



A circular word cloud featuring numerous Italian words and phrases arranged in concentric rings around a central white circle. The text includes terms such as "Debito pubblico", "Legalità", "Livelli essenziali di assistenza", "Controllo", "Linee guida", "Pressione fiscale", "Riforme strutturali", "Federalismo", "Sanità", "Flat tax", "Progressività", "Costi standard", "Regioni", "Infrastrutture", "Partenariato", "Green Deal", "Smart working", "Next generation EU", "Sostegni PNRR", "Crescita", "Garanzie", "Governance", "Semplificazione", "Reddito di cittadinanza", "Pandemia", "DSA", "Previdenza review", "Spending BCE", "Piani di rientro", "Sostenibilità", "Regole europee", "Resilienza", "Energia", "Inflazionistico", "Cassa integrazione", "Patto della salute", "Comuni", "Province", and "debito".

2023



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica

2023

Il Rapporto è stato elaborato con le informazioni disponibili al 12 maggio 2023 ed approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 17 maggio 2023.

È stato redatto da: Enrico Flaccadoro, Vincenzo Chiorazzo, Giampiero Gallo, Angelo Maria Quaglini, Paola Cecconi.

Vi hanno contribuito, Fabio Bacchini, Paolo Liberati, Maria Grazia Pazienza, Nicoletta Rizzi, Massimo Romano.

Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Daniela Buzzi, Valeria Cupini, Maria Chiara D'ambrosio, Elettra Ferri, Caterina Francione, Lucia Mauta e di Centro Europa Ricerche, Prometeia e Ref Ricerche.

L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone.

INDICE

	Pag.
SINTESI E CONCLUSIONI	
PARTE PRIMA	
ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA	
ECONOMIA E CONTI PUBBLICI: UN QUADRO RESILIENTE IN ATTESA DI PROVE DIFFICILE	1
L'ambiente economico	1
La finanza pubblica nel medio-termine: il quadro del DEF 2023	19
Le previsioni di finanza pubblica 2023-2026 a legislazione vigente	23
Il percorso programmatico	28
Saldi strutturali e dinamica della spesa	31
L'evoluzione della spesa: un confronto europeo	33
Il debito	36
<i>Riquadro: Il contributo delle costruzioni alla ripresa</i>	14
EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR	49
Introduzione e sintesi	49
I principali canali di trasmissione degli effetti del PNRR	50
L'impatto del PNRR	59
EFFETTI DISTRIBUTIVI DEGLI INCREMENTI DEI PREZZI DELL'ENERGIA E DELLE MISURE PER IL LORO CONTENIMENTO	79
Introduzione	79
Le misure	81
Metodologia	83
Risultati delle microsimulazioni	92
Conclusioni	99
Riferimenti bibliografici	100
<i>Appendice A – Modello di microsimulazione: alcuni aspetti tecnici</i>	101
<i>Appendice B – Stima dell'elasticità della domanda energetica ai prezzi</i>	102
PARTE SECONDA	
I TEMI DELLA POLITICA FISCALE	
QUALE FUTURO PER L'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO?	107
L'Irpef: da dove si viene	107
L'Irpef: dove si va	114
Le conseguenze della frammentazione dell'Irpef	119

IL RUOLO DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO	121
L'imposta sul valore aggiunto in Italia e le direttive europee	122
L'applicazione dell'IVA in Europa e gli obiettivi distributivi e settoriali delle aliquote multiple	124
La logica e la revisione delle norme di esenzione	129
Lo spazio per una ricomposizione del prelievo tra Irpef e IVA	131
 SPESE FISCALI TRA NECESSITÀ E RIFORMA	 133
Sintesi e conclusioni	133
La difficile individuazione delle spese fiscali	134
Le tendenze internazionali	136
L'evoluzione delle spese fiscali in Italia	140
L'ingorgo dei crediti di imposta e la lievitazione delle risorse impegnate	146
<i>Riquadro: Principali agevolazioni ed effetti distributivi negli Stati Uniti</i>	140
<i>Riquadro: Gli incentivi per il risparmio energetico degli edifici</i>	148
Bibliografia	158

PARTE TERZA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

LA SPESA PER LA PREVIDENZA	161
Introduzione	161
Le prestazioni sociali in denaro dopo la pandemia	161
La spesa previdenziale: il consuntivo 2022	163
La spesa per pensioni	165
La spesa previdenziale diversa da quella pensionistica	174
La spesa previdenziale: andamento e prospettive di breve termine	175
Pensioni e indicizzazione ai prezzi: il ritorno dell'inflazione	177
La spesa pensionistica nel lungo periodo	179
I trattamenti pensionistici in prospettiva: indicazioni da un campione di posizioni assicurative INPS	180
Conclusioni	186
<i>Appendice 1 -Le pensioni previdenziali vigenti all'1.1.2023 nel settore privato: un quadro sinottico e ragionato</i>	189
 LA SPESA PER L'ASSISTENZA	 197
Introduzione	197
La spesa nel 2022: consuntivi e tendenze	197
La situazione della povertà in Italia (2018-2022)	200
Il Reddito di cittadinanza: i dati aggiornati al 2022	201
Le nuove misure: assegno di inclusione e supporto per la formazione e il lavoro e il proseguimento fino al 2023 del Rdc	213
L'assegno unico e universale per i figli a carico	217
La spesa sociale dei Comuni	223
Conclusioni	226

UNA SANITÀ ALLA RICERCA DI NUOVI EQUILIBRI	229
La spesa per la sanità nei conti pubblici	230
Un primo sguardo ai risultati sui bilanci regionali nel 2019-2022	232
Il monitoraggio dei LEA	254
Le misure per il potenziamento delle dotazioni di personale	268
Il recupero delle prestazioni mancate	272
<i>Riquadro 1: I tetti alla spesa farmaceutica nel 2022</i>	239
<i>Riquadro 2: Il tetto sui dispositivi medici</i>	242
<i>Riquadro 3: Il nuovo sistema di garanzia (NSG)</i>	254
<i>Appendice 1- I risultati regionali: I costi</i>	279
<i>Appendice 2 - I risultati regionali: I ricavi</i>	282
<i>Appendice 3 - Le prestazioni ambulatoriali: un confronto 2019-2022</i>	285

PARTE QUARTA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI	289
Introduzione	289
Le tendenze di lungo periodo	290
Il 2022 e l'andamento degli ultimi anni: uno sguardo d'insieme agli Enti territoriali	291
Gli sviluppi congiunturali: gli investimenti dei Comuni	293
I Comuni capoluogo di Regione	306
I Comuni nei distretti industriali	310
La qualità della spesa: la quota dei investimenti sulla spesa corrente	312
Sintesi e conclusioni	317
<i>Appendice -Aspetti metodologici e fonti informative</i>	320
GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ: TRA FONDI ORDINARI E PNRR	323
Gli investimenti ordinari	323
Gli investimenti finanziati a valere sulle risorse aggiuntive per la sanità rese disponibili dalle leggi di bilancio	332
La territorializzazione della Missione 6 “Salute” del PNRR	338
L'AVANZAMENTO DEL PNRR	345
La programmazione finanziaria e REPowerEU	345
L'avanzamento della spesa PNRR	349
Governance e semplificazioni procedurali	352
<i>Riquadro: I crediti d'imposta Transizione 4.0 nel PNRR</i>	356

SINTESI E CONCLUSIONI

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI

L'ambiente economico

1. Nell'ultimo biennio, l'economia italiana ha dimostrato ottime capacità di resistenza ai ripetuti shock che hanno contrassegnato lo scenario nazionale e internazionale. Esse costituiscono una solida base per la ripartenza e spingono ad affrontare con fiducia le complesse sfide poste dalla congiunta esigenza di accrescere durevolmente il tasso di sviluppo e ridurre il peso del debito pubblico nel nuovo quadro di governance economica dell'Unione europea. L'ambiente nel quale si stanno sviluppando le politiche pubbliche continua ad essere connotato da un quadro internazionale complesso, segnato dalle tensioni geopolitiche correlate all'attacco della Russia all'Ucraina; dalle conseguenti e persistenti pressioni inflazionistiche, solo leggermente attenuate dal rientro dei prezzi dei beni energetici e alle quali si associa il deciso rialzo dei tassi di interesse operato dalle banche centrali; dal riaffiorare di rischi di instabilità finanziaria globale. In un tale contesto, nonostante qualche segnale di miglioramento, si continua a stimare una decelerazione del commercio mondiale e la flessione delle attività economiche nella maggior parte dei Paesi, con prestazioni asimmetriche nelle grandi aree geografiche: migliori per i Paesi emergenti, meno significative per i paesi avanzati (Stati Uniti, Giappone, Area dell'euro).

2. In Italia, nel corso del 2022, le attività hanno superato i livelli precedenti la crisi pandemica. Nel confronto con il 2019, il prodotto è risultato in crescita dell'1 per cento in termini reali, valore analogo a quello della Francia e superiore a quanto registrato in Germania e Spagna. Nell'anno, la crescita del Pil (+3,7 per cento) è stata ancora sostenuta dalla domanda interna (4,6 punti percentuali) mentre la componente estera netta e le scorte hanno fornito un contributo negativo (rispettivamente -0,5 e -0,4 p.p.). I consumi delle famiglie hanno offerto il principale supporto all'aumento del prodotto (+2,7 p.p.) sebbene ciò sia stato possibile solo grazie ad una consistente riduzione della propensione al risparmio, considerato il netto calo del reddito disponibile reale. Gli investimenti hanno continuato a fornire un buon impulso (+1,9 p.p.), pur se inferiore all'anno precedente. Dal lato dell'offerta, l'aumento annuo del valore aggiunto è risultato diffuso tra i settori e di intensità elevata nelle costruzioni (+10,2 per cento) e nei servizi (+4,8 per cento); un miglioramento marginale ha contraddistinto la manifattura (+0,3 per cento).

3. Gli indicatori economici disponibili per i primi mesi di quest'anno confermano la moderazione dei ritmi produttivi, ma evidenziano un maggiore dinamismo dell'economia italiana rispetto alla media dell'area dell'euro. Nel primo trimestre il Pil è aumentato dello 0,5 per cento rispetto all'ultimo quarto del 2022, come in Spagna e a fronte di una crescita marginale nell'area dell'euro (+0,1 per cento, con +0,2 in Francia e variazione nulla in Germania). La ripresa dei ritmi produttivi, che fissa la crescita "acquisita" per l'anno in corso nello 0,8 per cento, appare in Italia piuttosto diffusa tra settori e coinvolge sia l'industria che i servizi. Inoltre, segnali promettenti derivano da molti indicatori a più alta frequenza. I primi dati disponibili sul commercio estero evidenziano il ritorno a un saldo commerciale positivo. Le indagini sul clima di fiducia mostrano miglioramenti diffusi tra operatori e settori economici. Nel primo trimestre il recupero è stato più sensibile tra i consumatori rispetto alle imprese ed è stato di intensità più elevata nei servizi di mercato e nelle costruzioni. La ripresa della fiducia è proseguita ad aprile.

4. Il quadro occupazionale ha un orientamento favorevole. Nel primo trimestre è aumentato il tasso di occupazione che si è mantenuto sui valori massimi da quando sono disponibili le serie storiche (60,9 per cento). Rispetto al trimestre precedente gli occupati sono aumentati di 90mila

unità in presenza di una decisa riduzione degli inattivi (-125mila unità) e di un marginale aumento dei disoccupati (+12mila unità). A marzo il tasso di disoccupazione ha registrato una ulteriore marginale diminuzione attestandosi al 7,8 per cento. La promettente intonazione del mercato sembra confermata dalle indicazioni delle imprese sul numero dei posti vacanti che, nel quarto trimestre del 2022, si è confermato alto, soprattutto nel settore delle costruzioni e dei servizi.

5. Ai segnali di miglioramento delle attività produttive non si associano, almeno con pari intensità, indicazioni favorevoli circa la rapidità di rientro dello shock inflazionistico. Ad aprile, i prezzi al consumo hanno segnato infatti un nuovo aumento congiunturale (+0,5 per cento) anche a riflesso della (transitoria) ripresa dei prezzi dei beni energetici non regolamentati. L'inflazione acquisita per il 2023 è pari al +5,4 per cento per l'indice generale e al +4,6 per cento per la componente di fondo (*core*). Segnali incoraggianti si traggono, tuttavia, dall'andamento dei prezzi alla produzione che hanno segnato a marzo una decisa correzione (-1,5 per cento rispetto al mese precedente), con la conseguente marcata decelerazione del tasso di crescita tendenziale (+3,8 per cento rispetto al +9,6 per cento di febbraio).

6. La ripresa del Pil nel primo trimestre supporta le stime macroeconomiche contenute nel DEF, le quali hanno rivisto la crescita al rialzo di tre decimi di punto rispetto alla NaDEF, valutandola per il 2023 all'1 per cento (un valore un po' più elevato di quello della Commissione europea (+0,8 per cento) e del FMI (+0,7 per cento)). Nel quadro programmatico del Documento la crescita si rafforzerebbe nel 2024 (1,5 per cento) per poi affievolirsi nel biennio successivo (1,3 e 1,1 per cento) convergendo verso il potenziale. Essa sarebbe quasi esclusivamente trainata dalla domanda interna mentre le esportazioni nette fornirebbero un contributo più incisivo nell'anno corrente (0,3 p.p) e marginale successivamente. Un elemento che induce a riflettere (vd oltre) è costituito dall'implicita proiezione del differenziale di sviluppo dell'Italia rispetto alla media dell'area dell'euro: dopo il biennio 2021-22, sensibilmente positivo, esso tornerebbe ampiamente negativo, in linea con l'esperienza storica che ha preceduto la pandemia (-1 per cento: intorno ad 1 punto contro i 2 dell'area).

7. Il previsto andamento dei prezzi rifletterebbe una progressiva normalizzazione e un processo di convergenza tra le componenti. Nell'anno corrente, la variazione del deflatore del Pil si attesterebbe al 4,8 per cento, un livello ancora inferiore a quella del deflatore dei consumi che, in discesa rispetto all'anno precedente, raggiungerebbe il 5,7 per cento. Nello stesso anno il deflatore degli investimenti risulterebbe pari al 2,9 per cento. Nel 2026 sia il deflatore del Pil sia quello dei consumi privati scenderebbero al 2 per cento, mentre quello degli investimenti si manterrebbe a un livello marginalmente inferiore (1,9 per cento). Nel periodo di previsione anche il mercato del lavoro registrerebbe dei miglioramenti in linea con l'evoluzione del Pil. Nel 2026 il tasso di disoccupazione scenderebbe al 7,2 per cento circa un punto in meno rispetto al livello segnato nel 2022.

8. Rispetto al quadro programmatico riportato, almeno due elementi richiederebbero nei prossimi mesi un attento monitoraggio. Da un lato, come del resto rimarcato nello stesso DEF, l'evoluzione dei deflatori appare particolarmente incerta soprattutto per quanto riguarda quelli riferiti agli aggregati del commercio con l'estero. Il loro impatto sulle principali economie dell'area dell'euro è apparso fortemente differenziato nell'ultimo anno, prevalentemente con riferimento ai movimenti eccezionali dei prezzi delle importazioni; il percorso di stabilizzazione potrebbe risultare più accidentato del previsto, con inevitabili riflessi sul deflatore del Pil e quindi sul valore nominale del prodotto, variabile che approssima le principali basi imponibili e condiziona gli indicatori di finanza pubblica (calcolati, per l'appunto, come *ratios* rispetto alla reddito nazionale a prezzi correnti). Una particolare rilevanza assumerà l'andamento del deflatore degli investimenti che, nel 2022, è risultato significativamente inferiore ai livelli dei principali paesi dell'area dell'euro. L'ipotesi contenuta nel DEF di un progressivo rientro sui livelli di medio periodo potrebbe essere particolarmente ottimistica. Un secondo elemento che nei prossimi mesi

richiederà attento monitoraggio è, poi e naturalmente, l'evoluzione del costo del lavoro che, nel DEF, è stimato su livelli significativamente inferiori a quelli del deflatore dei consumi e anche ai livelli ipotizzati dall'IPCA al netto dei beni energetici importati.

9. Se il quadro economico di medio termine prospettato dal DEF appare ispirato a prudenza, numerosi restano i fattori che rendono difficile un giudizio sul sentiero che l'economia italiana sarà effettivamente in grado di percorrere nei prossimi anni. Molto dipenderà dall'evoluzione del quadro esterno. Il conflitto bellico tra Russia e Ucraina, le politiche dell'Unione europea in campo energetico e, su un piano diverso, il corretto dosaggio della medicina monetaria restrittiva che le banche centrali stanno ancora somministrando, sono tutti fattori di cruciale rilievo. Fondamentali restano naturalmente le prospettive dell'inflazione, condizionate in questa fase sia da fattori congiunturali che strutturali. Tra i primi, al conflitto e alla conseguente questione energetica si aggiungono le prospettive del dollaro, una valuta sempre molto sensibile agli scenari geopolitici e i cui rapporti di forza sconteranno anche talune evoluzioni delle strategie economiche strutturali degli Stati Uniti nell'attuale fase dei rapporti inter-commerciali mondiali. Tra i secondi militano in posizione di primo piano: le risposte ai cambiamenti climatici, la transizione verso un'economia verde, le possibili ricollocazioni di impianti produttivi attraverso i cosiddetti processi di *reshoring* (*inshoring/friendshoring*), tutti fattori i cui impulsi inflazionistici non sono al momento di agevole valutazione. Importante sarà comunque, in tale contesto, la capacità delle politiche di orientare le aspettative incidendo sulle tornate di rinnovi contrattuali ed evitando gli effetti di secondo giro (*second round effects*). Ma il contesto internazionale influirà solo sulle tendenze di fondo. Molto dipenderà dall'evoluzione di fattori interni ed in primo luogo dalla misura in cui in Italia le politiche economiche nel loro insieme e, tra esse, la politica di bilancio, sapranno contemperare le esigenze del ciclo con le perduranti necessità di risanare strutturalmente il sistema produttivo anche attraverso l'aumento dello stock di capitale pubblico materiale e immateriale (vd capitolo EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR).

La finanza pubblica

10. Nel 2022 la finanza pubblica è stata segnata dal progressivo superamento della fase di emergenza sanitaria; ciò ha avuto luogo contestualmente all'acuirsi delle tensioni nei prezzi dei beni energetici legate al conflitto bellico in corso e delle conseguenti spinte inflazionistiche, rendendo necessarie nuove forme di intervento pubblico a sostegno di famiglie e imprese. Pur in un contesto ancora difficile, il 2022 si è chiuso con un livello di indebitamento all'8 per cento, in riduzione di 1 punto percentuale di Pil rispetto al 2021 (9 per cento). In valore assoluto, il deficit ammonta a 151,9 miliardi, in miglioramento di 9,3 miliardi rispetto al precedente anno: ciò è la risultante di un consistente consolidamento del deficit primario (-28,8 miliardi), parzialmente compensato dalla forte crescita della spesa per interessi passivi (+19,5 miliardi), dovuta prevalentemente alla maggiore onerosità dei titoli indicizzati all'inflazione. A fine anno, tale categoria di spesa ha superato la soglia di 83,2 miliardi, collocandosi al 4,4 per cento del Pil, valore superiore a quanto fatto registrare in tutto il periodo 2015-2021 (era 3,6 per cento nel 2021).

11. Sul miglioramento del saldo primario ha inciso il forte incremento delle entrate (+68 miliardi, +7,9 per cento), prevalentemente per effetto del gettito tributario (+39,2 miliardi, +7,4 per cento), in particolare da IVA, e contributivo (+14,9 miliardi, +6,1 per cento), legato all'andamento positivo dell'economia ed alle spinte inflazionistiche. Ne è conseguito un aumento dell'incidenza delle entrate in rapporto al Pil di 0,5 punti percentuali (dal 48,3 al 48,8 per cento). In leggero aumento figura, quindi, la pressione fiscale, al 43,5 per cento.

12. La crescita delle entrate è stata solo parzialmente compensata dall'incremento della spesa primaria (+39,2 miliardi, +4,1 per cento), la cui incidenza sul prodotto si è, però, ridotta di 1,4 punti percentuali (dal 53,8 al 52,4 per cento). L'espansione è dovuta in via integrale agli oneri di parte corrente (+41,1 miliardi, +5 per cento), spinti al rialzo dal rinnovo dei contratti del pubblico

impiego, dalla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e dalle misure tese a ridurre i costi energetici per famiglie e imprese. Al termine dell'anno, tuttavia, il tasso di crescita della spesa primaria corrente, inferiore a quello del prodotto nominale, porta ad una contrazione dell'incidenza della prima rispetto al secondo, dal 45,6 per cento del 2021 al 44,8 del 2022.

13. Sul fronte della spesa in conto capitale si è registrata nel 2022 una riduzione dell'aggregato di 1,9 miliardi (-1,3 per cento) e, al suo interno, della componente degli investimenti (-1,1 per cento a fronte della ripresa del 20,9 per cento nel 2021). Il dato di consuntivo riflette la revisione al ribasso del contributo del PNRR alla spesa per investimenti nel 2022, ora quantificato nella misura dello 0,2 per cento del prodotto (poco meno di 4 miliardi), a fronte delle stime della Nota di aggiornamento al DEF 2022, pari allo 0,3 per cento (circa 5,7 miliardi).

14. Nel confronto con i precedenti documenti di programmazione finanziaria, in particolare con la Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2023-2025 (di seguito, NTI 2023-2025), si evidenzia un peggioramento dell'indebitamento in relazione al Pil. Le differenze nei dati di consuntivo trovano prevalente spiegazione nell'operazione di riclassificazione dei crediti d'imposta legati alle misure del Superbonus 110% e del Bonus facciate, operata in ragione dei chiarimenti regolamentari recentemente forniti da Eurostat. Sulla base della nuova impostazione contabile, tali crediti d'imposta sono considerati "pagabili" e, di conseguenza, riclassificati tra le spese per contributi agli investimenti in base al valore integrale del beneficio maturato, in luogo della precedente rilevazione a riduzione delle entrate secondo il criterio di cassa, all'atto dell'utilizzo del credito in compensazione. Ne deriva un anticipo temporale al triennio 2020-2022 dell'impatto sul deficit delle due misure, pari, rispettivamente, a 0,2 punti percentuali di Pil nel 2020, 1,8 nel 2021 e, infine, 2,6 punti nel 2022. In assenza di tale revisione, quindi, l'indebitamento si attesterebbe al 5,4 per cento del Pil, valore inferiore all'obiettivo programmatico precedentemente fissato del 5,6 per cento.

15. Con il DEF 2023 è stato presentato il nuovo quadro previsionale di finanza pubblica per l'anno in corso e per il successivo triennio, scontando, oltre alla già richiamata operazione di riclassificazione contabile di alcuni bonus edilizi, anche il rinnovato quadro economico congiunturale e un ulteriore riallineamento delle ipotesi temporali di spesa del PNRR.

16. Nel 2023 l'indebitamento netto è stimato al 4,4 per cento del prodotto, 3,6 punti percentuali in meno del 2022 e 0,1 punti percentuali in meno di quanto previsto nello scenario programmatico del Documento programmatico di bilancio. La dinamica positiva dei conti pubblici è dovuta alla forte crescita attesa delle entrate (+54,8 miliardi), da un lato, ed alla contrazione della spesa (-9,3 miliardi), dall'altro. All'interno di quest'ultima, è attesa in riduzione la componente degli interessi passivi (-7,6 miliardi), grazie ad un'attenuazione della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione. Anche la spesa primaria è prevista in diminuzione (-1,7 miliardi), quale risultante dell'espansione di quella di parte corrente (+30,9 miliardi) e degli investimenti fissi lordi (+15,1 miliardi) in salita al 3,3 per cento del prodotto, più che compensate dalla contrazione delle altre partite di spesa capitale (-47,7 miliardi). Sul miglioramento dei rapporti tra i saldi e il Pil incide, inoltre, la crescita nominale del prodotto (+5,7 per cento) che, fortemente legata all'inflazione, supera il tasso di incremento delle entrate tributarie e contributive. Conseguentemente si riduce di due decimi di punto la pressione fiscale, scendendo al 43,3 per cento.

17. Nel triennio successivo 2024-2026, a legislazione vigente, è attesa una prosecuzione del percorso di riequilibrio della finanza pubblica; si assisterebbe ad una flessione dell'indebitamento per ulteriori 1,9 punti percentuali su base cumulata, consentendo di raggiungere un livello di disavanzo del 2,5 per cento nel 2026. Parimenti, il saldo primario migliorerebbe progressivamente (per complessivi 2,6 punti di Pil), tornando ad evidenziare una situazione di avanzo nel 2024 (+0,5 per cento). Nel confronto con gli obiettivi programmatici del DPB si registra un

miglioramento atteso dell'indebitamento netto nel 2024, di 0,2 punti percentuali di prodotto, ed una conferma dell'obiettivo del 2025, al 3 per cento.

18. L'andamento positivo è consentito da una crescita delle entrate tributarie e contributive che prosegue lungo tutto l'arco di previsione, in modo più intenso di quella delle spese finali, ma comunque inferiore al tasso di espansione del prodotto nominale. Si riduce progressivamente la pressione fiscale di 0,6 punti percentuali di prodotto, raggiungendo, a fine periodo, il 42,7 per cento.

19. La dinamica della spesa conferma la tendenza, già prevista nel precedente quadro programmatico, verso un riallineamento ai livelli di incidenza precedenti alla crisi sanitaria, grazie al progressivo superamento delle misure temporanee di sostegno al sistema economico e sociale. Al termine dell'orizzonte temporale di previsione, è stimato che la spesa corrente primaria torni alla soglia del 41 per cento in rapporto al prodotto (il dato medio del triennio 2017-2019 era del 41,4 per cento), in riduzione di oltre 7 punti percentuali rispetto al picco del 2020. Anche la spesa per contributi agli investimenti, nella quale sono transitate le misure di sostegno, è prevista rientrare su livelli simili a quelli pre-pandemia (0,8 per cento del Pil). In aumento, invece, è stimato l'approdo finale, al 2026, dell'incidenza della spesa per interessi (4,5 per cento del Pil, a fronte della media del 3,6 per cento nel triennio 2017-2019), di quella per spese d'investimento (3,4 per cento, a fronte del 2,3 per cento del 2019) e di quella per prestazioni sociali in denaro (21,1 per cento, a fronte del 20,1 per cento del 2019), a causa dei meccanismi di indicizzazione.

20. Rispetto all'andamento più favorevole delineato nello scenario tendenziale, con il DEF 2023 e la contestuale relazione al Parlamento, il Governo ha richiesto l'autorizzazione a confermare gli obiettivi di finanza pubblica fissati nella NaDEF del 4 novembre 2022, comportanti un maggiore indebitamento di 0,1 punti percentuali per il 2023 (da -4,4 a -4,5 per cento) e di ulteriori 0,2 punti nel 2024 (da -3,5 a -3,7 per cento). Al termine dell'arco di previsione, l'obiettivo di deficit è confermato a 2,5 punti percentuali di Prodotto, in linea con il tendenziale.

21. I margini di bilancio resi disponibili dal più graduale sentiero di rientro sono quantificati, nella relazione presentata al Parlamento, in oltre 3 miliardi nel 2023 e 4,5 miliardi nel 2024; essi sono stati utilizzati, con il recente d.l. n. 48/2023, per la riduzione del carico contributivo dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, nel periodo luglio-dicembre 2023, con l'obiettivo di tutelarne il reddito reale, limitando la trasmissione degli effetti inflattivi sui salari. Le disponibilità a valere sul 2024 sono state, invece, destinate all'incremento del fondo per la riduzione della pressione fiscale.

22. Anche in termini di finanza strutturale, pur rimanendo in vigore anche nel 2023 la *general escape clause*, l'orizzonte di previsione mostra una progressiva riduzione del deficit strutturale, particolarmente intensa nel 2023 (-3,6 punti percentuali), dettata dall'impatto delle riclassificazioni statistiche dei due bonus edilizi sull'indebitamento nominale del precedente anno. Nei successivi tre anni il saldo strutturale migliora progressivamente (+0,9 punti nel 2024, +0,4 punti nel 2025 e +0,6 punti nel 2026), attestandosi al 3,2 per cento a fine periodo. Le variazioni in riduzione del saldo risultano quindi, per quanto riguarda il 2023 e il 2024, ben più elevate rispetto a quelle richieste (0,6 punti) nei *normal times*, mentre nel biennio finale, pur se più contenuto, l'aggiustamento risulterebbe in linea con le vigenti regole europee. Più complessa è la valutazione del rispetto della regola della spesa che, sia pure in un formato diverso da quello attualmente in vigore, dovrebbe diventare il cardine del nuovo processo di sorveglianza fiscale. Secondo le stime contenute nel Documento, alla deviazione eccessiva che si riscontrerebbe nel 2022, farebbe seguito una crescita inferiore al Pil potenziale nel 2023 e nel 2024, mentre nel 2025 e nel 2026 la deviazione sarebbe contenuta. La spesa corrente primaria finanziata con risorse nazionali, dopo il forte aumento del 2022, si mantiene al di sotto della crescita del Pil potenziale.

23. Nel quadro programmatico non sono ricompresi gli oneri legati alla ricostruzione di uno scenario a “politiche invariate”. Rilevano in questo ambito innanzitutto le risorse per il pubblico impiego. In attesa dei fondi per il rinnovo dei contratti scaduti nel 2021, a fine anno si esaurisce l’una tantum da un miliardo (più 800 milioni negli enti locali e in sanità) che, per il solo 2023, ha offerto un aumento lineare dell’1,5 per cento agli stipendi nella PA. A fronte delle elevate stime previste per il recupero dell’inflazione e del persistere della dinamica dei prezzi *core* oltre le attese, appare difficile non prevederne l’estensione, anche in chiave più intensa. Risorse saranno necessarie per la conferma delle misure di riduzione del cuneo attualmente in essere. Se poi l’emergenza energetica non dovesse essere superata, si riproporrebbero, pur con le caratteristiche sempre più selettive, fabbisogni per le fasce sociali ed economiche più deboli, per ora finanziati per il solo 2023. A tali misure andranno ad aggiungersi i rifinanziamenti di interventi in conto capitale, la cui quantificazione è riservata annualmente alla legge di bilancio.

24. Di peso sono pure gli interventi di manutenzione straordinaria di importanti segmenti del sistema di *welfare*, anche senza avviare riforme o estendere le prestazioni rese. È il caso della sanità, dove criticità ormai evidenti richiederanno interventi strutturali di portata ben superiore a quelli introdotti con il d.l. 34. In questo ambito, il riassorbimento dei ritardi dovuti alla pandemia si presenta più oneroso. Ma anche della previdenza su cui pende, al di là di più ampi progetti di riforma, la conferma del regime attuale che comporterebbe comunque un intervento consistente. Un impatto ben maggiore potrebbero avere progetti più ampi, quali quelli già in campo (delega fiscale) o presenti nel dibattito politico (superamento della legge Fornero).

25. A fronte di un tale quadro, il DEF 2023 non offre nell’immediato una pur generale indicazione sulle scelte che dovrebbero accompagnare il processo delineato. Al di là di un riferimento ai risparmi derivanti dalla spending review stimati, nel triennio 2024-2026, in 1,5 miliardi, non si forniscono elementi su come si intenda procedere per rimanere all’interno del quadro delle compatibilità di bilancio. Il compito viene, in certa misura, rinviato alla NaDEF e alla legge di bilancio che si annunciano pertanto particolarmente impegnative.

Il debito

26. Nel 2022 il debito pubblico ha continuato a ridursi in quota di Pil (dal 149,9 al 144,4 per cento). Dopo l’inversione di tendenza, registrata nel 2021 e tradottasi in una caduta di 5 punti di prodotto rispetto al picco pandemico (154,9 per cento), la discesa sta proseguendo a ritmi elevati e più significativi di quanto prefigurato sia nel DEF 2022 che nella Nota di aggiornamento di ottobre. Secondo i dati dell’Eurostat, nell’insieme dell’area dell’euro l’incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di 3,9 punti, al 91,6 per cento. Il rapporto è sceso di 1,3 punti in Francia (al 111,6 per cento), di 3,3 punti in Germania (al 66,3 per cento) e di 5,1 punti in Spagna (al 113,2 per cento). In Italia, il miglioramento è riconducibile al persistere di un buon quadro di crescita, soprattutto nominale, ma sconta anche straordinari effetti contabili, il tutto in un contesto che registra un saldo primario ancora negativo e un sensibile aumento del costo medio del debito (dal 2,5 per cento nel 2021 al 3,1 per cento). Di dimensioni eccezionali è stata, inoltre, nel 2022, la spinta delle poste “sotto la linea” (aggiustamento stock-flussi) le quali hanno favorito il calo del rapporto debito/Pil per ben 3,9 punti di prodotto e ciò soprattutto per l’operare delle differenze tra valutazioni di cassa e valutazioni di competenza. Secondo i dati Eurostat, nel 2022 nell’area dell’euro l’aggiustamento stock-flussi, rappresentato dai citati fattori residuali, è risultato pari a -0,3 punti di Pil.

27. Il DEF prospetta per l’intero quadriennio 2023-26 la continuazione della discesa del rapporto debito/Pil, con un ritmo che, tuttavia, perde sensibilmente di forza dopo il calo di oltre 10 punti registrato nel biennio 2021-22. Secondo il quadro programmatico, alla fine del periodo di riferimento esso si collocherebbe poco sopra il 140 per cento del Pil, riducendosi, dunque di ulteriori 4 punti di prodotto. A tale variazione contribuirebbero, con impulsi al rialzo e per 21,3

punti, il costo medio del debito (16,5 punti) e l'aggiustamento stock-flussi (4,8 punti); con impulsi al ribasso e per 25,3 punti, la crescita del Pil reale (-6,6 punti), l'inflazione (-16 punti) e il saldo primario (-2,7 per cento).

28. Nei prossimi anni le prospettive della finanza pubblica, e del debito in particolare, saranno condizionate dalle nuove regole europee. Infatti, dopo anni di dibattito sul Patto di stabilità e crescita (PSC) introdotto nel 1997 e sulle varie configurazioni da esso assunte nei lustri (*Six Pack*, *Two Pack*, *Fiscal Compact*, ecc), il 9 novembre 2022 la Commissione ha presentato gli orientamenti per un concreto progetto di ridisegno della *governance* economica dell'Unione. Il Piano, confermato dall'Ecofin e dal Consiglio europeo del marzo scorso, ha assunto nelle settimane scorse definitiva conformazione e si è tradotto, il 26 aprile in una organica proposta legislativa finalizzata a rimpiazzare, a partire dal 2024, le regole vigenti.

29. Il DEF 2023 fa riferimento ai tratti salienti della proposta originaria e ricorda che il Governo è impegnato a sostenerne in ambito europeo lo spirito di fondo (ottica pluriennale di consolidamento, sostenibilità del debito, maggiore *ownership*, maggiore considerazione degli squilibri macroeconomici eccessivi, regola della spesa quale indicatore unico di sorveglianza, ecc.) nonché a proporre limitate modifiche nella direzione di una maggiore protezione per talune spese di investimento (e riforme) o relative alla politica di difesa comune europea. In un tale quadro, il Documento si astiene, per la prima volta dopo molto tempo, dal valutare la distanza della prevista dinamica del rapporto debito/Pil da quella che sarebbe richiesta dalla regola del debito, la quale verrebbe cancellata, insieme a molte altre, dal nuovo *framework*; al tempo stesso, esso disegna alcuni primi esercizi di simulazione in materia di sostenibilità del debito tendenzialmente coerenti con le logiche di fondo del nuovo schema.

30. Nel rimarcare l'importanza di tali esercizi e auspicare che nei prossimi documenti programmatici essi non solo abbiano adeguato spazio, ma siano corredati da un ampio bagaglio informativo, si sottolinea come dagli scenari di medio termine proposti⁹ emergano almeno tre aspetti che meritano di essere sottolineati: il primo è che il disegno programmatico proposto col DEF fino al 2026 non è sufficiente a porre il rapporto debito/Pil su una traiettoria di discesa plausibile e continua e che, dunque, per contrastarne successivamente la tendenziale risalita occorreranno nel medio termine misure correttive; il secondo è che le dimensioni degli aggiustamenti dovrebbero essere inferiori, nel nuovo quadro di regole, a quelle che si renderebbero necessarie nel vigente *framework* regolatorio; il terzo è che investimenti e riforme possono di gran lunga ridurre il fabbisogno di manovre discrezionali e dunque di riduzione di spesa (o aumenti di entrata) finalizzate ad accrescere gli avanzi primari dopo il 2026.

31. Già in sede di indagine conoscitiva sugli orientamenti della Commissione europea in materia di nuova governance la Corte dei conti ha espresso una valutazione. In termini generali, si è sostenuto in quella sede che i richiamati orientamenti hanno recepito in maniera appropriata e realistica il vasto insieme di indicazioni emerse dall'intenso dibattito occorso fino agli inizi del 2020 e poi riattivato, su iniziativa della Commissione, nell'ottobre del 2021. È una valutazione che si può oggi confermare con riferimento alle caratteristiche definitive che la proposta del nuovo *framework* ha assunto nel pacchetto normativo ufficialmente presentato alla fine di aprile, ferma restando la necessità di un esame più approfondito che andrà condotto nei prossimi mesi anche con riferimento agli aspetti più tecnici relativi alla DSA (*Debt Sustainability Analysis*).

32. Nel complesso si è in presenza di una conferma dei tratti salienti già presenti nella Comunicazione del 9 novembre 2022, con alcuni punti di novità, a sintesi delle esigenze poste dai diversi Paesi. Tra essi, almeno due sono di sensibile rilievo economico: l'introduzione della clausola che prevede la riduzione minima annua di mezzo punto percentuale del rapporto deficit/Pil nel caso in cui esso sia al di sopra del 3 per cento ed il vincolo che impone che, in ogni caso, alla fine del periodo di aggiustamento previsto dal Piano fiscale strutturale di medio termine,

il rapporto debito/Pil debba essere ad un livello comunque inferiore a quello iniziale. Per molti versi, tali innovazioni appaiono non del tutto coerenti con i criteri che ispirano il nuovo approccio e, dunque, sotto l'aspetto dell'organicità e sistematicità del nuovo *framework*, sembrano peggiorare il quadro, anche se non inficiano la valutazione di fondo che di esso si può dare.

33. Il ridisegno della governance economica dell'Unione europea non va letto come una sconfitta del Patto di stabilità e crescita, uno schema che ha generato politiche di bilancio complessivamente pro-cicliche più per deficienze applicative e problemi di coordinamento generale che per insufficienze intrinseche. Da questo punto di vista, il Patto sembra aver pagato negli anni colpe non sue (si veda la presenza nei Protocolli al Trattato di Maastricht dei "macigni" del 3 per cento e del 60 per cento). Esso va oggi superato, non tanto per la sua scarsa flessibilità, quanto piuttosto per il necessario adeguamento del quadro regolatorio ad un contesto rivoluzionato dagli accadimenti più recenti e dalle sfide da essi poste: cambiamenti climatici, crisi energetica, mutamenti geopolitici, capacità della funzione anticiclica della politica monetaria. Alcuni di questi fatti epocali richiederanno nel tempo ingenti investimenti e, da questo punto di vista, anche le politiche di bilancio a debito dovranno venire in soccorso come è accaduto durante la pandemia. Ma è proprio tale necessità che accresce le responsabilità di tutti i paesi dell'Unione e il ruolo della sorveglianza, la quale deve essere indirizzata a mantenere gli indebitamenti su livelli prudenti, stimolando anche un cambiamento della loro composizione (più debito buono, molto meno debito cattivo). Degli orientamenti per la riforma, sono da condividere, in particolare, da un lato, la scelta di concentrare direttamente la sorveglianza sulla dinamica "di fondo" del rapporto debito/Pil e, dall'altro, lo sforzo richiesto a ciascun Paese di integrare obiettivi macroeconomici e di bilancio, di riforma e di investimento e, quindi, congiunturali e strutturali, in un unico piano a medio termine. L'Italia non dovrebbe avere timori di aderire all'idea guida della nuova governance secondo cui un Paese con un debito pubblico molto alto è portatore di maggiori rischi di instabilità e presenta più impegnative sfide di aggiustamento.

34. L'analisi di sostenibilità del debito pubblico, che costituirebbe, nelle intenzioni della proposta, il quadro di riferimento a cui dovrebbero appoggiarsi i Piani pluriennali dei singoli Paesi, è stata presentata il 14 aprile 2023 nel *Debt Sustainability Monitor 2022* (DSM 22) ed ha offerto i dettagli tecnici degli esercizi condotti, a valle dei quali è emerso che nove paesi, tra cui l'Italia, presentano sfide di rientro impegnative (alto rischio), 10 paesi sono a rischio media e 8 a rischio basso. La DSA presenta caratteristiche di notevole difficoltà tecnica ed è quindi necessaria la massima trasparenza. Nel DSM 22 si confermano tutti i passaggi procedurali alla base della valutazione del grado complessivo di severità della sfida per ridurre il rapporto debito/Pil associato a ciascun paese: 1) la proiezione di base (baseline) in uno scenario decennale (T+10) a politiche invariate e con la considerazione dei costi di invecchiamento della popolazione; 2) l'elaborazione di numerosi scenari alternativi, sia di natura deterministica che stocastica; 3) la considerazione, quali criteri dai quali estrarre i segnali per il giudizio sintetico, di tre elementi: il rapporto debito/Pil a fine periodo; l'andamento e quindi il livello di picco (*peak level*) dello stesso indicatore; lo spazio di consolidamento fiscale di ciascun paese valutato sulla base dell'esperienza storica nella capacità di generare avanzi primari strutturali. Naturalmente sulla base della definizione di predeterminate soglie di tali criteri e un preciso "albero decisionale" si arriva alla valutazione generale. Il meccanismo proposto conferma, dunque, che le posizioni di partenza (2022) dei vari paesi in termini di rapporto debito/Pil sono un elemento condizionante ma che sono poi le tendenze di fondo e la sensitività della posizione debitoria a diversi possibili scenari che contribuiscono alla valutazione della categoria di rischio. Giovi solo notare, al riguardo e a titolo esemplificativo, che tra i 9 paesi a rischio elevato ve ne sono taluni che presentano un rapporto debito/Pil attuale addirittura inferiore al 60 per cento (Slovacchia). Le proiezioni condotte nel DSM 22 confermano anche una serie di aspetti particolarmente rilevanti per l'Italia: oltre al range del rapporto debito/Pil nei diversi scenari (tra il 142 e il 170 per cento), tra essi, la pressione dei costi di invecchiamento della popolazione (*cost of ageing*) i quali, nonostante le riforme

pensionistiche varate nei ultimi decenni, sono le più elevate tra i maggiori paesi (2 punti di Pil nel 2033 contro 1,5 punti per la Germania, 0,4 per la Francia e addirittura -0,3 punti per la Spagna).

EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR

35. Nel DEF 2023 il Governo ha ulteriormente abbassato le stime di impatto del PNRR. La crescita aggiuntiva attribuita al Piano nell'intero periodo 2021-26 è ora più bassa di 3,5 punti rispetto alle prime quantificazioni (9,2 contro 12,7 punti percentuali) e di 1,5 punti nel confronto con il precedente DEF. In particolare, l'impatto misurato per il 2022 è sceso, nella successione dei documenti programmatici, dall'originario 1,2 per cento dapprima allo 0,9 e quindi ad appena lo 0,2 per cento. Il recupero prospettato per il prossimo quadriennio non è così sufficiente a ripristinare il sentiero di espansione inizialmente delineato, nonostante lo scostamento positivo dallo scenario di base sia indicato raggiungere il 3,4 per cento nel 2026. Pesa su questa revisione il ritardo con cui è iniziata l'attuazione al Piano, che finora ha portato a un impegno di risorse minore di quello annunciato. Le valutazioni di impatto del PNRR sono però meno favorevoli anche per ragioni diverse da quelle collegate alla sua attuazione. Il quadro macroeconomico di riferimento è infatti mutato e le condizioni di contesto sono oggi divenute meno espansive per l'operare di almeno due fattori: i prezzi più elevati, che riducono il valore reale della spesa e necessariamente ne limitano la spinta sulla crescita; i maggiori tassi di interesse, che sollecitano un aumento della propensione al risparmio e di conseguenza abbassano, *ceteris paribus*, il valore dei moltiplicatori.

