituzione finanziaria) e l'utente finale. La remunerazione della società si basa sui risparmi energetici effettivamente conseguiti così da ottenere una completa responsabilizzazione dell'operatore economico nell'implementazione e gestione dell'intervento[27].

In sostanza, dal punto di vista della finanza pubblica, i contratti di efficientamento energetico possono rappresentare una opportunità per le amministrazioni pubbliche di effettuare investimenti attraverso un modello di finanziamento in grado di fornire capitali privati per l'attuazione delle misure di efficientamento, riducendo così il carico sulle risorse pubbliche[28].

In questo quadro si colloca il contributo dell'Enea che ha avviato la predisposizione di una guida per il miglioramento del rendimento energetico degli edifici e dei servizi di prestazione energetica. L'obiettivo è di agevolare le amministrazioni pubbliche ad utilizzare in modo più esteso il modello contrattuale dell'EPC. In questa tipologia di contratto l'elemento fondamentale e caratteristico dello schema è rappresentato dalla stretta connessione tra la remunerazione degli investimenti e il livello di miglioramento dell'efficienza energetica conseguito dall'operatore privato. Come sottolineato in diverse sedi, pertanto, la fase propedeutica alla stipula del contratto costituisce un passaggio di particolare rilievo, in quanto la qualità del progetto rappresenta l'elemento determinante. Una accurata redazione del contratto e di tutte le necessarie variabili tecniche esecutive costituisce perciò un'attività complessa, sotto il profilo tecnico e richiede competenze specialistiche e adeguate valutazioni delle soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica.

La configurazione del rischio collocato in capo al soggetto privato - che potrebbe non riuscire a garantire il livello di efficienza energetica stabilito contrattualmente, con la conseguenza di non ottenere il recupero degli investimenti effettuati - rappresenta una sorta di "rischio di disponibilità".

Si tratta, pertanto, di una tipologia contrattuale che assegna alle ESCo, quali operatori di mercato specializzato nel risparmio energetico, la realizzazione di interventi

[27] Il d.lgs. 102/2014 introduce la certificazione e l'accreditamento obbligatorio delle ESCo UNI CEI 11352. La norma definisce i requisiti generali di tali società nonché i contenuti minimi dell'offerta contrattuale del servizio di efficienza energetica. Si rende disponibile in tal modo uno strumento di tutela per i clienti e le istituzioni.

[28] La direttiva comunitaria del 2006/32/CE (art.3, lett k) definiva tale modello un "accordo contrattuale che comprende un terzo, oltre al fornitore dell'energia e al beneficiario della misura di efficienza energetica, che fornisce capitali per tale misura e addebita al beneficiario un canone pari a una parte del risparmio energetico conseguito avvalendosi della misura stessa. Il terzo può essere o no una ESCo".

di efficientamento finalizzati ad un risparmio energetico, stabilito contrattualmente e di gestione energetica degli edifici che includa, tra gli altri, la manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi di riqualificazione energetica.

L'operatore privato si remunera di solito attraverso un canone, quale corrispettivo per i risultati ottenuti dal cliente attraverso gli interventi di gestione e conduzione degli impianti e le attività di manutenzione e fornitura. La remunerazione dell'investimento è determinata dal risparmio ottenuto per la gestione in efficienza, laddove i minori consumi vanno a costituire l'entrata dell'amministrazione beneficiaria del servizio.

RIQUADRO 5 – L'EPC SECONDO EUROSTAT

Allo scopo di mantenere una coerenza con le regole stabilite dal Sistema europeo dei conti SEC2010, la Guida di Eurostat e della Banca europea per gli investimenti ha fornito, nel maggio 2018, uno strumento che permette di identificare un EPC, agevolandone la diffusione tra i Paesi europei, quando sono presenti i sette prerequisiti di seguito indicati:

1. L'ente beneficiario deve avere natura pubblica.
2. Il partner privato (ESCo o altra società privata) non deve appartenere al settore pubblico individuato ai fini del conto delle amministrazioni pubbliche (S13).
3. L'EPC deve fornire investimenti di capitale in beni mobili o immobili che riducono il consumo di energia. Sono consentite anche componenti accessorie per la fornitura del servizio energetico (ad es. sistemi di monitoraggio dei consumi) o impianti di generazione (ad es. fotovoltaico), a condizione che la spesa in conto capitale per questi ultimi non superi il 50 per cento del totale. L'investimento di capitale iniziale può riguardare beni amovibili (ad es. caldaie) e beni non amovibili (ad es. isolamento termico di un edificio).
4. La durata del contratto EPC deve essere di almeno otto anni, indipendentemente dalla durata dei beni installati.
5. Come minimo, il partner privato deve garantire la manutenzione e il funzionamento dell'impianto per tutta la durata dell'EPC, alla prestazione energetica o economica concordata. Il partner privato può anche occuparsi di altre attività (ad es. monitoraggio e verifica - M&V, acquisto di energia, pulizia locale, ecc.) senza conseguenze sulla classificazione.
6. Se la spesa in conto capitale per la riqualificazione energetica supera il 50 per cento del valore dei beni esistenti, devono essere considerate le regole di Eurostat per il partenariato pubblico e privato, a meno che la remunerazione non sia legata al risultato energetico e non all'utilizzo del bene.
7. Se gli impianti realizzati generano ricavi da terzi (es. cogeneratori o fotovoltaico per la parte di energia venduta alla rete e non finalizza all'autoconsumo), devono essere rispettate alcune soglie per il partner privato e la pubblica amministrazione.
8. In particolare, occorre verificare che il Valore del beneficio netto atteso (Van) calcolato sulla durata contrattuale dei ricavi per il partner privato sia inferiore al Van dei corrispettivi ricevuti dalla pubblica amministrazione e che il Van dei ricavi per la pubblica amministrazione sia inferiore al 50 per cento dei corrispettivi pagati al partner privato.

Altre forme di sostegno al settore sono riconducibili a finanziamenti di investitori istituzionali. Nel piano industriale 2019-2021, a partire dal primo semestre 2019, la Cassa depositi e prestiti (C.D.P.), ha ampliato, in tal senso, l'ambito d'intervento a supporto delle amministrazioni pubbliche attraverso il lancio del nuovo prodotto "Prestito investimenti Conto termico" rivolto a Comuni, Province e città metropolitane con il quale si agevola la realizzazione di interventi di efficientamento energetico sul territorio, facendo leva sulle risorse messe a disposizione dal Gestore dei servizi energetici (GSE) S.p.A. che incentiva l'efficienza energetica. La nuova iniziativa si affianca alla gestione, nel primo semestre 2019, dei finanziamenti agevolati, finalizzati anch'essi all'efficientamento energetico degli immobili pubblici destinati all'istruzione scolastica

e universitaria, a valere sul Fondo Kyoto istituito presso la C.D.P. (art. 1, commi da 1110 a 1115 della legge 27 dicembre 2006 n. 296).

Nel 2019, inoltre, sono stati sottoscritti due protocolli d'intesa a supporto dell'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico e dello sviluppo del territorio. Il primo (C.D.P. -Terna-Regione Sicilia) finalizzato a realizzare progetti di sostenibilità ambientale e territoriale in tale ambito, in collaborazione anche con le amministrazioni locali, riguarda: nuove opere di sviluppo e rinnovo della rete elettrica regionale, sviluppo di *smart island*, sicurezza delle linee con il progetto corridoi verdi, valorizzazione bacini idrici e uso plurimo della risorsa, valorizzazione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e riqualificazione di superfici dismesse, interventi tecnologicamente innovativi di sorveglianza e monitoraggio del territorio e della rete elettrica[29]. Il secondo protocollo (C.D.P.-Snam) prevede il supporto a progetti di efficienza energetica del patrimonio immobiliare pubblico. La collaborazione tra l'investitore istituzionale e le competenze industriali di Snam costituisce, in tal senso, un ulteriore strategia di collaborazione con soggetti privati per la valorizzazione degli immobili pubblici.