36. Dove invece tempi e modalità di attuazione incidono sicuramente, è sull'impulso di efficienza di cui si ritiene possa essere portatore il PNRR. Più che sugli effetti di domanda, le misurazioni di impatto si concentrano infatti sugli impulsi che verrebbero trasmessi alla produttività di sistema, ulteriormente rafforzati nel lungo periodo dalla realizzazione delle molte riforme strutturali contemplate dal Piano. Si tratta evidentemente di risultati non semplici da conseguire e legati alla capacità di attivare una spesa ad alta efficienza, tale quindi da giustificare, come assunto nei documenti ufficiali, il riferimento a valori dei moltiplicatori più elevati di quelli mediamente misurati dalla letteratura empirica. I ritardi di attuazione del Piano possono rallentare l'innescio di questo canale, anche se allo stesso tempo è proprio la necessità di efficientare il sistema che potrebbe avvertire di come un avvio lento possa non pregiudicare una successiva accelerazione degli impulsi espansivi.

37. Sulla base di tali considerazioni, nel capitolo EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR di questo Rapporto si analizza il PNRR definendo in primo luogo una tassonomia dei canali di trasmissione del Piano e considerando le diverse tipologie di spesa attivate e l'orizzonte temporale entro cui gli effetti dovrebbero dispiegarsi, a seconda che essi derivino dal lato della domanda o da quello dell'offerta. Gli effetti sono diversi a seconda che le risorse del Piano siano indirizzate su investimenti, consumi intermedi, incentivi, trasferimenti o su misure di riduzione del carico contributivo. Inoltre, vi sono aumenti di prodotto direttamente associabili alla spesa effettuata, che possono risultare amplificati da effetti di natura moltiplicativa attraverso diversi canali. Un ruolo importante sarebbe, in aggiunta, svolto dalle riforme strutturali.

38. L'agenda indicata dal Piano sembra rispondere alle esigenze di intervento segnalate dai molti contribuenti che nel tempo hanno analizzato i ritardi di crescita dell'economia italiana. Misurare gli effetti delle riforme strutturali resta però operazione complessa, fortemente dipendente dai modelli di stima utilizzati e con inevitabili gradi di arbitrarietà. Nel DEF 2023, l'impatto delle riforme strutturali non è per questo considerato nella costruzione del quadro programmatico di medio termine, ma solo ai fini della valutazione della sostenibilità del debito nel lungo periodo. In tale ottica, porsi la questione degli effetti del PNRR sul prodotto potenziale - dove appunto andrebbero a incidere le riforme - è quantomai opportuno, dal momento che se il Piano si dovesse risolvere in uno stimolo di spesa temporaneo, contribuendo a un aumento del Pil solo negli anni

di utilizzo dei fondi, si tornerebbe poi sul trend precedente a fronte di un maggior livello di debito pubblico.

39. La rassegna delle quantificazioni dell'impatto di medio periodo del PNRR, proposte dal Governo e da altri soggetti pubblici nazionali ed europei, mostra una convergenza nell'attribuire un terzo dell'impatto atteso alla maggiore efficienza di sistema di cui il Piano sarebbe portatore. Si ricorda che tale impatto nell'intero orizzonte del Piano varia dal 3,6 per cento delle prime stime del PNRR all'1,5 per cento dello scenario di bassa produttività della Commissione Europea. Anche i mutamenti di quadro macroeconomico intervenuti dal 2021 possono giustificare una revisione delle stime di impatto. In effetti, particolare attenzione va data all'aumento dei prezzi e alla conseguente riduzione del valore reale della spesa che ha comportato un cambiamento in senso peggiorativo delle stime governative sulla maggiore crescita conseguibile attraverso il PNRR. Le valutazioni di impatto sono state ribassate anche in una seconda metodologia di stima adottata dal Governo, dove i canali dal lato di domanda assumono prevalenza rispetto a quelli misurati dal lato dell'offerta in termini di maggiore efficienza.

40. Dopo la rassegna delle diverse valutazioni disponibili e la disamina dei profili metodologici ad esse connessi, nel Rapporto tali aspetti sono valutati più approfonditamente attraverso una simulazione "di consenso" condotta, per la Corte, da CER, Prometeia e Ref Ricerche. Viene a tal fine distinto il periodo "storico", ossia il biennio 2021-2022, dal quadriennio di previsione 2023-2026. Con riferimento al passato biennio, la simulazione porta a stimare in circa un punto la crescita addizionale attivata dal PNRR, con un livello di investimenti del 5 per cento superiore a quello che si sarebbe osservato in assenza del Piano. Per il 2023-2026, il profilo di spesa ricostruito dai tre Istituti porta a valutare una spinta aggiuntiva sul Pil dell'1,6 per cento nel 2023, che salirebbe all'1,8 per cento nel 2025, per attestarsi all'1,7 per cento a fine periodo. Ricordando che nel quadro programmatico del DEF 2023 la crescita media annua è dell'1,3 per cento, il risultato attribuito al Piano è di rilievo. Con riferimento alle singole componenti della domanda, l'impulso principale deriverebbe dagli investimenti, con uno scostamento medio dallo scenario di base del 7,5 per cento. Nonostante le vischiosità di attuazione, e pur alla luce delle incertezze dello scenario di riferimento, la stima "di consenso" conferma come il Piano resterebbe determinante ai fini del conseguimento degli obiettivi di crescita del prossimo quadriennio. Ciò, naturalmente, a condizione che il profilo di spesa posto alla base della simulazione venga rispettato. Vengono analizzati, infine, i fattori di rischio che possono pregiudicare il conseguimento dei risultati indicati nella simulazione degli Istituti. La distinzione che viene operata è fra gli elementi di natura esterna al Piano, quelli relativi al mancato innesco di alcuni canali di trasmissione e quelli che verrebbero invece esacerbati dall'attuazione stessa del Piano. L'aumento dei prezzi delle opere pubbliche, un più lento effetto sulla produttività di sistema e un surriscaldamento dei settori destinatari della spesa sono tre esempi dei diversi fattori di rischio che potrebbero ridurre l'effetto espansivo del PNRR.

EFFETTI DISTRIBUTIVI DELLE MISURE CONTRO IL CARO ENERGIA

42. A partire dalla seconda metà del 2021 si è assistito a un forte incremento dei prezzi dei prodotti energetici e, conseguentemente, a tassi di inflazione mai sperimentati dall'ingresso nell'Unione monetaria. Tensioni così forti hanno spinto il Governo a prendere misure per mitigarne gli effetti sui bilanci delle famiglie e delle imprese. Nel capitolo del Rapporto ci si è chiesti quali siano stati, in termini distributivi, gli esiti di tali politiche e se l'impatto di uno shock dai risvolti potenzialmente molto regressivi sia stato effettivamente mitigato. Un esercizio di micro-simulazione effettuato con il modello di Prometeia e che si è concentrato sulle sole misure a favore delle famiglie (per un costo complessivo stimato in circa 35 miliardi e relative al periodo luglio 2021-marzo 2023) ha evidenziato come a livello territoriale il Nord-ovest e il Sud siano le aree che hanno tratto i maggiori vantaggi, differenziati anche in relazione agli interventi: più rilevanti i contributi della riduzione degli oneri sulle bollette elettriche e il gas, dell'aliquota IVA sul gas e

della riduzione delle accise nel caso del Nord-ovest; le indennità e i bonus sociali nel caso del Sud. L'incremento complessivo dei prezzi (dei prodotti energetici e non), valutato congiuntamente alle misure di sostegno, ha comportato un aumento percentuale medio della spesa limitato all'8,7 per cento; sarebbe stato del 12,3 per cento in assenza degli interventi. Il contributo della spesa per i prodotti energetici alla variazione percentuale effettiva della spesa totale delle famiglie è stato in media dell'1,1 per cento; senza le misure sarebbe stato del 4,7 per cento. Le misure introdotte hanno quindi contribuito fortemente a contenere gli aumenti di prezzo, grazie alle caratteristiche di progressività che esse hanno avuto, con benefici percentualmente più elevati per la parte bassa della distribuzione e più ridotti per la parte alta. Forte è stato in tal senso il contributo di indennità e bonus sociali nei primi decili di spesa. In rapporto al reddito familiare, le misure di calmierazione dello shock hanno limitato l'incremento medio della spesa al 6,8 per cento. A causa della diversa composizione del paniere delle famiglie e della loro diversa propensione al consumo, tale incidenza percentuale varia lungo la distribuzione della spesa, passando dal 10,9 per cento del primo decile di spesa al 5,4 per cento dell'ultimo. In assenza delle misure, l'incremento medio della spesa in rapporto al reddito sarebbe stato dell'8,5 per cento. I risultati della simulazione indicano quindi che le politiche pubbliche sono state in grado di mitigare l'impatto regressivo dello shock e che molto rilevanti, in tal senso, sono stati i contributi delle indennità una-tantum e dei bonus sociali.

L'IRPEF: VERSO QUALE RIFORMA?

43. Nei prossimi anni, le esigenze di consolidamento dei conti, nel quadro del necessario processo di riduzione del rapporto debito/Pil, avranno quale essenziale condizione di base la tenuta delle entrate pubbliche. Il Rapporto ha dunque voluto dedicare attenzione al comparto dei tributi offrendo elementi di riflessione che si spera siano utili al Parlamento e al dibattito pubblico, soprattutto nella fase di discussione del disegno di legge delega fiscale. Tre temi sono stati oggetto di analisi e scrutinio: il futuro dell'Irpef, la principale imposta del nostro sistema tributario (capitolo "QUALE FUTURO PER L'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO"); il tema dell'IVA e della sua struttura connotata da numerose agevolazioni (capitolo "IL RUOLO DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO") e, ultima ma non meno importante, l'annosa questione delle spese fiscali (*tax expenditure*, capitolo "SPESE FISCALI TRA NECESSITÀ E RIFORMA").

44. Sin dagli anni Settanta, l'Irpef è al centro del sistema tributario. Disatteso sin dall'origine il principio dell'onnicomprendività della base imponibile, nel corso degli anni il carattere generale dell'imposta, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Il vulnus all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinarsi verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef. In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, l'Irpef si presenta ormai nei fatti come un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché essa non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la limitatezza della base imponibile, compromettendo il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale, impedisce di definire un adeguato grado di equità verticale.

45. Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell'Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell'Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Nel capitolo si osserva che le attuali debolezze dell'imposta non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo

esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. L'elemento portante della revisione del tributo è costituito dalla graduale riduzione dell'Irpef che deve avvenire nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica. L'obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l'applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base. A questo riguardo, alcune perplessità possono essere sollevate con riferimento al grado di progressività raggiungibile con tale struttura impositiva rispetto al sistema vigente; d'altra parte, la limitata estensione della base imponibile Irpef rende difficilmente sostenibile una difesa *tout court* dell'attuale struttura di progressività formale. Perplessità suscita anche la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Più in generale, considerato che le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef, viene segnalato come il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprensività dell'Irpef non venga affrontato dal progetto di riforma.

46. Il capitolo esamina anche varie disposizioni del disegno di legge delega, concernenti specifiche tipologie di reddito (redditi agrari, redditi di fabbricati, redditi finanziari, redditi d'impresa), rilevando l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, al fine di restringerne progressivamente la base imponibile. L'impiego di cedolari sembra presentarsi ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente. Ma, una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme più organiche e coerenti del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

47. Nel capitolo si offre un quadro conoscitivo sull'IVA in Italia, rilevando innanzitutto come tale imposta fornisca un gettito effettivo pari al 6 per cento del Pil, uno dei livelli più bassi tra gli stati membri dell'Unione Europea nonostante il fatto che l'aliquota ordinaria sia tra le più elevate. In generale, l'esperienza dei paesi europei mostra una marcata propensione alla differenziazione delle aliquote. Nell'Area dell'euro, cinque paesi (tra cui l'Italia) fanno ricorso ad un'aliquota inferiore al 5 per cento e a un uso piuttosto variabile delle aliquote ridotte. Aliquote ordinarie inferiori al 20 per cento si registrano solo in Germania, Lussemburgo, Malta e Cipro. Un'IVA a due aliquote è applicata da Estonia, Germania, Paesi Bassi e Repubblica Slovacca. L'aliquota unica è prevista fuori dall'Area euro solo in Danimarca, e in una certa misura in Bulgaria, dove l'applicazione dell'aliquota ridotta del 9 per cento si applica al solo settore alberghiero e della ristorazione e alla vendita di libri.

48. All'eterogeneità di aliquote, fa riscontro una maggiore omogeneità sul fronte della distribuzione della base imponibile tra le diverse aliquote. È abbastanza comune, infatti, che le aliquote ridotte (e ove previste le aliquote super-ridotte) siano applicate ai generi alimentari, ai prodotti farmaceutici e alle prestazioni sanitarie, ai servizi culturali, ai prodotti dell'editoria, al settore turistico-alberghiero e ai servizi connessi con il settore agricolo. Ciò, in primo luogo, per ragioni distributive, poiché – è l'argomento comune – le aliquote ridotte si applicano su beni che pesano di più sul bilancio delle classi meno abbienti. A fronte di questa argomentazione, è necessario però considerare che le famiglie più benestanti, in generale, spendono importi maggiori su tutti i beni con un conseguente maggiore sussidio implicito derivante dall'applicazione delle aliquote ridotte.

49. Al riguardo, voci di dissenso rispetto all'efficacia distributiva delle aliquote ridotte sono state sollevate da più parti. La stessa teoria economica suggerisce che una differenziazione a scopi redistributivi possa essere efficace solo in assenza di strumenti alternativi con i quali perseguire quegli stessi obiettivi. In alcuni casi, si è anche mostrato che i possibili effetti distributivi avversi derivanti dall'applicazione di un'aliquota unica, potrebbero essere compensati da un'appropriata struttura di trasferimenti monetari differenziata in base ai carichi familiari. La sostanziale debolezza della differenziazione di aliquote nel raggiungere adeguatamente effetti distributivi è stata poi anche recentemente segnalata dall'Unione Europea, che suggerisce di limitare l'impiego delle aliquote multiple e delle esenzioni che non siano in grado di raggiungere in modo soddisfacente obiettivi distributivi.

50. A ciò si aggiunga che, in Italia, il *tax gap* dell'IVA – cioè il mancato gettito potenziale imputabile alle deviazioni discrezionali dell'IVA dal regime ipotetico di aliquota unica (*policy gap*) – è ben al di sopra della media europea, e pari a circa 28 miliardi di euro. Inoltre, le spese fiscali collegate all'IVA, nel 2022, generano un costo complessivo di poco inferiore ai 2 miliardi di euro. Le revisioni dell'IVA non dovrebbero, pertanto, procedere nella direzione di un'ulteriore frammentazione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, né nella direzione di ampliare il ventaglio di beni ai quali applicare aliquote ridotte o aliquote zero, come invece sembra dedursi dal recente disegno di legge delega. Al riguardo, non è da accogliere con particolare favore neanche la previsione di applicare aliquote ridotte ai fini del raggiungimento di obiettivi ambientali, in ragione del fatto che l'effetto di incentivo sui consumatori potrebbe essere debole, e invece sostanzialmente irrilevante nel determinare modifiche dei processi produttivi nella direzione di maggiore attenzione all'ambiente.

51. Per le stesse ragioni, inoltre, andrebbe limitata l'estensione delle operazioni esenti che, pur essendo previste dalla disciplina comunitaria e estesamente impiegate negli Stati membri, determinano una significativa alterazione della logica economica dell'Iva, dal momento che il meccanismo di esenzione interrompe – negli stadi intermedi – la neutralità del prelievo, anticipando il momento del ciclo produttivo nel quale identificare il consumatore finale del bene o servizio. Nonostante le esenzioni si siano spesso dimostrate opache per il conseguimento degli obiettivi assegnati (anche distributivi), esse trovano ancora larga diffusione; sebbene se ne richieda da tempo una revisione, non sono state attuate, finora, significative azioni di riordino.

52. Infine, il limitato peso sul Pil che l'IVA assume in Italia rispetto ad altri paesi europei potrebbe indurre alcune riflessioni in merito ad una possibile ricomposizione del prelievo tra le imposte che più direttamente incidono sui lavoratori (l'Irpef) e quelle che incidono sul consumo. Tuttavia, al momento non sembrano sussistere margini per un intervento in tal senso, dato che a fronte di una possibile riduzione dell'Irpef, nel disegno di legge delega non si fa riferimento a un recupero di gettito attraverso l'IVA, anche se un disegno di riequilibrio del gettito in questa direzione è stato a più riprese sostenuto dalla Commissione europea.

LE SPESE FISCALI TRA NECESSITÀ E RIFORME

53. Nell'ultimo capitolo della sezione sulle entrate, viene dedicata attenzione alle spese fiscali, la cui revisione, più volte annunciata, tarda a farsi strada, stretta com'è tra le necessità di trovare nel bilancio le risorse per il finanziamento di altre politiche pubbliche (il DEF 2023, cita le cosiddette “politiche invariate”) e quella di garantire comunque correzioni coerenti con i lineamenti della riforma prefigurata nel disegno di legge delega. Dai dati di confronto internazionale, pur con tutte le complessità che essi presentano, emerge una generale tendenza all'aumento delle spese fiscali, anche come conseguenza degli interventi operati più di recente per la lotta alla pandemia e per attutire gli effetti economici del conflitto Russia-Ucraina. L'Italia si caratterizza per avere un numero molto elevato di *tax expenditure* censite (le sole erariali oscillano intorno a 600 a partire dal 2021), ma un peso sul Pil tra i più contenuti (inferiore al 4 per cento) anche se comparato con

Francia, Stati Uniti e Regno Unito. Ne emerge un quadro estremamente polverizzato, dove solo la metà degli interventi censiti ha una effettiva quantificazione e solo un centinaio di interventi ha un effetto superiore a 50 milioni di euro (la soglia minima per il censimento negli Stati Uniti).

54. In Italia, rilevano pure aspetti di *timing* e procedure parlamentari. L'intersezione tra il ciclo di bilancio e la rilevazione delle spese fiscali produce in Italia uno sfasamento temporale tale per cui alcune spese fiscali sono rilevate solo con grande ritardo rispetto all'anno di effettiva vigenza ed altre, con durata temporale breve, possono totalmente sfuggire alle rilevazioni. Basti pensare che, considerando due importanti provvedimenti successivi al Rapporto annuale sulle spese fiscali (RASf) pubblicato nel 2022 (la legge di bilancio per il 2023 e il d.l. 34/2023), il totale delle risorse impegnate per il 2023 sale da 82 a 97 miliardi. L'analisi delle modalità di introduzione delle *tax expenditure* ha invece messo in evidenza un eccessivo utilizzo della decretazione di urgenza e dello strumento dei crediti di imposta. L'utilizzo dei decreti-legge, ovviamente per molti versi obbligato durante le due recenti crisi pandemica e dei prezzi dell'energia, taglia i tempi per la necessaria riflessione sulle caratteristiche degli strumenti che si vanno a introdurre e genera anche una forte instabilità della normativa, che spesso richiede correzioni successive. L'analisi delle principali voci di intervento non può non far riflettere sulle notevoli risorse che sono impegnate nel sostegno al patrimonio abitativo, sia in termini di agevolazioni per l'acquisto della prima casa, sia in relazione ai recenti bonus di incentivazione che sono stati erogati per il risparmio energetico (27 miliardi totali secondo il RASf per l'esercizio 2023). Il caso del Superbonus, in particolare, consente di riflettere sui rischi di utilizzare le agevolazioni fiscali, e in particolare i crediti di imposta, come strumenti principali di politica economica. L'automatismo insito nell'incentivazione, almeno nella forma utilizzata con il Superbonus 110 per cento, ha determinato grandi difficoltà nel prevedere le adesioni all'incentivo e dunque monitorare per tempo la relativa spesa, la quale ha raggiunto a marzo 2023 gli 80 miliardi di detrazioni/crediti di imposta (per meno di 500 mila cantieri). Il fatto che si tratti di minor gettito, e non di immediata erogazione di fondi, può infatti indurre "illusione finanziaria" e far sottovalutare le conseguenze per lo spazio di manovra della politica di bilancio dei prossimi anni, per il deficit e per il debito pubblico.

55. Gli effetti distributivi delle spese fiscali legate al patrimonio edilizio hanno poi un carattere generalmente regressivo, lievemente attutito nel caso del Superbonus dalla possibilità di cedere detrazioni o crediti maturati (operativa fino a febbraio 2023) e dal conseguente allargamento della platea dei potenziali beneficiari agli incapienti (soggetti con limitate disponibilità economiche). L'analisi dei più recenti dati sulle dichiarazioni dei redditi (per l'anno 2021) e dell'Enea evidenziano comunque una grande concentrazione di tutte le spese fiscali legate all'edilizia nelle classi a più alto reddito e nelle regioni più dinamiche, anche se il Superbonus sembra aver operato per un riequilibrio, almeno a livello regionale. Dalle analisi condotte nel capitolo emerge che una spinta al riequilibrio degli effetti territoriali delle agevolazioni si riscontra pure con riferimento alla tassazione sostitutiva dei canoni di locazione (con aliquota ordinaria e agevolata al 10 per cento), visto che tale specifica spesa fiscale interessa anche gli affitti turistici, ampiamente diffusi pure nelle regioni meridionali. Tuttavia, il beneficio maggiore rimane concentrato nella parte alta della distribuzione del reddito complessivo. Con specifico riferimento alla possibilità di utilizzare l'aliquota ridotta del 10 per cento, dai dati esaminati emerge che in alcune aree del Paese, i canoni concordati sono stati fissati in modo molto più generoso e consentono di beneficiare dell'aliquota agevolata anche per locazioni sostanzialmente allineate ai prezzi di mercato, mentre in altre città gli accordi hanno maggiore rigidità o la domanda di mercato è comunque così vivace da tenere i canoni di mercato lontani da quelli determinabili sulla base degli accordi medesimi.

56. L'estrema complessità del nostro sistema fiscale, le interazioni tra le spese fiscali e il modello di *welfare* e la necessità di perseguire con urgenza la riduzione dell'uso di fonti fossili, rendono complicato abolire e perfino solo riformare velocemente le *tax-expenditure* per acquisire nuovo gettito. Una loro rivisitazione dovrebbe essere coerente con gli obiettivi e gli strumenti che

saranno esplicitati con la riforma fiscale in discussione in Parlamento (con particolare riguardo al grado di progressività dell'imposta e all'equità orizzontale del prelievo sui redditi), ma anche con la riforma degli incentivi alle imprese e le altre politiche specifiche che utilizzano incentivi o sostegni. Accanto alle grandi scelte di campo sarà però necessario rivedere i meccanismi specifici di erogazione degli incentivi fiscali. In primo luogo, la decretazione di urgenza dovrebbe essere evitata perché non consente le necessarie riflessioni e porta a una grande frammentazione normativa, continuamente emendata, come è evidente nel caso del Superbonus. L'esperienza dei recenti bonus edilizi insegna, inoltre, che può essere assai pericoloso per l'equilibrio generale del sistema introdurre meccanismi automatici di incentivo senza apporre limiti di impegno finanziario o una preliminare procedura di prenotazione. Infine, il sistema di monitoraggio dovrebbe essere riformato per allineare maggiormente il censimento delle spese fiscali all'anno finanziario, evitando gli attuali sfasamenti temporali e rendere così più agevoli valutazioni di efficacia e di coerenza con l'impostazione della politica economica.

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

57. Le recenti proposte di modifica della governance economica dell'Unione europea hanno confermato come il *framework* di regole per la sorveglianza delle finanze pubbliche evolverà verso il controllo della spesa e della compatibilità della sua evoluzione con l'andamento del prodotto potenziale nel quadro della severità delle sfide che ciascun Paese ha rispetto all'obiettivo di contenimento del rapporto debito pubblico/Pil. In tale contesto assume un ruolo preminente, tra i comparti della spesa primaria finanziata nazionalmente, quella per prestazioni sociali in denaro. Ad essa, il Rapporto riserva la consueta attenzione con la disamina delle spese per la previdenza, per l'assistenza e per la sanità.

58. La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico più importanti e significative per l'evoluzione delle uscite primarie correnti, un parametro che assumerà crescente importanza nei futuri schemi di monitoraggio e sorveglianza europei. Complessivamente pari a 407 miliardi nel 2022 (21,3 per cento del Pil), secondo il DEF, da poco approvato, l'incremento nominale di tali prestazioni rappresenterà, tra il 2022 e il 2026, quasi il 90 per cento dell'aumento complessivo delle uscite correnti, mentre sarà addirittura superiore al 100 se si considera la spesa corrente al netto degli interessi (65 miliardi di maggiori prestazioni sociali contro 55 miliardi di maggiori uscite correnti al netto degli interessi, dunque con circa 10 miliardi di riduzione delle altre spese correnti). Tutto ciò continua a rendere il comparto particolarmente delicato e meritevole di attento monitoraggio. Al suo interno, un peso particolarmente rilevante è quello della spesa per la previdenza e per le pensioni in particolare, a cui è stato dedicato questo capitolo.

59. Nel 2022 il dato di consuntivo delle uscite per pensioni è risultato leggermente migliore del preconsuntivo (NTI 2023-25). Possono avervi contribuito anche gli esiti finali netti degli interventi introdotti con la legge di bilancio per il 2022, la quale ha visto effetti finanziari inferiori al previsto per Quota 102 in un quadro che però ha anche registrato un sostenuto flusso di pensionamenti tramite il prorogato canale di Opzione donna. L'aggregato ha risentito del ritorno dell'inflazione e quindi della rivalutazione ai prezzi dei trattamenti in essere (1,9 per cento), dopo un biennio caratterizzato dal sostanziale azzeramento degli indici di perequazione automatica. L'andamento della spesa ha altresì scontato gli effetti temporanei (inizialmente stimati in quasi 2 miliardi) degli interventi del d.l. n. 115/2022 che hanno disposto l'anticipo, per una rilevante quota di pensionati, di una parte dell'inflazione da accordare nel 2023.

60. Secondo il DEF 2023, la spesa pensionistica, dopo essersi ragguagliata in quasi 297 miliardi nel 2022, con una crescita del 3,7 annuo accelererà nell'anno in corso e nel 2024 (+4,4 e +5,7 per cento, rispettivamente); crescerebbe poi a ritmi più moderati nel biennio 2025-26 (+2,5 e +2,6, rispettivamente). In quota di Pil si passerebbe dal 15,6 per cento nel 2022 al 16,1 nel 2026. Il

quadro di breve periodo offre un fondamentale insegnamento: in presenza di una voce di spesa così rilevante, anche shock inflazionistici che con indicizzazione ritardata nel tempo e comunque inferiore all'unità dovrebbero solo beneficiare i saldi di finanza pubblica (in rapporto al Pil), finiscono, nei fatti, per avere costi "reali"; infatti, l'origine importata dello shock fa sì che l'inflazione del Pil (deflatore) resti inferiore a quella al consumo ed operi, quindi, in definitiva, la tassa da inflazione.

61. Nel capitolo, oltre all'esame delle prospettive di breve termine si è rifatto il punto, attraverso la disamina delle proiezioni ufficiali tempo per tempo rilasciate, delle stime di lungo periodo. Esse hanno messo in evidenza come nel passaggio attraverso talune fasi rilevanti dell'ultimo lustro (il varo di Quota 100 nel 2019, la recessione pandemica nel 2020 e la crisi energetica e inflazionistica nel 2021-22), nel 2030 e 2040 si ha un aumento di oltre un punto del rapporto spesa pensionistica/Pil. Ciò inciderà significativamente, come sottolineato nella parte sul debito pubblico, nel processo di consolidamento prospettico prefigurato dalle nuove regole.

62. Per il comparto previdenziale, è necessario ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È un punto, questo, su cui il DEF 2023 non sembra fornire informazioni adeguate; e ciò proprio nel mentre l'aggiornamento delle analisi circa le prospettive di lungo periodo della spesa legata all'invecchiamento della popolazione conferma le forti pressioni che la crescita del tasso di dipendenza degli anziani eserciterà sulla spesa per pensioni. È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. A tale ultimo riguardo, è importante l'orientamento a irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali, tuttavia, hanno come presupposto maggiore produttività e maggiore crescita economica. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo.

63. Per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema previdenziale che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori e che presenta, per questo, aspetti di maggiore sostenibilità rispetto a quelli di altri grandi Paesi, sembrerebbe dunque necessario correggere con misure mirate alcuni punti di eccessiva rigidità della legge 214/2011, senza metterne in discussione la logica di fondo. Vanno in tale direzione misure recenti, come la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea. Particolare rilievo, poi, assumono le modifiche ed estensioni del sistema degli ammortizzatori sociali operate dalla legge di bilancio 2022, con una spesa stimata, in termini di indebitamento in 2,6 miliardi nel 2022, 2,3 miliardi nel 2023 e 1,65 miliardi nel 2024. Nel caso degli ammortizzatori sociali, va ricordato che il suo strutturale rafforzamento sarà importante, nei prossimi anni, anche alla luce delle probabili modifiche delle regole di bilancio europee. Infatti, esse, dovrebbero prevedere come indicatore unico di sorveglianza degli equilibri della finanza pubblica un aggregato di spesa depurato, tra le altre cose, dalla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione. Rafforzare struttura e dimensioni di questi ultimi potrà dotare anche il nostro Paese di un implicito strumento di politica anticiclica di natura non discrezionale.

64. Nell'ultima parte del capitolo, si torna sul delicato tema dell'adeguatezza delle future pensioni. I dati di un campione INPS di posizioni assicurative confermano il quadro molto eterogeneo di cui si è già dato conto in precedenti Rapporti. Oltre a ri-fotografare la platea generale degli assicurati è stato offerto uno spaccato delle posizioni previdenziali dei giovani, in particolare di quelli che alla fine del 2020 erano attivi e avevano 40 anni di età. Premesso che, nell'ambito dei soggetti corrispondenti alla platea di cui si è detto, in circa 235 posizioni su 575 complessive (40,8 per cento) si riscontra una retribuzione lorda inferiore a 20 mila euro (28 per cento dei giovani coinvolti), sono state considerate 11 "figure tipo", accomunate tutte, oltre che

dall'età, dall'essere in regime di calcolo interamente contributivo. La “squadra” esaminata ha evidenziato situazioni assai disomogenee con figure che presentano posizioni molto rassicuranti (ad esempio nel comparto sanitario o delle forze armate) ed altre, per esempio in quello dei lavoratori autonomi parasubordinati o dei coltivatori diretti, particolarmente fragili; una lettura, suggerita anche dall'esame dei montanti contributivi in essere (considerati in relazione all'anzianità contributiva), di cui è stata fornita evidenza per la prima volta da quando vengono utilizzati nel RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA della Corte dei conti i dati del campione INPS. Il quadro offerto evidenzia, dunque, nel suo insieme, che le prospettive pensionistiche per fasce non piccole della popolazione potranno migliorare nei prossimi lustri solo in presenza di una crescita più robusta dei redditi e di un aumento della continuità di contribuzione: in una parola, grazie ad un miglioramento delle condizioni complessive dell'economia e del suo mercato del lavoro.

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

65. Nel 2022 la spesa per l'assistenza è tornata ai livelli del 2020 (circa 67 miliardi di euro), dopo l'aumento registrato nel 2021 (+1,5 per cento). La contrazione ha interessato in particolare le prestazioni sociali in denaro (-8,4 per cento), determinata dalla riduzione delle erogazioni per altri assegni e sussidi (34 miliardi nel 2021 e circa 29 nel 2022), sebbene abbiamo inciso gli interventi a sostegno della accresciuta spesa energetica delle famiglie. Le prestazioni sociali in natura (circa 13 miliardi) si presentano in controtendenza con un incremento significativo rispetto al 2021 (+36 per cento) riferibile sostanzialmente alle prestazioni “corrispondenti a beni e servizi prodotti dai produttori market”, passate da 5,8 miliardi nel 2021 a circa 9 miliardi nel 2022, che acquisiscono l'estensione dei bonus sociali sui prezzi dell'energia, del gas e idrici. La maggior parte di questo incremento è incluso nella voce “esclusione sociale non altrove classificata” (5 miliardi), la cui natura residuale non consente di effettuare valutazioni sulle determinanti di tale crescita; al riguardo si auspica una maggiore disaggregazione del dato o una notazione metodologica maggiormente esplicativa della natura della spesa così classificata.

Dai dati sulla povertà assoluta forniti dall'ISTAT, emerge una riduzione, nel 2021, del numero delle famiglie in povertà assoluta (in migliaia, 1.960 contro le 2.009 del 2020). Le famiglie con 5 o più membri presentano il tasso di povertà e il suo incremento più elevati; sotto altro profilo, le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione presentano l'aumento più significativo dell'indice di povertà che passa dal 19,7 al 22,6 per cento.

66. Un elemento di rilievo, non solo quantitativo, nell'ambito dell'evoluzione della spesa per la protezione sociale è costituito, dal marzo 2022, dall'Assegno unico e universale (AUU) per i figli a carico che, pur contabilmente ascritto nel conto della previdenza, può ricondursi all'ambito assistenziale. Il beneficio rinforza e stabilizza la componente di spesa associata al sostegno della genitorialità e all'incentivazione della natalità e allarga la platea dei destinatari, contribuendo ad attenuare la connotazione acquisita nel tempo, eccessivamente frammentata e categoriale.

67. Un ruolo importante, nella spesa territoriale per l'assistenza, è quello svolto dai Comuni. Uno degli aspetti di maggior rilievo che emerge dalla lettura dei più recenti dati ISTAT-MEF-RGS esaminati nel capitolo e disponibili per il biennio 2019-2020, è relativo alla spesa per “povertà, disagio, adulti e persone senza dimora” che passa dal 7,4 al 12,2 per cento della spesa complessiva. Nel 2020 sono circa 500 mila le persone prese in carico dai servizi sociali per problemi di povertà e di esclusione sociale. La voce di spesa che ha fatto registrare l'aumento più consistente è quella dei “buoni spesa o buoni pasto” che includono i buoni spesa alimentari per l'emergenza da Covid-19.

68. La spesa del Reddito di cittadinanza (RdC) è stata di 8,3 miliardi tanto nel 2021 che nel 2022. Per il 2023, la spesa autorizzata è stata fissata in 7,8 miliardi. I beneficiari della misura (inclusi i percettori della Pensione di cittadinanza) risultano pari, al 31 dicembre 2022, a 1.168.722 nuclei familiari, con una riduzione del 15 per cento rispetto al dicembre 2021. Si segnala l'addensamento

dei beneficiari nelle Regioni del Sud e nelle Isole, con un aumento dal 61 per cento del 2021 al 65 per cento del 2022. A gennaio 2023, i nuclei familiari con domanda “accolta”, ovvero con beneficio economico RdC in erogazione, risultavano pari a 1.145.899. Di questi, sono 166.667 i nuclei familiari con presa in carico presso i servizi sociali comunali avviata, mentre 70.968 hanno firmato il Patto per l’inclusione sociale. Il processo di definizione e progettazione degli interventi di inclusione sociale personalizzati per ogni famiglia è risultato lungo e complesso, e appare lontano dalla sua conclusione, in particolare nelle Regioni ad alta densità di beneficiari che sono peraltro quelle che presentano una particolare carenza di assistenti sociali.

69. I dati più aggiornati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mostrano le persistenti difficoltà nella presa in carico dei percettori di RdC, sia nel percorso per l’inclusione sociale che in quello per l’inclusione lavorativa, mentre è in atto il percorso di potenziamento dei servizi sociali, avviato nel 2021, con evidenti disparità territoriali in termini di operatori in servizio. Dai dati esposti nel rapporto di monitoraggio dell’ANPAL, emerge che gli individui tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro (PPL) sono circa 725 mila, fortemente concentrati (76 per cento) nelle Regioni del Sud e nelle Isole. Ferma restando la necessità di un rapido completamento del Piano di potenziamento dei Centri per l’impiego, l’iniezione di risorse associata al Programma GOL del PNRR e la sua connotazione orientata al risultato nel raggiungimento degli obiettivi europei, possono contribuire a superare la problematicità del reinserimento lavorativo per una forte quota di beneficiari, bisognosi di impegnativi percorsi di riqualificazione professionale o di inclusione.

70. Con l’abrogazione, a partire dal 2024, del Reddito di cittadinanza, disposta dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) è stata introdotta una disciplina transitoria che individua obblighi particolarmente stringenti per la permanenza nella misura, a partire dall’erogazione di un massimo di sette mensilità di RdC, per tutte le famiglie che non presentino caratteristiche di vulnerabilità (presenza di componenti con disabilità, o minorenni o con almeno 60 anni di età). Le famiglie così selezionate costituirebbero, secondo quanto stimato nella Relazione tecnica della legge di bilancio 2023, una quota minoritaria dei nuclei familiari percettori di RdC (40 per cento del totale). La decadenza dal beneficio è determinata dalla mancata frequenza per un semestre a corsi di formazione/riqualificazione (per i soggetti tenuti al Patto per l’inclusione sociale o al Patto per il lavoro), per il mancato adempimento dell’obbligo di istruzione (per i soggetti tra 18 e 29 anni) e in caso di mancata accettazione della prima offerta congrua di lavoro.

71. La disciplina transitoria definita per l’RdC nella legge di bilancio 2023 indica le direttrici entro cui si muovono i nuovi interventi volti, da un lato, alla lotta alla povertà e all’inclusione sociale e dall’altro, all’indirizzamento al lavoro, introdotti dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48, rispettivamente l’Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro. La differenziazione delle misure, in termini di platea di beneficiari e di finalità degli interventi attivati, appare una scelta condivisibile e già auspicata da questa Corte, anche in occasione dell’audizione sul d.l. n. 4 del 2019 e, successivamente, nei Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica 2019 e 2020.

72. Ad un primo esame, l’insieme degli interventi e delle condizionalità delle due nuove misure introdotte riflettono la finalità di individuare ed estrarre la effettiva capacità lavorativa esprimibile dai componenti dei nuclei familiari in difficoltà. Ai beneficiari dell’Assegno di inclusione attivabili al lavoro e ai destinatari del Supporto per la formazione e il lavoro vengono offerti, infatti, servizi di formazione e di supporto alla ricerca di opportunità lavorative, laddove il beneficio economico, soprattutto per i secondi, appare molto ridotto. Ciò implica che sia i potenziali beneficiari delle due misure sia la stessa offerta pubblica di politiche sociali siano in grado di uscire da una prospettiva meramente assistenziale, a favore di un’offerta di politiche attive e di incentivi. Questo impone indubbiamente la messa in campo di maggiori competenze e

di un effettivo coordinamento dei soggetti pubblici e degli operatori privati coinvolti. In tal senso, svolgeranno un ruolo cruciale tutti i servizi coinvolti, dalla fase di analisi multidimensionale dei bisogni dei nuclei familiari richiedenti alle tappe di accompagnamento nel percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. L'efficacia delle misure, in ogni caso, potrà essere conseguita se l'obiettivo di un miglioramento delle capacità dei beneficiari, attraverso percorsi di istruzione e formazione, sarà coniugato con l'efficienza delle politiche attive nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, superando il funzionamento disomogeneo, a livello territoriale, dei Centri per l'impiego. È necessario, infine, vigilare affinché i percorsi siano effettivamente attuati dai beneficiari, non solo per verificare il rispetto delle condizionalità connesse all'erogazione dei benefici economici, ma soprattutto per valutare i risultati delle politiche in termini di riduzione della povertà e di miglioramento delle condizioni dei beneficiari e dei loro nuclei familiari.

73. Le situazioni emergenziali (pandemia, aumento dei costi energetici, riflessi della guerra in Ucraina) ma anche i flussi migratori legati a fattori globali difficilmente controllabili (guerre, regimi, diseguaglianze, cambiamenti climatici), stanno avendo effetti di lungo periodo in termini di aumento della povertà, del disagio sociale, della difficoltà di inclusione che rischiano di diventare strutturali se non affrontati tempestivamente con strumenti efficaci e confacenti alla dimensione e alla crescita dei fenomeni. Ciò richiederà non solo una ridefinizione delle politiche assistenziali, ma anche un rafforzamento delle capacità istituzionali e il superamento di una normativa a volte lacunosa e frammentata sia a livello locale che regionale.

LA SPESA SANITARIA

74. La contabilità nazionale ha di recente dato conto di un sistema sanitario che conferma, anche nel 2022, una spesa in riduzione in termini di prodotto e che assume, nelle previsioni del Governo nel DEF 2023, un profilo in continua flessione anche nel prossimo triennio. Una “normalizzazione” in attesa che i fenomeni demografici portino a nuovi incrementi. Si tratta di un quadro che trova nei conti regionali (diversi per natura, ma essi stessi fonte della contabilità pubblica) ulteriori elementi, che consentono di chiarire il percorso e valutarne le implicazioni anche guardando oltre i soli dati contabili.

75. Il risultato di esercizio, misurato quale differenza tra le entrate previste dallo Stato per la copertura dei LEA e le spese sostenute per l'assistenza sanitaria, si presenta in netto peggioramento. Le perdite crescono, passando dai 1.025 milioni di disavanzo del 2021 a poco meno di 1.470 milioni (erano 800 milioni nel 2020). Sulla lettura dei risultati dell'anno incide, poi, la considerazione nelle entrate dei ripiani dei disavanzi a carico delle aziende produttrici di dispositivi medici relative al quadriennio 2015-2018: l'importo considerato nel bilancio 2022 (riferito ad un arco di cinque anni) è ben superiore a quello ipotizzabile per un singolo esercizio; la sua “sterilizzazione” porterebbe a un ulteriore peggioramento del risultato complessivo. Il fenomeno è diffuso in tutte le aree del Paese, ma tocca in misura maggiore le regioni a statuto ordinario del Centro Nord. Presenta un risultato positivo la Lombardia, nonostante il forte calo subito nell'anno dalla voce relativa alla mobilità sanitaria netta, come effetto “ritardato” del blocco dell'assistenza nel 2020. Seppur a tassi più contenuti dello scorso biennio, la spesa sanitaria continua a crescere più delle entrate, ponendo le Amministrazioni di fronte alla necessità, come è avvenuto anche quest'anno, di “dirottare” al finanziamento del settore risorse aggiuntive per garantire l'equilibrio dei conti.

76. Nel 2022, la spesa sanitaria pro-capite al netto della mobilità (in altri termini, la spesa riferita alla popolazione residente nella regione) è stata pari a 2.241 euro, con un tasso di crescita rispetto al 2021 del 2,2 per cento. Dal 2019 ad oggi, le regioni non in Piano hanno registrato un incremento del costo pro capite del 13,1 per cento (il 10,2 le altre). Sono le regioni del Nord a presentare le variazioni più significative sia nell'anno che nel periodo, con quelle a statuto speciale che

aumentano la spesa in misura maggiore, rispettivamente del 3,6 e del 14,4 per cento. Guardando alla spesa sanitaria pro-capite, si accentua la variabilità interregionale, mettendo in luce non tanto le differenze nei bisogni delle popolazioni, quanto piuttosto le diverse capacità di reazione legate alle caratteristiche dei modelli di produzione dell'assistenza a livello regionale.

77. Il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza relativi all'esercizio 2021, pur evidenziando un miglioramento generale dopo la battuta di arresto dell'anno precedente, con 14 regioni che raggiungono la sufficienza in ciascun livello di assistenza (rispetto alle 11 del 2020 ma alle 15 del 2019) indica il permanere di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano a rilevarsi valori estremamente contenuti, ad esempio, per gli screening oncologici effettuati nelle regioni in Piano, e solo parziale nel 2022 è stato il recupero delle prestazioni non effettuate durante la pandemia; il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata (ADI) resta contenuto, soprattutto nel caso dell'indicatore per intensità di cura CIA 1, che si colloca in ben 8 regioni al di sotto della soglia minima del 2,6 per cento.

78. In miglioramento gli indicatori relativi all'area ospedaliera in termini di appropriatezza e di sicurezza e qualità delle cure, resta tuttavia eccessivo in tutto il Paese (ma soprattutto al Sud) il ricorso ai parti cesarei nelle strutture con un limitato numero di parti l'anno; come pure non è stata raggiunta nella maggior parte delle regioni meridionali l'obiettivo di interventi tempestivi per alcune patologie, quali la rottura del femore nei pazienti anziani, in cui gli esiti dell'operazione dipendono in modo cruciale dalla brevità dei tempi intercorrenti dal ricovero.

79. Continuano a segnalare situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse ospedaliere e, al contempo, una inadeguatezza della rete territoriale, gli indicatori legati agli accessi ai Pronto soccorso che, diminuiti durante la pandemia, sono aumentati nuovamente nel 2021, evidenziando come in numerose realtà territoriali gli ospedali siano il principale (e a volte l'unico) punto di riferimento per l'assistenza. Difficoltà che trovano riscontro sia nel ritardo con cui è stato possibile recuperare le liste d'attesa dei ricoveri e della specialistica ambulatoriale accumulate durante la pandemia, sia nelle problematiche relative al personale soprattutto ospedaliero.

80. Nonostante la proroga di alcune misure adottate durante l'emergenza e la possibilità di stabilizzare gli operatori sanitari, nel 2022 si sono rese sempre più evidenti le carenze di organico, specie in alcune strutture. In particolare, sono venute ad aggravarsi criticità nel funzionamento dei servizi di emergenza e urgenza, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. medici a gettone, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali necessarie a garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza.

81. In conclusione, le difficoltà che ancora caratterizzano il sistema, provato dalla crisi sanitaria, confermano la validità delle analisi su quali temi intervenire per migliorare l'assistenza, trovando un nuovo equilibrio tra ospedale e presidi territoriali, ma richiedono anche una risposta adeguata alle esigenze del personale sanitario. Un percorso che richiede una riflessione attenta sul rilievo del settore nel quadro della programmazione nazionale.

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI

82. Nell'ultima delle quattro sezioni del Rapporto, l'attenzione viene spostata sull'andamento della spesa in conto capitale, alle cui prospettive è strettamente correlato, per i suoi riflessi sulla crescita, l'effettiva possibilità di un risanamento duraturo e sostenibile dei conti pubblici. L'esame considera, prima, l'andamento della spesa per investimenti fissi lordi, soprattutto quella realizzata da un lato, dagli Enti territoriali in generale e dai Comuni in particolare e dall'altro in campo sanitario, e torna poi sui profili attuativi del PNRR già oggetto, nel marzo scorso, della Relazione semestrale resa dalla Corte ai sensi dell'art. 7, comma 7 del d.l. 77/2021.

83. Quanto agli investimenti pubblici locali l'analisi offerta nel Rapporto, pur se di carattere prevalentemente congiunturale, si pone, collateralmente, tre quesiti: 1) in che misura vi siano segnali di vivacità in alcune voci di spesa più connessi alle attività del PNRR; 2) se l'attività di investimento si sia rinvigorita, almeno in termini relativi, nei Comuni appartenenti ai distretti industriali; 3) in che misura si stia assistendo e si sia assistito negli ultimi anni ad un recupero, anche relativo, della spesa per investimenti, inteso come crescita della loro dimensione in rapporto alla spesa corrente. Nel capitolo si utilizzano i dati del Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), per fornire, con le dovute cautele derivanti dalla natura di tali dati - finanziaria piuttosto che economica - uno spaccato del ruolo che gli Enti territoriali stanno avendo nel processo di ripresa dell'accumulazione di capitale. Il quadro che se ne ricava, con riguardo al 2022 e ai primi mesi del 2023, presenta luci ed ombre e non è privo di insegnamenti per gli orientamenti di programmazione e di policy.

84. Per il 2022, il DEF dell'aprile dell'anno scorso aveva messo in conto un forte incremento degli investimenti fissi lordi delle AA.PP. (+14,3 per cento annuo); le Amministrazioni locali avrebbero dovuto contribuirvi molto significativamente (+20 per cento). In realtà, col passare del tempo, è risultato evidente un andamento molto meno dinamico (peraltro ben colto, tempo per tempo, dagli stessi dati SIOPE). Secondo i consuntivi resi di recente dall'ISTAT anche per sottosettori delle AA.PP., le Amministrazioni locali hanno aumentato gli IFL del 3,8 per cento a sintesi di un calo dell'8,4 per cento degli enti sanitari locali e di incrementi in taluni casi modesti e in altri buoni (+9,5 per cento il dato delle Regioni per la parte diversa dalla sanità); in tale contesto i Comuni hanno contribuito a mitigare la caduta complessiva mettendo a segno una crescita pari in media, sempre nelle rilevazioni SIOPE, del 4,1 per cento, in lieve accelerazione nel corso dell'anno ma in significativo rallentamento rispetto al 2021 (+13 per cento). Dall'analisi disaggregata dei dati SIOPE dei Comuni emerge una certa dinamicità degli investimenti dei comuni di piccola dimensione e una sostanziale difficoltà dei comuni più grandi e degli enti capoluoghi di regione. Si evidenzia anche una marcata differenziazione geografica rispetto al dato medio nazionale, con tassi di crescita che arrivano al 7,6 per cento negli enti del Nord ovest e, viceversa, sono vicini allo zero nei comuni del Centro e delle Isole, denotando una sostanziale stagnazione.

85. Un'analisi più dettagliata mostra che questa variabilità tra tassi di crescita tendenziali è ancora più accentuata a livello regionale e che esiste una relazione inversa sufficientemente stabile tra fascia dimensionale e tasso di variazione annua: quest'ultimo, più alto per i comuni piccoli e piccolissimi, diventa negativo già al di sopra della soglia dei 60mila abitanti. Tassi di incremento ancora più sostenuti (+24 per cento in media) si rilevano per i micro-comuni (al di sotto di 800 abitanti). Vi è da chiedersi, se in tali realtà, l'aumento dell'accumulazione di capitale stia avvenendo a scapito della qualità dei servizi erogati in altri campi. Nel caso dei comuni, circa il 95 per cento della spesa per investimenti fissi lordi riguarda beni materiali, aggregato il cui andamento finisce dunque per contrassegnare la dinamica della spesa complessiva. Nell'ambito delle principali 10 voci per incidenza quantitativa sugli investimenti fissi lordi totali, spiccano per rilievo le infrastrutture stradali, i fabbricati scolastici, ecc. Nel 2022 si sono evidenziati andamenti contrastanti: particolarmente positive nel caso delle opere per la sistemazione del suolo (+24 per cento) o per le infrastrutture idrauliche e invece di segno recessivo per i fabbricati ad uso scolastico (-4,6 per cento). In attesa di poter monitorare i progetti all'interno degli investimenti del PNRR (in prospettiva tramite SIOPE+), vi sono alcune voci di spesa che, pur se di limitato ammontare rispetto ad altre rivestono interesse ai fini degli sviluppi del PNRR. È il caso, per esempio, della voce di spesa per incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti: nel 2022 essa ha registrato un andamento particolarmente vivace (+29 per cento) anche segnaletico, probabilmente, delle forti necessità di competenze tecniche di cui le amministrazioni comunali sembrano oggi soffrire. Le componenti di spesa particolarmente importanti, almeno in potenza, per il rafforzamento della produttività totale dei fattori (approssimati da un limitato

numero di voci tra circa 100 complessive che richiederà successivi affinamenti), stanno registrando andamenti in lieve crescita.

86. Nell'ambito delle analisi condotte nel capitolo ci si è chiesti, in un contesto economico come quello italiano, fortemente segnato dalla presenza dei distretti industriali, quale ruolo rivestano le politiche di investimento pubblico nei Comuni che appartengono ai 141 distretti attualmente censiti dall'ISTAT. L'utilizzo di dati per singolo ente ha consentito di identificare come nel 2022, nell'insieme di tali Comuni, la spesa per investimenti fissi lordi sia cresciuta di circa il doppio rispetto alla media nazionale (8 contro 4 per cento). L'aggregazione dei distretti per comparto di attività ha messo inoltre in risalto sensibili differenze di dinamica con una flessione piuttosto marcata, in particolare, nel settore della gioielleria ed oreficeria e più vivace nel comparto metallurgico e in quello delle pelli, cuoio e calzature. Non è possibile, allo stato, valutare se la qualità degli investimenti in questi Comuni si caratterizzi come trainante degli investimenti privati, fornendo al territorio quelle infrastrutture che sono favorevoli alla crescita, e in che misura il concetto stesso di distretto industriale si traduca in un coordinamento e complementarietà degli investimenti tra comuni appartenenti allo stesso distretto.

87. Nonostante le difficoltà emerse nel corso del 2022, soprattutto in relazione alle aspettative che si avevano in fase programmatoria, i dati del primo trimestre 2023 mostrano una vivace ripresa dei pagamenti per investimenti fissi lordi che coinvolge ampi comparti degli Enti territoriali. Nel caso dei Comuni, la crescita rispetto al primo trimestre del 2022 è del 20 per cento, in media. La ripartenza si riscontra significativa anche negli enti di maggiori dimensioni (intorno al +40 per cento per quelli al di sopra dei 250 mila abitanti) e piuttosto diffusa a livello territoriale con un quasi +50 per cento, sempre su base tendenziale, nei Comuni del Centro.

L'analisi della qualità della spesa locale come approssimata dalla quota di investimenti sulla spesa corrente ha evidenziato come tale rapporto sia in generalizzata crescita su tutto il territorio e come si registri un tendenziale processo di convergenza tra aree. L'aumento è stato infatti interpretato in senso positivo: quando la spesa per investimenti cresce più che proporzionalmente rispetto alla crescita della spesa corrente, maggiori risorse sono impiegate per interventi potenzialmente diretti ad accrescere la quantità e la qualità dei servizi offerti alla cittadinanza o, ma non necessariamente in alternativa, che possono sussistere processi di efficientamento della spesa corrente.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

88. L'adeguatezza del patrimonio immobiliare e tecnologico delle aziende sanitarie e, quindi, le scelte di investimento a questo funzionali, rappresentano aspetti cruciali sia per le implicazioni operative relative alla capacità di fornire servizi adeguati sia per l'impatto economico dei costi connessi alla gestione. Una programmazione efficiente degli interventi per migliorare l'assistenza è richiesta da diverse esigenze: ridurre i costi di manutenzione; rispondere adeguatamente alla spinta delle politiche ambientali ed energetiche; calibrare gli interventi sulle necessità di potenziamento dell'assistenza territoriale; superare criticità connesse alla vetustà del patrimonio; economizzare sui costi sopportati per gli affitti dei locali utilizzati; mettere in sicurezza le strutture dai rischi sismici.

89. La disponibilità delle risorse del PNRR - orientate in prevalenza a un potenziamento dell'assistenza territoriale, quella che si è rivelata più fragile di fronte alla crisi pandemica - non deve far dimenticare l'urgenza di intervenire per rimuovere i limiti che hanno finora impedito un efficace utilizzo dei fondi previsti per gli investimenti "ordinari" nel campo della sanità. L'occasione del Piano va colta, oltre che per le realizzazioni effettive, anche perché offre alle amministrazioni la possibilità di recuperare una capacità progettuale che è stata, in molte realtà, persa negli anni del risanamento finanziario. Solo così sarà possibile riassorbire i ritardi che si sono registrati fino ad ora nella gestione degli accordi di programma e che si traducono non solo nel mancato utilizzo dei fondi, ma anche in tempi di progettazione e di realizzazione troppo

lunghi. Buona progettazione, chiari obiettivi e necessità di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche devono andare di pari passo con una semplificazione delle procedure, che consenta di utilizzare al meglio le disponibilità specifiche, riducendo la necessità di ricorrere a finanziamenti correnti per mantenere in funzionamento le strutture. Anche in relazione alle necessità che si dovranno affrontare per l'invecchiamento della popolazione, non si può assecondare, senza rischi per la tenuta del sistema, che un quarto degli investimenti annualmente necessari sia finanziato attingendo a risorse correnti.

90. Per gli investimenti in macchinari, infrastrutture di dimensione contenuta, gli enti del SSN si devono poter avvalere di meccanismi più semplici nell'accesso ai finanziamenti e conseguenti semplificazioni delle procedure. Ma questo deve essere accompagnato da una revisione del sistema delle revoche di fondi, che sanzioni l'assenza di una adeguata programmazione e la cattiva progettazione, cause, troppo spesso, di una dilatazione dei tempi di impiego delle risorse. Maggiore rigore deve poi assistere le attività di monitoraggio in fase di realizzazione, per consentire di superare le lacune oggi esistenti anche su questo fronte e che incidono esse stesse sul raggiungimento degli obiettivi.

91. Un quadro informativo indispensabile per fare in modo che, in una fase di forte accelerazione degli investimenti, quale quella che ci apprestiamo ad affrontare (ai 2 miliardi annuali si dovrebbe aggiungere nei prossimi 3 anni un importo più che doppio per l'attuazione del Piano) possa dare un contributo effettivo un tavolo tecnico interistituzionale, come quello istituito lo scorso giugno, o una unità di missione ulteriore che assista gli enti nella realizzazione dei programmi e possa garantire uno stretto coordinamento tra i diversi strumenti a disposizione.

L'AVANZAMENTO DEL PNRR

92. Nell'attuale quadro congiunturale, sempre più centrale risulta il percorso di tempestiva e piena realizzazione del ventaglio di riforme e investimenti del PNRR, in grado di generare l'impulso economico necessario per assicurare il mantenimento del Paese lungo un percorso di stabilità e crescita. A seguito di progressive revisioni della programmazione finanziaria, con parziale traslazione temporale in avanti delle risorse, a fine 2022 la spesa sostenuta ammontava, in base ai dati ReGiS, a circa 24,5 miliardi. Tenendo in considerazione anche il progresso dei primi mesi del 2023, l'avanzamento complessivo sale di ulteriori 1,2 miliardi, a 25,7 miliardi, sulla scia dell'elevata domanda registrata nelle misure dell'Ecobonus-Sismabonus (8,7 miliardi) e dei crediti d'imposta Transizione 4.0 (6,4 miliardi). Rispetto al plafond totale del Piano (191,5 miliardi), la spesa sostenuta ad inizio 2023 segna un tasso di avanzamento complessivo del 13,4 per cento, sintesi di situazioni molto eterogenee nelle varie missioni e componenti. Le prime tre missioni (digitalizzazione, transizione energetica e infrastrutture), peraltro caratterizzate da dimensioni finanziarie maggiori, evidenziano progressi finanziari più ampi, tutti superiori al 16 per cento. Diversamente, le missioni 4 e 5 (legate all'istruzione e all'inclusione) presentano tassi di avanzamento vicini al 5 per cento, mentre la missione 6 in tema di salute non raggiunge la soglia dell'1 per cento. Al netto delle misure strutturate come crediti d'imposta, operanti in via sostanzialmente automatica in base alla domanda dei beneficiari privati, senza richiedere particolari adempimenti in capo alle amministrazioni responsabili, la spesa sostenuta ad inizio 2023 si attesta a 10,5 miliardi, con un tasso di realizzazione finanziaria al 6,4 per cento.

93. Sebbene i gradi di progresso menzionati, anche nella loro disarticolazione per missione, non siano necessariamente emblematici di eventuali ritardi di alcune missioni rispetto ad altre, riflettendo piuttosto la diversa distribuzione temporale nella programmazione delle risorse all'interno dell'arco di vita del Piano, essi mettono comunque in luce l'importante sforzo finanziario richiesto nei prossimi anni a tutti gli attori pubblici coinvolti nella realizzazione delle iniziative. Su tale aspetto incideranno anche le scelte di revisione delle iniziative (ancora in corso di definizione nell'interlocuzione con le istituzioni europee), alla luce del mutato contesto di

riferimento e di eventuali criticità emerse nella prima fase attuativa, nonché di integrazione del Piano con il capitolo REPowerEU; quest'ultimo potrà garantire risorse aggiuntive, anche a titolo di sovvenzione, alle quali, tuttavia, si accompagnerà un allargamento dei progetti e la fissazione di obiettivi più ambiziosi, soprattutto in campo energetico, da realizzare comunque entro il 2026.

94. Il percorso di implementazione del Piano potrà comunque beneficiare delle misure adottate dal Governo con il d.l. n. 13/2023 che, anche in linea con le indicazioni della Corte dei conti, è prontamente intervenuto per riorganizzare e rafforzare le strutture centrali di coordinamento, anche sotto il profilo della dotazione di personale stabile, nonché ha adottato misure di semplificazione, vertenti sia sulla gestione finanziaria delle risorse del Piano, sia sulle procedure amministrative strumentali alla realizzazione degli investimenti. Nella direzione di agevolare il progresso degli investimenti vanno lette positivamente anche le misure volte a rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali, ai quali è affidato un ruolo centrale nella fase di realizzazione, come messo in luce dalla Corte dei conti, nell'ultima relazione semestrale sullo stato di attuazione del Piano.

PARTE PRIMA

ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI: UN QUADRO RESILIENTE IN ATTESA DI PROVE DIFFICILI

Dopo la severa recessione conosciuta a seguito della pandemia, nell'ultimo biennio l'economia italiana ha dimostrato ottime capacità di ripresa e resistenza. Gli indicatori economici disponibili per i primi mesi dell'anno evidenziano un maggiore dinamismo delle attività produttive rispetto alla media dell'area dell'euro. Il quadro di finanza pubblica, pur continuando ad offrire impulsi espansivi volti a mitigare gli effetti dello shock inflazionistico che sta mettendo a dura prova i bilanci di famiglie e imprese, si muove su un percorso di moderato riequilibrio. Tuttavia, tanto gli sviluppi dell'economia reale quanto quelli delle politiche di bilancio costituiscono solo una base promettente per affrontare, nei prossimi anni, la difficile sfida del rientro dal debito nel quadro delle nuove regole europee.

L'AMBIENTE ECONOMICO

Contesto internazionale

1. Il quadro internazionale mostra una significativa decelerazione del processo di recupero che aveva caratterizzato le principali economie. Essa si accompagna al proseguimento della fase di riduzione dei prezzi dei beni energetici e dell'inflazione di fondo, ma con ritmi più contenuti di quelli ipotizzati. Inoltre, le politiche monetarie di contrasto all'inflazione hanno portato a un deciso rialzo dei tassi di interesse.

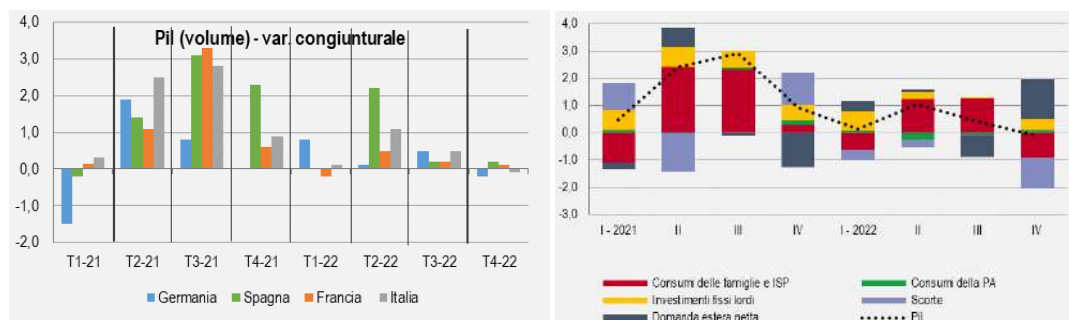
Seppure in riduzione nel corso dell'anno, nel 2022, secondo le stime del Fondo monetario internazionale, il commercio internazionale in beni e servizi ha mostrato una decisa decelerazione rispetto all'anno precedente, mantenendo comunque una discreta vivacità (+5,1 per cento). L'area dell'euro ha evidenziato un progresso in termini di Pil più accentuato di quello degli Stati Uniti e della Cina (rispettivamente +3,5 per cento, +2,1 per cento e +3,0 per cento). In questo contesto l'economia italiana ha manifestato una prolungata fase di recupero avviatasi stabilmente a partire dal primo trimestre del 2021 che si è interrotta temporaneamente nell'ultimo trimestre dello scorso anno. Nel corso del 2022 le attività hanno superato in quasi tutti i comparti i livelli precedenti la crisi legata alla diffusione del Covid-19. Nel confronto con i valori del 2019, il Pil italiano in volume è risultato in crescita dell'1 per cento, un valore analogo a quello segnato in Francia e superiore a quanto registrato da Germania (+0,6 per cento) e Spagna (-1,3 per cento, Grafico 1, pannello di sinistra). Nel biennio considerato, all'interno di un profilo comune di ripresa, il percorso dell'economia italiana ha evidenziato una particolare vivacità assumendo intensità mediatamente superiori a quelle dei principali paesi.

Nel 2022 in Italia la crescita del Pil (+3,7 per cento) è stata ancora sostenuta dalla domanda interna (4,6 punti percentuali) mentre la componente estera netta e le scorte hanno fornito un contributo negativo (rispettivamente -0,5 e -0,4 p.p.). I consumi delle famiglie residenti e delle Istituzioni non profit hanno costituito il principale contributo alla crescita (+2,7 p.p.) mentre gli investimenti hanno fornito un impulso (+1,9 p.p.) in decelerazione rispetto all'anno precedente.

Dal lato dell'offerta, l'aumento del valore aggiunto è risultato diffuso tra i settori mantenendo una intensità elevata nelle costruzioni (+10,2 per cento la variazione rispetto al 2021) e nei servizi (+4,8 per cento), trainati dai servizi di alloggio e ristorazione, mentre la manifattura ha segnato solo un marginale miglioramento (+0,3 per cento).

GRAFICO 1

PIL (VOLUMI) - CONTRIBUTI ALLA CRESCITA



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, ISTAT

Nel complesso il quadro economico risulta sensibilmente migliore di quello prospettato nel DEF 2022, che prefigurava una crescita del 3,1 per cento del Pil (Tavola 1), e vicino a quello proposto nella NaDEF, che fissava la crescita al 3,8 per cento. Rispetto alla NaDEF emerge una parziale ricomposizione degli aggregati macroeconomici a favore di un aumento più sostenuto della spesa delle famiglie e degli investimenti e una decisa riduzione della spesa delle amministrazioni pubbliche.

TAVOLA 1

CONTESTO ECONOMICO: VARIABILI DI MAGGIOR RILIEVO PER I CONTI PUBBLICI

(variazioni % annue e miliardi di euro)

	DEF 2021		DEF 2022		ISTAT/DEF 2023		Differenze	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
	a	b	c	d	e	f	e - a	f - b
Crescita reale del Pil	4,5	4,8	6,6	3,1	7,0	3,7	2,5	-1,1
Tasso di inflazione al consumo (IPCA)	-0,1	1	1,9	5,8	1,9	8,7	2,0	7,7
Variazione deflatore del Pil	1,1	1,3	0,5	3,0	0,6	3,0	-0,5	1,7
Crescita nominale del Pil	5,6	6,2	7,2	6,3	7,6	6,8	2,0	0,6
Valore del Pil nominale (mld euro)	1743,8	1851,6	1775,4	1887,0	1787,7	1909,2	43,9	57,6
Crescita nominale dei consumi delle famiglie	5,1	6,5	6,9	8,8	6,3	12,4	1,2	5,9
Valore nominale dei consumi delle famiglie (mld euro)	1005,9	1071,2	1096,2	1192,7	1016,4	1142,2	10,5	71,0
Contributo delle esportazioni <i>nette</i> alla crescita	-0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,2	-0,5	0,3	-0,4
Contributo della domanda interna alla crescita	4,5	4,8	6,3	3,5	6,4	4,6	1,9	-0,2
Contributo delle scorte alla crescita	0,1	0,1	0,3	-0,2	0,4	-0,4	0,3	-0,5
Crescita nominale dei Redditi da lavoro dipendente	5,2	6	7,7	5,6	7,6	7,0	2,4	1,0
Valore nominale dei Redditi da lavoro dipendente (mld euro)	705,4	747,7	780,4	824,1	731,2	782,7	25,8	35,0
Crescita occupazione (unità di lavoro)	4,9	4,7	7,6	2,6	7,6	3,5	2,7	-1,2
Crescita dell'occupazione (Forze lavoro)	-1,0	3,2	0,8	1,9	0,8	2,4	1,8	-0,8
Crescita ore lavorate			8,0	2,7	8,1	3,9	8,1	3,9
Tasso di disoccupazione	9,6	9,2	9,5	8,6	9,5	8,1	-0,1	-1,1
Tasso di interesse a breve termine (*)	-0,40	-0,1	...	-0,4	...	0,7	...	0,8
Tasso di interesse a lungo termine	0,70	1,1	0,8	1,8	0,8	3,0	0,1	1,9

(*) DPB per il 2023 nel caso della colonna f

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Ministero dell'economia e delle finanze

Composizione della crescita: domanda interna ed estera

2. Nel corso del 2022 l'economia italiana ha mostrato un deciso miglioramento sostenuto dai risultati raggiunti nel secondo e nel terzo trimestre (rispettivamente +1,0 e +0,4 per cento la variazione del Pil rispetto al trimestre precedente).

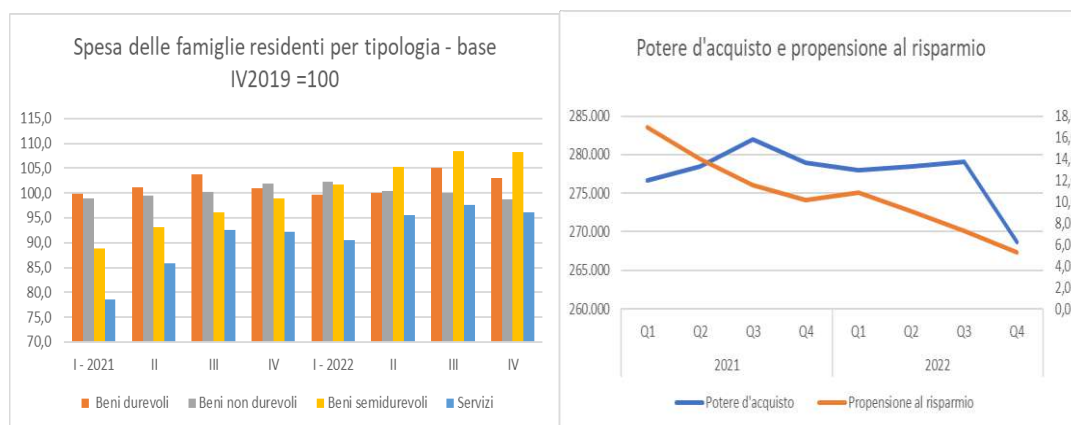
La temporanea flessione dell'attività economica avvenuta nel quarto trimestre ha riflesso il contributo negativo dei consumi delle famiglie (-0,9 punti percentuali) e delle scorte (-1,1 p.p.) mentre domanda estera netta e investimenti hanno fornito un contributo positivo (+1,4 e +0,4 p.p., Grafico 1, pannello di destra).

Domanda interna

Consumi

3. Nel corso del 2022 la favorevole evoluzione dell'economia italiana è stata sostenuta prevalentemente dalla spesa delle famiglie residenti che ha evidenziato una particolare dinamicità nei trimestri centrali, assicurando un deciso contributo alla crescita (rispettivamente +1,2 e +1,3 punti percentuali). La ripresa dei consumi ha coinvolto tutte le categorie di spesa ma con intensità e tempistiche differenti. Nel corso del 2022 i livelli dei consumi hanno superato quelli pre-crisi ad eccezione che nei servizi (Grafico 2, pannello di sinistra) con intensità marcate per le spese in beni semidurevoli, che comprendono i capi di abbigliamento, le calzature e i libri e i beni durevoli che includono le autovetture, gli articoli di arredamento e gli elettrodomestici. La spesa in servizi ha mostrato un significativo aumento nei trimestri centrali dell'anno passato. Nel quarto trimestre la riduzione dei consumi in volume, che ha interessato tutte le componenti di spesa, è stata accompagnata da una decisa contrazione del potere di acquisto delle famiglie consumatrici (-3,7 per cento) e da una ulteriore riduzione (2 punti percentuali rispetto al trimestre precedente) della propensione al risparmio delle famiglie consumatrici che si è attestata al 5,3 per cento (Grafico 2, pannello di destra).

GRAFICO 2



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Il 2022 è stato caratterizzato da una invarianza della spesa delle amministrazioni pubbliche rispetto all'anno precedente mentre si è manifestato un deciso aumento delle spese in Italia delle famiglie non residenti sostenute dalla ripresa dei flussi turistici.

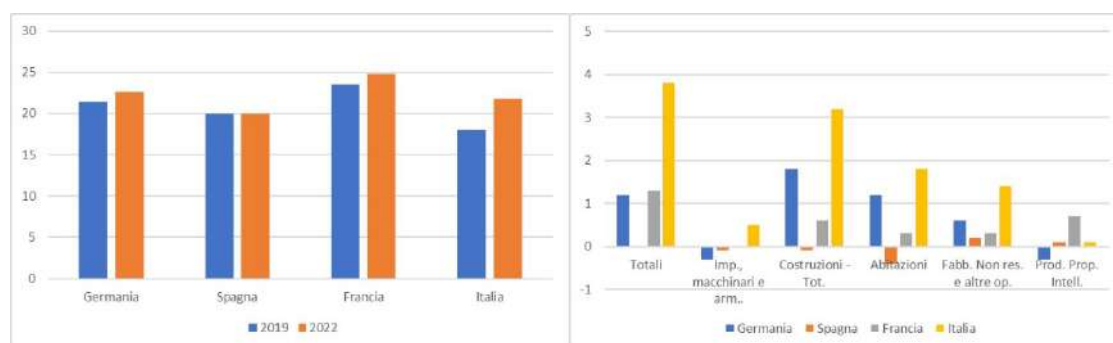
Investimenti

4. Nel biennio 2021-2022 l'economia italiana è stata caratterizzata da un deciso recupero degli investimenti. Nel 2022 la loro quota sul Pil si è attestata al 21,8 per cento, 3,8 punti in più rispetto al 2019 (pannello di sinistra). Nello stesso periodo, gli investimenti totali sono cresciuti con una intensità più contenuta in Francia e Germania (rispettivamente +1,3 e +1,2 punti). In Italia, la quota di investimenti sul Pil raggiunta è ora superiore a quella della Spagna (20 per cento), mentre resta inferiore a quelli di Francia e Germania (rispettivamente 24,8 per cento e 22,6 per cento).

GRAFICO 3

QUOTE DI INVESTIMENTO SUL PIL – ANNI 2019 E 2022

QUOTE DI INVESTIMENTI SUL PIL PER TIPO DI ATTIVITÀ – VAR. 2019-2022 PUNTI PERCENTUALI

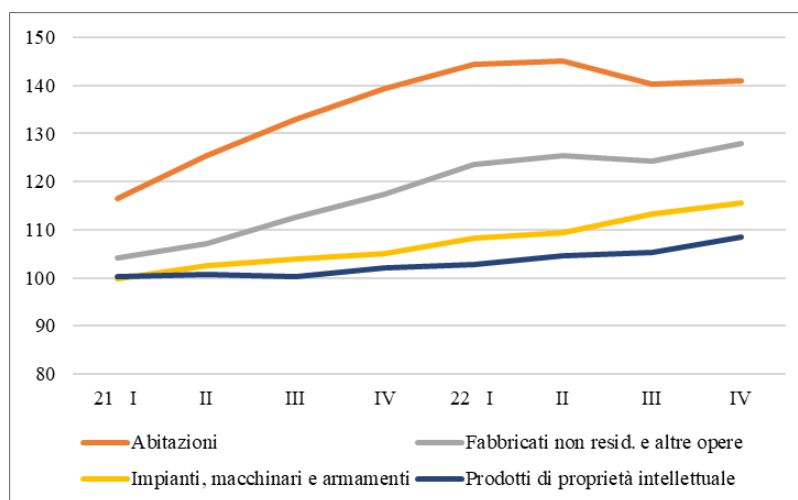


Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Particolarmente sostenuta, in Italia, la crescita degli investimenti in costruzioni (+3,2 punti percentuali a fronte degli 1,8 p.p. della Germania), e di quelli in impianti, macchinari e armamenti (+0,5 p.p.). La Francia si è invece distinta per il deciso aumento della quota degli investimenti in prodotti della proprietà intellettuale, che comprendono ricerca e sviluppo e software (+0,6 p.p., Grafico 2, pannello di destra).

GRAFICO 4

INVESTIMENTI PER TIPOLOGIA - IV 2019=100



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nel 2022 la ripresa degli investimenti italiani è stata diffusa tra le tipologie con aumenti generalizzati a tutte le componenti: 11,6 per cento gli investimenti in costruzioni, 8,6 per cento in macchinari e attrezzature, 8,2 per cento in mezzi di trasporto e 4,5 per cento in prodotti della proprietà intellettuale (Grafico 4).

La ripresa dei ritmi di attività nelle costruzioni è stata piuttosto diffusa tra i comparti, con una intensità più elevata per le abitazioni nel 2021 e per i fabbricati non residenziali e le opere pubbliche nel 2022: confrontando il quarto trimestre del 2022 e del 2019 l'aumento degli investimenti in abitazioni risulta più sostenuto di quello per i fabbricati non residenziali e opere pubbliche (40,9 e 28 per cento, rispettivamente). Naturalmente la ripresa degli investimenti è da scrivere essenzialmente al comparto privato, soprattutto con riferimento agli investimenti in abitazioni, comparto in cui il ruolo delle Amministrazioni pubbliche è tradizionalmente di modesta entità. Il settore pubblico ha invece sostenuto quello privato attraverso rilevanti contributi per gli investimenti, aggregato che alla luce delle più recenti revisioni apportate dall'ISTAT evidenzia una crescita annua di circa 30 miliardi nel 2021 e di quasi ulteriori 20 nel 2022 (si rimanda al Box per l'approfondimento dell'impatto della crescita degli investimenti in costruzione sul Pil).

Domanda estera

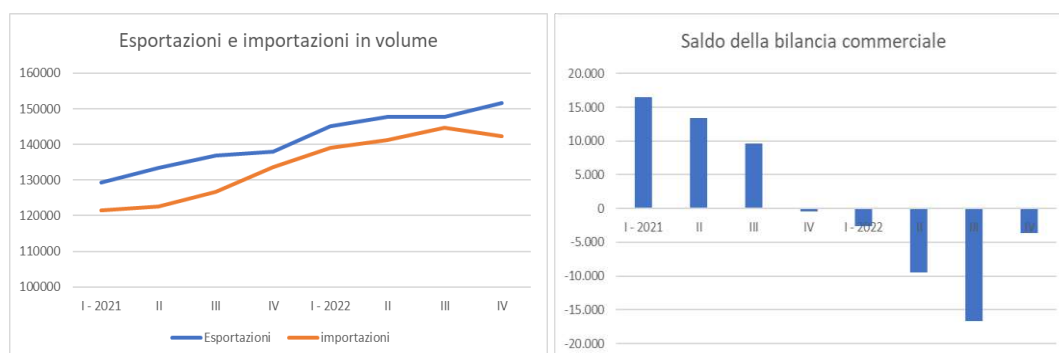
5. Nel corso del 2022 il commercio estero italiano è cresciuto con una intensità superiore a quella del commercio mondiale. In media d'anno le importazioni in volume hanno segnato un aumento dell'11,8 per cento e le esportazioni del 9,4 per cento. Nel quarto trimestre si è evidenziato un primo segnale di *decoupling* tra i due flussi quando a un calo delle importazioni (-1,7 per cento la variazione congiunturale) si è associato un aumento delle esportazioni (+2,6 per cento, Grafico 5 pannello di sinistra).

L'eccezionale livello dei prezzi dei beni energetici ha avuto un impatto significativo sul saldo della bilancia commerciale che si è progressivamente ridotto a partire dal terzo trimestre 2021 per poi assumere valori negativi nel corso del 2022 (Grafico 5, pannello di destra). Negli ultimi mesi dell'anno la decelerazione dei prezzi dei beni energetici ha avuto un impatto favorevole sul contenimento del saldo commerciale che è tornato positivo nei primi mesi dell'anno.

Il saldo commerciale ha sintetizzato il contributo favorevole di quello in beni di consumo e strumentali (rispettivamente 49 e 53 miliardi secondo i dati grezzi) che hanno solo parzialmente compensato i saldi negativi dei beni energetici (111 miliardi) e di quelli intermedi (22 miliardi).

GRAFICO 5

ESPORTAZIONI, IMPORTAZIONI E BILANCIA COMMERCIALE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

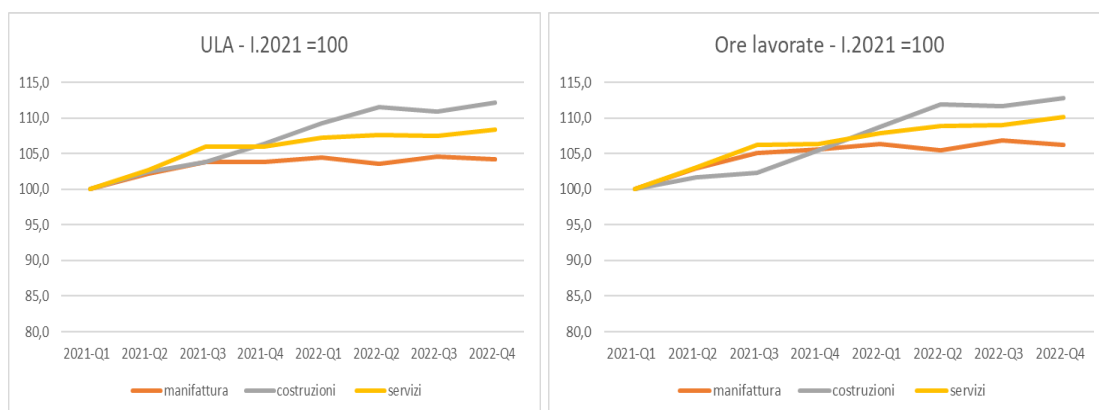
Mercato del lavoro, redditi e basi imponibili

6. Il recupero dei ritmi produttivi si è accompagnato a una ripresa dell'occupazione di intensità quasi analoga. Nel 2022 le unità di lavoro (ULA) sono aumentate del 3,5 per cento, mostrando miglioramenti diffusi tra i settori economici ma con intensità maggiore nelle costruzioni (+7,6 per cento) rispetto ai servizi e alla manifattura (rispettivamente +3,9 e 1,7 per cento, Grafico 6 pannello di sinistra). Le ore lavorate hanno segnato un incremento più sostenuto (+7,9 per cento per il totale delle attività economiche, Grafico 8 pannello di destra) implicando un aumento delle ore lavorate per ULA. L'aumento delle ore è generalizzato tra i settori economici riflettendo le intensità osservate per l'andamento delle ULA con una crescita significativa per il settore delle costruzioni (+15,8 per cento) rispetto a servizi e manifattura (rispettivamente +8,9 e +4,0 per cento).

I dati trimestrali illustrano come il processo di recupero dell'occupazione sia prevalentemente guidato dal settore delle costruzioni e dei servizi sia considerando le ULA (Grafico, pannello di sinistra) sia le ore lavorate (Grafico, pannello di destra).

GRAFICO 6

ULA E ORE LAVORATE PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA –
DATI DESTAGIONALIZZATI, NUMERI INDICE I.2021 =100

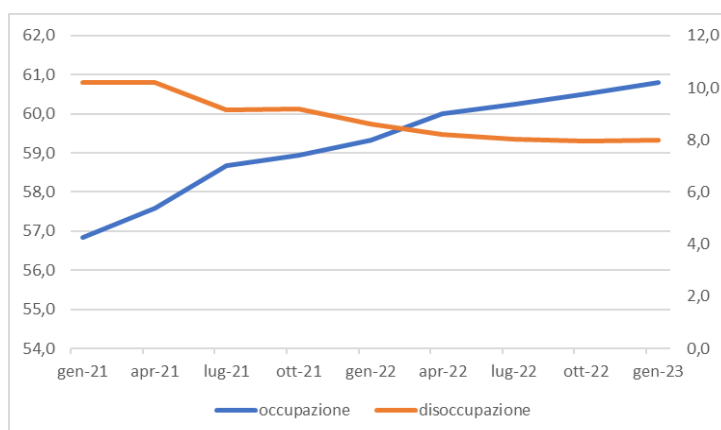


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Il generalizzato miglioramento del mercato del lavoro si è riflesso anche nel deciso aumento del tasso di occupazione e dalla riduzione, più graduale, del tasso di disoccupazione (Grafico 7).

GRAFICO 7

TASSO DI OCCUPAZIONE (SCALA SN.) E DISOCCUPAZIONE (SCALA DS.)

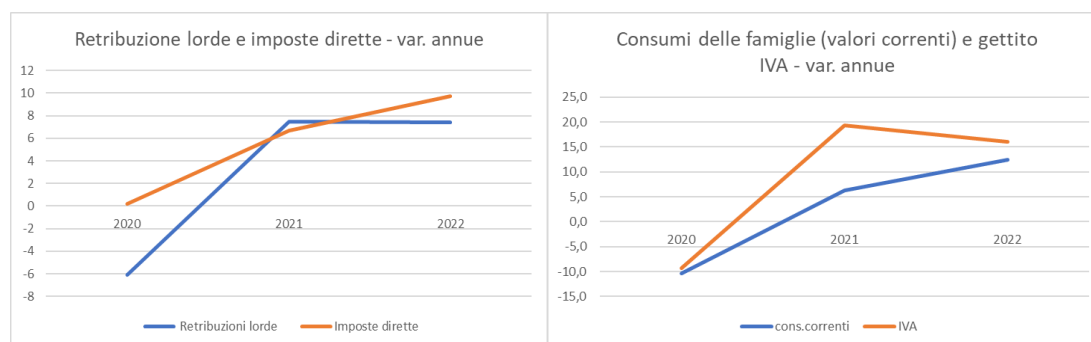


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

7. Nel 2022 i progressi sul mercato del lavoro sono stati accompagnati da un aumento sia dei redditi da lavoro dipendente sia delle retribuzioni lorde (rispettivamente +7,0 e +7,4 per cento). Le retribuzioni lorde per unità di lavoro hanno registrato un incremento del 3,7 per cento nel totale dell'economia a sintesi di un aumento più marcato per le costruzioni (+5,2 per cento) rispetto alla manifattura e ai servizi (entrambi +3,7 per cento). Nel 2022, l'accelerazione delle retribuzioni lorde per unità di lavoro trova un parziale riscontro nei dati delle retribuzioni contrattuali per dipendente che registrano un aumento decisamente più contenuto sia media d'anno (+1,1 per cento) sia nel confronto dicembre 2022 – dicembre 2021 (+1,5 per cento). E' opportuno notare come i tassi di crescita delle retribuzioni lorde per unità di lavoro e quelle contrattuali si mantengano significativamente inferiori all'inflazione IPCA al netto dei beni energetici importati (+4,7 per cento la stima rilasciata dall'ISTAT a giugno 2022), tradizionalmente utilizzata come riferimento per i rinnovi contrattuali, e dell'inflazione misurata dall'indice generale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) che, per il 2022, è risultata pari all'8,1 per cento.

Rispetto alla relazione tra andamenti macroeconomici e gettito, l'evoluzione favorevole delle retribuzioni lorde è avvenuta con andamenti e intensità simili a quella delle imposte dirette (Grafico 8, pannello di sinistra), mentre l'aumento dei consumi, misurato in valori correnti, ha seguito quello del gettito IVA seppure manifestando intensità più contenute (Grafico 8, pannello di destra)

GRAFICO 8



Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Agenzia delle entrate

Deflatori e prezzi

8. Il biennio 2021-2022 è stato caratterizzato dall'eccezionale aumento delle quotazioni dei beni energetici che ha avuto un impatto significativo, ma differenziato tra i paesi, sull'interno sistema dei prezzi condizionando i deflatori degli aggregati macroeconomici, i prezzi alla produzione e al consumo.