Quanto allo strumento dei Titoli di efficienza energetica (TEE) o certificati bianchi, il decreto interministeriale 11 gennaio 2017 "Determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalla imprese di distribuzione di energia elettrica e il gas per gli anni dal 2017 al 2020 e per l'approvazione delle nuove Linee guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei progetti di efficienza energetica" ha stabilito i nuovi obiettivi quantitativi nazionali annui di risparmio energetico per il periodo 2017-2020 e le modalità di accesso al meccanismo per chi realizza interventi di efficienza energetica. Con successivi decreti sono stati definiti, tra gli altri, i criteri di determinazione dei contributi tariffari, i termini per la compensazione degli obblighi, l'elenco degli interventi incentivabili. Anche in questo caso è stata predisposta una Guida operativa, a cura del GSE, Enea e RSE (Ricerca sistema energetico) finalizzata ad agevolare la presentazione delle richieste di accesso agli incentivi. Una seconda "Guida operativa", inoltre, approvata nel maggio 2019 (MISE, decreto direttoriale 9 maggio 2019) a cura del GSE, definisce le modalità per l'emissione e il riscatto dei certificati bianchi che non derivano da progetti di efficienza energetica.

NUMEROSITÀ E VALORE FINANZIARIO DELLE OPERE

Un quadro completo degli investimenti in efficientamento energetico programmati in questi anni e un monitoraggio puntuale della loro progressiva realizzazione, nonostante gli sforzi effettuati in tal senso del legislatore nazionale e regionale, non è al momento disponibile. I diversi centri di monitoraggio delle misure messe in campo nel tempo, tuttavia, iniziano da qualche anno ad alimentare banche dati sempre più ricche di informazioni (ad esempio GSE, ENEA, ARERA, TERNA, ISTAT, MEF). Queste, seppure sviluppate in modo verticale sui singoli processi di intervento, potrebbero permettere, in prospettiva, di disporre di una base informativa integrata e completa sul sistema dell'efficientamento energetico. Attualmente, tra le varie fonti disponibili a fini dell'analisi sugli investimenti nel settore in esame, vi è la Banca Dati delle

[29] Cassa Depositi e Prestiti, "Bilancio di sostenibilità" 2019.

Amministrazioni pubbliche (BDAP) – sezione Opere Pubbliche di titolarità del MEF-RGS che, nonostante alcune criticità già segnalate in questa sede[30], permette di dare conto dello stato degli interventi e delle risorse impiegate in tale ambito rispettivamente all'interno dei due sottosettori della produzione e della distribuzione di energia (tavola 5).

TAVOLA 5

NUMEROSITÀ DEI CUP E FINANZIAMENTO MEDIO PER SOTTOSETTORE E SOGGETTO ATTUATORE

	1. Stato e società partecipate		**2. Regioni ed enti locali**		**3. Enti e istituzioni pubbliche regionali e locali**		**4. Società partecipate locali**		**5. Altro**	
Sottosettore	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. DPSIREUCO	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio
DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	28	8.649.162	2.425	574.250	12	827.320	165	3.796.349	12	1.809.023
PRODUZIONE DI ENERGIA	17	694.062	1.080	353.567	37	2.720.632	58	1.189.281	52	1.520.482
Totale complessivo	**45**	**5.643.902**	**3.505**	**506.250**	**49**	**2.256.964**	**223**	**3.118.277**	**64**	**1.574.584**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Un quadro d'insieme mostra che il finanziamento cumulato dal prima del 2012 al 2019 (relativo a interventi con CUP attivati dal 2012) da parte delle amministrazioni pubbliche per investimenti in entrambi gli ambiti, a cui si associano 3.886 CUP, ammonta a circa 3 miliardi di euro. **(**tavola 6).

[30] Sul punto cfr. la nota 1 del cap. 9 che, per facilità di lettura, si riporta integralmente: "I dati sono stati estratti nel mese di febbraio 2020 dal report appositamente predisposto e messo a disposizione dalla RGS per le analisi della Corte dei conti. La banca dati è stata depurata dei CUP contenenti informazioni non coerenti: mancata valorizzazione del finanziamento, anno attivazione successivo all'anno di pagamento, importo negativo dei pagamenti. In presenza di più codici locali progetto riferiti allo stesso CUP, le informazioni plurime relative alla fonte di finanziamento e alla fase procedurale sono state ricondotte al progetto unico applicando, nel primo caso, il criterio della prevalenza in termini di importo finanziato e nel secondo, la prevalenza in termini di importo pagato. Sono state apportate modifiche agli importi di finanziamento di quei CUP che, da verifiche puntuali con altre banche dati (Opencup, Opencoesione) risultavano non corretti; in questi casi il dato riferito al finanziamento è stato sostituito con l'importo cumulato del "realizzato" e "da realizzare", informazione già inclusa nel report messo a disposizione".

TAVOLA 6

QUADRO DELLE TIPOLOGIE DI INTERVENTO RELATIVE AL SETTORE ENERGETICO

SOTTOSETTORI/CATEGORIE INTERVENTO	N. CUP	FINANZIAMENTO IMPORTO CUMULATO	FINANZIAMENTO IMPORTO MEDIO
DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	**2.642**	**2.292.765.566**	**867.814**
ALTRI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE ENERGIA	531	457.317.625	861.238
ELETTRIFICAZIONI RURALI	46	15.481.332	336.551
IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E TERMICA, CIVILE E INDUSTRIALE	437	286.022.793	654.514
IMPIANTI DI TRASMISSIONE DI ENERGIA ELETTRICA	173	258.308.945	1.493.115
IMPIANTI PER L'EFFICIENZA DELLE RETI E RISPARMIO ENERGETICO	1.229	689.171.713	560.758
METANODOTTI GASDOTTI E SIMILI	71	163.752.362	2.306.371
RETI DISTRIBUZIONE GAS	155	422.710.796	2.727.166
PRODUZIONE DI ENERGIA	**1.244**	**642.358.085**	**516.365**
ALTRI IMPIANTI PER LA PRODUZIONE E L'ESTRAZIONE DI ENERGIA	69	27.742.071	402.059
ALTRI IMPIANTI PRODUZIONE ENERGIE DA FONTI RINNOVABILI	992	423.166.846	426.579
IMPIANTI DI COGENERAZIONE	49	70.465.468	1.438.071
IMPIANTI PRODUZIONE GAS	13	2.667.310	205.178
IMPIANTI PRODUZIONE IDROELETTRICA	92	105.904.534	1.151.136
IMPIANTI PRODUZIONE TERMOELETTRICA	29	12.411.857	427.995
TOTALE COMPLESSIVO	**3.886**	**2.935.123.651**	**755.307**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

La maggior parte delle risorse, quasi 2,3 miliardi, si collocano nel sottosettore della "Distribuzione dell'energia".

La sua articolazione per categorie d'intervento consente di individuare circa 1,2 miliardi di finanziamenti in interventi degli enti locali oltre che per l'installazione di "Impianti per l'efficienza delle reti e risparmio energetico", per "Altri impianti di distribuzione dell'energia", per "Impianti di distribuzione di energia elettrica e termica, civile e industriale" e per l'"Elettrificazione rurale". Questi riguardano, analizzando con maggiore dettaglio i progetti, lavori per l'adeguamento alle norme sul risparmio energetico e al potenziamento e/o efficientamento degli impianti di illuminazione pubblica; la manutenzione straordinaria finalizzata a ridurre l'inquinamento luminoso; l'efficientamento energetico delle scuole e l'installazione di impianti di teleriscaldamento a biomasse. Circa 200 milioni sono rappresentati, invece, all'interno della categoria degli "Impianti di distribuzione", da progetti di realizzazione di reti di distribuzione dell'energia elettrica di nuova generazione (*smart grid*) che individuano come soggetto attuatore l'Enel spa.