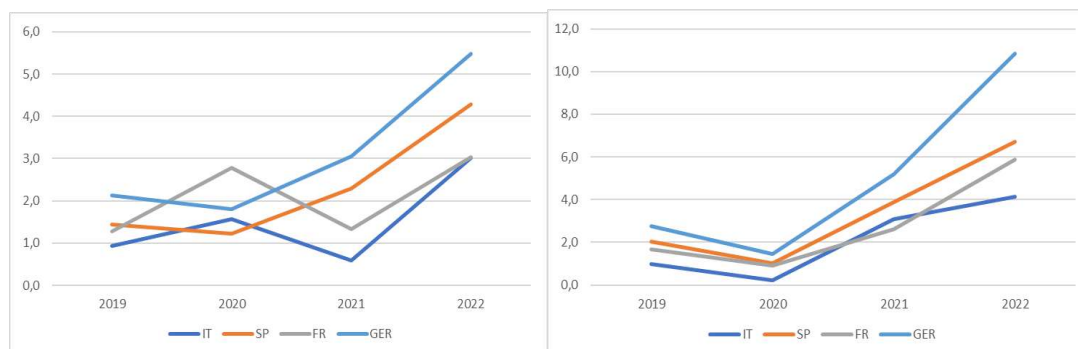
Nel 2022 il deflatore del Pil tedesco ha segnato il tasso di crescita maggiore rispetto a quello della Spagna (Grafico 9, pannello a sinistra) mentre Francia e Italia hanno evidenziato livelli più contenuti.

L'evoluzione del deflatore del Pil sintetizza caratteristiche profondamente differenti tra i paesi che si legano sia alle caratteristiche economiche, e in particolare il diverso livello di dipendenza energetica, sia a diverse reattività degli indicatori statistici.

In Francia il livello più contenuto del deflatore del Pil è legato a un livello più basso della crescita annua del deflatore dei consumi finali (3,6 per cento) rispetto alla media dell'area euro (6,1 per cento). I movimenti dei deflatori in Spagna e Italia rimangono caratterizzati dagli alti livelli raggiunti da quelli all'import (rispettivamente 22,3 e 21,5 per cento) decisamente superiori a quelli dell'area euro (+17,3 per cento). Un ulteriore elemento caratterizza il quadro italiano che risulta associato a un tasso di crescita del deflatore degli investimenti più contenuto rispetto a quello della media dell'area euro (rispettivamente +4,1 e +7,6 per cento, Grafico 9 pannello di destra).

GRAFICO 9

DEFLATORI DEL PIL (SN) E INVESTIMENTI (DS): 2019-2022, TASSI DI CRESCITA



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

La progressiva riduzione dei prezzi dei beni energetici avviatasi nella seconda metà dell'anno si è riflessa in una diminuzione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) che ha coinvolto significativamente la Germania, l'Italia e la Spagna (Grafico 10, pannello di sinistra). Tuttavia, questi andamenti favorevoli non hanno ancora avuto un impatto sulla inflazione misurata al netto dei beni energetici e degli alimentari freschi (componente di fondo) che permane sui livelli più elevati del periodo (Grafico 10, pannello di destra).

GRAFICO 10

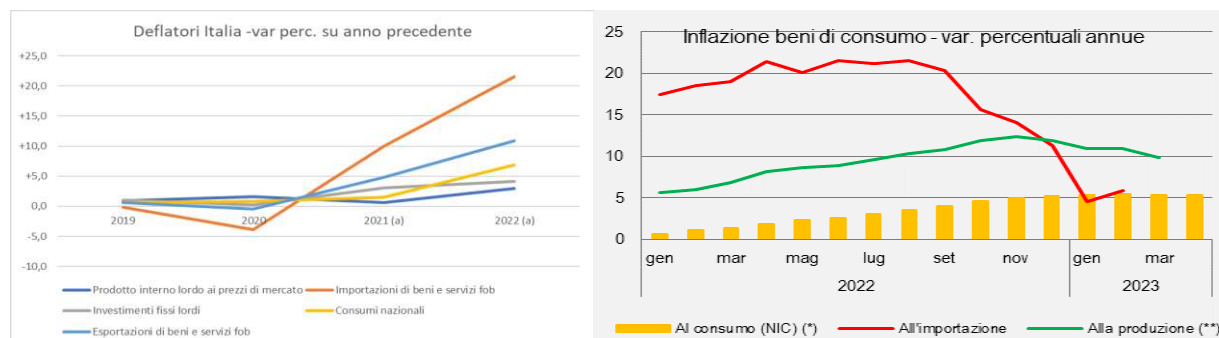
INDICE IPCA TOTALE (SN) E CORE (DS): 2021-2023, TASSI DI CRESCITA



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Per quanto riguarda l'Italia, la contenuta crescita del deflatore del Pil si lega in parte all'eccezionale andamento del deflatore delle importazioni condizionato dall'andamento dei prezzi dei beni energetici importati (Grafico 11, pannello di sinistra).

GRAFICO 11



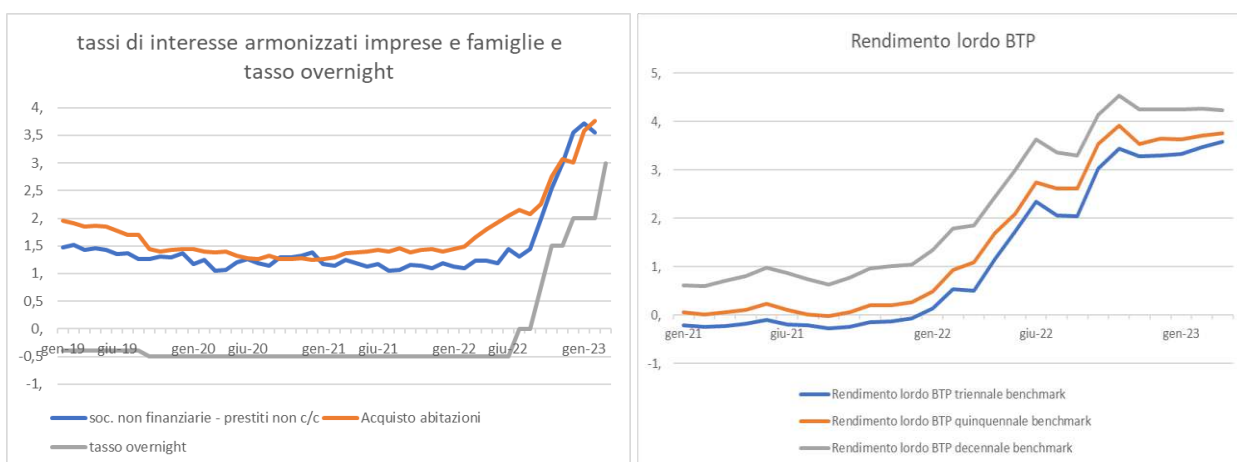
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tassi di interesse, credito e ricchezza

9. A partire dal secondo semestre del 2022, la persistenza dei segnali inflazionistici sui livelli significativamente elevati ha portato a interventi progressivi da parte delle banche centrali rivolti a un aumento dei tassi di interesse che si sono immediatamente proiettati all'interno dell'intero sistema creditizio portando da un lato a un aumento dei tassi di interesse sui prestiti delle società non finanziarie e delle famiglie per acquisto di una abitazione (Grafico 12, pannello di sinistra) e dall'altro a un rialzo sui rendimenti dei titoli (Grafico 12, pannello di sinistra) con un inevitabile impatto sulle spese per interessi sul debito.

L'aumento dei prezzi al consumo e quello relativo ai tassi di interesse rappresenta un evento in parte inatteso rispetto a quanto riportato nel DEF 2022 che ipotizzava, per il 2022, un tasso di interesse a lungo termine dell'1,8 per cento e un deflatore dei consumi del 5,8 per cento, entrambi i livelli decisamente inferiori alle realizzazioni (rispettivamente 3,0 e 7,4 per cento).

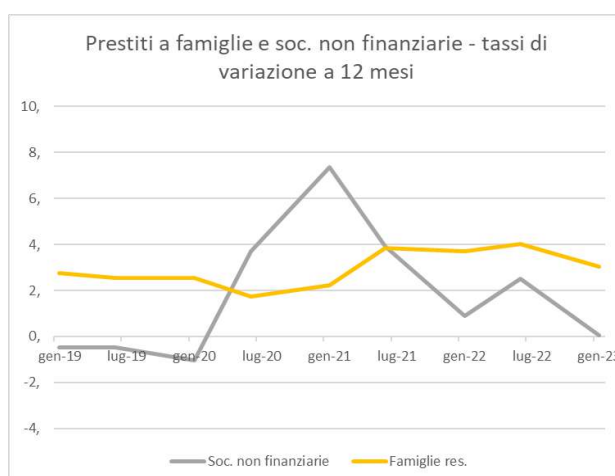
GRAFICO 12



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Il rialzo dei tassi di interesse ha determinato una riduzione dei prestiti richiesti prevalentemente da parte società non finanziarie, il cui tasso di crescita annuale si è azzerato negli ultimi mesi. I prestiti delle famiglie residenti continuano invece a crescere seppure in decelerazione nell'ultima parte dell'anno (Grafico 13).

GRAFICO 13



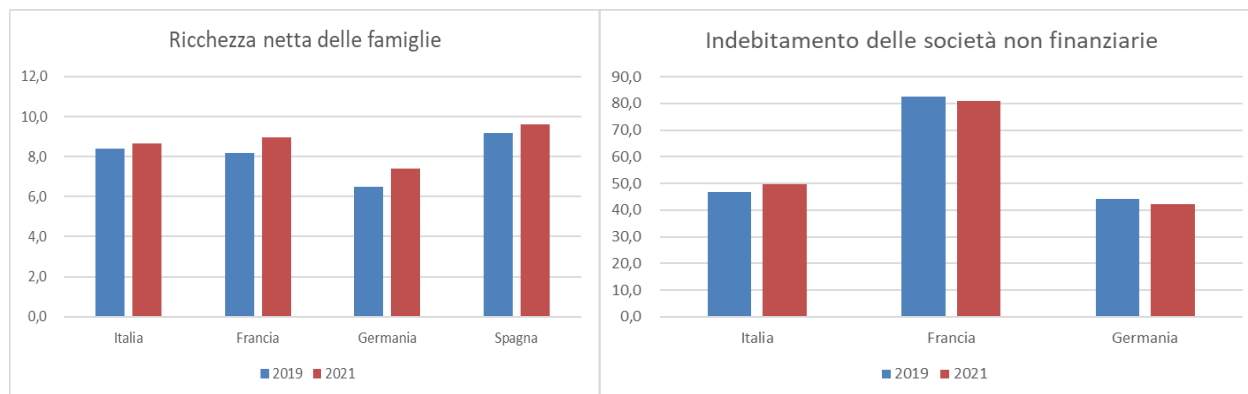
Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

10. Le informazioni rilasciate a gennaio 2023 da parte di ISTAT e Banca d'Italia relative alla ricchezza dei settori istituzionali offrono un utile supporto al fine di evidenziare eventuali fragilità nel sistema economico e sociale.

Alla fine del 2021 la ricchezza netta delle famiglie italiane è risultata pari a 8,6 volte il reddito disponibile, misurato al lordo degli ammortamenti (Grafico 14, pannello di sinistra), un valore superiore a quello segnato dalla Germania ma è inferiore a quelli di Francia e Spagna (per la Spagna, l'ultimo dato disponibile è relativo al 2020). In particolare, nel confronto internazionale in Italia si osserva negli ultimi anni una graduale diminuzione del peso della attività reali a favore di quelle finanziarie, in controtendenza con quanto osservato nella maggior parte degli altri paesi.

In Italia, alla fine del 2021 i debiti finanziari delle società non finanziarie sono ammontati al 50 per cento delle attività non finanziarie, mostrando un contenuto aumento rispetto al 2019 (Grafico 14, pannello di destra). Le imprese italiane, così come quelle tedesche, mantengono un livello di indebitamento (debiti finanziari su attività non finanziarie) decisamente inferiore a quello delle società non finanziarie francesi.

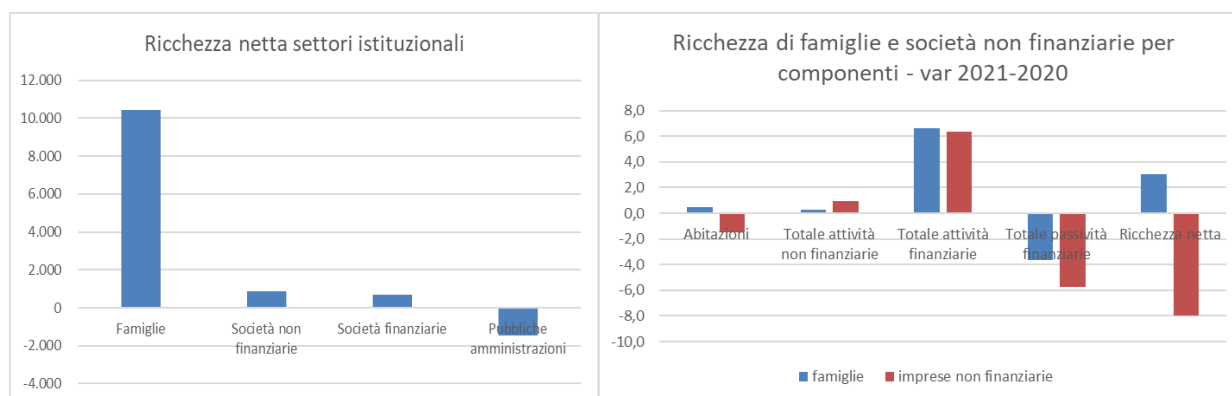
GRAFICO 14



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Banca d'Italia e Eurostat; per la Spagna il dato sulla ricchezza netta è riferito al 2020

Nel 2021 in Italia la ricchezza netta dei settori istituzionali è posseduta prevalentemente dalle famiglie (10.422 miliardi di euro) e in misura più contenuta da società non finanziarie (880 miliardi) e società finanziarie (686 miliardi) mentre le amministrazioni pubbliche riportano un valore negativo (-1.467 miliardi, Grafico 15, pannello di sinistra). Rispetto al 2020 le famiglie e le società finanziarie hanno segnato un incremento delle attività finanziarie in presenza di un aumento delle passività finanziarie. Nel complesso la ricchezza delle famiglie è aumentata di 306 miliardi mentre quella delle società non finanziarie è diminuita di 76 miliardi (Grafico 15, pannello di destra).

GRAFICO 15



Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia

Prospettive

11. Il quadro internazionale rimane in bilico tra la presenza di contenuti segnali positivi, come il proseguimento della fase di riduzione dei prezzi dei beni energetici e dell'inflazione, e il mantenimento di elevati rischi al ribasso rappresentati dal proseguimento della guerra in Ucraina, una politica monetaria restrittiva e una significativa decelerazione dell'attività economica tra i paesi sviluppati. Il Fondo monetario internazionale ha limitato di un decimo di punto le prospettive di crescita del Pil mondiale per il biennio in corso prefigurando un andamento asimmetrico tra i paesi a sintesi di una crescita più contenuta per le economie avanzata e una ripresa delle economie in via di sviluppo.

Nel biennio 2023-2024, tra le economie avanzate, il FMI prevede una crescita del Pil contenuta per gli Stati Uniti e il Giappone (rispettivamente +1,6 e +1,1 per cento, e +1,3 e +1,0 per cento) mentre le economie dei paesi emergenti segnerebbero un aumento del Pil in linea con quello dell'anno precedente (rispettivamente 3,9 e 4,2 per cento nel biennio di previsione). In quest'area la fase espansiva sarà guidata dall'economia indiana (+5,9 e 6,3 per cento) e cinese (5,2 e 4,5 per cento).

Il Pil dell'area euro registrerebbe una decisa decelerazione nell'anno in corso (+0,8 per cento) per poi mostrare una contenuta ripresa nel 2024 (+1,4 per cento).

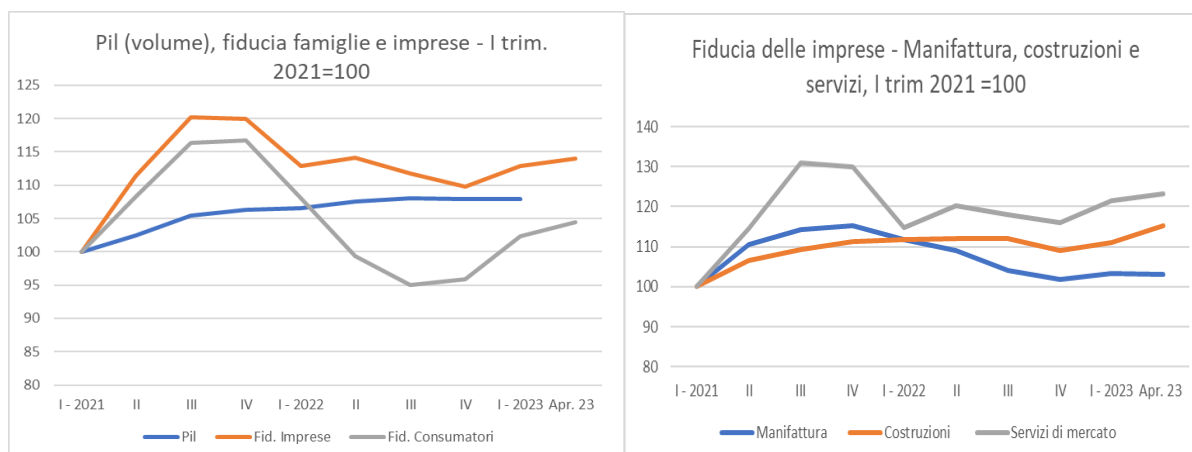
Nel 2023 la decelerazione dell'attività economica coinvolgerebbe tutti i principali paesi dell'area euro e in particolare la Germania che segnerebbe una limitata riduzione del Pil (-0,1 per cento) mentre Francia e Italia manterrebbero lo stesso profilo di crescita (+0,7 per cento) e la Spagna un maggiore dinamismo (+1,5 per cento).

Gli indicatori economici disponibili per i primi mesi dell'anno confermano la moderazione dei ritmi produttivi e il maggiore dinamismo dell'economia italiana rispetto alla media dell'area euro. Nel primo trimestre il Pil è aumentato marginalmente nell'area euro (+0,1 per cento la variazione rispetto al trimestre precedente) e con un maggiore dinamismo in Italia e in Spagna (+0,5 per cento) rispetto a Francia (+0,2 per cento) e Germania che ha mantenuto i livelli del trimestre precedente.

La ripresa dei ritmi produttivi italiani, che segue la momentanea riduzione segnata nel quarto trimestre (-0,1 per cento), è stata caratterizzata da un contributo positivo sia della domanda interna (al lordo delle scorte) sia della domanda estera netta. L'aumento del Pil appare diffuso tra i settori coinvolgendo sia l'industria sia i servizi. Inoltre, i primi dati disponibili sul commercio estero evidenziano il ritorno a un saldo commerciale positivo. La variazione acquisita per il 2023 è pari a +0,8 per cento.

Le indagini sulla fiducia forniscono ulteriori dettagli sul rimbalzo dell'attività economica mostrando una diffusione tra gli operatori economici e i settori. Nel primo trimestre il recupero della fiducia è stato più deciso tra i consumatori rispetto alle imprese (Grafico 16, pannello a sinistra). Tra i settori economici, il miglioramento della fiducia è stato generalizzato con intensità più elevate nei servizi di mercato e nelle costruzioni (Grafico 16, pannello a destra). La ripresa della fiducia è proseguita ad aprile trainata tra i consumatori dal miglioramento dei giudizi sul clima economico e quello corrente e, tra le imprese, di quelli delle costruzioni, dei servizi turistici e dei servizi alle imprese di costruzioni.

GRAFICO 16



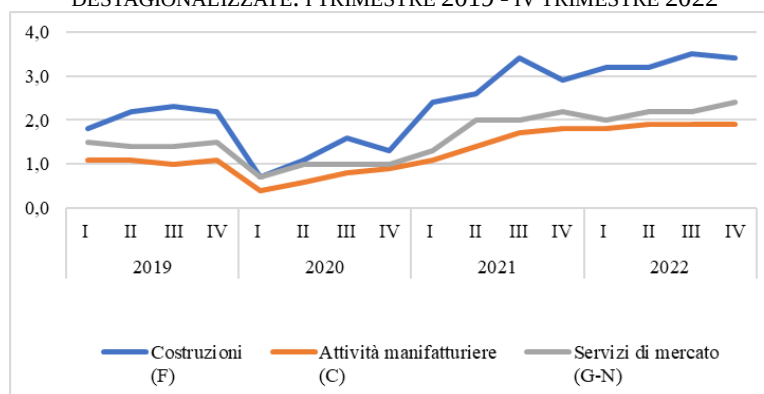
Fonte: elaborazione su dati Commissione europea, Eurostat, ISTAT

L'occupazione mantiene un orientamento favorevole. Nel primo trimestre è aumentato il tasso di occupazione che si è mantenuto sui valori massimi dall'inizio delle serie storiche (60,9 per cento). Rispetto al trimestre precedente gli occupati sono aumentati di 90mila unità in presenza di una decisa riduzione degli inattivi (-125mila unità) e di un marginale aumento dei disoccupati (+12mila unità). Tuttavia, a marzo il tasso di disoccupazione ha registrato una ulteriore marginale diminuzione attestandosi al 7,8 per cento.

L'ulteriore miglioramento dell'occupazione si associa alle indicazioni fornite dalle imprese sui posti vacanti (Grafico 17) che, nel quarto trimestre del 2022, mantengono un orientamento favorevole con intensità significativamente più sostenute nelle costruzioni e nei servizi rispetto alla manifattura.

GRAFICO 17

TASSI DI POSTI VACANTI PER ATTIVITÀ ECONOMICA NEL TOTALE IMPRESE CON DIPENDENTI. SERIE DESTAGIONALIZZATE. I TRIMESTRE 2019 - IV TRIMESTRE 2022



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Permangono invece le incertezze sulla rapidità del processo di discesa dei prezzi soprattutto per quelli al consumo che ad aprile hanno segnato un nuovo aumento congiunturale (+0,5 per cento) sostenuto dalla transitoria ripresa dei prezzi dei beni energetici non regolamentati. L'inflazione acquisita per il 2023 è pari a +5,4 per cento per l'indice generale e a +4,6 per cento per la componente di fondo.

I prezzi alla produzione hanno invece segnato a marzo una decisa correzione congiunturale (-1,5 per cento rispetto al mese precedente) che ha comportato una decelerazione

tendenziale (+3,8 per cento rispetto al +9,6 per cento di febbraio), spinta prevalentemente dall'andamento dei beni energetici e, in misura più contenuta, da quello dei beni intermedi.

12. La ripresa del Pil nel primo trimestre costituisce un ulteriore supporto a favore alle stime macroeconomiche contenute nel DEF che ipotizzavano un moderato recupero dei ritmi produttivi nei primi mesi dell'anno e una revisione del quadro programmatico per tre decimi di punto, rispetto alla NaDEF, attestando la crescita del Pil per il 2023 all'1 per cento, un valore marginalmente più elevato di quello della Commissione europea (+0,8 per cento) e del FMI (+0,7 per cento).

Nel complesso il quadro programmatico fornisce uno scenario previsivo per il periodo 2023-2026 in cui la crescita del Pil (rispettivamente 1,0, 1,5, 1,3 e 1,1 per cento) è determinata quasi esclusivamente dalla domanda interna (rispettivamente 0,9, 1,3, 1,2 e 1,1 punti percentuali) mentre quella estera netta fornirebbe un contributo positivo più incisivo nell'anno corrente (0,3 p.p.) e marginale nel biennio 2024-2025 (0,1 p.p. in entrambi gli anni).

Nell'orizzonte di previsione i consumi privati sono previsti crescere a un ritmo lievemente più contenuto (0,7, 1,3, 1,0 e 1,1 per cento) rispetto a quello del Pil mentre gli investimenti fornirebbero un impulso più accentuato (3,8, 3,4, 2,1 e 1,5 per cento).

Il previsto andamento dei prezzi rifletterebbe una progressiva normalizzazione e un processo di convergenza tra le componenti. Nell'anno corrente il deflatore del Pil si attesterebbe al 4,8 per cento, un livello ancora inferiore al deflatore dei consumi che, in discesa rispetto all'anno precedente, raggiungerebbe il 5,7 per cento. Nello stesso anno il deflatore degli investimenti risulterebbe pari al 2,9 per cento. Nel 2026 sia il deflatore del Pil sia quello dei consumi privati scenderebbero al 2,0 per cento mentre quello degli investimenti si manterrebbe a un livello marginalmente inferiore (1,9 per cento).

Nel periodo di previsione anche il mercato del lavoro registrerebbe dei miglioramenti in linea con l'evoluzione del Pil. Nel 2026 il tasso di disoccupazione scenderebbe al 7,2 per cento circa un punto in meno rispetto al livello segnato nel 2022.

13. Rispetto al quadro programmatico riportato, almeno due elementi potrebbero richiedere un attento monitoraggio nei prossimi mesi. Da un lato, come riportato anche nel testo del DEF, l'evoluzione dei deflatori appare particolarmente incerta soprattutto per quanto riguarda quelli riferiti agli aggregati del commercio con l'estero. Il loro impatto nelle principali economie dell'area euro è apparso fortemente differenziato nell'ultimo anno, prevalentemente con riferimento ai movimenti eccezionali dei deflatori delle importazioni e il percorso di stabilizzazione potrebbero apparire più accidentato del previsto con inevitabili riflessi sul deflatore del Pil. Con riferimento all'Italia assumerà una particolare rilevanza anche l'andamento del deflatore degli investimenti che, nel 2022, risultava significativamente inferiore ai livelli sia dell'area euro sia dei principali paesi. L'ipotesi contenuta nel DEF di un progressivo rientro sui livelli di medio periodo potrebbe essere particolarmente favorevole.

Un ulteriore elemento di monitoraggio nei prossimi mesi riguarda l'evoluzione del costo del lavoro che, nel DEF, è stimato su livelli significativamente inferiori a quelli del deflatore dei consumi e anche ai livelli ipotizzati dall'IPCA al netto dei beni energetici importati il cui prossimo aggiornamento è previsto per giugno.

14. La ripresa dell'economia italiana, che sta mostrando uno slancio superiore a quello dei principali paesi europei, è caratterizzata da un rafforzamento delle componenti più tipiche della sua struttura quali, in primo luogo, la forte vocazione industriale. Su di essa si è innestato il nuovo ciclo di ripresa delle costruzioni. Tale traiettoria di sviluppo potrebbe presentare delle fragilità nel medio periodo con riferimento sia alla composizione degli investimenti per tipologia sia delle caratteristiche del capitale umano.

Nonostante i nuovi impulsi, nel 2022 la composizione degli investimenti per tipo di attività ha continuato ad evidenziare, in Italia, un livello minimo nel comparto della proprietà intellettuale (3,2 per cento rispetto al 6,4 per cento segnato in Francia) e massimo per impianti, macchinari e armamenti (7,4 per cento rispetto al 6,6 per cento della Germania).

Rispetto al capitale umano, considerando il confronto tra la composizione dell'occupazione per titolo di studio nel quarto trimestre del 2022 con quella dello stesso trimestre del 2019, la transizione degli occupati con titolo di studio più bassi verso livelli di istruzione più elevati in Italia è risulta più contenuta rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi. Nel periodo di riferimento in Italia la quota di occupati con titolo di studio terziario è aumentata di 1,5 punti percentuali mentre nell'area euro di 2,9 punti.

15. Se il quadro economico di medio termine prospettato dal DEF appare ispirato a prudenza, numerosi restano i fattori che rendono difficile un giudizio sul sentiero che l'economia italiana sarà effettivamente in grado di percorrere nei prossimi anni. Molto dipenderà dall'evoluzione del quadro esterno. Il conflitto bellico tra Russia e Ucraina, le politiche dell'Unione europea in campo energetico e, su un piano diverso, il corretto dosaggio della medicina monetaria restrittiva che le banche centrali stanno ancora somministrando, sono tutti fattori di cruciale rilievo. Fondamentali restano naturalmente le prospettive dell'inflazione, condizionate in questa fase sia da fattori congiunturali che strutturali. Se tra i primi, al conflitto e alla conseguente questione energetica si aggiungono le prospettive del dollaro, una valuta sempre molto sensibile agli scenari geopolitici e i cui rapporti di forza sconteranno anche talune evoluzioni delle politiche economiche strutturali degli Stati Uniti nell'attuale fase dei rapporti inter-commerciali mondiali¹, tra i secondi militano in posizione di primo piano per il ruolo importante che potranno giocare nei prossimi anni: le risposte ai cambiamenti climatici e transizione verso un'economia verde, le possibili ricollocazioni di impianti produttivi e i processi di *reshoring/in-shoring/friend-shoring*, tutti fattori i cui impulsi inflazionistici sono al momento di non agevole valutazione. Importante sarà comunque, in tale contesto, la capacità delle politiche di orientare le aspettative incidendo nelle politiche dei rinnovi contrattuali ed evitando gli effetti di secondo giro (*second round effects*) ossia la spirale prezzi-salari. Ma il contesto internazionale influirà solo sulle tendenze di fondo. Molto dipenderà anche dall'evoluzione di fattori interni ed in primo luogo dalla misura in cui in Italia le politiche economiche nel loro insieme e, tra esse, la politica di bilancio, sapranno temperare le esigenze del ciclo con le perduranti necessità di risanare strutturalmente il sistema produttivo anche attraverso l'aumento dello stock di capitale pubblico materiale e immateriale (vd capitolo EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR).

RIQUADRO: IL CONTRIBUTO DELLE COSTRUZIONI ALLA RIPRESA

Vi è un diffuso consenso sul fatto che nel biennio 2021-22 il settore delle costruzioni abbia fornito, *lato sensu*, un sostegno molto importante al rilancio dell'economia italiana (e ciò sia in termini di investimenti che di occupazione, come illustrato in precedenza). Valutazioni molto diversificate sono state offerte, negli ultimi mesi, sulla quantificazione di tale apporto e soprattutto del peso che gli incentivi fiscali (bonus 110%, ecc.) possono aver avuto in termini di contributo complessivo alla crescita del Pil reale, atteso che i dati di consuntivo della contabilità nazionale fissano in 2,1 punti cumulati l'apporto che gli investimenti in abitazioni hanno dato alla crescita (1,4 il contributo di quelli non residenziali e 5,4 punti quello degli investimenti totali), su un incremento complessivo di Pil di 10,8 punti (Tavola R.1).

¹ Si veda al riguardo il recente discorso del Consigliere per la sicurezza militare nazionale del presidente degli Stati Uniti, Jack Sullivan, alla Brookings Institution

TAVOLA R.1

INVESTIMENTI FISSI LORDI (IFL) IN COSTRUZIONI E CRESCITA ECONOMICA (MILIARDI DI EURO E VAR %)

PREZZI CORRENTI	a	b	c	b+c	d	b+C +d	a-(b+c+d)
2018	1.771.335	72.414	67.594	140.008	176.212	316.220	1.455.115
2019	1.796.444	72.002	71.682	143.684	179.530	323.214	1.473.230
2020	1.659.633	66.705	68.052	134.757	163.135	297.892	1.361.741
2021	1.785.858	94.228	85.187	179.415	184.756	364.171	1.421.687
2022	1.909.967	110.396	103.257	213.653	202.483	416.136	1.493.831
PREZZI 2015							
2018	1.720.492	69.865	65.890	135.755	174.506	310.261	1.410.231
2019	1.728.666	69.279	69.738	139.017	174.990	314.007	1.414.659
2020	1.572.333	63.660	65.858	129.518	159.241	288.759	1.283.574
2021	1.681.840	87.337	77.992	165.329	177.147	342.476	1.339.364
2022	1.746.195	96.925	88.603	185.528	190.232	375.760	1.370.435
VAR % PIL PREZZI CORRENTI							
2019	1,4	-0,6	6	2,6	1,9	2,2	1,2
2020	-7,6	-7,4	-5,1	-6,2	-9,1	-7,8	-7,6
2021	7,6	41,3	25,2	33,1	13,3	22,2	4,4
2022	6,9	17,2	21,2	19,1	9,6	14,3	5,1
VAR % PIL PREZZI 2015							
2019	0,5	-0,8	5,8	2,4	0,3	1,2	0,3
2020	-9,0	-8,1	5,6	-6,8	-9,0	-8,0	-9,3
2021	7,0	37,2	18,4	27,6	11,2	18,6	4,3
2022	3,8	11,0	13,6	12,2	7,4	9,7	2,3
VAR % DEFL							
2019	-0,9	0,3	0,2	0,2	1,6	1,0	0,9
2020	1,6	0,8	0,5	0,7	-0,1	0,2	1,9
2021	0,6	3,0	5,7	4,3	1,8	3,1	0,1
2022	3,0	5,6	6,7	6,1	2,1	4,1	2,7
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE							
2019	0,5	0	0,2	0,2	0	0,2	0,3
2020	9	0,3	0,2	0,5	0,9	1,5	7,6
2021	7	1,5	0,8	2,3	1,1	3,4	3,5
2022	3,8	0,6	0,6	1,2	0,8	2	1,8
Cumulato 2021-22	10,8	2,1	1,4	3,5	1,9	5,4	5,4
QUOTE NEL PIL A PREZZI CORRENTI							
2019	100	4	4	8	10	18	82
2020	100	4	4,1	8,1	9,8	17,9	82,1
2021	100	5,3	4,8	10	10,3	20,4	79,6
2022	100	5,8	5,4	11,2	10,6	21,8	78,2

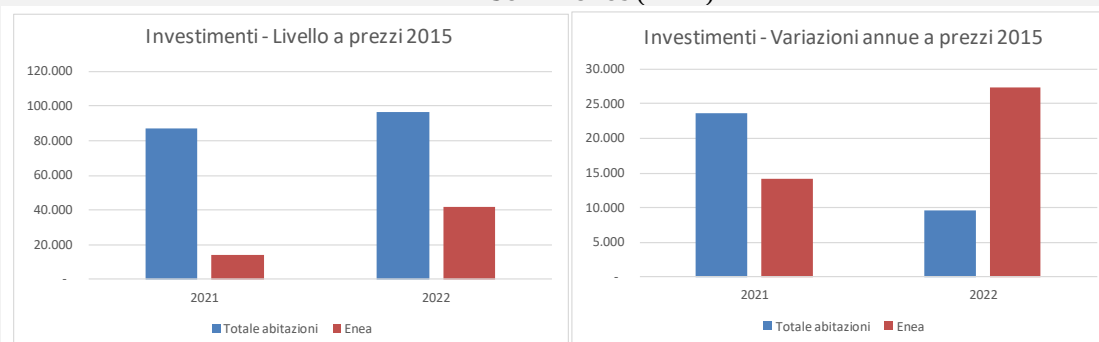
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Molti sono, in realtà, gli elementi da tener presente per una siffatta quantificazione: da un lato, e in via preliminare, si deve considerare che il contributo degli elevati tassi di crescita degli investimenti residenziali (dell'ordine del 60 per cento nel biennio) deve scontare un "peso" relativamente modesto del settore abitativo nell'intera economia nazionale (la quota sul Pil è pari nel 2022 al 5,8 per cento); in secondo luogo si deve ben riflettere su quale possa essere la metodologia più appropriata per la costruzione di uno "scenario controfattuale" (quadro macroeconomico in assenza delle misure di stimolo) con il quale confrontare gli esiti registrati dalla contabilità nazionale.

Un dato di partenza riguarda, naturalmente, la dimensione e il profilo temporale degli incentivi. Secondo i dati dell'Enea, alla fine del 2021 il totale degli investimenti *ammessi* a detrazione era pari 16,2 miliardi, importo che a fine 2022 saliva a complessivi 62,5 miliardi grazie agli ulteriori 46,3 miliardi attribuibili (per sottrazione) all'esercizio 2022 (Grafico R.1).

GRAFICO R.1

**CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI IN ABITAZIONI (ISTAT) E FLUSSI DI INVESTIMENTI
PER IL SUPERBONUS (ENEA)**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Enea

Se si considerano i soli investimenti *conclusi* nei due anni, gli importi complessivi risultano inferiori e pari, rispettivamente, a 11,2 e 35,4 miliardi, per un totale di 46,6 miliardi.

Quando si passa dai valori correnti a quelli concatenati si riscontra, sulla base dei dati ufficiali ora disponibili e relativi allo specifico deflatore, che gli investimenti a cui si riferiscono i dati dell'Enea corrispondono cumulativamente a 55,6 miliardi nel caso dei progetti avviati e a 41,5 miliardi nel caso di quelli conclusi. Tali valori sono parte di un flusso di investimenti complessivo in abitazioni pari, nel biennio 2021-22, a 184,3 miliardi a prezzi 2015.

Scenario controfattuale

L'elaborazione di scenari controfattuali contiene per definizione elementi di arbitrarietà e deve necessariamente riposare su ipotesi; in alcuni casi su esercizi di tipo puramente contabile o statistico. Vi sono vari elementi di cui si può tener conto nel momento in cui si prova a rispondere all'interrogativo circa il probabile profilo che avrebbero assunto gli investimenti residenziali in assenza di incentivi. Due dei più rilevanti sono certamente: a) qual è stato, nello stesso periodo, il profilo degli investimenti non residenziali; b) cosa si è riscontrato per gli investimenti in abitazioni, sempre nello stesso periodo a cui si riferisce l'esercizio controfattuale, nei Paesi dove gli incentivi non sono stati presenti o hanno avuto un peso molto meno forte rispetto all'Italia.

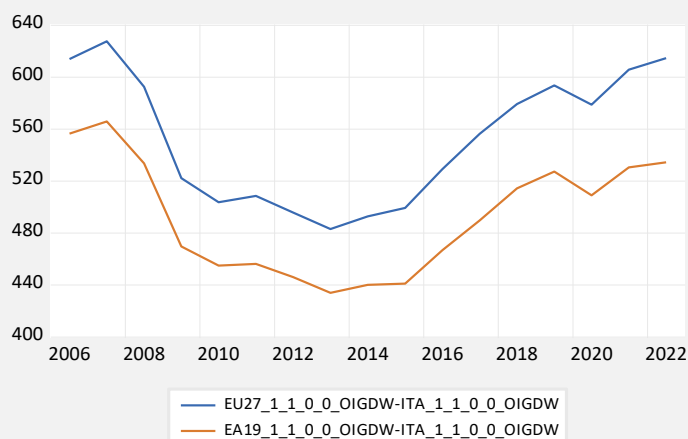
In Italia, dopo lo shock pandemico e per tutto il biennio 2021-22 anche gli investimenti non residenziali sono cresciuti a ritmi considerevoli. Nel 2021, il rimbalzo di questi ultimi è stato addirittura più forte di quello registrato nel comparto delle abitazioni.

Quanto al secondo punto, il Grafico R.2 mostra che nell'insieme dell'Area dell'euro e dell'Unione europea a 27 (considerate entrambe escludendo l'Italia), dopo la recessione pandemica del 2020 si è avuto un netto rimbalzo negli investimenti in abitazioni, che sembra aver consentito alla serie storica di riguadagnare, dopo lo shock, il sentiero pre-pandemia. In realtà, in Italia, evidenze circa l'operare di un "effetto rimbalzo" sono offerte anche dai dati congiunturali, sempre di fonte ISTAT, i quali registrano, per esempio, come nel terzo trimestre 2020, quindi in una fase nella quale il provvedimento relativo agli incentivi (approvato nel luglio di quell'anno con il d.l. 34) non aveva evidentemente potuto produrre alcun concreto effetto, gli investimenti in abitazioni siano rimbalzati passando da 12 a 18 miliardi a prezzi costanti (da 12,5 a 19 miliardi in valori correnti).

Ora, data per ragionevole l'ipotesi che nel biennio 2021-22 un recupero inerziale e a rimbalzo vi sia stato, si tratta evidentemente di valutare una possibile traiettoria controfattuale.

GRAFICO R.2

INVESTIMENTI IN ABITAZIONI NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI (EU27 E AREA DELL'EURO A 19) ESCLUSA L'ITALIA (MLD DI EURO A PREZZI COSTANTI)

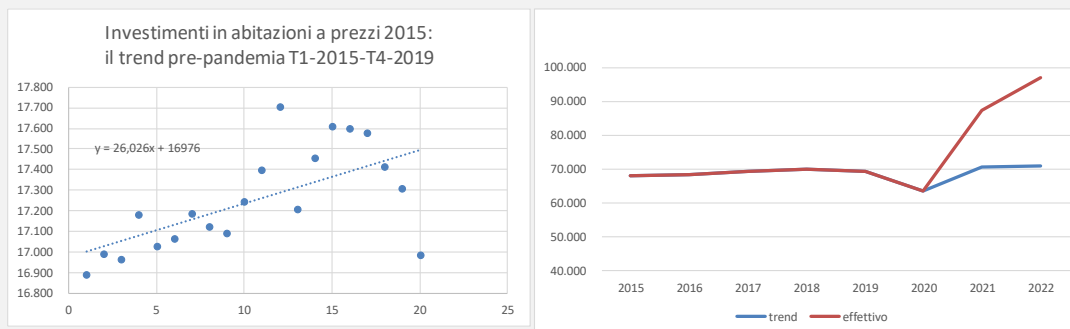


Fonte: elaborazione su dati AMECO

Diversa può essere l'impostazione da dare ad un esercizio contabile che miri a valutare tale andamento. Nel seguito si dà conto di un esercizio che fa riferimento ai dati trimestrali pre-pandemia: si valuta in particolare il trend degli investimenti in abitazioni a prezzi costanti a partire dal primo trimestre 2021 e fino al quarto trimestre 2022 sulla base di quanto riscontrato nei cinque anni precedenti (T1-2015/T4-2019).

GRAFICO R.3

ITALIA - INVESTIMENTI IN ABITAZIONI: ANDAMENTO EFFETTIVO (ISTAT) E TREND (MLD DI EURO A PREZZI 2015)



NB: sulle ascisse, nel pannello sinistro, è indicato il numero delle osservazioni, pari a 20 (4 trimestri x un quinquennio)

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

I risultati dell'esercizio, condotto sulla base delle evidenze riportate nel Grafico A3 e nella relativa equazione di *trend* indicano che il flusso di investimenti residenziali a prezzi costanti nel 2021 in assenza di incentivi sarebbe probabilmente risalito intorno ai 70 miliardi, il livello prevalente nel 2019

(con la pandemia si era scesi a 64 miliardi) e si sarebbe collocato poi sui 71 miliardi nell'anno successivo².

Si può ritenere quindi che in assenza delle misure sul Superbonus, il flusso cumulato di investimenti in abitazioni sarebbe stato pari, nel biennio 2021-22, a circa 140 miliardi a prezzi costanti contro i 184 miliardi registrati a consuntivo dai dati ISTAT.

A questo punto l'ulteriore opzione metodologica è quella di utilizzare i moltiplicatori fiscali. Da un lato, si può valutare, sulla base delle principali indicazioni fornite dalla letteratura, quale effetto finale sul Pil sarebbe stato ragionevole attendersi alla luce degli stimoli che il bilancio pubblico ha fornito al sistema. Dall'altro lato, si deve verificare in che misura i risultati ottenuti applicando il metodo dei moltiplicatori risultano tendenzialmente coerenti con i dati effettivi.

Naturalmente, l'utilizzo di moltiplicatori della spesa pubblica implica la disponibilità di una stima del loro valore, applicabile alla realtà italiana. Al riguardo, si deve tener conto di una serie di elementi che la letteratura in materia ha messo in luce soprattutto nell'ultimo decennio. Segnatamente, è importante considerare:

- a) che esiste una certa relazione tra livello dei moltiplicatori fiscali e condizioni dell'economia, essendo i primi più elevati nelle fasi di ciclo sfavorevole e più bassi nelle fasi cicliche positive; nel caso concreto, gli incentivi fiscali potrebbero aver avuto effetti moltiplicativi importanti tenuto conto che sono stati approvati ed elargiti in una fase ciclica di acuta recessione, così come testimoniato dall'ampio output gap negativo;
- b) che i moltiplicatori tendono ad essere più alti in presenza di tassi di interesse molto contenuti o prossimi allo zero (*zero lower bound*), condizione che è effettivamente prevalsa fino a tutto il 2021 e per una parte del 2022;
- c) che nel caso concreto l'impulso espansivo potrebbe essere stato relativamente più consistente di quanto ci si aspetta in media considerato che il settore edilizio ha una propensione all'importazione che rimane piuttosto bassa anche se, come visto in precedenza, in crescita nell'ultimo periodo.;
- d) che, se in via generale i moltiplicatori tendono ad essere più bassi dove l'imposizione fiscale è più elevata, in Italia, a parità di altre condizioni, nella fase a cui si fa qui riferimento sono stati disposti molti interventi mirati ad alleggerire il peso delle imposte sulle famiglie.