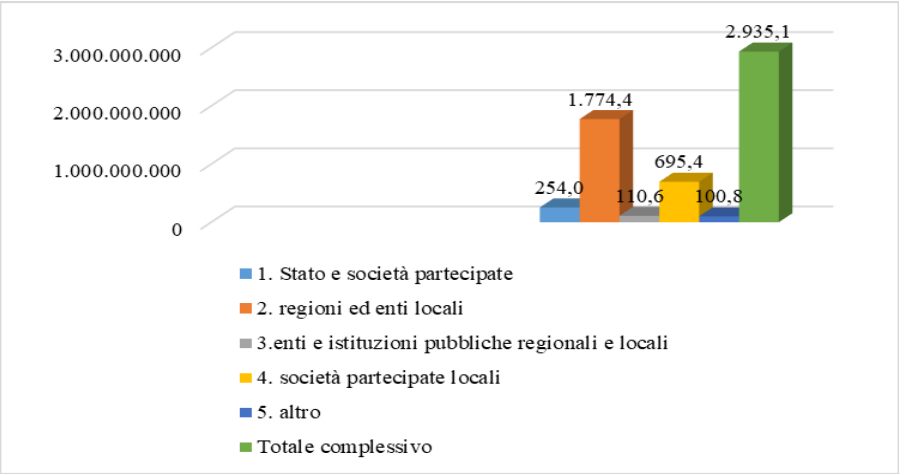
Guardando al sottosettore relativo alla "Produzione di energia" si rileva che, su circa 642 milioni di euro, la categoria "Altri impianti di produzione di energie rinnovabili", in cui si concentrano finanziamenti cumulati per circa 423 milioni, comprende prevalentemente interventi degli enti locali su scuole, edifici comunali, istituzioni sociali e palestre. Gran parte dei progetti riguarda lavori di riqualificazione e integrazione di infrastrutture urbane attraverso l'utilizzo di sistemi integrati con fonti di energie rinnovabili, installazione di impianti fotovoltaici, progetti sperimentali di micro-reti intelligenti, realizzazione di impianti a biomassa e reti di teleriscaldamento. Residuali gli interventi nelle altre categorie.

Una lettura per soggetto attuatore mette in evidenza che i finanziamenti cumulati per la realizzazione degli interventi di efficientamento si concentrano nelle regioni, egli enti locali e nelle loro partecipate, confermando quanto già rilevato nell'analisi delle tipologie di interventi (grafico 7).

GRAFICO 7

FINANZIAMENTI CUMULATI PER ENTE ATTUATORE

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Gli importi medi dei finanziamenti cumulati, rispetto alla numerosità dei CUP attivati, si attestano intorno ai 400 mila euro per le categorie in cui si concentrano i progetti di efficientamento energetico. Le regioni e gli enti locali rappresentano le istituzioni più attive in questo ambito, con numerosità che superano il migliaio di CUP.

Finanziamenti che superano i 2 milioni di euro si osservano, ancora per gli enti territoriali, per pochi progetti finalizzati all'esecuzione di interventi su metanodotti e gasdotti nonché sulle reti di distribuzione del gas. Importi medi elevati (quasi sempre superiori al milione) si rilevano per tutti gli altri soggetti attuatori, in particolare per lo Stato e le società partecipate statali e locali, impegnate in quasi tutte le categorie di intervento, tra cui l'efficientamento delle reti di distribuzione e le *grid smart*, a fronte di un basso numero di progetti (tavola 7).

TAVOLA 7

NUMEROSITÀ DEI CUP E FINANZIAMENTO MEDIO PER SOTTOSETTORE, CATEGORIA E SOGGETTO ATTUATORE

Soggetto attuatore	1. Stato e società partecipate		2. regioni ed enti locali		3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali		4. società partecipate locali		5. altro	
Sottosettore Categoria	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio	n. CUP	Finanziamento importo medio
DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	**28**	**8.649.162**	**2.425**	**574.250**	**12**	**827.320**	**165**	**3.796.349**	**12**	**1.809.023**
ALTRI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE ENERGIA	11	18.118.754	498	459.096	1	10.000	14	1.004.339	7	2.187.264
ELETTRIFICAZIONI RURALI			45	343.474			1	25.000		
IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E TERMICA, CIVILE E INDUSTRIALE	1	773.492	360	234.466	1	161.000	72	2.767.055	3	484.165
IMPIANTI DI TRASMISSIONE DI ENERGIA ELETTRICA	3	10.632.591	148	228.160	1	490.000	21	9.150.167		
IMPIANTI PER L'EFFICIENZA DELLE RETI E RISPARMIO ENERGETICO	13	784.537	1.197	396.956			17	11.698.325	2	2.472.464
METANODOTTI GASDOTTI E SIMILI			69	2.336.592			2	1.263.745		
RETI DISTRIBUZIONE GAS			108	3.647.339	9	1.029.649	38	513.983		
PRODUZIONE DI ENERGIA	**17**	**694.062**	**1.080**	**353.567**	**37**	**2.720.632**	**58**	**1.189.281**	**52**	**1.520.482**
ALTRI IMPIANTI PER LA PRODUZIONE E L'ESTRAZIONE DI ENERGIA			64	390.676			3	1.547	2	1.367.074
ALTRI IMPIANTI PRODUZIONE ENERGIE DA FONTI RINNOVABILI	16	706.347	896	334.363	21	2.013.234	22	1.265.201	37	1.139.556
IMPIANTI DI COGENERAZIONE	1	497.500	32	834.167	1	388.000	7	2.860.071	8	2.858.266
IMPIANTI PRODUZIONE GAS			13	205.178						
IMPIANTI PRODUZIONE IDROELETTRICA			50	438.186	15	3.866.498	26	812.258	1	4.879.032
IMPIANTI PRODUZIONE TERMOELETTRICA			25	239.587					4	1.605.547
Totale complessivo	**45**	**5.643.902**	**3.505**	**506.250**	**49**	**2.256.964**	**223**	**3.118.277**	**64**	**1.574.584**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

AVANZAMENTO FINANZIARIO

La disponibilità di informazioni sui pagamenti cumulati consente di svolgere, seppure in modo prudenziale, qualche considerazione sull'avanzamento delle opere in termini finanziari. Per i due sottosettori di intervento si osserva che la quota di progetti associati ad un pagamento cumulato a tutto il 2018 mostra un grado di realizzazione rispettivamente pari a circa il 50 per cento per la Distribuzione e al 67 per cento per la Produzione di energia (tavola 8). Complessivamente entrambi i sottosettori segnalano un livello di avanzamento finanziario di poco superiore al 50 per cento.

TAVOLA 8

CUP PER SOTTOSETTORE DI INTERVENTO

	TUTTI I CUP				CUP CON PAGAMENTI			
SOTTOSETTORI INTERVENTO	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE
DISTRIBUZIONE DI ENERGIA	2.642	2.292.765.566	708.615.890	30,9	1.374	1.432.524.583	708.615.890	49,5
PRODUZIONE DI ENERGIA	1.244	642.358.085	251.845.036	39,2	793	375.711.360	251.845.036	67,0
TOTALE COMPLESSIVO	**3.886**	**2.935.123.651**	**960.460.925**	**32,7**	**2.167**	**1.808.235.943**	**960.460.925**	**53,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Le diverse tipologie di enti attuatori espongono indicatori di avanzamento finanziario molto diversi e mettono in evidenza che sono soprattutto le grandi società partecipate dallo Stato e gli enti e istituzioni pubbliche delle regioni (forme consortili ed enti pubblici economici) ad esporre risultati migliori, con quasi tutti i progetti in pagamento nel primo caso (99,1 per cento) e con una quota vicina al 70 per cento nel secondo. Minori le risorse complessivamente attivate dalle regioni e dagli enti locali che mostrano un livello di avanzamento finanziario sotto il 50 per cento per i progetti a cui si associano pagamenti e ancora più basso (21,6 per cento) per l'insieme più ampio.

Se si prendono in considerazione, infine, tutti i progetti attivati (con e senza pagamenti associali) si osserva che il pagamento cumulato rappresenta soltanto un terzo del totale dei finanziamenti (tavola 9).

TAVOLA 9

CUP PER SOGGETTO ATTUATORE

	TUTTI I CUP				CUP CON PAGAMENTI			
SOGGETTO ATTUATORE	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE
1. STATO E SOCIETÀ PARTECIPATE	45	253.975.598	250.248.208	98,5	42	252.315.343	250.248.208	99,2
2. REGIONI ED ENTI LOCALI	3.505	1.774.407.634	382.795.518	21,6	1.893	801.560.092	382.795.518	47,8
3.ENTI E ISTITUZIONI PUBBLICHE REGIONALI E LOCALI	49	110.591.218	53.093.400	48,0	29	78.841.787	53.093.400	67,3
4. SOCIETÀ PARTECIPATE LOCALI	223	695.375.849	225.637.360	32,4	158	603.549.109	225.637.360	37,4
5. ALTRO	64	100.773.351	48.686.440	48,3	45	71.969.611	48.686.440	67,6
TOTALE COMPLESSIVO	**3.886**	**2.935.123.651**	**960.460.925**	**32,7**	**2.167**	**1.808.235.943**	**960.460.925**	**53,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Un'analisi per classi di finanziamento fa emergere che, guardando i progetti a cui sono associati i pagamenti, il grado di realizzazione passa dal 76 per cento, per la classe più piccola alla quale sono associati circa mille progetti (evidentemente di ridotte dimensioni finanziarie), al 49,2 e 55,9 per cento, per quegli interventi che ricadono nelle classi di finanziamento che superano il milione di euro. Ad una minore numerosità dei progetti in fase di attuazione corrispondono importi superiori segnalando, pertanto, che la maggiore dimensione finanziaria si accompagna ad una più marcata complessità progettuale che in questo tipo di opere si riscontra soprattutto nelle opere di realizzazione di centraline idroelettriche e reti di distribuzione (tavola 10).

TAVOLA 10

CUP PER FASCIA DI FINANZIAMENTO

	TUTTI I CUP				CUP CON PAGAMENTI			
CLASSE DI FINANZIAMENTO	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE
>= 1000<100,000	1.951	96.441.319	40.039.307	41,5	984	52.672.835	40.039.307	76,0
>=100.000 <500.000	1.223	270.319.131	125.438.207	46,4	768	171.787.961	125.438.207	73,0
>= 500.000<1.000.000	260	180.288.764	72.445.038	40,2	152	104.091.889	72.445.038	69,6
>=1.000.000<10.000.000	407	1.267.934.223	362.068.957	28,6	230	736.187.407	362.068.957	49,2
>=10.000.000<50.000.000	41	760.236.485	331.996.989	43,7	32	593.792.582	331.996.989	55,9
>=50.000.000	4	359.903.730	28.472.428	7,9	1	149.703.270	28.472.428	19,0
TOTALE COMPLESSIVO	**3.886**	**2.935.123.651**	**960.460.925**	**32,7**	**2.167**	**1.808.235.943**	**960.460.925**	**53,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

L'andamento degli indicatori di avanzamento finanziario mostra, inoltre, una coerenza con l'anno di attivazione dei CUP segnalando che il grado di realizzazione dei progetti a cui è associato il pagamento è più maturo per gli interventi attuati fino al 2014 (tra il 66,4 e il 53 per cento). Rimane tuttavia ancora molto basso in considerazione del tempo trascorso dall'assegnazione del finanziamento e mette in evidenza una lentezza che, nel caso del settore dell'efficientamento energetico, ha un riverbero inevitabile sui consumi di energia e più in generale sul conseguimento degli obiettivi di sostenibilità stabiliti per il 2020 e per il 2030 (tavola 11).

TAVOLA 11

ANZIANITÀ DEI CUP

	TUTTI I CUP				CUP CON PAGAMENTI			
PERIODO ATTIVAZIONE CUP	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZION	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZION
ANTE 2012	866	1.110.884.606	478.881.955	43,1	657	721.253.678	478.881.955	66,4
2012_2014	713	564.374.960	247.471.695	43,8	532	466.643.392	247.471.695	53,0
2015_2017	939	786.175.544	139.657.268	17,8	583	361.832.802	139.657.268	38,6
2018_2019	1.368	473.688.542	94.450.008	19,9	395	258.506.071	94.450.008	36,5
TOTALE COMPLESSIVO	**3.886**	**2.935.123.651**	**960.460.925**	**32,7**	**2.167**	**1.808.235.943**	**960.460.925**	**53,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Uno sguardo alla distribuzione territoriale mostra che, oltre all'Umbria e al Lazio che espongono rispettivamente un grado di realizzazione dei progetti a cui si associano CUP con pagamenti pari all'88,2 per cento e al 69,5 per cento, sono le regioni del Sud a segnare una importante dinamica con il Molise (entrambe oltre il 69 per cento) seguite dalla Calabria (67,6 per cento) e dalla Sicilia (65,4 per cento) (tavola 12).

TAVOLA 12

CUP PER AMBITO TERRITORIALE IN CUI INSISTE L'OPERA

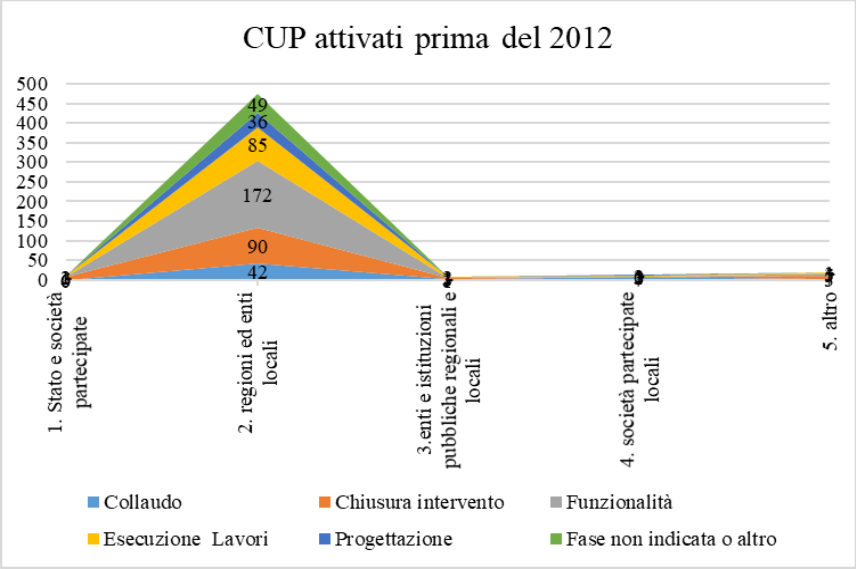
	TUTTI I CUP				CUP CON PAGAMENTI			
AMBITO TERRITORIALE	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE	N. CUP	FINANZIAMENTO CUMULATO	PAGAMENTO CUMULATO	GRADO DI REALIZZAZIONE
ABRUZZO	88	24.014.335	5.086.720	21,2	47	20.686.151	5.086.720	24,6
BASILICATA	106	168.384.057	56.026.294	33,3	62	124.353.669	56.026.294	45,1
CALABRIA	517	274.744.269	127.270.680	46,3	313	188.396.346	127.270.680	67,6
CAMPANIA	394	529.142.327	122.289.887	23,1	151	191.853.674	122.289.887	63,7
EMILIA-ROMAGNA	134	90.164.349	9.294.874	10,3	60	39.195.512	9.294.874	23,7
FRIULI-VENEZIA GIULIA	111	42.024.250	15.063.267	35,8	66	28.220.261	15.063.267	53,4
LAZIO	188	38.927.604	14.450.882	37,1	103	20.792.077	14.450.882	69,5
LIGURIA	96	17.312.281	5.761.335	33,3	59	14.700.121	5.761.335	39,2
LOMBARDIA	343	110.973.563	39.984.435	36,0	178	67.083.477	39.984.435	59,6
MARCHE	127	44.011.519	11.914.297	27,1	77	24.873.571	11.914.297	47,9
MOLISE	102	27.005.391	13.852.954	51,3	69	19.966.459	13.852.954	69,4
PIEMONTE	352	176.456.573	12.822.818	7,3	155	37.929.900	12.822.818	33,8
PUGLIA	167	404.260.292	143.967.243	35,6	116	300.478.181	143.967.243	47,9
SARDEGNA	301	360.839.720	74.813.633	20,7	217	247.209.000	74.813.633	30,3
SICILIA	260	427.470.366	237.059.029	55,5	158	362.493.910	237.059.029	65,4
TOSCANA	94	39.809.866	8.790.790	22,1	43	19.221.789	8.790.790	45,7
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL	190	49.759.454	20.934.008	42,1	104	36.522.612	20.934.008	57,3
UMBRIA	58	14.252.856	9.505.062	66,7	46	10.776.594	9.505.062	88,2
VALLE D'AOSTA/ VALLÉE D'AOSTE	28	14.106.643	1.934.844	13,7	15	5.253.641	1.934.844	36,8
VENETO	230	81.463.936	29.637.875	36,4	128	48.228.997	29.637.875	61,5
TOTALE COMPLESSIVO	**3.886**	**2.935.123.651**	**960.460.925**	**32,7**	**2.167**	**1.808.235.943**	**960.460.925**	**53,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

A partire dal grado di avanzamento finanziario dei progetti è possibile cogliere, sulla base delle informazioni disponibili, il livello di realizzazione fisica delle opere attraverso l'analisi del loro percorso procedurale. Il quadro che ne scaturisce indica che la maggior parte delle opere (474 su 523) attivate prima del 2012 sono realizzate da regioni ed enti locali che ne registrano il completamento solo per la metà di esse. Quasi simmetrico il quadro dei progetti più avanti nel tempo dove si rileva tuttavia, per la stessa categoria di enti, un valore più alto nella fase di esecuzione dei lavori che segnalano la presenza di cantieri ancora aperti. (Grafici successivi).