Quanto alle stime empiriche dei moltiplicatori, le analisi condotte negli ultimi anni hanno comunque evidenziato una ampia variabilità. Solo a titolo di esempio, può essere qui ricordato il lavoro di Gechert (2015)³ il quale passando in rassegna oltre cento studi segnala un valore del moltiplicatore per la spesa pubblica in aggregato pari a 1. A fronte di tale valore medio, il moltiplicatore dei consumi pubblici sarebbe pari a 0,8, quello per i trasferimenti scenderebbe a 0,34 e quello per gli investimenti pubblici risulterebbe di 1,36⁴.

Va poi considerato, sotto un profilo più empirico, che:

anche i documenti di policy per l'economia italiana vengono costruiti sulla base di una modellistica che incorpora valori differenti dei moltiplicatori relativi alle diverse voci del bilancio pubblico. In particolare, anche in questo caso i moltiplicatori di breve periodo di variazioni delle entrate (0,8 il valore al secondo anno) sono inferiori a quelli della spesa (1,1), al cui interno sempre al secondo anno, il moltiplicatore degli investimenti raggiunge un valore pari a 1,2.

i moltiplicatori utilizzati dall'ISTAT nel modello econometrico per l'economia italiana (McMo-It) indicano che un aumento della spesa pubblica (totale) pari ad 1 punto percentuale di Pil al tempo *t* si traduce in un aumento pari a 0,7 punti percentuali di maggiore crescita reale rispetto allo scenario di

² Intensità analoghe si ottengono utilizzando i modelli univariati di previsione in serie storica. In particolare per la serie del totale degli investimenti in costruzione si è proceduto a individuare due tipi di modelli, stimandoli sulla base dei dati disponibili fino al 2020, per poi procedere a due previsioni indipendenti. Il primo modello considerato è di tipo ARIMA (*AutoRegressive Integrated Moving Average*) che, in presenza dell'eventuale termine autoregressivo consente di effettuare una previsione sulla base dei dati passati osservati. Il secondo modello è quello di Holt-Winters che adatta una funzione non lineare ai dati osservati permettendo quindi l'estrapolazione dei dati futuri.

³ Cfr. Gechert, S. (2015) "What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis", Oxford Economic Papers, 67(3), 2015, 553-580. Si consideri altresì, sempre a titolo meramente esemplificativo, che con riferimento all'economia degli Stati Uniti, Ramey e Zubairy definiscono un intervallo tra 0,6 e 1 per il moltiplicatore della spesa pubblica cioè l'aumento di Pil che si otterrebbe in presenza di uno stimolo fiscale pari a un punto percentuale di Pil.

⁴ Il livello medio del moltiplicatore calcolato dai diversi studi posti in rassegna sintetizza però divergenze anche ampie, da un minimo pari a zero a un massimo pari a 3,8.

base, determinando tra l'altro, un progressivo aumento del deflatore dei consumi che, negli anni successivi, tende ad annullare l'impulso iniziale⁵.

Considerando che in base alle stime disponibili un valore del moltiplicatore che si può ragionevolmente assumere come riferimento per la stima degli effetti macroeconomici del Superbonus sia intorno ad 1,1 e assumendo quale *impulso iniziale di spesa pubblica* l'importo degli investimenti avviati⁶ (pari, in termini nominali cumulativamente pari a 62,5 miliardi), gli incentivi potrebbero essersi tradotti in poco meno di 69 miliardi di Pil corrente, i quali, favoriti da un andamento del deflatore degli investimenti meno vivace di quanto riscontrato negli altri principali paesi europei, potrebbero essersi a loro volta concretizzati in circa 61 miliardi di Pil reale.

In termini di tassi di crescita del Pil reale si può concludere, non senza rimarcare la forte sensibilità (ed arbitrarietà) alle ipotesi che si adottano, che nel biennio 2021-22 la crescita aggiuntiva complessivamente ascrivibile agli incentivi possa essere stata pari a 1,8 punti, di cui di cui 1,2 nel primo anno (su 7 punti di crescita totale) e 0,7 nel secondo anno (su 3,8 punti complessivi)⁷.

LA FINANZA PUBBLICA NEL MEDIO-TERMINE: IL QUADRO DEL DEF 2023

I dati di consuntivo del 2022

16. Con il Documento di economia e finanza per il 2023 sono stati presentati i dati di consuntivo relativi al conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche per lo scorso anno, sulla base di quanto reso noto dall'ISTAT il 1° marzo e il 5 aprile 2023 e tenendo conto dell'operazione di riclassificazione contabile di alcuni *bonus* edilizi.

17. Nel 2022 l'indebitamento netto si è ridotto di 1 punto percentuale di Pil (cfr. Tavole 2 e 3), collocandosi all'8 per cento (9 per cento nel 2021). In valore assoluto, il *deficit* ammonta a 151,9 miliardi, in miglioramento di 9,3 miliardi rispetto al precedente anno: ciò è la risultante di un consistente consolidamento del *deficit* primario (-28,8 miliardi), parzialmente compensato dalla forte crescita della spesa per interessi passivi (+19,5 miliardi), dovuta prevalentemente alla maggiore onerosità dei titoli indicizzati all'inflazione. A fine anno, tale categoria di spesa ha superato la soglia di 83,2 miliardi, collocandosi al 4,4 per cento del Pil, valore superiore a quanto fatto registrare in tutto il periodo 2015-2021 (era 3,6 per cento nel 2021).

Sul miglioramento del saldo primario ha inciso il forte incremento delle entrate (+68 miliardi, +7,9 per cento), prevalentemente per effetto del gettito tributario (+39,2 miliardi, +7,4 per cento), in particolare da IVA, e contributivo (+14,9 miliardi, +6,1 per cento), legato all'andamento positivo dell'economia ed alle spinte inflazionistiche. Ne è conseguito un aumento dell'incidenza delle entrate in rapporto al Pil di 0,5 punti percentuali (dal 48,3 al 48,5 per cento). In leggero aumento figura, quindi, la pressione fiscale, al 43,5 per cento.

La crescita delle entrate è stata solo parzialmente compensata dall'incremento della spesa primaria (+39,2 miliardi, +4,1 per cento), la cui incidenza sul prodotto si è, però, ridotta di 1,4 punti percentuali (dal 53,8 al 52,4 per cento). L'espansione è dovuta in via integrale agli oneri di parte corrente (+41,1 miliardi, +5 per cento), spinti al rialzo dal rinnovo dei contratti del pubblico impiego, dalla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e dalle misure tese a ridurre i costi energetici per famiglie e imprese. Al termine dell'anno, tuttavia, il tasso di crescita della spesa primaria corrente, inferiore a quello del prodotto nominale, porta ad una contrazione dell'incidenza della prima rispetto al secondo, dal 45,6 per cento del 2021 al 44,8 del 2022.

⁵ Si veda ISTAT, Le prospettive per l'economia italiana nel 2018-19 e Bacchini et al., 2013, Building the core of the Istat system of models for forecasting the Italian economy: MeMo-It, Rivista di statistica

⁶ Nei dati dell'Enea, tale valore è maggiore degli investimenti conclusi ma inferiore alla cosiddetta spesa (68,7 miliardi a fine 2022 contro 62,5 miliardi).

⁷ Nel secondo quadro controfattuale con investimenti tendenziali calcolati con il filtro HP la maggiore crescita del biennio scende da 2,2 a 1,7 punti.

Sul fronte della spesa in conto capitale si è registrata nel 2022 una riduzione dell'aggregato di 1,9 miliardi (-1,3 per cento). Ciò è dovuto alla contrazione delle altre spese in conto capitale (-19,7 miliardi, -54,6 per cento), solo parzialmente compensata dall'espansione dei contributi agli investimenti (+18,4 miliardi, +31,5 per cento), per effetto anche della riclassificazione in questa voce delle agevolazioni edilizie (vedi *infra*). Va, poi, segnalata la contrazione dell'1,1 per cento della spesa per investimenti, la quale, nel precedente esercizio, aveva fatto registrare una ripresa del 20,9 per cento. Al riguardo, il dato di consuntivo riflette la revisione al ribasso del contributo del PNRR alla spesa per investimenti nel 2022, ora quantificato nella misura dello 0,2 per cento del prodotto (poco meno di 4 miliardi), a fronte delle stime della Nota di aggiornamento al DEF 2022, pari allo 0,3 per cento (circa 5,7 miliardi).

18. Nel confronto con i precedenti documenti di programmazione finanziaria, in particolare con la Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2023-2025 (di seguito, NTI 2023-2025), si evidenzia un peggioramento dell'indebitamento in relazione al Pil, sia rispetto alla previsione per il 2022, sia rispetto all'intensità della sua variazione annuale (cfr. Tavola 3). L'indebitamento netto, infatti, era stimato al 5,6 per cento del prodotto nel 2022, a fronte di un risultato dell'8 per cento; ne era, inoltre, prevista una contrazione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2021, in luogo della variazione acquisita dell'1 per cento. Le differenze nei dati di consuntivo trovano prevalente spiegazione nell'operazione di riclassificazione dei crediti d'imposta legati alle misure del Superbonus 110% e del Bonus facciate, operata in ragione dei chiarimenti regolamentari recentemente forniti da Eurostat. Sulla base della nuova impostazione contabile, tali crediti d'imposta sono considerati "pagabili" e, di conseguenza, riclassificati tra le spese per contributi agli investimenti in base al valore integrale del beneficio maturato, in luogo della precedente rilevazione a riduzione delle entrate secondo il criterio di cassa, all'atto dell'utilizzo del credito in compensazione. Ne deriva un anticipo temporale al triennio 2020-2022 dell'impatto sul *deficit* delle due misure, pari, rispettivamente, a 0,2 punti percentuali di Pil nel 2020, 1,8 nel 2021 e, infine, 2,6 punti nel 2022. In assenza di tale revisione, quindi, l'indebitamento si attesterebbe al 5,4 per cento del Pil, valore inferiore all'obiettivo programmatico precedentemente fissato del 5,6 per cento.

Nella nuova edizione (gennaio 2023) del *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition*, Eurostat ha fornito indicazioni sulle modalità di contabilizzazione e sul conseguente impatto sul saldo dell'indebitamento (sezione 2 "Time of recording") dei crediti d'imposta; trattasi di chiarificazioni applicabili ai principali *bonus* edilizi, per dimensioni finanziarie, introdotti in Italia (Superbonus 110% e Bonus Facciate). Come noto, tali due misure hanno visto un "tiraggio" molto superiore alle stime iniziali, pari rispettivamente a 36,5 e 5,9 miliardi, poi salite, negli ultimi aggiornamenti, a 67,12 e 19 miliardi, con un'eccedenza totale di oltre 43 miliardi.

Nell'ambito delle regole di contabilità nazionale le modalità di registrazione dei crediti d'imposta dipendono dalla relativa natura di agevolazioni "pagabili" (*payable*) o "non pagabili" (*non-payable*). Sul punto, il nuovo Manuale individua tre caratteristiche in grado di incidere sulla probabilità che il credito venga utilizzato nella sua interezza e, quindi, sulla relativa natura: la trasferibilità a terzi, la possibilità di utilizzo differito nel tempo e quella di utilizzo in compensazione con altri debiti fiscali e contributivi.

Il riscontro tra la disciplina normativa del singolo credito d'imposta e queste tre caratteristiche porta a qualificare la misura come "pagabile" o "non pagabile". Alla prima categoria appartengono quelle misure che non presentano limiti alla fruibilità del credito d'imposta, in quanto lo stesso è trasferibile o utilizzabile con ampia flessibilità in compensazione. Ne deriva una ragionevole certezza che, nel corso del tempo, il credito fiscale sarà utilizzato nella sua interezza, imponendo all'Amministrazione la registrazione dello stesso come spesa, per un ammontare pari all'intero importo maturato, nell'anno di sostenimento dell'iniziativa agevolata da parte del beneficiario. Diversamente, in presenza di forti limitazioni al regime di cessione o di utilizzo in compensazione, il credito è definito come "non pagabile", non essendo certo che il beneficiario riuscirà a usufruirne

finanziariamente. In questo caso, la registrazione nei conti pubblici avviene come minore entrata tributaria, nel momento dell'utilizzo del credito fiscale.

Da quanto descritto, emerge come il regime contabile da applicare allo specifico credito d'imposta non modifica le dimensioni complessive del relativo impatto sull'indebitamento netto nell'arco temporale di utilizzo; ciononostante, i due modelli contabili differiscono quanto al profilo temporale di tale impatto: per i crediti d'imposta "non pagabili", l'impatto è diluito negli anni di utilizzo degli stessi; quando la misura è classificata come "pagabile", l'impatto sui conti pubblici si concentra invece esclusivamente nel primo anno. I due regimi contabili non si differenziano in termini di impatto sull'evoluzione del debito pubblico; quest'ultimo, infatti, rimane ancorato ai flussi di fabbisogno e, quindi, all'effettivo utilizzo dei crediti d'imposta in compensazione, con connessa riduzione degli incassi.

In coerenza con tale quadro interpretativo, ISTAT, in accordo con Eurostat, ha modificato, nell'aggiornamento del 1° marzo u.s., il trattamento contabile del "Superbonus 110%" e del cosiddetto "Bonus facciate" a partire dal 2020. Entrambi i crediti di imposta sono ora classificati come crediti di imposta "pagabili", e registrati nel conto consolidato come spese per l'intero ammontare, nel momento in cui il contribuente sostiene l'intervento che attribuisce il diritto al beneficio fiscale.

L'operazione contabile ha inciso, in ciascun esercizio del triennio 2020-2022, sia sul lato delle entrate, determinandone una revisione al rialzo in ragione degli importi utilizzati in compensazione (+5,4 miliardi nel 2022), sia, in misura più consistente, sul fronte della spesa, causando la crescita della voce "contributi agli investimenti", di importo pari ai crediti fiscali maturati in ciascuna annualità. In particolare, nel 2021 il differenziale di tale voce tra i dati del DEF2023 e della NTI 2023-2025 è di 36,5 miliardi, mentre nel 2022 esso sale a 53,2 miliardi.

19. Grazie all'effetto positivo della riclassificazione contabile dei *bonus* edilizi, le entrate tributarie fanno registrare un'accelerazione rispetto alle stime della NTI 2023-2025 (+1,4 miliardi), cui si contrappone una riduzione di quelle contributive (-3,4 miliardi); ne consegue una riduzione di 0,2 punti percentuali del livello di pressione fiscale, rispetto alle precedenti stime. Viene invece rivisto in aumento (+2,4 miliardi) il complesso delle altre entrate, in relazione ai diversi e più elevati importi delle sovvenzioni dall'UE, in ragione della nuova contabilizzazione dei bonus edilizi. Contestualmente, anche la spesa corrente primaria segna un arretramento di oltre 18 miliardi, prevalentemente legato al minore utilizzo dei crediti d'imposta per energia, gas e carburanti, a fronte di un andamento più favorevole dei prezzi dei beni energetici, nonché degli esoneri contributivi di natura selettiva. Registra, invece, un'ulteriore accentuazione la spesa per interessi (+6 miliardi) per l'impatto dell'inflazione sui titoli ad essa indicizzati.

Più in dettaglio, rispetto alle stime della NTI 2023-2025, le entrate tributarie del 2022 risultano in aumento di 1,4 miliardi; tuttavia, tale risultato tiene conto dell'effetto della riclassificazione dei crediti d'imposta delle misure Superbonus 110% e Bonus facciate che, insieme ad un aumento delle spese, ha generato anche un parallelo incremento di entrata per 5,5 miliardi. Al netto di tale effetto, quindi, il risultato di consuntivo delle entrate tributarie si discosta negativamente dalle stime di dicembre (-4 miliardi). La riduzione è legata all'andamento delle imposte dirette, ascrivibile in particolare alle imposte sostitutive in ambito finanziario (1,6 miliardi), per effetto delle oscillazioni dei mercati, nonché al minor introito – rispetto alle attese – dal contributo straordinario a carico dei produttori energia (-0,4 miliardi). Anche le entrate contributive figurano in riduzione nel confronto con le stime della NTI 2023-2025 (-3,4 miliardi), a causa di una dinamica del mercato del lavoro meno positiva del previsto. Sul fronte delle spese, si rilevano: minori oneri di personale (-1,3 miliardi), per effetto sia del mancato completamento di alcune procedure di assunzione sia del rinvio di alcuni rinnovi contrattuali; minori prestazioni sociali in denaro (-1,2 miliardi), dovute all'utilizzo più contenuto delle misure di contrasto agli aumenti dei prezzi energetici; minore spesa per consumi intermedi (-1,6 miliardi), in particolare nel settore sanitario e in quello dell'emergenza pandemica. Nel quadro della spesa in conto capitale, figurano in crescita, rispetto alle stime di dicembre, oltre ai contributi agli investimenti

(quale precipitato della riclassificazione dei crediti d'imposta), anche gli investimenti (+2,3 miliardi) e le altre spese (+2,3 miliardi).

TAVOLA 2

I RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA 2020-2022

	Def 2023			Variazioni % annuali			In % Pil		
	2020	2021	2022	2021	2022	2023	2020	2021	2022
SPESE									
Redditi da lavoro dipendente	173.160	176.752	186.916	2,1	5,8	1,2	10,4	9,9	9,8
Consumi intermedi	149.016	158.083	166.014	6,1	5,0	4,3	9,0	8,8	8,7
Prestazioni sociali in denaro	399.172	397.876	406.921	-0,3	2,3	4,4	24,0	22,3	21,3
Pensioni	281.443	286.271	296.998	1,7	3,7	7,1	16,9	16,0	15,6
Altre prestazioni sociali	117.729	111.605	109.923	-5,2	-1,5	-2,9	7,1	6,2	5,8
Altre spese correnti	75.971	81.644	95.562	7,5	17,0	3,7	4,6	4,6	5,0
Totale spese correnti netto interessi	797.319	814.355	855.413	2,1	5,0	3,6	48,0	45,6	44,8
Interessi passivi	57.309	63.693	83.206	11,1	30,6	-9,1	3,5	3,6	4,4
Totale spese correnti	854.628	878.048	938.619	2,7	6,9	2,5	51,5	49,1	49,2
<i>di cui Spesa sanitaria</i>			131.103						6,9
Investimenti fissi lordi	43.066	52.057	51.465	20,9	-1,1	29,3	2,6	2,9	2,7
Contributi agli investimenti	18.586	58.461	76.870	214,5	31,5	-46,7	1,1	3,3	4,0
Altre spese in c/capitale	30.381	36.044	16.376	18,6	-54,6	-71,9	1,8	2,0	0,9
Totale spese in conto capitale	92.033	146.562	144.711	59,2	-1,3	-22,5	5,5	8,2	7,6
Totale spese primarie	889.352	960.917	1.000.124	8,0	4,1	-0,2	53,5	53,8	52,4
Totale spese finali	946.661	1.024.610	1.083.330	8,2	5,7	-0,9	57,0	57,3	56,7
ENTRATE									
Tributarie	478.750	529.411	568.649	10,6	7,4	5,6	28,8	29,6	29,8
Imposte dirette	250.652	267.698	290.397	6,8	8,5	1,6	15,1	15,0	15,2
Imposte indirette	227.154	260.115	276.543	14,5	6,3	9,6	13,7	14,6	14,5
Imposte in c/capitale	944	1.598	1.709	69,3	6,9	11,6	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	229.686	246.062	261.004	7,1	6,1	4,9	13,8	13,8	13,7
Contributi sociali effettivi	225.505	241.495	256.932	7,1	6,4	5,0	13,6	13,5	13,5
Contributi sociali figurativi	4.181	4.567	4.072	9,2	-10,8	4,3	0,3	0,3	0,2
Altre entrate correnti	73.533	79.599	85.869	8,2	7,9	2,6	4,4	4,5	4,5
Totale entrate correnti	781.025	853.474	913.813	9,3	7,1	5,1	47,0	47,7	47,9
Entrate in conto capitale non tributarie	4.309	8.328	15.908	93,3	91,0	50,8	0,3	0,5	0,8
Totale finali entrate	786.278	863.400	931.430	9,8	7,9	5,9	47,3	48,3	48,8
Pressione fiscale (% del PIL)	42,7	43,4	43,5						
Saldo primario	-103.074	-97.517	-68.694				-6,2	-5,5	-3,6
Saldo di parte corrente	-73.603	-24.574	-24.806				-4,4	-1,4	-1,3
Indebitamento netto	-160.383	-161.210	-151.900				-9,7	-9,0	-8,0
Pil nominale	1.661.020	1.787.675	1.909.154	7,6	6,8	5,7	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

TAVOLA 3

	Diff. 2022- 2021	Diff. Tendenziali DEF 23 - NTI 23-25		Diff. Tendenziali DEF 23 - NTI 23-25 (% Pil)	
		2021	2022	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	10.164	204,0	-1.292,0	-0,0	-0,1
Consumi intermedi	7.931	855,0	-1.550,0	0,0	-0,1
Prestazioni sociali in denaro	9.045	-29,0	-1.246,0	-0,1	-0,1
Pensioni	10.727	-9,0	-352,0	-0,1	-0,1
Altre prestazioni sociali	-1.682	-20,0	-894,0	-0,0	-0,1
Altre spese correnti	13.918	-918,0	-14.047,0	-0,1	-0,8
Totale spese correnti netto interessi	41.058	112,0	-18.135,0	-0,1	-1,1
Interessi passivi	19.513	-60,0	5.972,0	-0,0	0,3
Totale spese correnti	60.571	52,0	-12.163,0	-0,2	-0,8
Investimenti fissi lordi	-592	1.211,0	2.345,0	0,1	0,1
Contributi agli investimenti	18.409	36.509,0	53.242,0	2,0	2,8
Altre spese in c/capitale	-19.668	670,0	2.333,0	0,0	0,1
Totale spese in conto capitale	-1.851	38.390,0	57.920,0	2,1	3,0
Totale spese primarie	39.207	38.502,0	39.785,0	2,0	1,9
Totale spese finali	58.720	38.442,0	45.757,0	2,0	2,2
ENTRATE	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tributarie	39.238	1.782,0	1.418,0	0,0	-0,0
Imposte dirette	22.699	206,0	6.166,0	-0,0	0,3
Imposte indirette	16.428	1.576,0	-1.624,0	0,0	-0,1
Imposte in c/capitale	111	0,0	-3.124,0	-0,0	-0,2
Contributi sociali	14.942	1.074,0	-3.364,0	0,0	-0,2
Contributi sociali effettivi	15.437	994,0	-2.656,0	0,0	-0,2
Contributi sociali figurativi	-495	80,0	-709,0	0,0	-0,0
Altre entrate correnti	6.270	1.213,0	-3.785,0	0,1	-0,2
Totale entrate correnti (")	60.339	4.069,0	-2.607,0	0,1	-0,3
Entrate in conto capitale non tributarie	7.580	2.065,0	6.191,0	0,1	0,3
Totale finali (') entrate	68.030	6.134,0	460,0	0,2	-0,1
Pressione fiscale (% del PIL)	0	2%	-24%	0,0	0,0
Saldo primario	28.823	-32.368,0	-39.325,0	-1,8	-2,1
Saldo di parte corrente	-232	4.017,0	9.556,0	0,2	0,5
Indebitamento netto	9.310	-32.308,0	-45.297,0	-1,8	-2,4
Pil nominale	121.479	5.625,0	5.823,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023 e NTI 2023-2025

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA 2023-2026 A LEGISLAZIONE VIGENTE

20. Il nuovo quadro previsionale di finanza pubblica riportato nel DEF 2023 risulta mutato rispetto a quello da ultimo fornito nella NTI 2023-2025. Esso sconta, da un lato, l'impatto della già richiamata operazione di riclassificazione contabile di alcuni *bonus* edilizi, la quale, a partire dal 2023, determina un'espansione delle entrate connesse alle agevolazioni maturate nei precedenti anni, non più contabilizzate a riduzione degli incassi; dall'altro lato,

tiene conto degli effetti prodotti sulle proiezioni di finanza pubblica dal rinnovato quadro economico congiunturale, dal monitoraggio dell'andamento delle entrate e spese della PA, anche per effetto dei provvedimenti normativi adottati in corso d'anno, nonché da un ulteriore riallineamento delle ipotesi temporali di spesa del PNRR.

In particolare, tra i recenti provvedimenti legislativi volti alla mitigazione degli effetti della crisi energetica va richiamato il d.l. n. 34/2023, il quale contempla misure a ciò dedicate per circa 3,6 miliardi; gli interventi, tuttavia, non hanno inciso sui saldi di finanza pubblica, avendo trovato copertura nei risparmi di spesa, per 5 miliardi, emersi dai crediti d'imposta per l'acquisto di gas ed energia elettrica delle imprese nel I trimestre 2023 e dai minori costi per *bonus* sociali.

21. In base alle nuove a legislazione vigente (cfr. Tavola 4), nel 2023 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si riduce ulteriormente di 64,1 miliardi, collocandosi a 87,8 miliardi e al 4,4 per cento del prodotto, 3,6 punti percentuali in meno del 2022 e 0,1 punti percentuali in meno di quanto previsto nello scenario programmatico del Documento programmatico di bilancio. In netto miglioramento anche il saldo primario per 56,5 miliardi (da -3,6 a -0,6 per cento del Pil). La dinamica positiva dei conti pubblici è dovuta alla forte crescita attesa delle entrate (+54,8 miliardi), da un lato, ed alla contrazione della spesa (-9,3 miliardi), dall'altro. All'interno di quest'ultima, è attesa in riduzione la componente degli interessi passivi (-7,6 miliardi), grazie ad un'attenuazione della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione.

Come nel 2022, anche nel 2023 la dinamica della spesa per interessi sarà influenzata prevalentemente dall'andamento dell'inflazione e dai relativi effetti sui titoli ad essa indicizzati. La riduzione attesa del fenomeno inflattivo nell'anno in corso porta, pertanto, ad una revisione al ribasso degli oneri per il servizio del debito. I conti pubblici riflettono ancora solo limitatamente gli effetti dell'attuale contesto di rialzo dei tassi di mercato; ciò avverrà con il progressivo rinnovo dello *stock* del debito a tassi correnti, percorso reso graduale dall'elevata vita media dei titoli di Stato. Secondo i dati forniti dal MEF, alla fine del 2022, lo *stock* di titoli di Stato presentava una vita media pari a 7,04 anni, in lieve diminuzione rispetto al 2021, ma, comunque, in linea rispetto agli anni immediatamente precedenti, durante i quali era progressivamente salita.

La marginale diminuzione è dovuta, principalmente, ad una ricomposizione del portafoglio di emissioni, che ha visto una lieve flessione della quota dei titoli nominali a lungo termine ed un incremento del BTP Italia, collocato su scadenze inferiori a 10 anni, tipiche per lo strumento (a 8 e 6 anni). Nel 2022, il costo medio all'emissione (non comprensivo dei prestiti europei) del collocamento del debito mediante titoli di Stato è stato pari all'1,7 per cento, in netto aumento rispetto allo 0,1 per cento del 2021. Si tratta del primo anno di risalita del costo all'emissione del debito dal 2018, ancora contenuto in una prospettiva storica.

Il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo *stock* di debito delle Pubbliche amministrazioni, è stato pari al 3,1 per cento.

Anche la spesa primaria è prevista in diminuzione (-1,7 miliardi), quale risultante dell'espansione di quella di parte corrente (+30,9 miliardi) e degli investimenti fissi lordi (+15,1 miliardi) in salita al 3,3 per cento del prodotto, più che compensate dalla contrazione delle altre partite di spesa capitale (-47,7 miliardi).

TAVOLA 4

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA NEL DEF 2023

	DEF 2023 (in milioni)				Variazioni annuali				in % Pil			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	189.237	186.230	187.347	187.747	1,2	-1,6	0,6	0,2	9,4	8,9	8,6	8,4
Consumi intermedi	173.202	166.632	168.291	172.077	4,3	-3,8	1	2,2	8,6	7,9	7,7	7,7
Prestazioni sociali in denaro	424.730	449.060	460.270	472.460	4,4	5,7	2,5	2,6	21	21,4	21,2	21,1
Pensioni	317.990	340.700	350.950	361.890	7,1	7,1	3	3,1	15,8	16,2	16,1	16,1
Altre prestazioni sociali	106.740	108.360	109.320	110.570	-2,9	1,5	0,9	1,1	5,3	5,2	5	4,9
Altre spese correnti	99.107	84.439	83.984	81.975	3,7	-14,8	-0,5	-2,4	4,9	4	3,9	3,7
Totale spese correnti netto interessi	886.276	886.361	899.892	914.259	3,6	0	1,5	1,6	43,9	42,2	41,4	40,8
Interessi passivi	75.643	85.188	91.609	100.604	-9,1	12,6	7,5	9,8	3,7	4,1	4,2	4,5
Totale spese correnti	961.919	971.549	991.501	1.014.863	2,5	1	2,1	2,4	47,7	46,2	45,6	45,3
di cui Spesa sanitaria	136.043	132.737	135.034	138.399					6,7	6,3	6,2	6,2
Investimenti fissi lordi	66.558	78.959	80.804	75.225	29,3	18,6	2,3	-6,9	3,3	3,8	3,7	3,4
Contributi agli investimenti	40.945	24.392	24.732	17.303	-46,7	-40,4	1,4	-30	2	1,2	1,1	0,8
Altre spese in c/capitale	4.594	1.912	4.416	4.536	-71,9	-58,4	131	2,7	0,2	0,1	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	112.097	105.263	109.952	97.064	-22,5	-6,1	4,5	-11,7	5,6	5	5,1	4,3
Totale spese primarie	998.373	991.624	1.009.844	1.011.323	-0,2	-0,7	1,8	0,1	49,5	47,2	46,5	45,1
Totale spese finali	1.074.016	1.076.812	1.101.453	1.111.927	-0,9	0,3	2,3	1	53,2	51,2	50,7	49,6
ENTRATE												
Tributarie	600.213	615.411	635.585	651.659	5,6	2,5	3,3	2,5	29,7	29,3	29,2	29,1
Imposte dirette	295.160	299.175	309.725	318.214	1,6	1,4	3,5	2,7	14,6	14,2	14,3	14,2
Imposte indirette	303.145	314.651	324.263	331.837	9,6	3,8	3,1	2,3	15	15	14,9	14,8
Imposte in c/capitale	1.908	1.585	1.597	1.608	11,6	-16,9	0,8	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	273.919	288.383	297.134	305.168	4,9	5,3	3	2,7	13,6	13,7	13,7	13,6
Contributi sociali effettivi	269.672	284.039	292.695	300.640	5	5,3	3	2,7	13,4	13,5	13,5	13,4
Contributi sociali figurativi	4.247	4.344	4.439	4.528	4,3	2,3	2,2	2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	88.062	88.050	90.006	88.475	2,6	0	2,2	-1,7	4,4	4,2	4,1	3,9
Totale entrate correnti	960.286	990.259	1.021.128	1.043.694	5,1	3,1	3,1	2,2	47,6	47,1	47	46,6
Entrate in conto capitale non tributarie	23.997	11.039	12.660	9.738	50,8	-54	14,7	-23,1	1,2	0,5	0,6	0,4
Totale finali entrate	986.191	1.002.883	1.035.385	1.055.040	5,9	1,7	3,2	1,9	48,9	47,7	47,6	47,1
Pressione fiscale (per cento del Pil)	43,3	43	42,9	42,7								
Saldo primario	-12.182	11.259	25.541	43.717					-0,6	0,5	1,2	2
Saldo di parte corrente	-1.633	18.710	29.627	28.831					-0,1	0,9	1,4	1,3
Indebitamento netto	-87.825	-73.929	-66.068	-56.887					-4,4	-3,5	-3	-2,5
Pil nominale	2.018.045	2.102.844	2.173.320	2.241.161	5,7	4,2	3,4	3,1	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

22. Sul miglioramento dei rapporti tra i saldi e il Pil incide, inoltre, la crescita nominale del prodotto (+5,7 per cento) che, fortemente legata all'inflazione, supera il tasso di incremento delle entrate tributarie e contributive. Conseguentemente si riduce di due decimi di punto la pressione fiscale, scendendo al 43,3 per cento.

La dinamica delle entrate nel 2023 è ancora segnata dagli effetti espansivi dell'inflazione e della maggiore crescita economica; ciò si traduce in previsioni di crescita degli introiti tributari (+31,6 miliardi) e contributivi (+12,9 miliardi). In consistente salita (+8,1 miliardi) anche le entrate in conto capitale, che riflettono le sovvenzioni dall'UE, prevalentemente legate al NGEU.

Sul fronte della spesa corrente primaria, risultano in crescita: i redditi di lavoro dipendente (+2,3 miliardi), che scontano la chiusura del ciclo dei rinnovi contrattuali 2019-2021 così come l'erogazione dell'importo *una tantum* fissato dalla legge di bilancio per il 2023; i consumi intermedi (+7,2 miliardi), per i progetti PNRR e per la spesa sanitaria; le prestazioni sociali di tipo pensionistico (+21 miliardi), a causa dei meccanismi di indicizzazione; le altre spese correnti (+3,5 miliardi), per le misure di sostegno alle imprese e di esonero contributivo selettivo. Nella parte capitale, fatta eccezione per gli investimenti fissi, le altre categorie di spesa risultano in forte contrazione: i contributi agli investimenti (di 35,9 miliardi), venendo meno l'effetto della riclassificazione dei crediti d'imposta edilizi registrato nel 2022, nonché le altre spese in conto capitale (di 11,8 miliardi), per effetto delle attese sulle vendite di gas stoccato nel 2022 e per minori esigenze di accantonamenti a fronte delle garanzie standardizzate.

23. Nel triennio successivo, a legislazione vigente, è attesa una prosecuzione del percorso di riequilibrio della finanza pubblica; si assisterebbe ad una flessione dell'indebitamento per ulteriori 1,9 percentuali su base cumulata, consentendo di raggiungere un livello di disavanzo del 2,5 per cento nel 2026. Parimenti, il saldo primario migliorerebbe progressivamente (per complessivi 2,6 punti di Pil), tornando ad evidenziare una situazione di avanzo nel 2024 (+0,5 per cento).

Nel confronto con gli obiettivi programmatici del DPB si registra un miglioramento atteso dell'indebitamento netto nel 2024, di 0,2 punti percentuali di prodotto, ed una conferma dell'obiettivo del 2025, al 3 per cento.

L'andamento positivo è consentito da una crescita delle entrate tributarie e contributive che prosegue lungo tutto l'arco di previsione, in modo più intenso di quella delle spese finali, ma comunque inferiore al tasso di espansione del prodotto nominale. Si riduce progressivamente la pressione fiscale di 0,6 punti percentuali di prodotto, raggiungendo, a fine periodo, il 42,7 per cento.

La dinamica della spesa conferma la tendenza, già prevista nel precedente quadro programmatico, verso un riallineamento ai livelli di incidenza precedenti alla crisi sanitaria, grazie al progressivo superamento delle misure temporanee di sostegno al sistema economico e sociale (cfr. Tavola 6). Al termine dell'orizzonte temporale di previsione, è stimato che la spesa corrente primaria torni alla soglia del 41 per cento in rapporto al prodotto (il dato medio del triennio 2017-2019 era del 41,4 per cento), in riduzione di oltre 7 punti percentuali rispetto al picco del 2020. Anche la spesa per contributi agli investimenti, nella quale sono transitate le misure di sostegno, è prevista rientrare su livelli simili a quelli pre-pandemia (0,8 per cento del Pil). In aumento, invece, è stimato l'approdo finale, al 2026, dell'incidenza della spesa per interessi (4,5 per cento del Pil, a fronte della media del 3,6 per cento nel triennio 2017-2019), di quella per spese d'investimento (3,4 per cento, a fronte del 2,3 per cento del 2019) e di quella per prestazioni sociali in denaro (21,1 per cento, a fronte del 20,1 per cento del 2019), a causa dei meccanismi di indicizzazione.

La prima supererà i 277 miliardi, in termini cumulati sul triennio 2024-2026, segnando un onere aggiuntivo di 9,4 miliardi nei prossimi due anni, rispetto alle stime di dicembre.

La seconda sarà influenzata dalla revisione della programmazione delle risorse del PNRR; al riguardo il Documento non fornisce informazioni dettagliate in merito alla dinamica annuale della spesa, in attesa degli esiti delle interlocuzioni con le istituzioni europee sulla rimodulazione di alcuni degli interventi e dei relativi cronoprogrammi. La spesa per investimenti finanziati dal Piano è comunque attesa in crescita nell'anno in corso e nei due

successivi, raggiungendo il picco nel 2025 (1,8 per cento del Pil, pari ad oltre 39 miliardi, a fronte dei 36 previsti nella NaDEF 2022).

TAVOLA 5

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA.
CONFRONTO TRA PREVISIONI DEF 2023 E NOTA TECNICO ILLUSTRATIVA ALLA LEGGE DI BILANCIO 2023

SPESE	Confronto tra quadri tendenziali DEF 23 NTI 23-25 (differenze in milioni)			Confronto tra tendenziali DEF 23 NTI 23-25 (differenze in % Pil)		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Redditi da lavoro dipendente	279	-156	-12	-0,1	-0,1	-0,1
Consumi intermedi	2.678	2.997	5.118	0	0,1	0,2
Prestazioni sociali in denaro	-567	930	1.896	-0,3	-0,1	-0,1
Pensioni	-562	804	1.766	-0,2	-0,1	0
Altre prestazioni sociali	-5	127	129	-0,1	0	0
Altre spese correnti	-6.868	-3.795	-2.094	-0,4	-0,2	-0,1
Totale spese correnti netto interessi	-4.478	-24	4.908	-0,7	-0,3	0
Interessi passivi	-5.919	4.860	4.511	-0,3	0,2	0,2
Totale spese correnti	-10.397	4.836	9.419	-1,1	-0,1	0,1
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>136.043</i>	<i>132.737</i>	<i>135.034</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>
Investimenti fissi lordi	1.515	5.229	3.217	0	0,2	0,1
Contributi agli investimenti	13.867	5.904	5.734	0,7	0,3	0,3
Altre spese in c/capitale	-925	-2.301	464	0	-0,1	0
Totale spese in conto capitale	14.457	8.832	9.415	0,7	0,4	0,4
Totale spese primarie	9.979	8.808	14.323	-0,1	0,1	0,4
Totale spese finali	4.060	13.668	18.834	-0,4	0,3	0,5
ENTRATE						
Tributarie	12.546	21.224	19.331	0,3	0,8	0,7
Imposte dirette	18.200	21.557	19.874	0,7	0,9	0,8
Imposte indirette	-3.240	-464	-672	-0,3	-0,1	-0,1
Imposte in c/capitale	-2.414	131	129	-0,1	0	0
Contributi sociali	452	893	542	-0,1	-0,1	-0,1
Contributi sociali effettivi	1.059	1.477	1.133	-0,1	0	0
Contributi sociali figurativi	-608	-585	-591	0	0	0
Altre entrate correnti	-7.283	-2.835	-1.735	-0,4	-0,2	-0,1
Totale entrate correnti	8.129	19.151	18.009	-0,2	0,6	0,5
Entrate in conto capitale non tributarie	-143	-1.980	-133	0	-0,1	0
Totale finali	5.572	17.302	18.005	-0,3	0,5	0,5
Pressione fiscale (per cento del Pil)	0,1	0,8	0,6	0	0	0
Saldo primario	-4.407	8.494	3.682	-0,2	0,4	0,2
Saldo di parte corrente	18.526	14.315	8.590	0,9	0,7	0,4
Indebitamento netto	1.512	3.634	-829	0,1	0,2	0
Pil nominale	23.537	14.378	14.297	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023 e NTI alla legge di bilancio 2023

TAVOLA 6

VARIAZIONE LIVELLI DI SPESA RISPETTO AL 2019

SPESE	Var. incidenza su Pil 2020-2019	Var. incidenza su Pil 2022-2019	Var. incidenza su Pil 2026-2019
Redditi da lavoro dipendente	0,8	0,2	-1,2
Consumi intermedi	0,8	0,5	-0,5
Prestazioni sociali in denaro	3,9	1,2	1,0
<i>Pensioni</i>	1,6	0,3	0,8
<i>Altre prestazioni sociali</i>	2,3	1,0	0,1
Altre spese correnti	0,8	1,2	-0,1
Totale spese correnti netto interessi	6,3	3,1	-0,9
Interessi passivi	0,1	1,0	1,1
Totale spese correnti	6,4	4,1	0,3
di cui Spesa sanitaria	-6,4	0,4	-0,3
Investimenti fissi lordi	0,3	0,4	1,0
Contributi agli investimenti	0,3	3,2	0,0
Altre spese in c/capitale	1,5	0,5	-0,1
Totale spese in conto capitale	2,1	4,1	0,9
Totale spese primarie	8,4	7,3	0,0
Totale spese finali	8,5	8,3	1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

IL PERCORSO PROGRAMMATICO

Rispetto all'andamento più favorevole delineato nello scenario tendenziale, con il DEF 2023 e la contestuale relazione al Parlamento, il Governo, sentita la Commissione europea, ha richiesto l'autorizzazione a confermare gli obiettivi di finanza pubblica fissati nella NaDEF del 4 novembre 2022, comportanti un maggiore indebitamento di 0,1 punti percentuali per il 2023 (da -4,4 a -4,5 per cento) e di ulteriori 0,2 punti nel 2024 (da -3,5 a -3,7 per cento). Al termine dell'arco di previsione, l'obiettivo di *deficit* è confermato a 2,5 punti percentuali di Prodotto, in linea con il tendenziale.

TAVOLA 7

PREVISIONI DI DISAVANZO 2023-2026 (% PIL)

	2022	2023	2024	2025	2026
Indebitamento netto tendenziale	-8,0	-4,4	-3,5	-3,0	-2,5
Richiesta di autorizzazione maggior deficit	0	-0,1	-0,2	0	0
Indebitamento netto programmatico	-8,0	-4,5	-3,7	-3,0	-2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

24. Il percorso delineato, volto a ridurre gradualmente il *deficit* ed a rientrare al di sotto della soglia del 3 per cento, appare coerente con quanto richiesto in sede europea. Nella Comunicazione dell'8 marzo 2023 (*cfr. infra*), la Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare una programmazione fiscale di medio periodo coerente con i criteri della riforma *in itinere*; in particolare viene chiesto di assicurare che il *deficit* si collochi al di sotto della soglia del 3 per cento nel periodo coperto dal programma di stabilità e si mantenga tale nel medio termine nello scenario a politiche invariate. Nella Comunicazione è posto, inoltre, l'accento sulla continua e plausibile riduzione, anche nel medio termine, del rapporto debito/Pil; come si vedrà meglio in seguito, nell'analisi di sostenibilità contenuta nel DEF⁸, tale rapporto si riduce fino al 2026, periodo in cui lo scenario macroeconomico e di finanza pubblica coincidono con il quadro programmatico, per poi aumentare nuovamente in assenza di ulteriori manovre di consolidamento.

Il rientro dal *deficit* indicato nel DEF riflette un'impostazione di bilancio volta a coniugare la gestione prudente dei conti pubblici, anche considerata la decisione della Commissione europea di disattivare la clausola generale di salvaguardia a partire dal 2024, con l'esigenza di continuare a fornire supporto alle fasce di popolazione più esposte al rischio di erosione del potere di acquisto e con quella di sostenere la crescita economica. Va, comunque, osservato come la scelta di peggioramento del *deficit* non porterà a posticipare il raggiungimento della posizione di avanzo primario, confermata a partire dal 2024 anche nello scenario programmatico.

I margini di bilancio resi disponibili dal più graduale sentiero di rientro sono quantificati, nella relazione presentata al Parlamento, in oltre 3 miliardi nel 2023 e 4,5 miliardi nel 2024. Il DEF annuncia l'utilizzo delle risorse del 2023 con un provvedimento teso a ridurre il carico contributivo dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, con l'obiettivo di tutelarne il reddito reale, limitando la trasmissione degli effetti inflattivi sui salari. Le disponibilità a valere sul 2024 verranno invece destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Con il d.l. n. 48/2023 è stata data attuazione alle misure annunciate con la relazione presentata al Parlamento, utilizzando i margini finanziari autorizzati. Nel 2023, il recente provvedimento contempla impieghi per oltre 5 miliardi, sostanzialmente riconducibili alle minori entrate contributive (per 4,9 miliardi) legate all'aumento straordinario, dal 1° luglio al 31 dicembre 2023 (con esclusione della tredicesima mensilità), di quattro punti percentuali della misura di esonero contributivo stabilita dall'art. 1, c. 281, l. n. 197/2022, per una riduzione complessiva del cuneo pari a 6 punti percentuali, fermo restando il limite retributivo mensile di 2.692 euro e fermo restando l'incremento di un ulteriore punto percentuale già fissato per le retribuzioni pari o inferiori a 1.923 euro. L'impatto finanziario netto della misura sull'indebitamento è pari a 3,5 miliardi, tenendo conto dell'effetto fiscale indotto dalla stessa, quantificato in 1,4 miliardi di maggiori entrate tributarie, utilizzando le medesime ipotesi tecniche alla base della relazione per l'art. 1, c. 281, della legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022). Nell'ambito degli impieghi si segnalano i seguenti ulteriori interventi di spesa, per dimensione finanziaria: il supporto per la formazione e il lavoro per 122,5 milioni; l'istituzione del Fondo di 60 milioni destinato al finanziamento di iniziative dei Comuni di potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa; l'estensione della tutela assicurativa degli studenti e del personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore per oltre 17 milioni; i maggiori interessi passivi per 40 milioni. Tra le coperture per il 2023, oltre al ricorso all'indebitamento e agli effetti fiscali dalla riduzione temporanea del cuneo, va richiamato, tra le maggiori entrate, l'incremento per l'anno in corso, dallo 0,5 allo 0,6 per cento, dell'imposta sulle riserve matematiche (rami vita) a carico dei

⁸ V. paragrafo IV.2 della Sezione I.

soggetti che esercitano attività assicurativa, con un gettito atteso di 220 milioni, cui si aggiungono riduzioni di spese complessivamente pari a 311 milioni.

Nel 2024 gli impieghi derivano dalle maggiori spese legate all'incremento del fondo per la riduzione della pressione fiscale (4,1 miliardi), dai maggiori interessi passivi (0,2 miliardi), nonché per l'istituzione dell'assegno di inclusione (5,5 miliardi) e il supporto per la formazione e il lavoro (1,4 miliardi). Detti due ultimi interventi, che propagano i propri effetti finanziari anche agli anni successivi, trovano copertura nella riduzione del Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva, di cui all'art.1, c. 321, l. n. 197/2022, per oltre 7 miliardi annui nel 2024 e 2025 e 6,6 miliardi nel 2026.

TAVOLA 8

EFFETTI FINANZIARI DEL D.L. N. 48/2023

Risorse/impieghi	Tipo di entrata/spesa	2023	2024	2025	2026
Totale risorse		1.919,0	7.098,6	7.155,9	6.716,8
mag entrate	tributarie	1.608,0		69,3	65,5
mag entrate	extratributarie				
mag entrate Totale		1.608,0		69,3	65,5
min spese	correnti	-270,5	-7.089,6	-7.086,6	-6.651,3
min spese	capitali	-40,5	-9,0		
min spese Totale		-311,0	-7.098,6	-7.086,6	-6.651,3
Totale Impieghi		5.318,5	11.595,4	7.469,0	7.051,8
mag spese	correnti	253,4	11.005,0	6.910,0	6.528,6
mag spese	interessi	40,0	210,0	314,0	335,0
mag spese	capitale	5,5	9,0		
mag spese Totale		298,9	11.224,0	7.224,0	6.863,6
min entrate	tributarie	-142,2	-12,4		
min entrate	contributive	-4.876,0	-359,0	-245,0	-188,2
min entrate	extratributarie	-1,4			
min entrate Totale		-5.019,6	-371,4	-245,0	-188,2
Impatto su indebitamento netto		-3.399,5	-4.496,8	-313,1	-335,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati relazione tecnica e allegato 3 al d.l. n. 48/2023

25. Nel quadro programmatico non sono ricompresi gli oneri relativi alle “politiche invariate” (ossia spese ricorrenti non finanziate a legislazione vigente, quali le missioni internazionali), dalle quali è atteso un effetto sui conti di 0,3 punti percentuali di Pil nel 2024 e 2025, cui si aggiungono 0,4 punti nel 2026. Non sono altresì scontate nelle previsioni le stime degli oneri associati ai rinnovi contrattuali del settore pubblico, né eventuali ulteriori misure nella direzione della riduzione della pressione fiscale. Tutti questi interventi dovranno, quindi, trovare adeguati margini di copertura nella programmazione finanziaria e nelle decisioni di bilancio dei futuri esercizi. Allo scopo, il DEF 2023 prevede il rafforzamento della procedura di *spending review* di cui all'art. 22-bis legge n. 196/2009, attraverso la quale le amministrazioni centrali dovranno garantire risparmi aggiuntivi che raggiungeranno, nel triennio 2024-2026, 1,5 miliardi, ripartiti annualmente secondo un profilo gradualmente crescente.

Il rafforzamento della procedura di revisione della spesa di cui all'art. 22-bis l. n. 196/2009 costituisce una delle riforme del PNRR; nel corso del secondo semestre 2022 detta riforma ha visto il conseguimento della milestone consistente nella redazione, ad opera della Ragioneria generale dello Stato, della relazione sulle prime esperienze attuative del processo di *spending review*; tale rapporto – che muove dall'esame dei risultati del ciclo di revisione della spesa 2018-2020 dei Ministeri della giustizia e della salute – si conclude con l'adozione di apposite linee guida per le amministrazioni centrali, ai fini della formulazione e dell'implementazione dei piani di revisione della spesa, in attuazione della procedura prevista dal richiamato art. 22-bis. La relazione e le linee guida testimoniano il ruolo centrale di coordinamento che il Ministero dell'economia e delle finanze è chiamato a svolgere nel quadro

del potenziamento del processo di revisione della spesa, sia in tema di approfondimento delle tecniche di valutazione dei programmi di spesa sia in chiave di supporto alle amministrazioni chiamate a formulare le proposte di intervento e a monitorarne l'attuazione, nel quadro degli obiettivi delineati dallo specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottato da ultimo il 4 novembre 2022, con obiettivi di risparmio, in termini di indebitamento netto, di 800 milioni nel 2023, 1.200 milioni nel 2024 e 1.500 milioni nel 2025). In coerenza con tale ruolo, si richiamano gli interventi di rafforzamento strutturale del Ministero dell'economia e delle finanze già adottati con d.l. n. 152/2021, consistenti nella costituzione del Comitato di indirizzo, supportato da un'apposita Unità di missione con funzioni istruttorie e di segreteria, nonché nella possibilità di ricorrere a personale specialistico attraverso specifiche assunzioni.

SALDI STRUTTURALI E DINAMICA DELLA SPESA

26. Come noto, la vigenza nel periodo 2020-23 della *General Escape Clause* non sospende le procedure del Patto di Stabilità e Crescita. In occasione dell'esame dei Programmi di stabilità la Commissione è chiamata, dunque, a valutare i risultati a consuntivo dell'esercizio appena trascorso e l'evoluzione di quello in corso, insieme alle previsioni e al percorso programmatico per il prossimo triennio. Tali valutazioni saranno svolte alla luce delle considerazioni contenute nella Comunicazione dell'8 marzo sugli orientamenti della politica di bilancio per il 2024⁹. Una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC è prevista a ottobre con la presentazione dei Documenti programmatici di bilancio. Alla luce dell'incertezza che caratterizza le prospettive macroeconomiche e di finanza pubblica, la Commissione conferma l'esclusione dell'apertura di procedure per disavanzi eccessivi relativamente al 2022, procedure che riprenderanno nella primavera del 2024 sulla base dei dati di consuntivo del 2023.

La clausola di salvaguardia venne introdotta per il 2020 (COM 2020 123 *final* del 20 marzo 2020) e, in un primo momento, estesa al 2021 (COM 2020 575 *final* del 17 settembre 2020); successivamente il regime derogatorio è stato prorogato al 2022 (COM 2021 500 *final* del 2 giugno 2021), in occasione delle valutazioni dei Programmi di Stabilità presentati dagli Stati Membri nella primavera 2021. Con le raccomandazioni della primavera 2022 (COM 2022 600 *final* del 23 maggio 2022 e COM 2022 616 *final* del 23 maggio 2022) ne è stata prevista l'estensione anche al 2023, con conseguente sua disattivazione a partire dal 2024; l'analisi annuale della crescita sostenibile 2023 (COM 2022 780 *final* del 22 novembre 2022) ha confermato tale valutazione, rilevando che l'economia europea è uscita da un periodo di grave recessione economica, superando i livelli pre-pandemia e la fase acuta dello *shock* dei prezzi dell'energia causato dall'aggressione russa contro l'Ucraina, pur in un quadro generale di elevata incertezza.

Con la disattivazione della *escape clause*, la Commissione (COM 2023 141 *final*, 8 marzo 2023) ha fornito le indicazioni agli Stati membri per la preparazione dei programmi di stabilità, annunciando la ripresa di raccomandazioni specifiche in termini quantitativi e di orientamenti qualitativi su investimenti e riforme, differenziate in base alla specifica situazione dei Paesi in termini di debito pubblico. Essendo ancora in corso il percorso di riforma della *governance* economica europea, la Commissione ha specificato che il prossimo ciclo di sorveglianza, pur essendo gestito all'interno del quadro regolamentare in vigore, rifletterà lo spirito delle nuove regole di bilancio, in particolare in riferimento ai piani strutturali e di bilancio a medio termine (sugli orientamenti di riforma COM 2022 583 *final* del 9 novembre 2022, la Corte dei conti ha già riferito con specifica audizione cui si fa rinvio, cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 12/2023). In tale contesto, in luogo della tradizionale matrice dei requisiti di aggiustamento del braccio preventivo del Patto, gli Stati membri con problemi di debito pubblico sostanziali o moderati sono invitati a fissare

⁹ COM (2023) 141 *final*, 8 marzo 2023, *Fiscal policy guidance for 2024*.

obiettivi di bilancio che garantiscano una riduzione plausibile e costante del debito o il mantenimento di quest'ultimo a livelli prudenti a medio termine. Inoltre, tutti gli Stati membri sono invitati a fissare obiettivi di bilancio atti ad assicurare che il disavanzo non superi il 3 per cento del Pil o sia portato al di sotto di tale soglia nel periodo oggetto del programma di stabilità o di convergenza, garantendone il mantenimento a politiche invariate a medio termine. Gli Stati membri sono altresì invitati a riferire, nei rispettivi PdS, in merito alle misure di sostegno energetico pianificate, comprese la loro incidenza sul bilancio, la loro graduale eliminazione e le ipotesi sottostanti riguardo all'andamento dei prezzi dell'energia. Infine, gli Stati membri sono invitati ad illustrare le modalità con cui i loro piani di riforma e di investimento, compresi quelli delineati nei PNRR, dovrebbero contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla crescita sostenibile e inclusiva. Le raccomandazioni specifiche di bilancio saranno formulate sulla base del parametro della spesa primaria netta (ossia la spesa finanziata a livello nazionale, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione), come proposto negli orientamenti in materia di riforma della *governance*. Ciò determina una modifica rispetto alla prassi utilizzata nel vigore della *escape clause*, in cui la sorveglianza di bilancio era incentrata sulla spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale e sulla salvaguardia degli investimenti finanziati a livello nazionale. Resta comunque fermo che gli aggiustamenti di bilancio dovranno gravare sulla spesa corrente primaria, limitandone il tasso di crescita al di sotto del Pil potenziale, senza intaccare gli investimenti, inclusi della quota finanziata dal NGEU. Nel 2024, inoltre, gli eventuali risparmi dalla rimozione delle misure di contrasto alla crisi energetica dovranno contribuire a ridurre i disavanzi pubblici, mentre, in caso di nuove necessità di intervento, dovranno privilegiarsi misure mirate, focalizzate sui soggetti più vulnerabili, riducendo così i costi di bilancio e incentivando i comportamenti di risparmio energetico.

27. Attraverso il DEF è possibile apprezzare i consueti indicatori previsti dalle regole europee, vale a dire i saldi strutturali e la regola della spesa, seppur con scopo meramente informativo relativamente al periodo 2020-2023 (cfr. Tavola 8).

In tutto l'orizzonte di previsione si assiste ad una progressiva riduzione del deficit strutturale, particolarmente intensa nel 2023 (-3,6 punti percentuali), dettata dall'impatto delle riclassificazioni statistiche dei due *bonus* edilizi sull'indebitamento nominale del precedente anno. Nei successivi tre anni il saldo strutturale migliora progressivamente (+0,9 punti nel 2024, +0,4 punti nel 2025 e +0,6 punti nel 2026), attestandosi al 3,2 per cento nell'ultimo anno di previsione. L'andamento rimane prevalentemente condizionato dalla contrazione dell'indebitamento netto nominale. Per tutto il triennio la correzione ciclica gioca in peggioramento del saldo (di 0,5-0,6 punti), per via dell'*output gap* positivo; diversamente le misure *una tantum* contribuiscono al miglioramento del saldo strutturale nel 2024 (per 0,2 punti), mentre ne riducono il consolidamento nel 2025 (sempre per 0,2 punti percentuali).

Le variazioni in riduzione del saldo risultano quindi, per quanto riguarda il 2023 e il 2024, ben più elevate rispetto a quelle richieste (0,6 punti) nei *normal times*, mentre nel biennio finale, pur se più contenuto, l'aggiustamento risulterebbe in linea con le vigenti regole europee.

Più complessa la valutazione del rispetto della regola della spesa che, sia pure in un formato diverso da quello attualmente in vigore¹⁰, dovrebbe diventare il cardine del nuovo processo di sorveglianza fiscale. Secondo le stime contenute nel Documento, alla deviazione eccessiva che si riscontrerebbe nel 2022, farebbe seguito una crescita inferiore al Pil potenziale nel 2023 e nel 2024, mentre nel 2025 e nel 2026 la deviazione sarebbe contenuta. Come si è detto in precedenza, l'andamento della spesa risente, oltre che delle riclassificazioni ISTAT,

¹⁰ Ai fini della definizione dell'aggregato di spesa primaria rilevante, la regola vigente esclude, tra l'altro, le spese finanziate con fondi europei, ma include le spese emergenziali (sia quelle collegate al Covid che quelle per i rincari dei prezzi dell'energia) in quanto non ricomprese nelle *one off*; con riferimento alla spesa per investimenti, considera la media dei valori dell'anno corrente e degli ultimi tre anni.

delle misure emergenziali legate alla pandemia che pesano ancora sul 2022 e di quelle adottate per far fronte ai rincari energetici, che tendono ad annullarsi nel 2024.

28. Nel DEF viene riportato anche l'andamento della spesa corrente primaria finanziata con risorse nazionali, la quale, dopo il forte aumento del 2022, si mantiene al di sotto della crescita del Pil potenziale (cfr. Tavola 8). Non può al riguardo non rilevarsi come – nell'ambito della recente proposta di riforma legislativa della *governance* economica dell'UE presentata dalla Commissione¹¹ – la spesa primaria è attesa assumere il ruolo di parametro operativo unico ai fini della sorveglianza fiscale; più in dettaglio, il testo presentato richiama l'aggregato della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali, ossia la spesa al netto delle misure discrezionali di entrata, degli interessi e della componente ciclica della spesa per disoccupazione, in tal modo consentendo l'attivazione degli stabilizzatori automatici. Sono, inoltre, esclusi dal parametro gli oneri dei programmi europei coperti da entrate di provenienza europea. L'evoluzione dell'indicatore dovrà essere definita da ciascuno Stato, all'interno di un Piano nazionale di bilancio e strutturale di medio periodo (di almeno 4 anni, estensibili a 7 in presenza di impegni a realizzare investimenti e riforme più ambiziosi), garantendo una riduzione plausibile e costante del debito o il mantenimento di quest'ultimo a livelli prudenti, nonché assicurando che l'indebitamento raggiunga e rimanga al di sotto della soglia di riferimento del 3 per cento del Pil a medio termine. Per gli Stati con livelli di debito o *deficit* superiori, rispettivamente, al 60 e al 3 per cento del Pil, il percorso della spesa primaria netta deve essere delineato tenendo conto della traiettoria tecnica definita dalla Commissione e, in via generale, rimanendo al di sotto del tasso di crescita del prodotto, in media nell'orizzonte del piano. Sul punto si richiamano le osservazioni svolte da questa Corte in sede di audizione sugli orientamenti della Commissione del 9 novembre 2022 (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 12/2023), in particolare con riferimento ai riflessi che il passaggio ad una sorveglianza basata sull'indicatore unico di spesa potrebbe determinare sulla politica di bilancio e sull'ordinamento contabile. Sotto il primo profilo, il ricorso ad un aggregato rilevante di spesa, che escluda solo gli stabilizzatori automatici, non consente di rimuovere dal calcolo nessun'altra uscita che il *policy maker* volesse erogare a contrasto di situazioni cicliche avverse; ciò dovrebbe spingere a rafforzare appropriatamente il ruolo dei predetti stabilizzatori automatici, che, nel contesto italiano, presentano ancora un peso relativamente modesto, nonostante la riforma degli ammortizzatori sociali del 2021 e gli sforzi in atto anche nell'ambito del PNRR. Sotto il secondo profilo, le modifiche del quadro regolamentare europeo imporranno una riflessione sull'esigenza di adeguamento dell'ordinamento contabile interno, eventualmente anche esteso alle modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura della legislazione di spesa, ai sensi dell'art. 81, c. 3, Cost.

L'EVOLUZIONE DELLA SPESA: UN CONFRONTO EUROPEO

29. La lettura in chiave comparata degli andamenti della spesa in rapporto al prodotto registrati dai principali paesi europei, confrontabile per dimensioni (Italia, Germania, Francia e Spagna), consente di mettere in luce sia eventuali linee di fondo comuni sia tratti distintivi strutturali. In tutto l'orizzonte temporale d'esame 2009-2022 (cfr. Tavola 8), la Francia si è caratterizzata per un livello di spesa in rapporto al Pil nettamente superiore agli altri Stati presi in considerazione. Nei 10 anni antecedenti la pandemia, il dato francese si è attestato sopra al 56 per cento, maggiore di quello italiano, fermo intorno al 50 per cento. Più contenuti i valori tedeschi e spagnoli, partiti da soglie inferiori al 47 per cento, peraltro ridotti nel valore medio

¹¹ Cfr. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 COM(2023) 240 final* del 26 aprile 2023. La proposta fa seguito alla pubblicazione degli orientamenti di riforma della *governance* economica nell'UE, COM 2022 583 *final* del 9 novembre 2022.

del quinquennio 2015-2019. Tali risultati sono influenzati, in primo luogo, dalla diversa incidenza della spesa per interessi passivi, che ha costantemente esercitato una pressione relativa maggiore sui conti pubblici italiani, in ragione delle maggiori dimensioni del debito pubblico e dei più elevati tassi di interesse, con un differenziale percentuale che si è andato allargando nel tempo, nei confronti di Francia e Germania.

Al netto di tale componente, la spesa primaria ha visto un punto di partenza dell'Italia (45,6 per cento) molto vicino a Spagna e Germania (44,7 e 44,1 per cento), inferiore di quasi 9 punti percentuali rispetto al dato francese. Nel quinquennio antecedente alla pandemia, a fronte di una sostanziale stabilità dell'incidenza relativa della spesa primaria italiana e francese, l'aggregato tedesco e, soprattutto, quello spagnolo hanno intrapreso una flessione. Il 2020 ha segnato una forte espansione del rapporto tra spesa primaria e pil in tutti i paesi, in ragione dell'impatto della pandemia sul prodotto e delle politiche di bilancio espansive adottate; il salto, tuttavia, è stato più intenso per l'Italia (oltre 8 punti percentuali) e la Spagna (quasi 10 punti percentuali), mentre è apparso più contenuto per Francia (oltre 5 punti percentuali) e Germania (oltre 6 punti percentuali). La ripresa economica del biennio successivo ha inaugurato un rientro del livello di spesa primaria, iniziato già nel 2021 per Francia e Spagna ed emerso solo nel 2022 per Italia e Germania.

Approfondendo ulteriormente l'analisi per tipologia, la spesa corrente primaria conferma l'elevato livello relativo francese, vicino al 50 per cento del Pil nel decennio antecedente alla crisi pandemica, e superiore a tale soglia nel successivo triennio. Il dato italiano e tedesco si sono mantenuti allineati lungo tutto l'orizzonte temporale considerato, con una divaricazione del primo rispetto al secondo nel 2020, poi parzialmente recuperata nel biennio successivo. Il dato spagnolo, fatta eccezione per il picco del 2020 (45,7 per cento), è stato costantemente inferiore a quello di tutti gli altri tre paesi. Nell'ambito dell'aggregato, un peso importante, in termini di pil, è associato alle prestazioni sociali in denaro, soprattutto in Italia e Francia: in entrambi i paesi si è partiti da un valore vicino al 19 per cento, progressivamente in crescita, posizionandosi sopra al 20 per cento, a seguito del balzo del 2020.

Il dato italiano, invece, è più basso rispetto agli altri paesi se si prendono in considerazione altre voci rilevanti della spesa corrente primaria, quali i consumi intermedi e i redditi da lavoro dipendente del personale pubblico. Nel primo caso, i valori italiani (in linea con quelli spagnoli) si sono costantemente mantenuti nel *range* 8,3-9 per cento, molto lontani da quelli francesi e tedeschi. Quanto alla spesa per il personale pubblico, il dato italiano (costantemente vicino al 10 per cento), risulta inferiore a quelli di Francia e Spagna, ma superiore a quello tedesco.

Sul versante della spesa in conto capitale e, più in particolare, di quella per investimenti lordi, a seguito di una forte contrazione nel periodo successivo alla crisi finanziaria, che ha interessato prevalentemente Spagna e Italia, le quali hanno raggiunto il livello più basso segnato dalla Germania (2,2 per cento), si è assistito ad un graduale recupero, che ha portato questi tre paesi alla soglia del 3 per cento a fine 2022. La Francia, pur seguendo la stessa tendenza evolutiva, ha costantemente mantenuto uno scarto positivo rispetto agli altri Stati presi in considerazione, tornando ad evidenziare una spesa per investimenti vicina al 4 per cento a fine 2022.

TAVOLA 9

ANDAMENTO SPESA IN RAPPORTO AL PIL

ITALIA					
	Media 2009-2012	Media 2015-2019	2020	2021	2022
Interessi	4,6	3,8	3,5	3,6	4,4
Spesa corrente primaria	41,3	41,7	48,0	45,6	44,8
Redditi da lavoro dipendente	10,6	9,7	10,4	9,9	9,8
Consumi intermedi	8,4	8,3	9,0	8,9	8,7
Prestazioni sociali in denaro	18,7	19,9	24,0	22,3	21,3
Investimenti lordi	3,1	2,3	2,7	2,9	2,9
Spesa primaria	45,6	45,3	53,5	53,7	52,3
Spesa totale	50,2	49,0	57,0	57,3	56,7
GERMANIA					
	Media 2009-2012	Media 2015-2019	2020	2021	2022
Interessi	2,5	1,1	0,6	0,6	0,7
Spesa corrente primaria	40,3	39,9	45,7	46,2	44,0
Redditi da lavoro dipendente	8,0	7,7	8,3	8,2	7,9
Consumi intermedi	12,8	13,7	15,1	15,5	15,3
Prestazioni sociali in denaro	16,4	15,6	17,6	17,0	16,0
Investimenti lordi	2,2	2,2	2,7	2,6	2,6
Spesa primaria	44,1	43,3	49,8	50,7	49,0
Spesa totale	46,6	44,4	50,4	51,3	49,7
SPAGNA					
	Media 2009-2012	Media 2015-2019	2020	2021	2022
Interessi	2,3	2,6	2,2	2,2	2,4
Spesa corrente primaria	38,4	36,8	45,7	43,5	41,4
Redditi da lavoro dipendente	11,5	10,8	12,6	12,2	11,6
Consumi intermedi	8,6	7,9	8,9	8,9	8,8
Prestazioni sociali in denaro	15,3	15,6	20,5	18,9	17,2
Investimenti lordi	4,4	2,3	2,8	2,8	2,9
Spesa primaria	44,7	39,8	49,7	48,4	45,4
Spesa totale	47,0	42,4	51,9	50,6	47,8
FRANCIA					
	Media 2009-2012	Media 2015-2019	2020	2021	2022
Interessi	2,6	1,7	1,3	1,4	1,9
Spesa corrente primaria	48,9	49,7	54,8	52,6	50,8
Redditi da lavoro dipendente	13,0	12,6	13,1	12,6	12,4
Consumi intermedi	11,0	11,0	11,4	11,8	11,5
Prestazioni sociali in denaro	19,3	19,6	22,4	20,3	19,4
Investimenti lordi	4,3	3,5	3,9	3,7	3,9
Spesa primaria	54,3	54,5	60,0	57,7	56,2
Spesa totale	56,9	56,2	61,3	59,1	58,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

TAVOLA 10

I SALDI STRUTTURALI DI FINANZA PUBBLICA 2022-2026

	2022	2023	2024	2025	2026
Indebitamento netto (in % Pil)	-8,0	-4,5	-3,7	-3,0	-2,5
Output gap (in % Pil potenziale)	0,5	0,6	0,9	1,1	1,1
Componente ciclica (in % Pil potenziale)	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6
Misure una tantum (in % Pil)	0,3	0,1	-0,1	0,1	0,1
di cui: Misure di entrata	0,3	0,1	-0,2	0,1	0
Misure di spesa	0	0	0	0	0
Saldo di bilancio strutturale (in % Pil potenziale)	-8,5	-4,9	-4,1	-3,7	-3,2
Variazione del saldo strutturale*	-0,2	3,6	0,9	0,4	0,6
Saldo primario (in % Pil)	-3,6	-0,6	0,5	1,2	2,0
Saldo primario strutturale (in % Pil potenziale)	-4,2	-1,2	0	0,5	1,3
Tasso di crescita della spesa corrente primaria finanziata da risorse nazionali	10,5	4,5	0,8	0,8	2,0
Tasso di crescita del Pil potenziale	1,0	0,9	1,1	1,1	1,1

*Il segno “-” indica un peggioramento del saldo strutturale. Mancate quadratura della tavola sono dovute ad arrotondamenti. Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023.

IL DEBITO

30. Nel 2022 il debito pubblico ha continuato a ridursi in quota di Pil (dal 149,9 al 144,4 per cento). Dopo l’inversione di tendenza, registrata nel 2021 e tradottasi in una caduta di 5 punti di prodotto rispetto al picco pandemico (154,9 per cento), la discesa sta proseguendo a ritmi elevati e più significativi di quanto prefigurato sia nel DEF dello scorso aprile che nella Nota di aggiornamento di ottobre.

Secondo i dati dell’Eurostat, nell’insieme dell’Area dell’euro l’incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di 3,9 punti, al 91,6 per cento. Il rapporto è sceso di 1,3 punti in Francia (al 111,6 per cento), di 3,3 punti in Germania (al 66,3 per cento) e di 5,1 punti in Spagna (al 113,2 per cento).

Il miglioramento è riconducibile al persistere di un buon quadro di crescita, soprattutto nominale, ma sconta anche straordinari effetti contabili, il tutto in un contesto che registra un saldo primario ancora negativo e un sensibile aumento del costo medio del debito (dal 2,5 per cento nel 2021 al 3,1 per cento). Si tratta di elementi che vengono ben posti in luce dalla scomposizione algebrica della variazione del rapporto debito/Pil (Tavola 11).

TAVOLA 11

LA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E LE SUE DETERMINANTI: 2020-2022
NADEF 2022 VS DEF 2023 (MLD DI EURO E PUNTI DI PIL)

Debito	NADEF 2022			DEF 2023			Differenze		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	2572,7	2678,1	2772,7	2573,4	2679,6	2757,0	0,7	1,5	-15,7
<i>PM: elementi di variazione</i>									
- Indebitamento netto	157,6	128,9	104,1	160,4	161,2	151,9	2,8	32,3	47,8
- Aggiustamento stock-flussi *	5,1	-23,5	-9,5	2,8	-55,0	-74,5	-2,3	-31,5	-65,0
Pil nominale	1660,6	1782,0	1903,3	1661,0	1787,7	1909,2	0,4	5,7	5,9
Debito/Pil (%)	154,9	150,3	145,7	154,9	149,9	144,4	0,0	-0,4	-1,3
- variazione	20,8	-4,6	-4,6	20,8	-5,0	-5,5	0,0	-0,4	-0,9
<i>Contributi alla variazione (punti di Pil)</i>									
Costo medio del debito	3,5	3,6	4,1	3,5	3,6	4,4	0,0	0,0	0,3
Crescita Pil reale	13,1	-9,7	-5,2	13,0	-10,1	-5,2	-0,1	-0,4	0,0
Inflazione (defl. Pil) **	-2,1	-0,9	-4,4	-2,1	-0,9	-4,4	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	6,0	3,7	1,4	6,2	5,5	3,6	0,2	1,8	2,2
Aggiustamento stock-flussi (*)	0,3	-1,3	-0,5	0,2	-3,1	-3,9	-0,1	-1,8	-3,4

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

** include la componente dovuta all'interazione prezzi-quantità (p*r)

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, BI e MEF (DEF 2023)

I 5,5 punti percentuali di calo dell'indicatore, nel 2022, rappresentano infatti l'effetto *netto* di spinte verso l'alto e verso il basso: la crescita reale ha favorito il rientro per 5,2 punti e l'inflazione vi ha contribuito per 4,4 punti; a spingere verso l'alto l'indicatore sono stati il costo medio del debito e il disavanzo primario: il primo vi ha contribuito per 4,4 punti mentre il secondo per 3,7 punti. Di dimensioni eccezionali è stata, inoltre, la spinta delle poste "sotto la linea" (aggiustamento stock-flussi) le quali hanno favorito il calo del rapporto debito/Pil per ben 3,9 punti di prodotto e ciò soprattutto per l'operare delle differenze tra valutazioni di cassa e valutazioni di competenza.

Secondo i dati Eurostat, nel 2022 nell'Area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi, rappresentato dai citati fattori residuali, è risultato pari a -0,3 punti di Pil (-0,2 nell'insieme dell'Unione europea). L'Italia è stato il paese in cui l'aggiustamento ha ridotto il rapporto debito/Pil nella misura di gran lunga più significativa, a conferma, soprattutto, della rilevanza del fenomeno dei crediti di imposta per l'edilizia oggetto di riclassificazione contabile.

In Germania il contributo alla riduzione del debito è stato pari a 0,8 punti di prodotto mentre in Francia e in Spagna l'aggiustamento stock-flussi ha aumentato il debito di 0,1 punti di Pil nel primo caso, di 0,9 punti nel secondo.

Se nella fase della pandemia un ruolo particolarmente significativo nell'ambito dei fattori sotto la linea era stato giocato dalle acquisizioni *nette* di attività finanziarie per gli interventi degli Stati nell'economia (nell'intera Unione europea esse erano cresciute a 443 miliardi dai 55 del 2019), nel 2022 tali operazioni si sono sostanzialmente annullate (si è scesi a 11,6 miliardi complessivi).

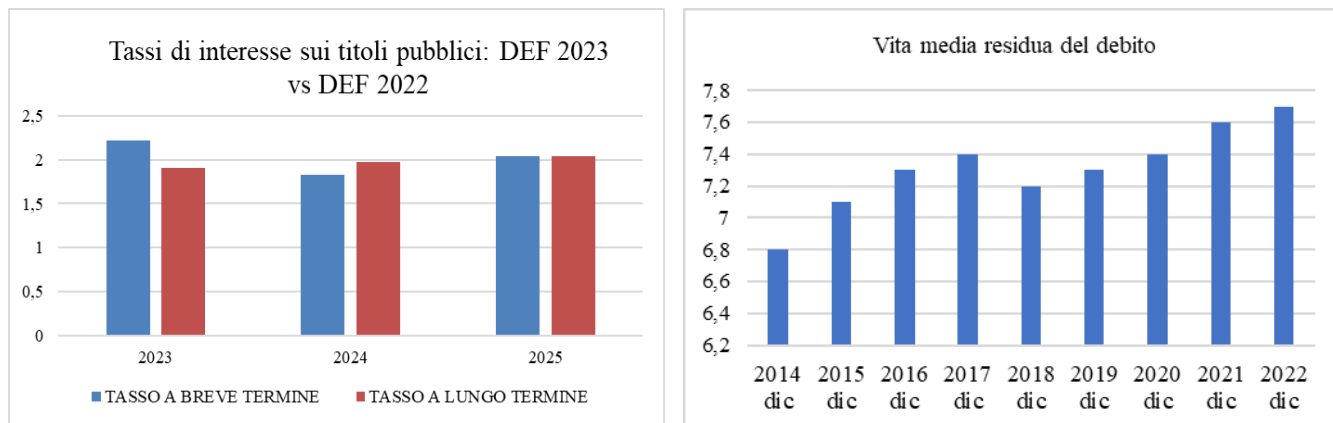
Va ricordato che i nuovi criteri di contabilizzazione dei crediti di imposta in materia edilizia⁵ hanno comportato la già richiamata revisione dei dati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche con un peggioramento del saldo primario e dell'indebitamento, ma senza effetti sullo *stock* del debito proprio per la correlata variazione nella componente di raccordo tra variazione del debito e indebitamento netto⁶. Va altresì notato che la variazione del debito (di quasi 31 miliardi maggiore del fabbisogno) sarebbe stata ancora più contenuta se non avessero operato effetti di valutazione e scarti di emissione dei titoli, i quali, di segno negativo negli anni della politica monetaria non convenzionale, sono rapidamente cresciuti fino a contabilizzare 35 miliardi a seguito della rapida risalita dei rendimenti.

All'aggiustamento stock-flussi ha contribuito, in questo caso comportando un rialzo del debito per 4 miliardi (-5 nel 2021), la variazione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

Quanto, infine, al costo medio nominale del debito, va rimarcato come il suo aumento, pur rilevante, stia riflettendo in misura ancora relativamente marginale il forte rialzo dei tassi di interesse di emissione dei titoli pubblici, e ciò grazie all'aumento, negli ultimi anni, della vita media residua del debito pubblico che ha raggiunto a febbraio 2023 i 7,7 anni (Grafico 18); sta scontando invece, in misura immediata e molto consistente, la risalita dell'inflazione per i risvolti sulla spesa per interessi delle componenti del debito pubblico indicizzate ai prezzi al consumo, sia interni che dell'Area dell'euro.

GRAFICO 18

AUMENTO DEI TASSI DI INTERESSE RISPETTO AL DEF 2022 E VITA MEDIA RESIDUA DEL DEBITO PUBBLICO
(PUNTI PER CENTO ED ANNI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

I dati del MEF indicano che a fine dicembre 2022 la quota dei BTP indicizzati all'inflazione europea sul totale del debito pubblico coperto con titoli era pari all'8,2 per cento mentre quella di BTP indicizzati all'inflazione italiana al 4,2 per cento. Si tratta nel complesso di circa 283 miliardi di euro.

Le rilevazioni sul costo di collocamento dei titoli di Stato evidenziano come il rendimento lordo all'emissione, pari nel 2011 al 3,6 per cento e collocatosi nel 2021 su un valore sostanzialmente nullo (0,1 per cento) sia risalito al 3,41 per cento nel mese di dicembre 2022.

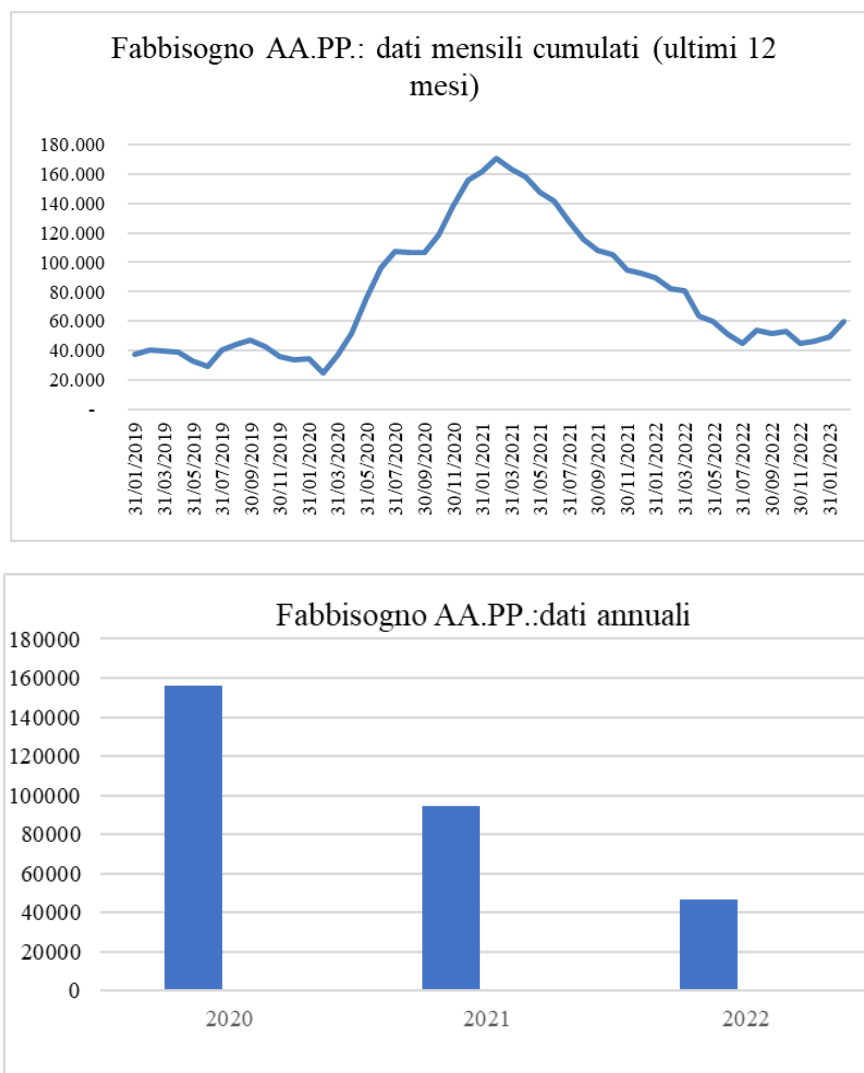
Nel 2022, un contributo importante alla discesa del rapporto debito/Pil è provenuto anche dal favorevole andamento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (Grafico 19), relativamente limitato anche grazie agli apporti dei fondi europei del DRR in un contesto in cui la realizzazione effettiva degli interventi, e dunque i paralleli esborsi, sono stati minori di quanto preventivato.

Nell'anno, il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 54 miliardi, a fronte dei 92,5 miliardi del 2021. I dati mensili della Banca d'Italia sul finanziamento per strumenti finanziari evidenziano il ruolo dei prestiti da parte delle Istituzioni europee (inclusi quelli di cui al dispositivo SURE), strumento che si è aggiunto a quelli tradizionali a partire dal mese di ottobre del 2020. Si osserva un cospicuo effetto benefico di tali prestiti, in particolare nell'agosto del 2021, per quasi 16 miliardi e nell'aprile e novembre del 2022 per 11 miliardi in entrambi i mesi. In alcuni di questi mesi, l'apporto di tali fondi ha contribuito a determinare un fabbisogno di segno negativo o comunque prossimo a zero (Grafico 20).

Le informazioni circa la struttura per detentori del debito delle Amministrazioni pubbliche (Grafico 21) continua ad evidenziare la crescita dell'incidenza dei prestiti emessi da Istituzioni europee, il cui stock, dopo i pagamenti della rata di novembre da parte del Dispositivo di Ripresa e Resilienza risultava pari a gennaio 2023 a 65 miliardi di euro.

GRAFICO 19

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (MLN DI EURO)

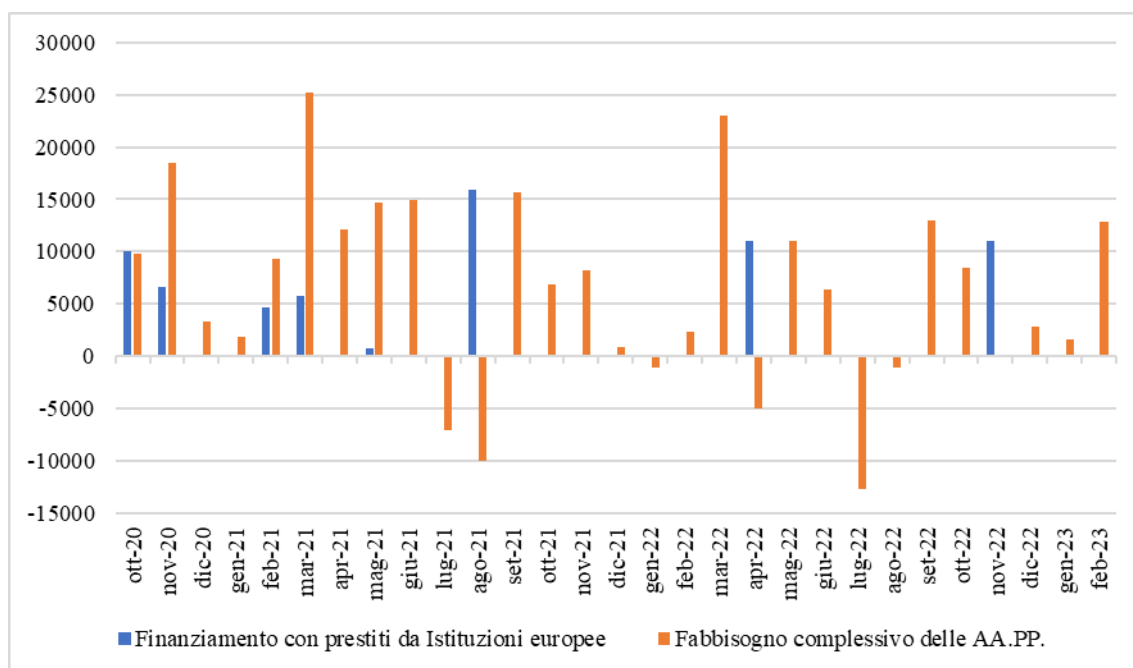


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

31. Il DEF prospetta per l'intero quadriennio di programmazione la continuazione della discesa del rapporto debito/Pil, con un ritmo che perde, tuttavia, sensibilmente di forza dopo il calo di oltre 10 punti registrato nel biennio 2021-22 (Grafico 22). Secondo il quadro programmatico, alla fine del periodo di riferimento si collocherebbe poco sopra il 140 per cento del Pil, riducendosi, dunque, il rapporto, di ulteriori 4 punti di prodotto, cumulativamente, tra il 2022 e il 2026. A tale variazione contribuirebbero (Grafico 23), con impulsi al rialzo e per 21,3 punti, il costo medio del debito (16,5 punti) e l'aggiustamento stock-flussi (4,8 punti); con impulsi al ribasso e per 25,3 punti, la crescita del Pil reale (-6,6 punti), l'inflazione (-16 punti) e il saldo primario (-2,7 per cento).