GRAFICO 8

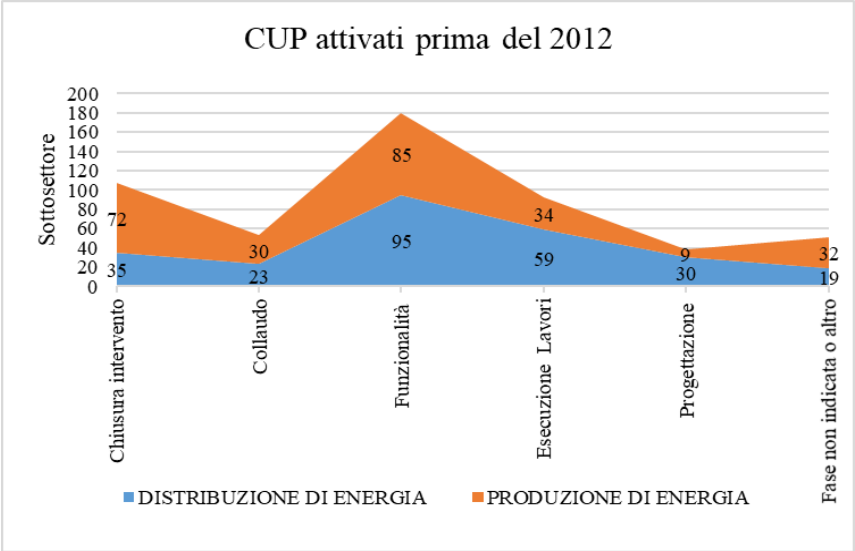
OPERE BLOCCATE O IN RITARDO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

GRAFICO 9

OPERE BLOCCATE O IN RITARDO PER SOTTOSETTORE DI INTERVENTO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Uno sguardo, infine, alla composizione delle fonti di finanziamento permette - per quanto si tratti di dati ancora incompleti per i quali è necessaria una interpretazione prudenziale - di rilevare che le risorse comunitarie e il contributo finanziario del settore privato risultano più che rappresentati nei progetti attivati da quasi tutte le tipologie di soggetti attuatori. In particolare, nell'ambito delle regioni, degli Enti locali e delle società da questi partecipate, la componente costituita dalle risorse che derivano da investitori privati rappresenta un importante indicatore. Oltre a confermare l'interesse delle imprese ad investire in questo ambito, segnala infatti una significativa diffusione del modello

contrattuale dell'EPC in molte realtà territoriali impegnate nello sviluppo di politiche di efficientamento delle reti di illuminazione locale e di riqualificazione degli edifici residenziali. Un altro elemento di interesse proviene, inoltre, dai Programmi finanziati con risorse comunitarie (Fondo europeo di sviluppo regionale FESR) che costituiscono uno strumento ormai consolidato di potenziamento e modernizzazione delle infrastrutture elettriche per la realizzazione di reti intelligenti di distribuzione dell'energia (*smart grid*) anche a fini di efficientamento energetico, nei territori delle Regioni meno sviluppate (tavola 13).

TAVOLA 13

OPERE PER TIPOLOGIE DI ENTE ATTUATORE E FONTE DI FINANZIAMENTO

		TUTTI I CUP		CUP CON PAGAMENTI	
	Fonte Finanziamento	**CUP**	**Finanziamento**	**CUP**	**Finanziamento**
1. Stato e società partecipate	Altro	23	244.529.160	21	242.870.060
	Privato	1	773.492	1	773.492
	Pubblico	1	142.740	1	142.740
	UE e altri contributi	20	8.530.205	19	8.529.051
	Totale	**45**	**253.975.598**	**42**	**252.315.343**
2. Regioni ed enti locali	Altro	554	261.289.607	459	164.464.230
	Privato	165	444.894.354	36	82.069.514
	Pubblico	2.253	903.064.938	1.031	439.244.575
	UE e altri contributi	533	165.158.736	367	115.781.772
	Totale	**3.505**	**1.774.407.634**	**1.893**	**801.560.092**
3.Enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	Altro	11	46.924.777	7	38.651.173
	Privato	6	15.226.631	5	11.728.567
	Pubblico	25	28.677.911	11	8.706.148
	UE e altri contributi	7	19.761.899	6	19.755.899
	Totale	**49**	**110.591.218**	**29**	**78.841.787**
4. Società partecipate locali	Altro	5	4.129.942	4	2.177.818
	Privato	17	52.828.145	15	52.385.078
	Pubblico	127	101.735.625	72	59.779.275
	UE e altri contributi	74	536.682.138	67	489.206.937
	Totale	**223**	**695.375.849**	**158**	**603.549.109**
5.Altro	Altro	19	32.919.160	17	27.693.419
	Privato	1	4.879.032	-	-
	Pubblico	28	46.877.530	19	35.057.774
	UE e altri contributi	16	16.097.629	9	9.218.419
	Totale	**64**	**100.773.351**	**45**	**71.969.611**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE

Per il conseguimento dell'obiettivo indicativo di riduzione dei consumi di energia primaria e di energia finale, il settore dell'edilizia residenziale privata costituisce un ambito di intervento particolarmente rilevante. La scelta di ricorrere, tra i diversi strumenti indiretti di stimolo agli investimenti privati, a misure fiscali sia per il recupero edilizio sia per la riqualificazione energetica è riconducibile alla necessità di mantenere una continuità con forme di incentivazione già sperimentate nel corso degli anni e accolte favorevolmente dalle differenti tipologie di beneficiari.

Le misure relative alle ristrutturazioni edilizie, infatti, si incardinano, dal punto di vista legislativo, nell'art. 16-*bis* del d.P.R. 917/1986 (bonus casa)[31]; quelle relative agli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio (ecobonus) hanno come riferimento la legge 296 del 2006. La prima costituisce una detrazione (Irpef) per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale e possono beneficiarne soltanto i privati. La seconda consiste nel riconoscimento di detrazioni d'imposta (Irpef o Ires) delle spese sostenute (da ripartire in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo diverso in base alle attività previste) per interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica degli edifici e possono usufruirne i privati, per gli interventi su singole abitazioni e condomìni, i professionisti (tranne i forfetari) e le imprese per i lavori sui beni strumentali all'esercizio delle loro attività.

Tali misure soggette negli anni a numerose proroghe, integrazioni e modifiche consentono, da un canto, di conseguire in modo graduale i target di efficienza energetica stabiliti a livello comunitario e nazionale, dall'altro, di mobilitare risorse private in un settore - quello dell'edilizia residenziale - composto da un patrimonio costituito da circa 12 milioni di edifici di cui oltre la metà costruito prima del 1980.

Seppure con andamenti diversi nel tempo, gli investimenti in interventi di riqualificazione hanno avuto il pregio di costituire nelle fasi più critiche del settore edile, una importante forma di compensazione rispetto alla frenata delle nuove costruzioni che, in particolare tra il 2008 e il 2018, ha visto dimezzare la produzione. Negli stessi anni, secondo le stime del Cresme, invece l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio nel suo complesso risultava cresciuta del 13,2 per cento soprattutto per gli interventi effettuati nell'ambito residenziale[32].

In questo quadro le leggi di bilancio 2017, 2018, 2019 sono intervenute con proroghe e integrazioni allo scopo di sostenere ed allargare il perimetro di interesse dei provvedimenti, con una estensione, ad esempio, anche ad interventi per misure antisismiche. Da segnalare l'estensione del diritto all'Ecobonus (dal 1° gennaio 2018) alle aziende per l'edilizia territoriale ATER (ex IACP) e agli enti istituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di *house providing* per interventi di efficienza energetica realizzati su immobili, di loro proprietà o gestiti per conto dei comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica, oltre che alle cooperative di abitazione a proprietà indivisa.