GRAFICO 20

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E PRESTITI DA ISTITUZIONI EUROPEE (MLN DI EURO)

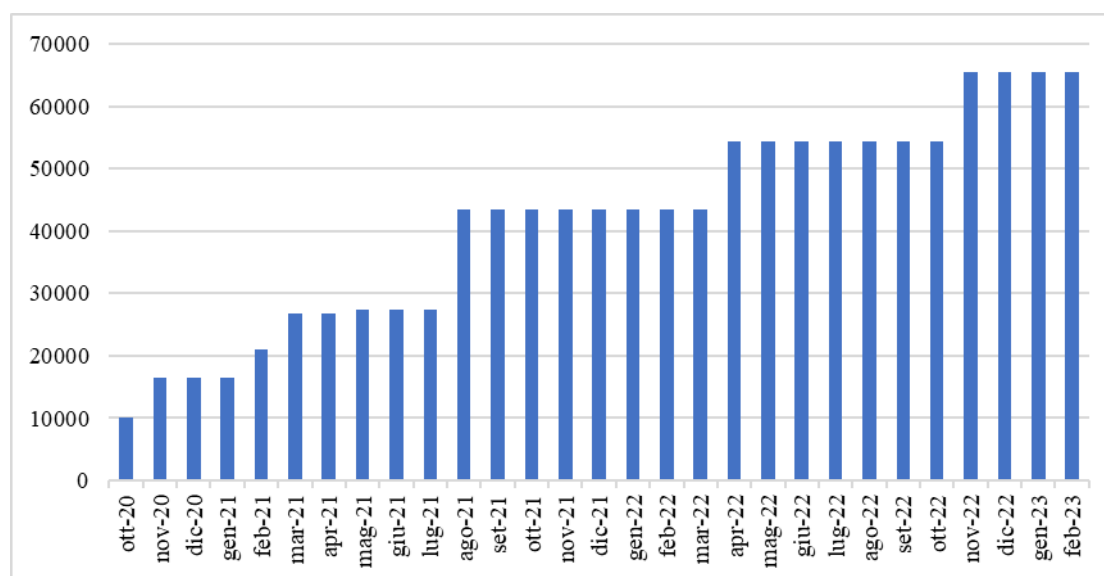


Fonte: Banca d'Italia

GRAFICO 21

DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:

LA CRESCITA DEI PRESTITI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE (MLN DI EURO)



Fonte: Banca d'Italia

GRAFICO 22

DEF 2023 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI
SCENARIO TENDENZIALE VS SCENARIO PROGRAMMATICO



Fonte: elaborazione su dati MEF (DEF 2021)

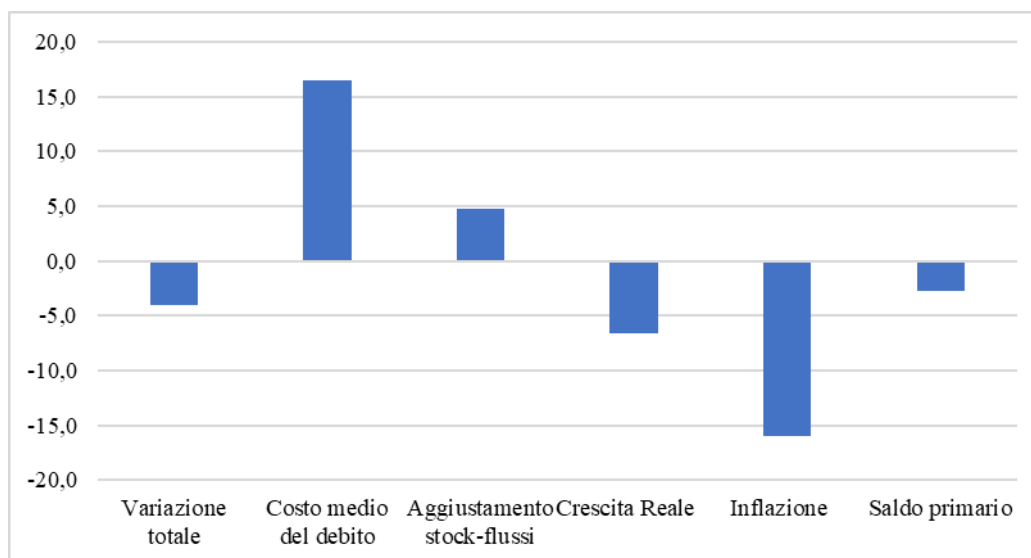
Tali dati ben evidenziano come la continuazione lungo la traiettoria discendente resti affidata essenzialmente al processo inflazionistico, in un quadro in cui la crescita del prodotto rimane relativamente modesta e il saldo primario, pur se in avanzo a partire dal 2024, di dimensioni contenute.

Con riferimento al ruolo dei fattori sotto la linea, di cui si è detto più sopra, va rimarcato come il forte effetto di contenimento del debito esercitato dalle poste di raccordo cassa-competenza nel 2022, risulti poi “compensato” da impulsi di segno opposto nel quadriennio 2023-26 (Grafico 24). Sotto tale punto di vista è solo il caso di ricordare che i nuovi criteri di contabilizzazione dei crediti di imposta per l’edilizia non modificano l’impatto sostanziale delle misure sui conti pubblici nel senso che gli effetti sul debito erano stati, per gran parte, già incorporati; naturalmente, il maggior disavanzo stimato ora per tali misure (quantificato nel DEF in circa 6 miliardi rispetto alla NaDEF di ottobre7), si sostanzierà, tempo per tempo, anche in maggior debito.

GRAFICO 23

CONTRIBUTI ALLA RIDUZIONE COMPLESSIVA (-4 PUNTI DI PIL) DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

NEL QUADRIENNIO 2023-26



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

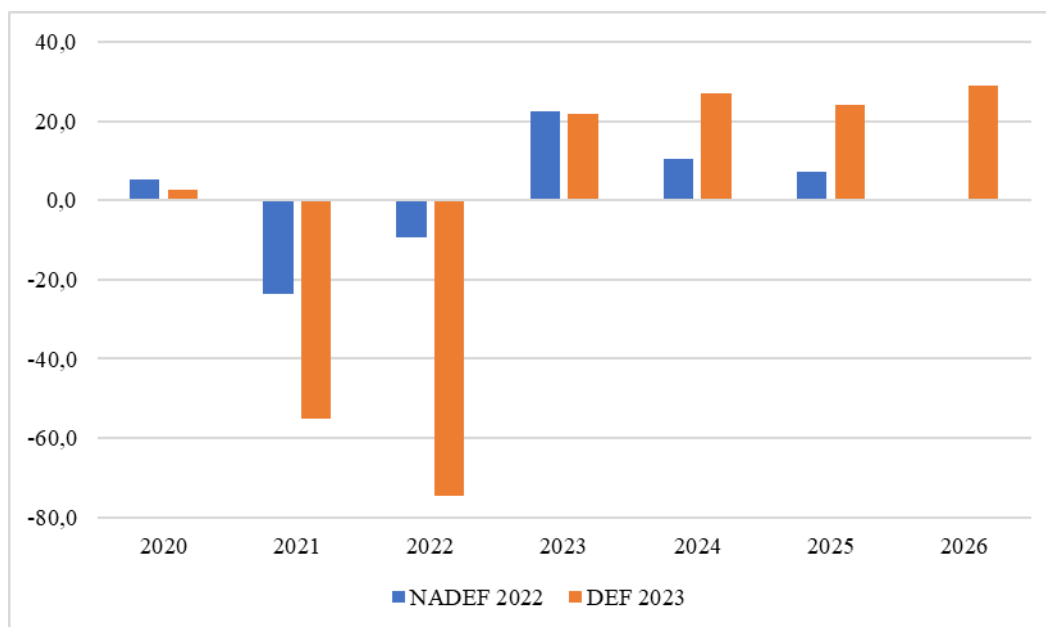
Nel quadriennio 2023-26 il contributo del costo medio del debito, naturalmente negativo e fortemente in crescita, sconta un quadro di tassi di interesse ancora in significativo peggioramento, con i rendimenti ipotizzati pari, per l'ultimo anno di programmazione, al 3,7 e 4,7 per cento nel comparto a breve e lungo termine, rispettivamente, e in crescita, nel triennio 2023-25, di due punti in media rispetto al DEF dello scorso anno. Da tale punto di vista, si conferma, nel DEF, il ruolo notevole che ha rivestito nella dinamica della spesa per interessi il ritorno dell'inflazione: è alla previsione del rallentamento della dinamica dei prezzi al consumo per l'anno in corso (la variazione dell'IPCA passa dall'8,7 per cento nel 2022, al 5,7 nel 2023 e al 2,7 nel 2024) che si deve associare la flessione del rapporto tra interessi e Pil al 3,7 per cento dal 4,4 del 2022. È prevalentemente grazie a tale effetto che, nell'anno in corso, il costo medio tornerebbe sotto il 3 per cento (dopo l'aumento dal 2,5 al 3,1 tra il 2021 e il 2022) per riprendere poi a crescere stabilmente per il combinato disposto dell'affievolirsi dell'effetto prezzi sui titoli indicizzati e della progressiva e completa traslazione dell'aumento dei rendimenti sulla spesa per interessi.

Nel Grafico 25 si offre un confronto tra l'attuale fase di discesa del rapporto debito/Pil, iniziata nel 2021 e che secondo i dati di programmazione andrebbe avanti fino al 2026 come più sopra evidenziato, con la precedente fase di calo del rapporto, quella del periodo 1996-2004. Appare evidente, in termini di apporti medi annui, il maggior contributo dell'inflazione, ma anche, e nonostante tutto, la maggiore spinta al rientro rinveniente dalla crescita economica.

GRAFICO 24

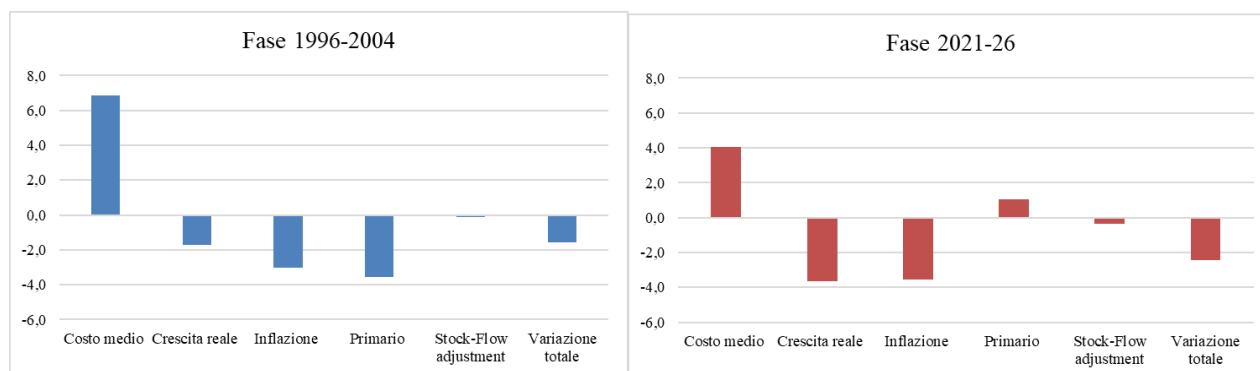
AGGIUSTAMENTO STOCK-FLUSSI:2020-26

(MLD DI EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

GRAFICO 25

CONTRIBUTI MEDI ANNUALI ALLA RIDUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL:
CONFRONTO TRA L'ATTUALE E LA PRECEDENTE FASE DI DISCESA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

32. Nella sezione sulla sostenibilità e le prospettive del debito pubblico, il DEF 2023 offre anche un quadro aggiornato della consistenza delle garanzie pubbliche in essere a fine 2022, con una dettagliata disamina della loro dinamica e delle loro caratteristiche. È una scelta da condividere, considerato che nel recente passato il ripetersi di situazioni di crisi (pandemia, connessa recessione, crisi energetica e shock inflazionistico) ha messo a dura prova i settori produttivi e posto le premesse per significativi interventi del legislatore a supporto della liquidità delle imprese. Anche nel 2022, le consistenze in essere del totale delle garanzie prestate sono cresciute, fino a superare i 300 miliardi (da 288 a 303 miliardi e con una flessione

dal 16,1 al 15,8 in quota di Pil) e ciò soprattutto per nuove misure connesse al programma SURE, al fondo di garanzia paneuropea e all'assistenza macro-finanziaria in favore dell'Ucraina. Prima della pandemia, in Italia lo stock delle garanzie pubbliche era pari a 88 miliardi (fine 2019), un importo relativamente limitato nel confronto europeo. Se nel recente passato è stato necessario estendere tali *contingent liabilities* in una congiuntura tanto difficile è oggi altrettanto necessario verificare nel continuo le tendenze in atto in ciò che è divenuto, anche per le prospettive del debito pubblico, un comparto di indubbia delicatezza.

33. Nei prossimi anni le prospettive della finanza pubblica, e del debito in particolare, saranno condizionate dalle nuove regole europee. Infatti, dopo anni di dibattito sul Patto di stabilità e crescita (PSC) introdotto nel 1997 e sulle varie configurazioni da esso assunte nei lustri (*Six Pack*, *Two Pack*, *Fiscal Compact*, ecc), il 9 novembre 2022 la Commissione ha presentato gli orientamenti per un concreto progetto di ridisegno della *governance* economica dell'Unione. Il Piano, confermato dall'Ecofin e dal Consiglio europeo del marzo scorso, ha assunto nelle settimane scorse definitiva conformazione e si è tradotto, il 26 aprile in una organica proposta legislativa finalizzata a rimpiazzare, a partire dal 2024, le regole vigenti⁸.

Il DEF 2023 fa riferimento ai tratti salienti della proposta e ricorda che il Governo è impegnato a sostenerne in ambito europeo lo spirito di fondo (ottica pluriennale di consolidamento, sostenibilità del debito, maggiore *ownership*, maggiore considerazione degli squilibri macroeconomici eccessivi, regola della spesa quale indicatore unico di sorveglianza, ecc.) nonché a proporre limitate modifiche nella direzione di una maggiore protezione per talune spese di investimento (e riforme) o relative alla politica di difesa comune europea. In un tale quadro il Documento mentre si astiene, per la prima volta dopo molto tempo, dal valutare la distanza della prevista dinamica del rapporto debito/Pil da quella che sarebbe richiesta dalla regola del debito, la quale verrebbe cancellata, insieme a molte altre, dal nuovo *framework*, disegna alcuni primi esercizi di simulazione in materia di sostenibilità del debito tendenzialmente coerenti con le logiche di fondo del nuovo schema (del quale comunque dovranno essere resi pubblici a breve i riferimenti specifici).

Nel rimarcare l'importanza di tali esercizi e auspicare che nei prossimi documenti programmatici essi non solo abbiano adeguato spazio, ma siano corredati da un ampio bagaglio informativo, si sottolinea come dagli scenari di medio termine proposti⁹ emergano almeno tre aspetti che meritano di essere sottolineati: il primo è che il disegno programmatico proposto col DEF fino al 2026 non è sufficiente a porre il rapporto debito/Pil su una traiettoria di discesa *plausibile e continua* e che, dunque, per contrastarne successivamente la tendenziale risalita occorreranno nel medio termine misure correttive; il secondo è che le dimensioni degli aggiustamenti dovrebbero essere inferiori, nel nuovo quadro di regole, a quelle che si renderebbero necessarie nel vigente *framework* regolatorio; il terzo è che investimenti e riforme possono di gran lunga ridurre il fabbisogno di manovre discrezionali e dunque di riduzione di spesa (o aumenti di entrata) finalizzati ad accrescere gli avanzi primari dopo il 2026.

34. Sugli orientamenti per la riforma della *governance* economica dell'Unione la Commissione europea ha pubblicato il 9 novembre 2022 una comunicazione al Parlamento e al Consiglio i cui contenuti sono stati oggetto di un ciclo di audizioni parlamentari a cui la Corte ha partecipato e ai cui contenuti specifici si rinvia. In termini generali si è sostenuto in quella sede che i richiamati orientamenti hanno recepito in maniera appropriata e realistica il vasto insieme di indicazioni emerse dall'intenso dibattito occorso fino agli inizi del 2020 e poi riattivato, su iniziativa della Commissione, nell'ottobre del 2021, anche attraverso un'ampia consultazione pubblica e ha dunque ritenuto l'impianto della nuova *governance* complessivamente positiva. È una valutazione che si può oggi confermare anche con riferimento alle caratteristiche definitive che la proposta del nuovo *framework* ha assunto nel pacchetto normativo ufficialmente presentato alla fine di aprile, fermo restando la necessità di un esame più approfondito che andrà condotto nei prossimi mesi anche con riferimento agli aspetti più tecnici relativi alla DSA. Nel complesso si è in presenza di una conferma dei tratti salienti già presenti nella Comunicazione di novembre con alcuni punti di novità, a sintesi delle esigenze

poste dai diversi Paesi. Tra essi almeno due sono di sensibile rilievo economico¹²: l'introduzione della clausola che prevede la riduzione minima annua di mezzo punto percentuale del rapporto deficit/Pil nel caso in cui esso sia al di sopra del 3 per cento ed il vincolo che impone che in ogni caso alla fine del periodo di aggiustamento previsto dal Piano fiscale strutturale di medio termine il rapporto debito/Pil debba essere ad un livello comunque inferiore a quello iniziale. Per molti versi tali innovazioni appaiono non del tutto coerenti con i criteri che ispirano il nuovo approccio e, dunque, sotto l'aspetto dell'organicità e sistematicità del framework, peggiorano il quadro, anche se non inficiano la valutazione di fondo che di esso si può dare.

35. Il ridisegno della *governance* economica dell'Unione europea non va letto come una sconfitta del Patto di stabilità e crescita, uno schema che ha generato politiche di bilancio complessivamente pro-cicliche più per deficienze applicative e problemi di coordinamento generale che per insufficienze intrinseche. Da questo punto di vista, il Patto sembra aver pagato negli anni colpe non sue (si veda la presenza nei Protocolli al Trattato di Maastricht dei “macigni” del 3 per cento e del 60 per cento). Esso va oggi superato non tanto per la sua scarsa flessibilità, quanto piuttosto per il necessario adeguamento del quadro regolatorio ad un contesto rivoluzionato dagli accadimenti più recenti e dalle sfide da essi poste: cambiamenti climatici, crisi energetica, mutamenti geopolitici, capacità della funzione anticiclica della politica monetaria. Alcuni di questi fatti epocali richiederanno nel tempo ingenti investimenti e da questo punto di vista anche le politiche di bilancio a debito dovranno venire in soccorso come è accaduto durante la pandemia. Ma è proprio questa necessità che accresce le responsabilità di tutti i paesi dell'Unione e il ruolo della sorveglianza, la quale deve essere indirizzata a mantenere gli indebitamenti su livelli prudenti stimolando anche un cambiamento della loro composizione (più debito buono, molto meno debito cattivo). Degli orientamenti per la riforma, sono da condividere, in particolare, da un lato, la scelta di concentrare direttamente la sorveglianza sulla dinamica “di fondo” del rapporto debito/Pil e, dall'altro, lo sforzo richiesto a ciascun Paese di integrare obiettivi macroeconomici e di bilancio, di riforma e di investimento e, quindi, congiunturali e strutturali, in un unico piano a medio termine. L'Italia non dovrebbe avere timori di aderire all'idea guida della nuova *governance* secondo cui un Paese con un debito pubblico molto alto è portatore di maggiori rischi di instabilità e presenta più impegnative sfide di aggiustamento.

L'analisi di sostenibilità del debito pubblico che costituirebbe, nelle intenzioni della proposta, il quadro di riferimento a cui dovrebbero appoggiarsi i Piani pluriennali dei singoli Paesi, è stata presentata il 14 aprile 2023 nel Debt Sustainability Monitor 2022 (DSM 22) ed ha offerto i dettagli tecnici degli esercizi condotti, a valle dei quali è emerso che nove paesi, tra cui l'Italia, presentano sfide di rientro impegnative (alto rischio), 10 paesi presentano una rischiosità media e 8 un rischio basso (Grafico 26).

La DSA presenta caratteristiche di notevole difficoltà tecnica ed è quindi necessaria la massima trasparenza.

Nel DSM 22 si confermano tutti i passaggi procedurali alla base della valutazione del grado complessivo di severità della sfida per ridurre il rapporto debito/Pil associato a ciascun paese:

1. la proiezione di base (baseline) a 10 anni a politiche invariate e con la considerazione dei costi di invecchiamento della popolazione;
2. l'elaborazione di numerosi scenari alternativi sia di natura deterministica che stocastica;
3. la considerazione, quali criteri dai quali estrarre i segnali per il giudizio sintetico, di tre elementi: il rapporto debito/Pi a fine periodo, l'andamento e quindi il livello di picco (*peak level*) dello stesso indicatore, lo spazio di consolidamento fiscale di ciascun paese valutato sulla base dell'esperienza storica nella capacità di generare avanzi primari strutturali; la

¹² Tra le novità di natura meno economica vi è la prevista possibilità di ripresentare il Piano in caso di cambiamento del Governo.

definizione di predeterminate soglie di tali criteri e infine un preciso albero decisionale sulla base del quale si arriva alla valutazione generale.

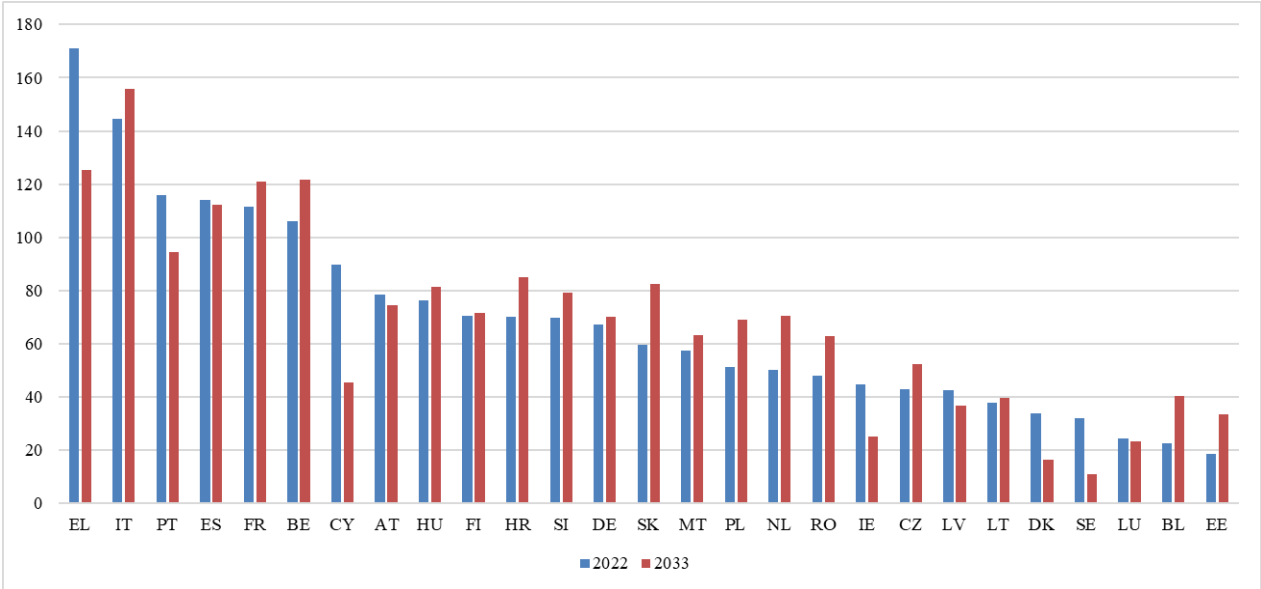
Il meccanismo proposto conferma, dunque, che le posizioni di partenza (2022) dei vari paesi in termini di rapporto debito/Pil sono un elemento condizionante ma che sono poi le tendenze di fondo e la sensitività della posizione debitoria a diversi possibili scenari che contribuiscono alla valutazione della categoria di rischio. Giovi solo notare, al riguardo e a titolo esemplificativo, che tra i 9 paesi a rischio elevato ve ne sono taluni che presentano un rapporto debito/Pil attuale addirittura inferiore al 60 per cento (Slovacchia, come mostrato nel Grafico 26).

Le proiezioni condotte nel DSM 22 confermano anche una serie di aspetti particolarmente rilevanti per l'Italia: oltre al range del rapporto debito/Pil nei diversi scenari (tra il 142 e il 170 per cento), come, per esempio, la pressione delle “age-related expenditure” (costo dell’invecchiamento della popolazione) che nonostante le riforme pensionistiche varate nei ultimi decenni sono le più elevate tra i maggiori paesi (2 punti di Pil nel 2033 contro 1,5 punti per la Germania, 0,4 per la Francia e addirittura -0,3 punti per la Spagna).

GRAFICO 26

L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO E LA SEVERITÀ DELLE SFIDE IN BASE AL RISCHIO

(RAPPORTO DEBITO/PIL: 2022 E 2033 E CLASSIFICAZIONI IN ALTO, MEDIO E BASSO RISCHIO; %)



Legenda: Alto (rosso); medio (giallo); basso (verde)

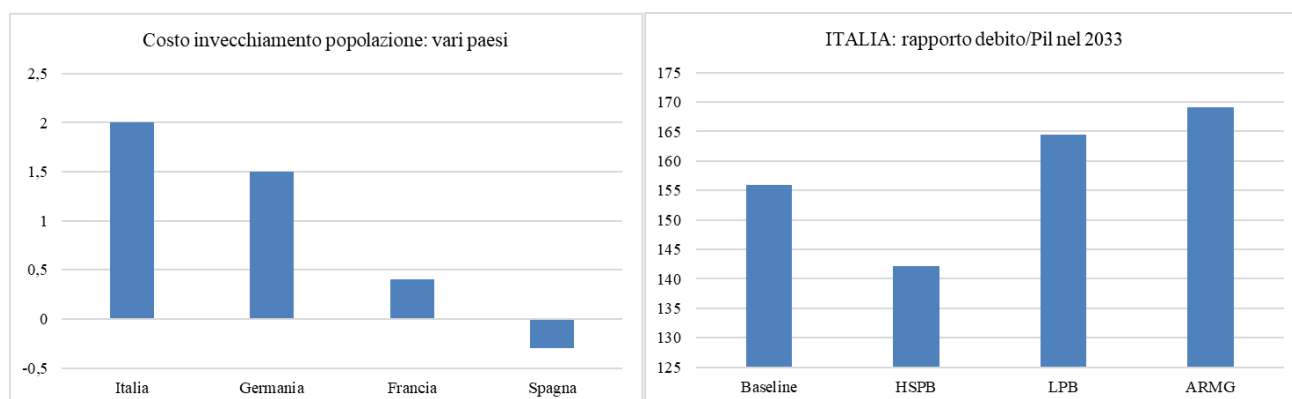
EL	IT	PT	ES	FR	BE	HU	HR	SK	
Grecia	ITALIA	Portogallo	Spagna	Francia	Belgio	Ungheria	Croazia	Slovacchia	
CY	AT	FI	SI	DE	MT	PL	NL	RO	IE
Cipro	Austria	Finlandia	Slovenia	Germania	Malta	Polonia	Olanda	Romania	Irlanda
LV	LT	DK	SE	LU	BL	EE	CZ		
Lettonia	Lituania	Danimarca	Svezia	Lussemburgo	Bulgaria	Estonia	Rep Ceca		

Fonte: Debt Sustainability Monitor 2022

GRAFICO 27

L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO: RAPPORTO DEBITO/PIL PER L'ITALIA IN VARI SCENARI (PANNELLO DESTRO) E PESO, NELLA BASELINE, DEL COSTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE IN VARI PAESI (PANNELLO SINISTRO)

(PUNTI % DI PIL)



Legenda: Baseline: scenario di base; HSPB=historical structural primary balance scenario; LPB:lower primary balance scenario; ARMG: adverse r-g scenario

Fonte: Commissione europea (*Debt Sustainability Monitor* 2022)

36. Nel valutare il nuovo *framework* proposto vi sono errori da evitare, interrogativi da sciogliere, implicazioni di policy da considerare attentamente, anche e soprattutto da parte dei Paesi più indebitati, tra cui l'Italia. La storia delle regole fiscali europee, della loro evoluzione nel tempo e della loro stratificazione sta a dimostrare che sarebbe sbagliato ritenere che il nuovo quadro di *governance* possa risolvere problemi che si sono spesso palesati come intrinseci alla coesistenza, in un'area economica e monetaria comune, di esperienze, valori e attitudini molto diversificate. Da tale punto di vista la proposta non è di certo una panacea. Alcuni aspetti meritano di essere chiariti, e ciò indipendentemente dagli elementi di dettaglio che sono a questo stadio ancora mancanti. Ci si può chiedere quale relazione sussisterà tra l'eventuale modifica del quadro di *governance* e l'ordinamento interno. Infine, occorrerà essere consapevoli che se nei prossimi anni non si faranno progressi molto significativi sulla creazione di una capacità fiscale comune per affrontare con efficacia, a livello europeo, gli inevitabili shock ciclici, allora il ruolo degli stabilizzatori automatici nazionali andrà fortemente rafforzato.

37. Un ultimo punto riguarda il più generale tema, che pure si intreccia con le caratteristiche del nuovo quadro di *governance* economica prefigurato nella Comunicazione, di quale possa essere, oggi, nell'Area dell'euro e nell'insieme dei Paesi avanzati, la *stance* delle politiche di bilancio. E dunque, in che misura tali politiche, e il debito pubblico in particolare, possono aiutare la crescita. Su tale fronte, un intenso dibattito si è avviato, soprattutto negli Stati Uniti, prima della pandemia³ ed è stato ripreso di recente in un contesto di risalita dei tassi di interesse. Esso conferma l'indicazione che, nella prospettiva di un rientro delle tensioni inflazionistiche, la presente è una fase storica che dovrebbe spingere ad utilizzare l'indebitamento per finanziare gli investimenti meritevoli. E ciò, perché si è presenza, in molti contesti economici avanzati, di un costo del debito inferiore al tasso di crescita dell'economia (costo fiscale negativo), con la conseguenza di una "naturale" pressione alla riduzione del rapporto debito/Pil. Ma l'opportunità di fare maggiore o minore debito pubblico dipende non soltanto dal suo costo fiscale (fiscal cost) ma anche dal "rendimento" complessivo dei progetti finanziati e dal fatto che il costo del debito in termini di benessere (welfare cost) - che consiste in un dirottamento del risparmio privato da altri impieghi e quindi in una minore accumulazione complessiva di capitale nell'economia, con conseguente minori produttività e crescita - sia il più

basso possibile. Quanto al primo punto, e cioè alla possibilità di beneficiare effettivamente e durevolmente di un differenziale $r-g$ negativo, la strategia vincente è di portare in Europa le politiche debitorie sulle grandi questioni che attengono al futuro (clima, energia, infrastrutture, ecc).

L'Area dell'euro ha caratteristiche e fondamentali economici di tutto rispetto a confronto con altre grandi regioni del mondo (Usa, Giappone, ecc). Il rapporto debito/Pil era pari, nel 2021, al 95 per cento (88 per cento nell'UE, dati BI) contro il 126 per cento negli Stati Uniti e il 242 per cento in Giappone. E tuttavia, sui mercati finanziari, fondamentali nell'assicurare le risorse per il finanziamento del fabbisogno pubblico, il rapporto debito/Pil dell'Europa viene considerato soltanto un elaborato statistico di Eurostat. Si conoscono invece i rapporti debito/Pil di Germania, Francia, Italia, ecc. Cioè dei singoli paesi. Tra i meriti della costituzione di un'agenzia europea di gestione del debito, così come recentemente proposto, vi sarebbe quello di segnalare in modo concreto che il debito pubblico dei paesi dell'Area dell'euro è debito dell'Area

EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR

INTRODUZIONE E SINTESI

Nel DEF 2023 il governo ha ulteriormente abbassato le stime di impatto del PNRR. La crescita aggiuntiva attribuita al Piano è ora più bassa di 3,5 punti rispetto alle prime quantificazioni e di 1,5 punti nel confronto con il precedente DEF. In particolare, l'impatto misurato per il 2022 è sceso, nella successione dei documenti programmatici, dall'originario 1,2 per cento dapprima allo 0,9 per cento e quindi ad appena lo 0,2 per cento. Il recupero prospettato per il prossimo quadriennio non è così sufficiente a ripristinare il sentiero di espansione inizialmente delineato, nonostante lo scostamento positivo dallo scenario di base sia indicato raggiungere il 3,4 per cento nel 2026.

Pesa su questa revisione il ritardo con cui è iniziata l'attuazione al Piano, che finora ha portato a un impegno di risorse minore di quello annunciato. Le valutazioni di impatto del PNRR sono però meno favorevoli anche per ragioni diverse da quelle collegate alla sua attuazione. Il quadro macroeconomico di riferimento è infatti mutato e le condizioni di contesto sono oggi divenute meno espansive per l'operare di almeno due fattori: i prezzi più elevati, che riducono il valore reale della spesa e necessariamente ne limitano la spinta sulla crescita; i maggiori tassi di interesse, che sollecitano un aumento della propensione al risparmio e di conseguenza abbassano il valore dei moltiplicatori.

Dove invece tempi e modalità di attuazione incidono sicuramente è sull'impulso di efficienza di cui si ritiene possa essere portatore il PNRR. Più che sugli effetti di domanda, le misurazioni di impatto si concentrano infatti sugli impulsi che verrebbero trasmessi alla produttività di sistema, ulteriormente rafforzati nel lungo periodo dalla realizzazione delle molte riforme strutturali contemplate dal Piano. Si tratta evidentemente di risultati non semplici da conseguire e legati alla capacità di attivare una spesa ad alta efficienza, tale quindi da giustificare, come assunto nei documenti ufficiali, il riferimento a valori dei moltiplicatori più elevati di quelli mediamente misurati dalla letteratura empirica. I ritardi di attuazione del Piano possono rallentare l'innescio di questo canale, anche se allo stesso tempo è proprio la necessità di efficientare il sistema che potrebbe avvertire di come un avvio lento possa non pregiudicare una successiva accelerazione degli impulsi espansivi.

Sulla base di queste considerazioni, il capitolo analizza lo stato di realizzazione del PNRR proponendo una struttura tripartita. In primo luogo, va definita una tassonomia dei canali di trasmissione del Piano, considerando le diverse tipologie di spesa attivate e l'orizzonte temporale entro cui gli effetti dovrebbero dispiegarsi, a seconda che essi derivino dal lato della domanda o da quello dell'offerta. Gli effetti sono diversi a seconda che le risorse del Piano siano indirizzate su investimenti, consumi intermedi, incentivi, trasferimenti o su misure di riduzione del carico contributivo. Inoltre, vi sono aumenti di prodotto direttamente associabili alla spesa effettuata, che possono risultare amplificati da effetti di natura moltiplicativa attraverso diversi canali. Un ruolo importante sarebbe in aggiunta svolto dalle riforme strutturali.

L'agenda indicata dal Piano sembra rispondere alle esigenze di intervento segnalate dai molti contributi che nel tempo hanno analizzato i ritardi di crescita dell'economia italiana. Misurare gli effetti delle riforme strutturali resta però operazione complessa, fortemente dipendente dai modelli di stima utilizzati e con inevitabili gradi di arbitrarietà. Nel DEF, l'impatto delle riforme strutturali non è per questo considerato nella costruzione del quadro programmatico di medio termine, ma solo ai fini della valutazione della sostenibilità del debito nel lungo periodo. In tale ottica, porsi la questione degli effetti del PNRR sul prodotto potenziale - dove appunto andrebbero a incidere le riforme - è quantomai opportuno, dal momento che se il Piano si dovesse risolvere in uno stimolo di spesa temporaneo, contribuendo a un aumento del Pil solo negli anni di utilizzo dei fondi, si tornerebbe poi sul trend precedente a fronte di un maggior livello di debito pubblico.

La rassegna delle quantificazioni dell'impatto di medio periodo del PNRR, proposte dal governo e da altri soggetti pubblici nazionali ed europei, mostra una convergenza nell'attribuire un terzo dell'impatto atteso alla maggiore efficienza di sistema di cui il Piano sarebbe portatore. Si ricorda che tale impatto nell'intero orizzonte del Piano varia dal 3,6 per cento delle prime stime del PNRR all'1,5 per cento dello scenario di bassa produttività della Commissione Europea.

Anche i mutamenti di quadro macroeconomico intervenuti dal 2021 possono giustificare una revisione delle stime di impatto. In effetti, particolare attenzione va data all'aumento dei prezzi e alla conseguente riduzione del valore reale della spesa che ha comportato un cambiamento in senso peggiorativo delle stime governative sulla maggiore crescita conseguibile attraverso il PNRR. Le valutazioni di impatto sono state ribassate anche in una seconda metodologia di stima adottata dal governo, dove i canali dal lato di domanda assumono prevalenza rispetto a quelli misurati dal lato dell'offerta in termini di maggiore efficienza.

Questi aspetti sono valutati più approfonditamente attraverso una simulazione di consenso condotta di tre Istituti. Viene a tal fine distinto il periodo "storico", ossia il biennio 2021-2022, dal quadriennio di previsione 2023-2026. Con riferimento al passato biennio, la simulazione porta a stimare in circa un punto la crescita addizionale attivata dal PNRR, con un livello di investimenti del 5 per cento superiore a quello che si sarebbe osservato in assenza del Piano. Per il 2023-2026, il profilo di spesa ricostruito dai tre Istituti porta a valutare una spinta aggiuntiva sul Pil dell'1,6 per cento nel 2023, che salirebbe all'1,8 per cento nel 2024, per attestarsi all'1,7 per cento a fine periodo. Ricordando che nel quadro programmatico del DEF la crescita media annua è dell'1,8 per cento, il risultato attribuito al Piano è di tutto rilievo. Con riferimento alle singole componenti della domanda, l'impulso principale deriverebbe dagli investimenti, con uno scostamento medio dallo scenario di base del 7,5 per cento.

Nonostante le vischiosità di attuazione e pur alla luce delle incertezze dello scenario di riferimento, la stima degli Istituti conferma come il Piano resterebbe determinante ai fini del conseguimento degli obiettivi di crescita del prossimo quadriennio. Ciò, naturalmente, a condizione che il profilo di spesa posto alla base della simulazione venga rispettato.

Vengono analizzati infine i fattori di rischio che possono pregiudicare il conseguimento dei risultati indicati nella simulazione degli Istituti. La distinzione che viene operata è fra gli elementi di natura esterna al Piano, quelli relativi al mancato innesco di alcuni canali di trasmissione e quelli che verrebbero invece esacerbati dall'attuazione stessa del Piano. L'aumento dei prezzi delle opere pubbliche, un più lento effetto sulla produttività di sistema e un surriscaldamento dei settori destinatari della spesa sono tre esempi dei diversi fattori di rischio che potrebbero ridurre l'effetto espansivo del PNRR.

I PRINCIPALI CANALI DI TRASMISSIONE DEGLI EFFETTI DEL PNRR

Premessa

1. Il PNRR si presenta come un piano complesso da valutare negli effetti macroeconomici e distributivi poiché risulta molto ampio e articolato sotto molteplici punti di vista. Nei paragrafi seguenti si darà conto dei canali di trasmissione attraverso i quali tali effetti si potrebbero dispiegare a partire da una tassonomia degli interventi, definita sulla base dei canali attivati. È questa una operazione indispensabile che dare ordine all'analisi, che rischierebbe al contrario di risultare opaca perché troppo dipendente dalle assunzioni fatte.

La definizione di tale tassonomia non può non partire dalla distinzione tra spese e riforme. Le spese possono a loro volta essere distinte tra il finanziamento a investimenti diretti, effettuati dal settore pubblico o da operatori privati, le spese correnti, i contributi agli investimenti, i trasferimenti, la riduzione degli oneri sociali.

La seconda classificazione fa riferimento alla tempistica degli effetti e alla loro natura, ovvero gli effetti di ognuna di queste categorie di intervento possono essere considerati nel breve termine, sull'attività economica effettiva, o piuttosto negli effetti di lungo termine, sul prodotto potenziale.

Per fornire anche una dimensione quantitativa agli effetti di ognuna di queste tipologie di intervento lo strumento adeguato dovrebbe essere diverso, come da tempo l'analisi economica ha evidenziato, e spaziare dai modelli di domanda neo-keynesiani per gli effetti di breve periodo sul prodotto effettivo ai modelli DGSE e a quelli multisettoriali di equilibrio economico generale per gli effetti di più lungo termine e sul prodotto potenziale.

Per completezza, si dovrebbero anche considerare gli effetti delle modalità di finanziamento del Piano, che tuttavia, come peraltro sottolineato nelle stesse valutazioni ufficiali, poiché il ripagamento dei prestiti e il contributo per il rimborso dei titoli emessi a copertura avverrà a partire dal 2032, per semplicità possono essere al momento tralasciati nell'analisi che segue.

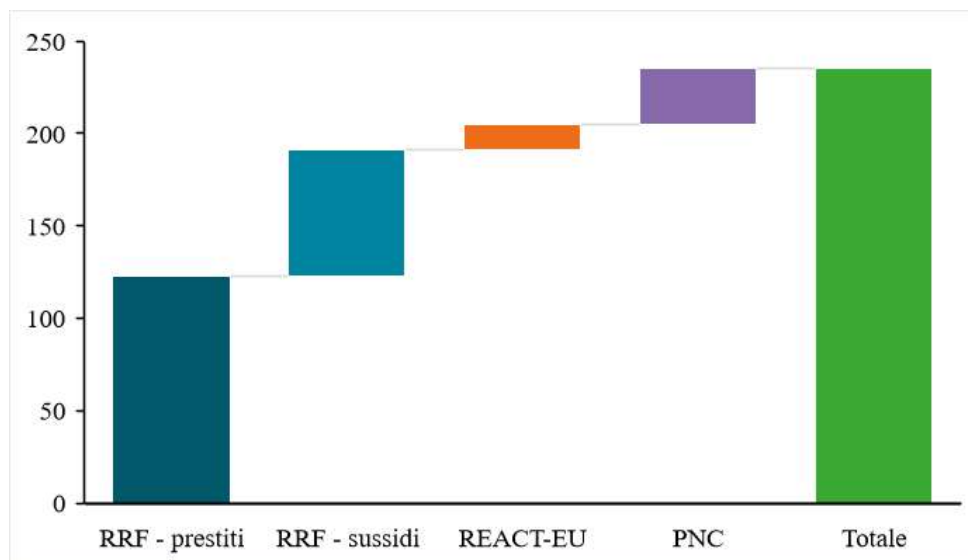
Un quadro dunque multiforme, come si addice a un programma di intervento delle dimensioni e ambizioni del PNRR. Nel prosieguo, si darà conto dei possibili canali di trasmissione e degli effetti del piano nel suo complesso, rimandando ai prossimi rapporti di monitoraggio la valutazione nel dettaglio dei singoli interventi.

La struttura degli interventi

2. Gli interventi inseriti nel PNRR italiano, come approvato dal Consiglio europeo il 13 luglio 2021, prevedono l'utilizzo di tutti i fondi potenziali destinati all'Italia dal Next Generation EU, pari a 205 miliardi di euro, integrati da circa 31 miliardi di euro di risorse nazionali (Piano Nazionale Complementare, PNC), per un totale di circa 236 miliardi di euro (Grafico 1).

GRAFICO 1

LE RISORSE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (MILIARDI DI EURO)



Fonte: elaborazione su dati PNRR

Il cuore del piano è il Dispositivo di ripresa e resilienza (DRR). È questo il programma europeo atto a finanziare gli interventi che adempiono il cronoprogramma dettagliato e articolato di obiettivi intermedi e finali, approvato da Commissione e Consiglio, a cui sono associate le rate semestrali di prestito e sussidio a fondo perduto versate dalla UE. Il DRR europeo è strutturato, come da regolamento, attorno ai sei pilastri di (i) transizione verde; (ii) trasformazione digitale, (iii) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; (iv) coesione sociale e territoriale; (v) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e (vi) politiche per la prossima generazione. Il PNRR dell'Italia riflette, infatti, questa struttura e comprende 6 Missioni, a loro volta articolate in 16 Componenti, 134 Investimenti e 63 Riforme.