Nella stessa cornice si colloca anche la legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 27/12/2019) che oltre a stabilire la proroga di molte delle detrazioni fiscali precedentemente introdotte, aggiunge, con l'art. 1 comma 219 della legge, il bonus facciate e modifica (con il comma 70) le modalità dello "sconto in fattura", già introdotte lo scorso anno[33].

---

[31] La detrazione fiscale per il recupero del patrimonio edilizio è stata introdotta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 499 (art. 1, commi 5 e 6), successivamente modificata e prorogata ed infine inserita (d.l. 201/2011, art. 4, comma 1, lett.c) nel d.P.R. n. 917 del 1986 (Testo unico delle imposte sui redditi TUIR).

[32] Per le stime in questo ambito cfr. le stime del CRESME per la Camera dei deputati, leg. XVIII, "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione, n. 32/1, 10 dicembre 2019", p. 23.

[33] Il bonus facciate, rispetto agli altri due bonus, prevede una percentuale di detrazione più alta (90 per cento senza tetto di spesa), ma limitata alle superfici opache delle facciate esterne degli edifici e non consente la cessione del credito d'imposta corrispondente alla detrazione fiscale e neppure lo sconto immediato in fattura (per usufruirne sarà necessario sostenere interamente il costo dell'intervento e recuperare il 90 per cento in dieci anni).

RIQUADRO 7 – MISURE LEGGE DI BILANCIO 2020

In sintesi, alcune delle principali misure confermate dalla legge di bilancio 2020:

- **Ecobonus 2020 – 2021** - detrazione del 65 per cento o 50 per cento per tutti coloro che effettuano interventi di risparmio energetico, per un massimo di spesa pari a 100.000 euro da suddividere in 10 anni. La detrazione era già stata prorogata fino al 2021 per gli interventi di riqualificazione energetica relativi alle parti comuni degli edifici condominiali.
- **Bonus ristrutturazioni 2020** - detrazioni Irpef applicate con un'aliquota pari al 50 per cento su un massimo di spesa pari a 96.000 euro, per una durata di 10 anni, riguardano i contribuenti che effettuano lavori di restauro, risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia.
- **Sismabonus 2021** - la detrazione incentiva fino al 2021 (con aliquote comprese tra il 70 per cento e l'85 per cento) i lavori di messa in sicurezza e di consolidamento strutturale degli edifici esistenti che garantiscano un miglioramento di almeno una classe di rischio sismico.
- **Proroga bonus verde 2020** - l'agevolazione prevede la detrazione pari al 36 per cento per la riqualificazione urbana da parte di privati e condomini per terrazzi, balconi e giardini e per chi finanzia lavori per il verde pubblico.
- **Bonus mobili 2020** - l'agevolazione destinata a chi ha eseguito interventi di ristrutturazione prima dell'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici. Per i lavori di ristrutturazione la percentuale da detrarre è del 50 per cento ma relativa ad un massimo di spesa di 10.000 euro.

Le misure fiscali in esame hanno stimolato nel 2018, secondo le stime disponibili, investimenti in recupero edilizio e riqualificazione energetica rispettivamente pari a circa 25 e 3,3 miliardi di euro. Stime provvisorie per il 2019 segnalano un ulteriore incremento per entrambi i settori di intervento. Gli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo confermano la dinamica positiva degli anni precedenti, e rappresentano quasi il 37 per cento del valore degli investimenti in costruzioni[34]. La stima del 2019 considera anche i primi effetti prodotti dal sisma-bonus e dall'eco-bonus destinati a edifici interi, mentre per gli investimenti in manutenzione straordinaria dello stock abitativo, si prevede ancora una crescita (1,5 per cento)[35].

Si tratta di un sistema che attiva investimenti in interventi di riqualificazione e miglioramento delle prestazioni energetiche o strutturali degli edifici sfruttando, come emerge dalla serie storica, il progressivo ampliamento delle tipologie degli interventi soggetti all'incentivazione fiscale, i meccanismi di proroga, la maggiorazione delle aliquote. I dati mettono in evidenza, infatti, che la revisione delle aliquote effettuata nel 2013 ha stimolato positivamente il mercato degli investimenti privati in entrambi i settori con un andamento sostanzialmente stabile negli anni successivi (ad eccezione del 2015). La crescita sia delle domande che degli importi nell'ambito del recupero edilizio potrebbe essere attribuita all'introduzione del "sismabonus".

Un riflesso delle numerose modifiche normative che hanno accompagnato l'introduzione del meccanismo della cessione del credito determinando incertezze nell'applicazione dello strumento, potrebbe rintracciarsi, invece, nel calo significativo delle domande (-20,8 per cento) e degli importi (-10,8 per cento) nel settore della riqualificazione energetica tra il 2017 e il 2018 (tavola 14).

[34] La stima tiene conto della proroga, fino a tutto il 2020, prevista nell'ultima legge di bilancio, del potenziamento al 50 per cento della detrazione per le ristrutturazioni edilizie e della detrazione del 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici.
[35] ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, gennaio 2020.

TAVOLA 14

INVESTIMENTI INCENTIVATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

	RECUPERO EDILIZIO				RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA		
Anni	Domande presentate (n.)	Importi complessivi (milioni euro)	Importi detraibili (milioni euro)		Domande presentate (n.)	Importi complessivi (milioni euro)	Importi detraibili (milioni euro)
2012	883.600	16.325	7.248		265.380	2.883	1.586
2013	1.317.627	24.345	12.172		335.961	3.612	2.203
2014	1.374.216	25.390	12.695		294.281	3.066	1.993
2015	1.193.926	22.059	11.030		331.128	3.088	2.007
2016	1.349.546	24.934	12.467		360.267	3.309	2.151
2017	1.319.640	24.382	12.191		421.991	3.724	2.033
2018	1.361.545	25.156	12.578		334.846	3.331	1.855
2019	1.391.683	25.713	12.856		348.649	3.250	1.788
TOTALE	**10.191.783**	**188.304**	**93.237**		**2.692.503**	**26.263**	**15.616**

Fonte: elaborazione Stime Cresme. Per la metodologia vedere Camera dei deputati, Leg. XVIII, "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione", n. 32/1, 10 dicembre 2019

Quanto alla tipologia di interventi realizzati con l'Ecobonus, si osserva che le voci maggiori di spesa privata incentivata, pari a circa due miliardi di euro, hanno riguardato sia per gli anni 2014-2017 che per il 2018, la sostituzione dei serramenti e la coibentazione dell'involucro per lo più in edifici costruiti negli anni Sessanta e Settanta. Effettuati per la maggior parte nel nord-ovest e nel nord-est del Paese i lavori portati in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi rappresentano tuttavia una percentuale ancora poco significativa di quanto potrebbe essere realizzato rispetto ad un patrimonio edilizio privato inquadrabile per il 90 per cento in una classe energetica molto bassa (tra F e G). (tavola 15).

TAVOLE 15

NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI E INVESTIMENTI ATTIVATI PER TIPOLOGIA (ECOBONUS-RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA), ANNI 2014-2018

ANNO	2014-2017		2018		TOTALE	
INTERVENTO	N.	MEURO	N.	MEURO	N.	MEURO
CONDOMINI			477	56	477	56
RIQUALIFICAZIONE GLOBALE	15.182	1.203	2.674	249	17.856	1.452
COIBENTAZIONE INVOLUCRO	96.791	3.245	25.267	901	126.204	4.146
SOSTITUZIONE SERRAMENTI	782.969	5.641	138.790	1.072	928.472	6.713
SCHERMATURE SOLARI	208.036	445	70.491	128	279.100	573
PANNELLI SOLARI PER ACS	44.024	279	5.578	36	49.917	315
CLIMATIZZAZIONE INVERNALE	289.452	2.652	89.262	873	382.239	3.525
BUILDING AUTOMATION	4.303	30	2.307	17	6.657	47
TOTALE	**1.440.757**	**13495**	**334846**	**3332**	**1.790.922**	**16827**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ENEA

Più in generale, gli investimenti in recupero edilizio e riqualificazione energetica, potrebbero rappresentare una grande opportunità per la valorizzazione dell'edilizia abitativa del Paese nel quadro, peraltro, di una complessiva sostenibilità urbana e sociale.

Sotto il profilo finanziario è stata effettuata una stima, pari a 151,2 miliardi di euro (Cresme), dell'impatto determinato dalle minori entrate per gli incentivi concessi tra il 1998 e il 2019. Esso risulta tuttavia in parte compensato da un gettito fiscale e contributivo per gli interventi effettuati pari a 121,6 miliardi di euro.

In questo quadro, pertanto, le politiche di efficientamento e di riqualificazione energetica, con ulteriori margini di miglioramento, potrebbero permettere un rafforzamento di una più ampia cultura della sostenibilità fondata sulla percezione che i costi diretti sostenuti dai privati per il risparmio energetico rappresentano, tra gli altri, anche una rilevante forma di "ritorno economico" ambientale e sociale dell'investimento.

LE IMPRESE E LA PROPENSIONE ALL'EFFICIENZA ENERGETICA

Analisi relative al settore delle imprese vengono svolte da diversi anni dal Politecnico di Milano che monitora l'industria dell'efficienza energetica italiana sia sotto il profilo economico, sia per la qualità della produzione. Le stime esposte nell'ultimo rapporto espongono «Un mercato in forte crescita (+6,3 per cento) con oltre 7 miliardi di investimenti nel 2018 (2,3 riconducibili al comparto industriale), tre quarti dei quali per innovazioni che integrano tecnologie per l'efficientamento energetico e soluzioni *digital* nel più complesso sistema di gestione della fabbrica, sfruttando l'eccezionale traino del Piano Industria 4.0. E tuttavia in "decelerazione" rispetto al boom del 2014 e all'aumento a doppia cifra del 2017»[36].

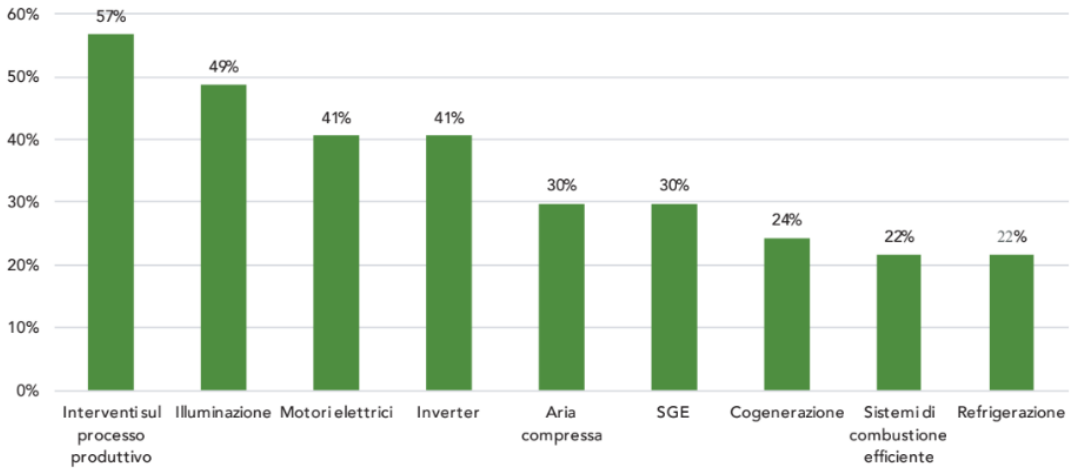
Lo studio si focalizzata sulla "propensione all'efficienza energetica" del settore industriale manifatturiero e ha coinvolto oltre 250 *energy manager*, imprese e professionisti (con il 68 per cento del campione costituito da grandi imprese). Il quadro che emerge dall'indagine segnala, attraverso l'indicatore relativo alla "propensione all'investimento", un quadro caratterizzato nel 2018 più dal "mantenimento che dalla crescita" dovuto, in parte, a fattori legati "all'incertezza sul futuro del comparto industriale". Il rapporto mette in evidenza che gli investimenti nel comparto si sono concentrati in prevalenza sui sistemi di combustione efficiente (con 459 milioni di euro) e di cogenerazione (443 milioni di euro) arrivando a costituire nel 2018 circa il 40 per cento della spesa complessiva in efficientamento energetico (tuttavia in calo in entrambi gli ambiti rispetto al 2017).

Di rilievo, invece, la crescita consistente degli investimenti nei processi di produzione (+50 per cento) da attribuire, secondo le stime disponibili, agli effetti del Piano Industria 4.0. Una crescita viene osservata anche nei Sistemi di gestione dell'energia (SGE) con 129 milioni di euro di investimenti – in parte determinati dall'obbligo normativo dell'audit energetico - che indica come le aziende stiamo passando da una politica di interventi su singoli elementi della filiera ad un approccio "integrato" alle strategie di efficientamento energetico, proiettandosi pertanto verso modelli più maturi di *digital energy* (74 per cento del campione rilevato).

[36] Politecnico di Milano, *School of Management, Efficiency Energy Report 2019*.

GRAFICO 10

RICORRENZA DEGLI INTERVENTI IN EFFICIENZA ENERGETICA NEL 2018



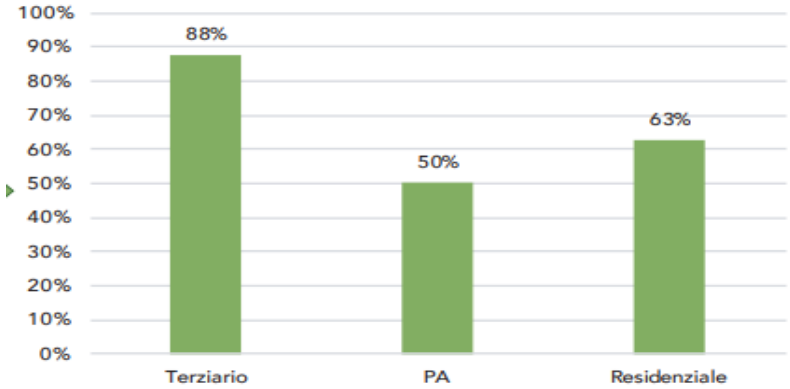
Fonte: Politecnico di Milano, *School of Management, Efficiency Energy Report 2019*

Più nello specifico, le imprese che eseguono internamente gli interventi di efficientamento (75 per cento) hanno scelto come fornitori principali le aziende specializzate in tecnologia hardware (46 per cento), ma investimenti in hardware sono presenti anche in quelle imprese che preferiscono affidarsi allo strumento del contratto di servizio integrato gestito nel 28 per cento dei casi dalle ESCo.

Il numero delle ESCo certificate, del resto, è aumentato ancora nel 2018 (+6 per cento) mostrando una crescita relativa del numero dei dipendenti (arrivati a 10.845 addetti), ricavi pari a 3,7 miliardi di euro (+8 per cento) e un fatturato medio intorno a 10 milioni (+1,7 per cento rispetto al 2017) nonostante un aumento del peso della componente debitoria dovuta ad una contrazione dei margini operativi dovuta, in gran parte, ad un fisiologico processo di ricomposizione di un mercato maturo che ora si trova a concorrere con le grandi società di ingegneria.