L'allocazione delle risorse DRR alle Missioni del PNRR

3. Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse del DRR tra Missioni (Tavola 1), la quota maggiore (31 per cento) è destinata alla Missione 2, Rivoluzione verde e transizione ecologica, in particolare per misure di efficienza energetica e riqualificazione edilizia. La digitalizzazione della pubblica amministrazione e del sistema produttivo, Missione 1, assorbe circa il 21 per cento del totale. La Missione 3, Infrastrutture per la mobilità sostenibile, indirizzata soprattutto a potenziare l'alta velocità ferroviaria e la rete stradale e logistica, utilizza il 13 per cento della spesa, mentre Istruzione e ricerca, la Missione 4, ne utilizza il 16 per cento. La Missione 5, Inclusione e coesione, che riguarda le politiche per l'occupazione e la costruzione di infrastrutture sociali, raccoglie il 10 per cento delle risorse. Infine, la Missione 6, Salute, articolata in ricerca e digitalizzazione, assistenza comunitaria e telemedicina, vale l'8 per cento del totale del DRR per l'Italia. Nel complesso, il 27 per cento della spesa è destinata a progetti in essere, mentre il restante 73 per cento a nuovi progetti.

TAVOLA 1

RISORSE DRR PER MISSIONE (MILIARDI DI EURO)

Missione	progetti in essere	nuovi progetti	FSC	totale per Missione	in quota del totale RRF
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	4,3	34,8	1,2	40,3	21%
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	21,7	35,1	2,7	59,5	31%
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11,2	10,9	3,3	25,4	13%
M4 - istruzione e ricerca	6,9	20,8	3,2	30,9	16%
M5 - Inclusione e coesione	4,3	13,2	2,3	19,9	10%
M6 - Salute	3,0	9,6	3,0	15,6	8%
Totale	51,4	124,5	15,6	191,5	

Fonte: elaborazione su dati PNRR

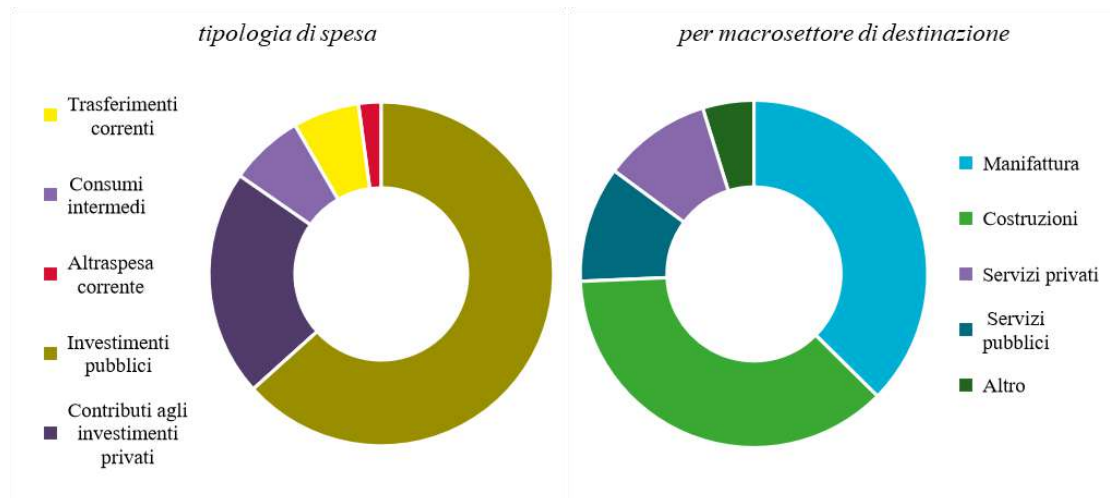
Gli Investimenti

4. La composizione della spesa, così come si rifletterà nel quadro macroeconomico e considerando gli interventi complessivi del Piano è riportata in sintesi nel Grafico 2. L'articolazione proposta è per tipologia di spesa e per macrosettore di destinazione.

Gli investimenti, sia pubblici sia privati, costituiscono l'obiettivo privilegiato del piano, assorbendo l'80 per cento del programma complessivo. La quota dei soli investimenti pubblici è stimata del 63 per cento mentre i contributi agli investimenti privati costituiscono il 21 per cento della spesa.

GRAFICO 2

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA DEL PNRR



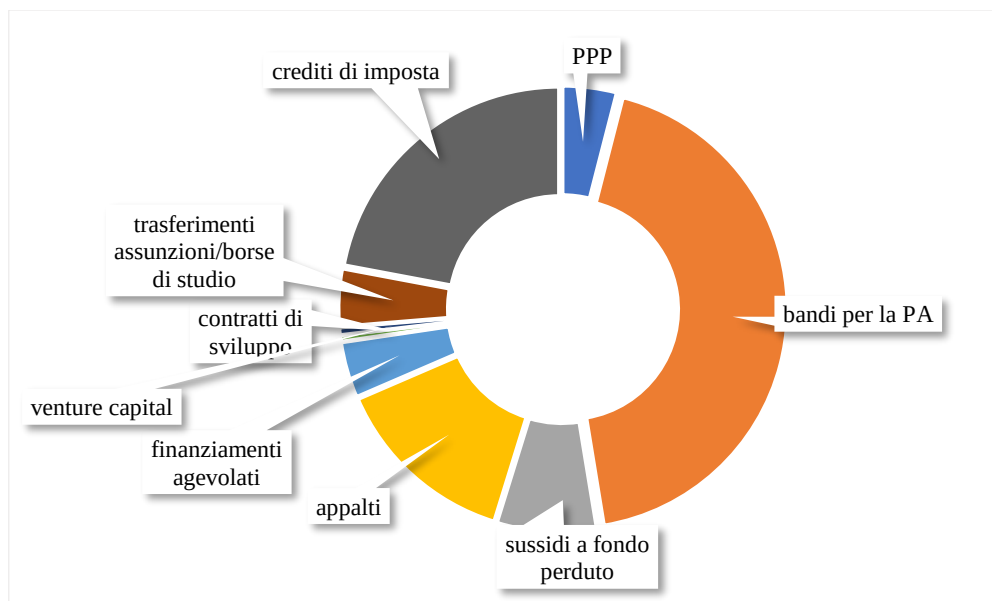
Gli investimenti in costruzioni sarebbero poco più della metà degli investimenti complessivi. Vi rientrano, tra quelli pubblici, le opere di sviluppo dell'economia circolare e nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti, gli interventi sul dissesto idrogeologico e sulla gestione delle risorse idriche, gli interventi di costruzione di impianti relativi alla transizione ecologica con infrastrutture per la produzione da fonti di energia rinnovabile e idrogeno, le opere di valorizzazione e restauro dei siti culturali e archeologici. Tra quelli privati troviamo essenzialmente le ristrutturazioni finanziate con gli interventi Superbonus e Sismabonus.

Gli investimenti effettuati dalle imprese private si associano ai numerosi interventi di incentivazione presenti nel piano; di questi, circa il 40 per cento è rappresentato dall'incentivazione fiscale inclusa nel Piano Transizione 4.0. Obiettivi di queste misure sono la promozione del trasferimento tecnologico, della trasformazione digitale dei processi produttivi e dell'investimento in beni immateriali nella fase di ripresa post-pandemica. Sono compresi anche investimenti a sostegno della trasformazione tecnologica e digitale della filiera editoriale. Rilevanti sono anche gli interventi per il potenziamento della ricerca e sviluppo.

5. Tra le spese correnti, troviamo quelle finalizzate ad aumentare il numero e la qualificazione professionale dei dipendenti pubblici, soprattutto in relazione alle necessità implementative del piano, ma anche a rafforzare i comparti dell'istruzione e della qualificazione professionale, oltre che della sanità. In aggiunta, vi rientrano anche spese per potenziare l'offerta culturale, in servizi quali biblioteche, archivi, musei. Oltre che in retribuzioni, il potenziamento dei servizi comporterà anche un aumento della spesa diretta per consumi intermedi, che rappresenterebbe circa il 7 per cento del totale. Infine, tra le altre spese correnti si includono trasferimenti e fiscalità di vantaggio per assunzioni.

Le modalità di finanziamento di queste spese sono diverse: Partenariati Pubblico Privato (PPP), bandi per enti della Pubblica amministrazione, sussidi a fondo perduto agli operatori privati, appalti, erogazione di finanziamenti agevolati, riconoscimento di crediti di imposta, contratti di sviluppo, venture capital, trasferimenti alle famiglie, assunzioni, borse di studio. Dalle informazioni che si possono dedurre dai documenti relativi alle misure programmate, la maggior parte della spesa sarà gestita attraverso bandi degli enti della PA, seguiti dagli appalti diretti e da misure di incentivazione via crediti di imposta (Grafico 3).

MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DELLA SPESA DEL PNRR



Fonte. Elaborazione su dati Italia Domani

Le riforme¹

6. Le riforme rappresentano ognuna un capitolo a sé stante. Il PNRR identifica alcuni snodi strutturali su cui intervenire, rimossi i quali la crescita potenziale ne risulterebbe avvantaggiata. Quelli esplicitamente citati si possono raggruppare sotto due grandi categorie: la prima fa riferimento alle lentezze e varie forme di inadeguatezza dell'operare della PA, la seconda riguarda i settori della sanità e dell'istruzione.

L'erogazione di molti servizi pubblici appare in Italia caratterizzata da lentezze, poca trasparenza e da un eccesso di complicazione. Nel complesso, si ritiene che l'apparato amministrativo pubblico sia inefficiente, afflitto da carenza di personale e da una inadeguata competenza tecnica, da una mancanza di coordinamento tra diverse amministrazioni e livelli di governo. Inoltre, specialmente negli ultimi anni, le risorse scarse e i lunghi processi di reclutamento hanno impedito l'essenziale turnover dei lavoratori, frenando l'ingresso di forza lavoro qualificata. L'intento dichiarato sarebbe dunque quello di riformare e ampliare i processi di assunzione, di investire nella qualificazione e digitalizzazione dei dipendenti, di semplificare e modernizzare le procedure, di monitorare e valutare costantemente l'efficienza del lavoro. Il tema ricorre sovente nelle proposte di riforma avanzate dal PNRR anche con riferimento ad alcuni aspetti specifici, quali il sistema dei trasporti, dei porti e della logistica più in generale, il sistema idrogeologico e di fornitura dell'acqua, l'impulso verso una "rivoluzione verde e la transizione ecologica".

Un corollario importante riguarda la riforma della giustizia civile e penale, soprattutto dal punto di vista del suo funzionamento e della velocità con la quale i processi giungono alla sentenza definitiva. Calcola la *European Commission for the efficiency of justice* (CEPEJ) che nel 2018 i tempi medi per un procedimento civile/amministrativo fossero di 525 giorni in Italia a fronte dei 180 della Germania. A parte gli aspetti di equità e di certezza del diritto, in questo contesto se ne evidenziano i costi economici, dati dall'onere per le imprese di vedere riconosciuti i propri diritti

¹ L. Cossaro, L. Forni, S. Tomasini, "L'Italia dopo il Next Generation EU: scenari a confronto", *Economia Italiana*, 2021/1.

in tempi certi, dall'impedimento al processo di *cleansing* delle imprese, dal freno alla concorrenza e alla trasparenza dei mercati.

7. L'istruzione e la necessità di potenziare le competenze della forza lavoro sono anch'essi temi ben noti. Secondo le statistiche PISA, nel 2018 l'Italia ha ottenuto un punteggio inferiore alla media OCSE in lettura e scienze, con prestazioni medie diminuite dopo il 2012, e in linea con la media in matematica. In tutti e tre gli ambiti rilevati, la prestazione media è stata inferiore, tra gli altri Paesi, a quella di Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Svezia e Regno Unito, mentre l'Italia ha ottenuto un punteggio simile a quello del Portogallo e della Spagna in matematica, ma inferiore a questi due Paesi in scienze e inferiore a quello del Portogallo in lettura. Anche i test sulle competenze durante la vita lavorativa mostrano carenze rilevanti soprattutto nelle cosiddette discipline STEM. Ciò coinvolge quindi non solo il sistema di istruzione formale (scuola e università) ma anche quello della formazione, particolarmente carente con riferimento alle abilità tecniche, fino alle politiche attive del mercato del lavoro. È infatti ampiamente documentato il cronico mismatch tra la difficoltà delle imprese nel reperire tecnici specializzati e l'ampia platea di giovani, e meno giovani, disoccupati con competenze non adeguate. A questo insieme di temi il PNRR dedica una quota rilevante delle proposte di riforma, con un vasto spettro di obiettivi specifici che vanno dal migliorare l'istruzione formale in senso stretto alla promozione della ricerca più orientata al business ai benefici che potrebbero derivare da un miglior sfruttamento delle risorse culturali e turistiche del nostro Paese.

8. Trasversali ai due temi precedenti sono i richiami che il PNRR fa alle istituzioni di supporto alla coesione sociale, alla riduzione dei divari territoriali, alla partecipazione femminile al mercato del lavoro da un lato e al sistema sanitario dall'altro. Con riferimento a quest'ultimo tema, che la pandemia ha drammaticamente portato in primo piano, se ne evidenziano carenze note e altre emerse in questa circostanza, i problemi negli anni sono stati aggravati dalla scarsità di risorse, sia in termini di personale che di macchinari e strutture. Soprattutto, vanno rilevati i forti squilibri delle prestazioni mediche tra le aree geografiche e nella medicina territoriale. La Riforma dell'assistenza territoriale inserita nel PNRR muove nella direzione di ridurre le disuguaglianze nella fornitura dei servizi, e di rafforzare il presidio territoriale, costruendo un nuovo modello organizzativo dell'assistenza primaria che integri le reti assistenziali, rafforzando così gli effetti degli investimenti, come quelli in medicina di prossimità e telemedicina.

I canali di trasmissione

Effetti di domanda/di breve periodo

9. Il primo canale di trasmissione del Piano è associato alla spesa diretta: per investimenti pubblici, privati e consumi intermedi.

L'effetto di impatto è un aumento di pari entità del Pil, al netto dei beni e servizi importati. La prima valutazione da compiere è quindi sul grado di *import penetration* delle componenti di domanda che verranno attivate e quindi, in ultima istanza, su quanto le imprese italiane siano pronte a soddisfare quella domanda. Il rischio è, infatti, che una parte consistente della maggiore domanda si rivolga a beni prodotti all'estero e non stimoli l'allargamento dell'offerta nazionale. Basandosi sull'esperienza storica e tenendo conto delle diverse tipologie di beni, l'impatto diretto sul Pil è maggiore per gli investimenti in costruzioni, che attivano meno importazioni poiché sono molto *labour intensive* e insistono su filiere che, sia dal punto di vista della convenienza economica (es. i materiali per le costruzioni hanno elevati costi unitari di trasporto) sia per la specializzazione della nostra industria (es. ceramica), risultano meno esposte al rischio di un'elevata dipendenza dalle importazioni. Diverso il caso degli investimenti in beni strumentali i quali, insieme alle esportazioni, sono la componente di domanda che attiva direttamente e indirettamente più importazioni di beni intermedi, secondo quanto emerge dalle analisi condotte con le tavole input-output.

Più in generale, la qualità e la tipologia delle spese coinvolge la capacità del sistema delle imprese italiane di rispondere agli stimoli. A questo proposito, l'esperienza degli incentivi al fotovoltaico costituisce un precedente che dovrebbe indurre a valutare con molta attenzione l'entità degli effetti finali sul prodotto domestico. In generale, tutti i cosiddetti investimenti "green" (dai prodotti per la generazione di energia elettrica con il fotovoltaico, l'eolico, all'auto elettrica) si contraddistinguono per un elevato contenuto di importazioni, soprattutto dai paesi asiatici. Anche i tempi con cui la maggiore domanda verrà attivata sono importanti per evitare colli di bottiglia e permettere all'offerta nazionale di attrezzarsi per farvi fronte. Solo in questo modo l'aumento di domanda potrà esplicarsi al massimo e si potrà tradurre anche in un aumento del prodotto potenziale.

10. Gli incentivi agli investimenti hanno invece un effetto sull'attività economica mediato dalla scelta delle imprese private. L'incentivo, infatti, aumentando la convenienza a investire (tecnicamente, riducendo il costo d'uso del capitale), ne aumenta la propensione in una misura che dipende da una molteplicità di fattori, che vanno dallo stato del ciclo (attese di domanda crescente o declinante), all'incertezza, alle condizioni di offerta di credito. È uno strumento teoricamente dotato di una leva elevata (la spesa pubblica può dare origine a un multiplo di spesa finale avvalendosi del contributo di fondi privati), ma in una misura difficile da quantificare a priori, anche alla luce del possibile effetto di spiazzamento di altri investimenti e/o di contributo ai profitti: nel caso estremo in cui si andassero a supportare investimenti che i privati avrebbero comunque effettuato, l'incentivo si tradurrebbe in un contributo ai profitti. Va inoltre considerato che gli incentivi possono portare a una anticipazione della domanda, che sarebbe comunque avvenuta anche in assenza di essi, ma in un periodo di tempo più lungo. Pertanto, quando si valutano gli effetti macroeconomici di tali misure, è importante fare tesoro dell'esperienza storica e considerare anche la riduzione della domanda che spesso si verifica dopo la scadenza degli incentivi.

Analoghi i canali di trasmissione dei trasferimenti, che siano alle imprese o alle famiglie: gli effetti sono mediati dalle scelte degli agenti economici, dalla loro propensione agli investimenti o ai consumi, dalle loro aspettative.

La riduzione degli oneri sociali comporta una diminuzione del costo del lavoro, che, in linea teorica, dovrebbe aumentare la domanda di lavoro. Tuttavia, gli effetti espansivi sulla creazione di posti di lavoro, a parità di altre condizioni, possono essere condizionati da diversi fattori, come la presenza di vincoli sulla tipologia di contratto (determinato o indeterminato) che deve essere sottoscritto affinché l'impresa usufruisca della riduzione degli oneri e il grado di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro. Nuovamente, l'effetto finale non è scontato, dipendendo da una molteplicità di fattori non ultimo dei quali sono le attese e le propensioni degli imprenditori.

11. Agli effetti di impatto degli interventi vanno poi aggiunti gli effetti moltiplicativi, quelli che fanno riferimento al tradizionale moltiplicatore keynesiano della spesa, che si attiva al crescere della domanda finale che, divenendo reddito degli operatori, innesca un circolo virtuoso di ulteriore maggiore domanda finale.

Come la letteratura economica ha ampiamente mostrato, la dimensione e l'esistenza stessa del moltiplicatore dipendono dalle diverse fasi del ciclo economico, ossia dal grado di disoccupazione delle risorse, nonché dalla *stance* delle politiche economiche.

Effetti sul potenziale

12. Porsi il problema degli effetti sul prodotto potenziale è quanto mai opportuno. Se il PNRR si dovesse risolvere in uno stimolo di spesa temporaneo, pur importante, contribuirà sì a un aumento dell'attività negli anni in cui i fondi verranno spesi, ma l'economia ritornerà sul trend precedente una volta esaurito lo stimolo, al costo di lasciare in eredità un debito pubblico più elevato.

Come noto, il Pil potenziale fa riferimento al livello di offerta potenziale di un'economia. Come tale, è una variabile non osservabile, la cui concretizzazione numerica non è univoca, con

risultati che differenziano anche di molto le stime delle diverse istituzioni. Tuttavia, nel contesto di questa nota si userà il concetto di prodotto potenziale in senso lato, facendo riferimento più al suo significato nella teoria economica che ai metodi statistici per calcolarlo. La crescita potenziale interessa, infatti, come riferimento per tracciare il sentiero nel quale si inserirà, con un certo grado di oscillazioni cicliche, la crescita effettiva dell'economia italiana alla luce dell'implementazione del PNRR.

13. Basandosi sulla nozione di funzione di produzione, il Pil potenziale può essere pensato come dato dalla combinazione dei fattori produttivi, lavoro e capitale, e della produttività totale dei fattori (PTF). Il contributo del lavoro dipende dall'evoluzione della popolazione in età da lavoro, dalle preferenze delle persone a partecipare al mercato del lavoro e dalle ore di lavoro prestate, nonché dalla “qualità” del capitale umano (il grado di scolarità e le competenze della forza lavoro). Gli investimenti (in beni fisici, ma anche immateriali) e l'obsolescenza fisica determinano il contributo del capitale. Anche nel caso del capitale, la sua “qualità” è rilevante, qualità intrinseca (dipendente dalla sua tipologia) ma soprattutto da definire con riferimento alla sua utilità nello specifico contesto economico. La PTF, infine, è una misura dell'efficienza del sistema nel suo complesso, una proxy della tecnologia utilizzata, ma anche dell'“efficienza sistemica” di un paese, e delle sue istituzioni in modo particolare in quanto fattori determinanti per definire l'ambiente nel quale capitale e lavoro si trovano a operare.

Dunque, un insieme molto ampio di fattori, su molti dei quali insistono gli interventi previsti dal PNRR. Per valutarne l'impatto oltre quello diretto sulla domanda finale, l'analisi andrà condotta tenendo conto di tutto il complesso degli interventi e di come essi rispondono alle necessità dell'economia italiana. A tal fine può essere utile ripercorrere brevemente quali sono, nell'analisi condivisa, le aree di maggiori fragilità dell'economia italiana, quelle alle quali si deve la lenta crescita degli ultimi 25 anni.

14. Vi è un ampio consenso su ciò che negli ultimi 25 anni ha frenato la crescita dell'economia italiana, e dunque su dove focalizzare gli interventi². Ripercorrendo le molteplici analisi che sono state dedicate ai motivi alla base di tale crescita insufficiente, emerge come vi sia una convergenza sull'idea che nell'ultimo quarto di secolo essa sia stata meno pronta e più esposta di altre economie avanzate agli shock derivanti dalla globalizzazione, dalla rivoluzione ICT e dall'avvio dell'UEM a causa di caratteristiche strutturali e istituzionali che ne hanno frenato le necessarie ristrutturazioni.

Innanzitutto, il basso livello di scolarità (o, più in generale, l'insufficiente/non adeguato livello di capitale umano) che ha frenato le potenzialità di riorganizzazione dei processi produttivi richiesti dall'introduzione dell'ICT. In secondo luogo, il contesto esterno alle imprese, non favorevole in termini di regolamentazione dei mercati, di efficienza della pubblica amministrazione e della giustizia civile, di pressione fiscale, un sistema di finanziamento delle imprese ancora troppo bancocentrico e poco incline a finanziare l'innovazione, una dotazione infrastrutturale (materiale e immateriale) del Paese datata e con un enorme divario Nord-Sud in tanti ambiti, non ultimo quello della legalità e del rispetto delle regole.

Dunque, un insieme di carenze infrastrutturali, sulle quali possono agire gli investimenti, ma anche di carenze amministrative in senso lato, sulle quali dovrebbe esercitarsi l'azione di riforma. Il richiamo all'importanza di affrontare riforme strutturali rimane quindi cogente ed esso viene correttamente fatto proprio dal PNRR, che affianca agli interventi di sostegno alla domanda finale attraverso investimenti una lista nutrita di proposte di riforma.

² Tra i tanti, si ricordino Accetturo A., Bassanetti A., Bugamelli M., Faiella I., Finaldi Russo P., Franco D., Giacomelli S., Omiccioli M. (2013), *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, Banca d'Italia, Occasional papers; Bugamelli M., Lotti F. (eds.) e alt. (2018), *Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change*, Banca d'Italia, Occasional Papers, n. 422; Calligaris, S., Del Gatto, M., Hassan, F., Ottaviano, G.I.P. & Schivardi, F. (2016). *Italy's productivity conundrum*, European Economy, Discussion paper, 030; De Novellis F., Tomasini S. (2017), *Indicatori di competitività dell'industria italiana a quindici anni dall'avvio dell'euro*, in Dell'Arima C. e Lucifora C. (ed.), *Competitività e relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna.

Una lettura olistica degli interventi in chiave di prodotto potenziale

15. Avendo in mente quelle fragilità, si ripercorre come possono essere valutati i possibili effetti sul potenziale degli interventi previsti dal PNRR.

Gli investimenti, innanzitutto, posto che l'80 per cento dei fondi saranno allocati all'aumento del capitale fisico. In generale, il capitale fisico agisce sulla crescita potenziale in misura diretta e proporzionale, rappresentando per sé stesso un fattore di produzione. Tuttavia, l'influenza sarà tanto maggiore quanto più sarà efficiente e strategico il suo impiego, ovvero tanto più il capitale che si andrà ad accumulare sarà concentrato nelle aree di riconosciuta debolezza della nostra economia. È in questa ottica che il PNRR sceglie di attribuire un peso più elevato all'impatto degli investimenti pubblici sul potenziale. Ci si può però domandare se tale approccio sia giustificato.

Ebbene, poiché essi sono prevalentemente destinati alla transizione tecnologica, all'ammodernamento delle strutture logistiche, al miglioramento della sostenibilità ambientale, al rafforzamento delle strutture sanitarie e del sistema educativo e di ricerca: spese, dunque, per infrastrutture materiali e immateriali, a priori è corretto ritenere che a essi possa essere associato un alto impatto sulle potenzialità di crescita del Paese.

16. Il piano di spese si coniuga inoltre con un insieme di riforme strutturali, ritenute non solo prioritarie per il Paese, in grado di imprimere la necessaria svolta alla sua crescita potenziale, ma anche preconditione affinché gli effetti si possano manifestare³. Misurare gli effetti delle riforme strutturali è sempre una operazione complessa e con un elevato grado di arbitrarietà, in quanto molto dipendente dal modello che si utilizza posto che, per definizione, tale misura non può basarsi se non molto limitatamente sull'esperienza storica. Ciò premesso, esiste una ampia letteratura a riguardo, alla quale si può fare riferimento come utile benchmark.

Se quella ricordata in precedenza è la lettura corretta delle difficoltà di crescita dell'economia italiana, allora certamente l'agenda indicata nel PNRR appare cogliere alcuni dei problemi fondamentali: essa centra i problemi di contesto che, da un lato, condizionano la possibilità stessa che gli interventi finanziati coi fondi NGEU vengano attuati, ossia la riforma della pubblica amministrazione, dall'altro si concentra sulle condizioni generali di ritardo della società italiana che più sembrano averne frenato lo sviluppo, ossia il livello di scolarità e competenze, il basso livello di partecipazione alle forze lavoro soprattutto delle donne nel Mezzogiorno, il funzionamento della giustizia civile e le competenze e la dotazione infrastrutturale, specialmente nelle tecnologie informatiche.

17. Si può in effetti ritenere che sia particolarmente appropriato affiancare riforme strutturali a un piano di investimenti. Anche se alcune potrebbero essere pensate come "a costo zero", come la riorganizzazione delle sedi dei tribunali, è chiaro che la possibilità di attuarle associandole a investimenti in tecnologia, per esempio (informatizzazione dei tribunali per estendere l'uso del processo telematico), come all'incentivazione del personale esistente o all'assunzione di personale con competenze tecniche adeguate (da quelle informatiche a quelle ingegneristiche), aumenta la probabilità non solo che tali riforme raggiungano gli obiettivi desiderati ma che esplichino tutti gli effetti potenziali.

18. Tuttavia, perché il potenziale insito nel piano si realizzi, è imprescindibile che i programmi siano rispettati nelle tempistiche indicate: pur se comunque utile, una riforma della

³ Andrieu M., Kangur A., Raissi M., (2018), Italy: Quantifying the Benefits of a Comprehensive Reform Package, IMF Working Paper; D'Auria F., Pagano A., Ratto M., Varga (2009), A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth, European Economy, Economic Papers No. 392, ECFIN; Lanau S., Tommasino P., Topalova P., (2020), Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces, International Tax and Public Finance, 27(4), 1019-1049; Varga J., Roeger W., in 't Veld J., (2014), Growth Effects of Structural Reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal, European Commission.

pubblica amministrazione che venisse introdotta nel 2026, non potrebbe garantire l'attuazione del piano stesso. D'altra parte, che l'attuazione degli investimenti e le riforme procedano secondo i tempi previsti è un risultato non scontato, soprattutto alla luce delle criticità mostrate dalle amministrazioni in fase di realizzazione. L'utilizzazione dei fondi strutturali europei nell'ambito delle politiche di coesione rappresenta certamente il riferimento più prossimo, ed è noto che ha trovato l'Italia in costante affanno. L'attenzione al sistema di governance dei fondi e i richiami alla revisione del sistema degli appalti rispecchiano questa preoccupazione, ma i tempi stretti e i molti nodi da affrontare rendono particolarmente complesso questo passaggio. Anche in considerazione del livello della spesa che dovrà essere gestita: a fronte di una media di circa il 2,5 per cento del Pil registrata negli ultimi dieci anni, la spesa media annua per investimenti pubblici si attesterebbe a oltre il 3,5 per cento nell'orizzonte di spesa dei fondi.

Vi è poi un tema correlato alla qualità della spesa, molto rilevante per definire l'impatto sulla crescita potenziale e sulla produttività. L'ampia letteratura sugli effetti sui diversi Paesi/regioni beneficiari dei fondi europei mette in evidenza un aspetto importante, ossia che la relazione tra quantità dei fondi ricevuti e crescita sembra essere non lineare ma concava, per cui decresce dopo aver raggiunto un valore massimo. Questo risultato viene giustificato, ad esempio, da una limitata capacità di assorbimento e/o un ridotto livello di capitale umano di alcune aree o di efficienza della PA. In altri termini, i fondi per sé non sarebbero sufficienti a imprimere una svolta alla crescita se non accompagnati da riforme strutturali che vadano a incidere su quello che sinteticamente viene definito il "capitale sociale" del Paese e/o delle sue realtà locali.

L'IMPATTO DEL PNRR

Le valutazioni iniziali dei soggetti istituzionali

19. Le quantificazioni di impatto del PNRR riportate nei documenti programmatici fanno primario riferimento agli effetti che il programma di spesa è atteso esercitare, in particolare attraverso gli investimenti, sulla produttività di sistema e dunque sull'efficienza e sulla competitività dell'economia italiana. L'impatto andrebbe, per queste ragioni, oltre quello "corrispondente alla stima media rilevata nella letteratura empirica"⁴. Per illustrare l'intervallo entro il quale può essere ricompreso un tale effetto, nel grafico 4 sono riportate le misurazioni di impatto relative a due scenari di media e alta efficienza della spesa. Per esigenza di sintesi, il grafico riporta per i due scenari le medie semplici derivate dalle stime elaborate da alcuni soggetti istituzionali (Commissione europea, Ufficio Parlamentare di Bilancio e ISTAT)⁵. Nel dato di fine periodo, un'alta efficienza della spesa porterebbe a un punto di crescita aggiuntiva rispetto a quanto misurato in caso di media efficienza (3,6 per cento contro 2,7 per cento), risultato in linea con le quantificazioni governative. Si deve notare che la costruzione di simili scenari è fortemente dipendente dalle ipotesi imposte all'interno dei modelli per distinguere il grado di efficienza della spesa⁶. Caratteristica di questo tipo di valutazioni è inoltre la progressività lineare nel tempo della stima di impatto, dal momento che l'aumento di efficienza del sistema sarebbe un effetto ritardato della spesa e tenderebbe quindi a raggiungere il suo apice dopo il completo utilizzo delle risorse. L'aumento di efficienza avrebbe inoltre natura permanente, per cui non declinerebbe una volta esaurito l'impatto del programma di spesa.

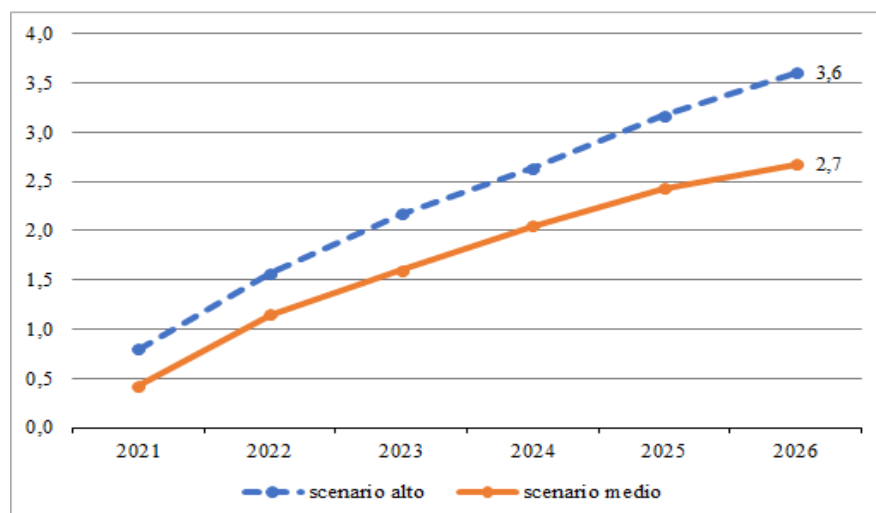
⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 249.

⁵ Si vedano Commissione europea (2021), Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022), ISTAT (2021).

⁶ Nelle analisi proposte dalla letteratura il moltiplicatore dagli investimenti pubblici può arrivare a raddoppiare sotto l'ipotesi di alta efficienza, vedi FMI (2014).

GRAFICO 4

IMPATTO DEL PNRR SUL LIVELLO DEL PIL IN DUE SCENARI: STIME DI ALCUNI SOGGETTI ISTITUZIONALI
(SCARTI % DALLA BASELINE)



Fonte: vd Nota 5

Altri aspetti che possono spiegare le diverse valutazioni di impatto del Piano attengono all'addizionalità della spesa e alle riforme strutturali.

Riguardo al primo elemento, valutazioni proposte dalla Banca d'Italia indicano come in caso di completa addizionalità potrebbe determinarsi un aumento del Pil del 3 per cento entro il 2025, impatto che si abbasserebbe al 2 per cento sotto l'ipotesi di un'addizionalità limitata al 70 per cento⁷. Con riferimento agli effetti delle riforme, questi sono considerati nel DEF solo negli scenari di sostenibilità del debito, dunque proiettati nell'orizzonte di lungo periodo. Una scelta motivata dalle difficoltà di stima - dimensionale e temporale - di questo tipo di effetti.

20. Venendo a un maggior dettaglio, le stime di impatto disponibili si differenziano per i modelli econometrici utilizzati, per le ipotesi relative all'ammontare di spesa addizionale considerata e per l'eventuale considerazione o meno del dettaglio relativo a ciascuna Missione e Componente.

Le valutazioni di impatto economico contenute nel DEF derivano dall'utilizzo del modello econometrico QUEST III R&D sviluppato dalla Commissione europea, con le stime condotte sulla base dell'ammontare delle sole risorse additive e della loro articolazione temporale. Le valutazioni sugli impatti di lungo periodo associati alle Riforme strutturali previste all'interno del Piano sono invece utilizzate per le analisi sulla sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica⁸. Nel DEF 2023 le risorse additive complessive - comprese quelle riferite al passato biennio e le anticipazioni del Fondo Sviluppo e Coesione - sono indicate pari a 182,7 miliardi, con investimenti pubblici per oltre 110 miliardi di euro. Sotto l'ipotesi di alta efficienza di questi

⁷ Banca d'Italia, Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di riprese e resilienza, febbraio 2021; Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare ai fini dell'individuazione delle priorità nell'utilizzo del recovery Fund, settembre 2020.

⁸ Considerando l'ammontare complessivo di risorse coinvolte l'impatto sul Pil nel 2026 sarebbe leggermente più elevato rispetto alla precedente stima pari a 3,9 punti percentuali (cfr. PNRR, p. 251). La stima disaggregata per settori, condotta mediante il modello MACGEM-IT, che considera anche le rigidità dei mercati dei beni, servizi e del lavoro, mostra un impatto sul Pil che ha un profilo differente rispetto a quella considerata nel testo (l'impatto si mantiene più alto fino al 2024 quando raggiunge il valore più elevato pari 3,1 punti percentuali rispetto allo scenario di riferimento e si riduce nei due anni seguenti), "ma simile in termini di impatto cumulato (cfr. PNRR, p. 252). L'impatto complessivo delle Riforme citate sul Pil sarebbe pari nel lungo periodo a 3,3 punti percentuali (cfr. Piano, pp. 262-266).

ultimi⁹, nello scenario di implementazione del Piano il Pil riceverebbe una spinta addizionale che lo porterebbe a essere nel 2026 più elevato di 3,6 punti percentuali rispetto allo scenario base. A innalzare la dinamica del prodotto contribuiscono nel breve periodo l'effetto dovuto alla maggiore domanda e, nel medio periodo, l'effetto dovuto all'incremento del capitale pubblico che eleva anche il potenziale dell'economia¹⁰.

21. Con le stesse ipotesi sulle risorse additive e relativo profilo temporale, la Banca d'Italia ottiene risultati in linea con quelli del Governo. Sulla base dei soli effetti di domanda, l'impatto sul Pil è pari a 2,5 punti percentuali nel 2024, mentre sale a 3,5 punti percentuali nel 2026, se si includono anche quelli di offerta¹¹.

Anche la Commissione europea ha condotto un esercizio di valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR. L'esercizio considera un ammontare di spesa aggiuntiva di circa 144 miliardi di euro, considerando oltre a quelle del DRR e di *React-Eu* quelle di altri fondi ricompresi nel NGEU e non quelle del PNC, e un differente profilo temporale rispetto alle valutazioni del governo italiano¹². Secondo la Commissione l'impatto macroeconomico di NGEU potrebbe comportare un aumento del Pil compreso tra l'1,5 e il 2,5 per cento entro il 2026. Su tale risultato pesa anche l'ipotesi adottata dalla Commissione di un'efficienza del capitale pubblico inferiore allo scenario centrale ipotizzato dal Governo. Le ipotesi sull'impatto delle riforme sull'efficienza del capitale risultano cruciali anche nelle valutazioni della Banca centrale europea, nelle cui simulazioni una crescita addizionale al 2026 di quasi il 3,5 per cento potrebbe difatti essere raggiunta solo in presenza degli impulsi trasmessi dalle riforme strutturali¹³.

22. La valutazione proposta dall'ISTAT mediante il modello econometrico (MeMo-It), consente di stimare l'impatto di differenti tipologie di investimenti, senza ricorrere a ipotesi sulle elasticità del Pil rispetto al capitale pubblico¹⁴. Nella simulazione, l'ISTAT considera come risorse additive la sola parte di "opere previste per il quale è possibile identificare una più precisa e diretta attribuzione della spesa di investimento pubblico tra infrastrutture e beni immateriali", per un ammontare di 110 miliardi di euro (in linea con quelle utilizzate dal governo nella sua stima)¹⁵. Condotta un esercizio preliminare che consente di mostrare come, a differenza di quello relativo a un aumento della spesa corrente, l'impatto degli investimenti sia permanente e in grado di aumentare il prodotto potenziale, l'impatto del PNRR è stimato secondo due scenari, differenti per via della minore o maggiore presenza di investimenti immateriali (o innovativi), ma simili per il profilo temporale e la relativa concentrazione della spesa nel 2022-2023. I risultati ottenuti, in linea con quelli del PNRR, segnalano che nello scenario a prevalenza di investimenti tradizionali lo scostamento nel 2026 rispetto allo scenario base è di 2,3 punti percentuali, mentre sale a 2,8 punti percentuali in quello innovativo¹⁶.

⁹ L'elasticità del Pil allo stock di capitale pubblico è posta pari a 0,17. Cfr. PNRR, p. 248.

¹⁰ Il governo oltre all'ipotesi di un'elevata efficienza del capitale pubblico ne considera altre due meno favorevoli, in cui l'efficienza sia inferiore e pari a 0,12 e 0,07, a cui corrisponde una riduzione della crescita cumulata al 2026 rispettivamente di nove decimi e 1,8 punti percentuali. inferiore allo scenario di riferimento.

¹¹ Cfr. Banca d'Italia, Relazione annuale – Anno 2020 (2021), p. 63. Non si considerano in questa sede le altre due stime elaborate dalla Banca d'Italia, in occasione di due audizioni parlamentari tenute rispettivamente nel settembre 2020 e nel febbraio 2021. Nel primo caso gli scenari elaborati sulla base di una bozza provvisoria del PNRR si basano su ipotesi di spesa significativamente diverse da quelle utilizzate nel governo. Nella seconda audizione non si considera la maggiore spesa del PNC e l'esercizio è condotto senza tener conto degli effetti d'offerta.

¹² Cfr. Commissione europea, Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (2021), pp. 59-60.

¹³ BCE, The economic impact of Next generation EU: a euro area perspective, Occasional Paper, n.291, April, 2022.

¹⁴ Cfr. ISTAT, Rapporto annuale 2021 – La situazione del Paese, (2021), p. 216.

¹⁵ Cfr. ISTAT, cit. p. 216.

¹⁶ Cfr. ISTAT, cit. p. 217.

23. Nella Tavola seguente sono riassunte le stime dell'impatto sul Pil dei diversi esercizi considerati.

TAVOLA 2

IMPATTO SUL PIL DEL PNRR: UN CONFRONTO
(SCOSTAMENTI PERCENTUALI RISPETTO ALLO SCENARIO BASE)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
PNRR	Scenario alta efficienza cap. pub	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
	Scenario media efficienza cap. pub	0,5	1,1	1,6	2	2,4	2,7
	Scenario bassa efficienza cap. pub	0,5	0,9	1,4	1,5	1,7	1,8
Banca d'Italia	solo effetti domanda	nd	nd	nd	2,5	nd	nd
	anche effetti offerta	nd	nd	nd	nd	nd	3,5
Commissione europea	Scenario di base	1,0	1,8	1,9	2,0	2,3	2,5
	Scenario bassa produttività	0,8	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5
ISTAT	scenario prevalenza inv. tangibili	0,3	1,0	1,5	2,1	2,1	2,3
	scenario prevalenza inv. innovativi	0,5	1,3	2,2	2,6	2,8	2,8

Fonte: elaborazione su documenti ufficiali

L'aggiornamento delle stime di impatto

I cambiamenti del quadro macroeconomico e lo spostamento temporale della spesa

24. L'elaborazione del NGEU europeo è avvenuta in un momento di grande incertezza, quando ancora molte attività economiche erano condizionate dagli effetti della pandemia, e ha rappresentato un passaggio fondamentale della risposta di politica economia europea alla crisi. In particolare, il contesto nel quale questo programma era stato adottato presentava almeno tre tratti del tutto peculiari:

- livelli di attività economica molto bassi e timori diffusi di deflazione;
- elevata incertezza sulle prospettive economiche, in relazione anche all'evoluzione futura della pandemia;
- difficoltà finanziarie dei Paesi europei più fragili, Italia più di altri, tali da impedire un finanziamento autonomo sul mercato per affrontare le difficoltà del momento attraverso i bilanci nazionali.

Dato questo quadro, le iniziative del NGEU vanno lette alla luce anche di altri elementi che hanno caratterizzato le politiche adottate dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi, fra le quali le più importanti sono state la sospensione delle regole del Patto di Stabilità europeo e gli acquisti di titoli di Stato da parte della BCE.

Le caratteristiche del NGEU rispondevano dunque alle particolari condizioni di contesto. In particolare, le principali linee di azione erano le seguenti:

- costruzione di un programma che permettesse di mobilitare risorse rilevanti a vantaggio dei Paesi in difficoltà;
- finanziamento sul mercato, attraverso emissione di titoli europei, e quindi costruzione del primo nucleo di una (potenziale) futura politica di bilancio comune;
- individuazione di un programma di policy finalizzato ad affrontare i nodi strutturali, alla base della bassa crescita dell'economia dei Paesi beneficiari. L'enfasi era quindi sulle riforme da adottare, in affiancamento ai piani di investimento finanziati attraverso le risorse del NGEU.

In linea con i canali di trasmissione esaminati in precedenza, gli obiettivi del NGEU, come peraltro esplicitato nella sua denominazione, non erano soltanto quelli del sostegno della domanda aggregata, anche perché proprio l'orizzonte di medio termine nel quale questi interventi sarebbero stati realizzati li rendeva uno strumento poco adatto a fronteggiare oscillazioni di carattere ciclico.

Gli effetti auspicati erano quindi soprattutto quelli di lungo periodo, legati al rafforzamento della struttura produttiva.

25. In ogni caso, agli elementi di cambiamento strutturale con