GRAFICO 11

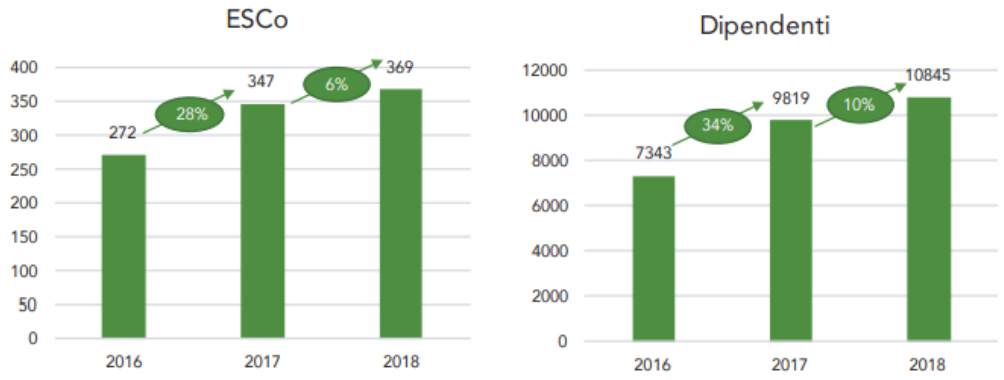
SETTORI DI INTERVENTO DELLE ESCO



Fonte: Politecnico di Milano, *School of Management, Efficiency Energy Report 2019*

GRAFICO 12

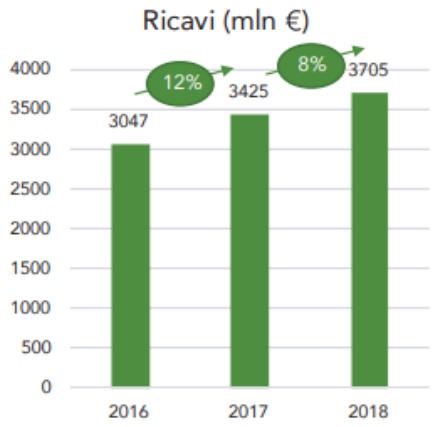
DIMENSIONI ECONOMICHE E ORGANIZZATIVE DELLE ESCO



Fonte: Politecnico di Milano, *School of Management, Efficiency Energy Report 2019*

GRAFICO 13

RICAVI DELLE ESCO



Fonte: Politecnico di Milano, *School of Management, Efficiency Energy Report 2019*

L'analisi per il 2019 mirata a verificare la propensione agli investimenti energetici dei sette maggiori settori industriali che hanno consumi elettrici e di gas naturale rispettivamente pari al 65,5 per cento e al 63 per cento dell'intero comparto mette in evidenza che l'86 per cento degli intervistati ha continuato ad effettuare investimenti in efficienza energetica nel corso del 2018.

A frenare, invece, l'iniziativa sia delle grandi sia delle PMI manifatturiere intervistate risultava essere principalmente l'incertezza del quadro normativo e i tempi di ritorno dall'investimento troppo lunghi. Le imprese orientate a sostenere una maggiore spesa per investimenti nel settore scendono, pertanto, dal 56 del 2017 al 31 per cento del 2019. Si confermava, tuttavia, la tendenza ad investire anche nel 2019 prevalentemente sul processo produttivo (57 per cento del campione) a scapito di interventi per la cogenerazione e per i sistemi di combustione efficienti. Particolarmente interessante il dato relativo alla presenza in tutte le grandi imprese del campione di tecnologie digitali

mirate tuttavia, secondo le stime disponibili, quasi esclusivamente ad aumentare la produttività dell'impresa piuttosto che a ridurre i consumi.

Gli scenari attesi che scaturivano dai risultati dell'indagine mostravano un "potenziale di mercato atteso nel triennio 2019-2022 per l'ottimizzazione energetica nel comparto industriale tra i 9,84 miliardi dello scenario peggiore e gli 11,95 di quello più ottimistico, con un volume d'affari medio annuo compreso tra i 2,5 e i 3 miliardi di euro e un tasso di crescita inferiore a quello degli investimenti totali».

CONCLUSIONI

Complessivamente il mercato dell'efficientamento energetico si presenta ampio e caratterizzato da grandi potenzialità di investimento e di mobilitazione di risorse private da parte di famiglie, imprese e investitori istituzionali. Costituisce, inoltre, una importante opportunità anche per le amministrazioni pubbliche attraverso il potenziamento di politiche mirate a riqualificare il patrimonio immobiliare pubblico e ad efficientare ampi settori di servizi, dagli ospedali alle scuole e agli uffici.

Per migliorare la qualità energetica delle infrastrutture sociali, tuttavia, è più che mai necessario definire un disegno organico di intervento attraverso una politica che, nel segno della sostenibilità, riesca ad avere una visione sistemica delle intersezioni tra i settori produttivi coinvolti, dove il contributo delle imprese private può costituire un importante pilastro.

La questione dell'efficientamento energetico investe, inoltre, il tema della fornitura adeguata di riscaldamento, raffreddamento, illuminazione ed energia per alimentare i dispositivi elettrici. La disponibilità di accesso a tali servizi essenziali si riflette sul tenore di vita e sulla salute dei cittadini e investe il tema della "povertà energetica" definita dalla "non accessibilità" di un individuo o di una famiglia a servizi energetici adeguati nella propria abitazione. Si tratta pertanto di una forma di povertà specifica che può avere effetti indiretti su diversi settori strategici quali la sanità, l'ambiente e più in generale la produttività delle imprese. Un quadro preoccupante che nel giugno 2019 aveva indotto il Comitato europeo delle regioni ad adottare all'unanimità una serie di proposte tra cui l'ulteriore sviluppo della definizione europea di povertà energetica, investimenti mirati nell'efficienza energetica, una revisione del mercato unico per rendere più accessibile l'energia alle famiglie offrendo prezzi bassi, la definizione di obiettivi temporalmente definiti per porre fine alla povertà energetica[37]. Si sottolineava, infine, che il miglioramento dell'efficienza energetica del parco edilizio avrebbe potuto costituire uno degli obiettivi principali di enti locali e regionali ribadendo anche la necessità di prevedere un rafforzamento degli strumenti giuridici e finanziari a disposizione di tali enti.

Da febbraio 2020, tuttavia, la straordinaria emergenza sanitaria e la grave congiuntura economica che la sta accompagnando hanno condotto il legislatore ad una rivisitazione di gran parte degli obiettivi programmatici allo scopo di far fronte, con nuove risorse, alle necessità provocate dalle particolari condizioni del Paese. In questo quadro si inserisce anche il Documento di economia e finanza di aprile 2020 in cui si delinea una prospettiva di rilancio della crescita che, sebbene condizionata dalla emergenza sanitaria, sembra intenzionata a non abbandonare gli obiettivi di sostenibilità perseguiti fin qui. La

[37] EU, Parere del Comitato delle Regioni, "Governance multilivello e cooperazione intersettoriale per la lotta contro la povertà energetica", (2019/C 404/10).

necessità di "abbinare" le "innovazioni tecnologiche e comportamentali rese necessarie dalla pandemia, al *Green Deal* europeo" - considerato la "strategia chiave dell'UE per i prossimi anni" – viene infatti richiamata in diversi passaggi.

Mirate azioni di stimolo all'economia coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale potrebbero consentire, del resto, date le particolari condizioni del quadro economico, di riorientare in modo rapido - attraverso gli strumenti finanziari già previsti dalla legge di bilancio con il fondo *Green new Deal* che opera attraverso la concessione di garanzie e l'attivazione di operazioni finanziarie - una parte del mercato del capitale privato verso investimenti in grado di creare nuovi spazi di opportunità sia per le imprese sia per le amministrazioni pubbliche. Stimolare progetti sostenibili per migliorare l'impatto ambientale della produzione, dei trasporti e più in generale delle aree urbane, nell'ambito di una prospettiva organica, che renda la riqualificazione energetica il pilastro del sistema consentirebbe di gestire, tra gli altri, l'attuale transizione verso nuovi mercati energetici. Sotto il profilo finanziario la disponibilità di strumenti di partecipazione azionaria ai nuovi progetti da parte degli investitori istituzionali, nonché la concessione di crediti a lungo termine da parte del bilancio europeo e della Banca europea degli investimenti costituiscono un importante potenziale di sviluppo del settore con un impatto limitato sulle risorse pubbliche.

Si tratta, dunque, di una nuova occasione per la finanza pubblica di ridisegnare un modello più semplice e accessibile di cooperazione forte tra le amministrazioni pubbliche e le imprese private anche avviando una rivisitazione del quadro delle attuali regole - seppure nell'ambito di un consolidato sistema di controllo. La valorizzazione, allo stesso tempo, delle risorse finanziarie e del *know how* tecnico delle imprese dotate delle capacità innovative e progettuali indispensabili per lo sviluppo di programmi sostenibili, potrebbero rappresentare una opportunità, in questa particolare congiuntura, da non trascurare.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 26 marzo scorso, del resto, nel sottolineare l'urgenza di combattere la pandemia con una "strategia d'uscita coordinata, un piano di rilancio globale e di investimenti senza precedenti" segnalavano la necessità di "iniziare a preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili".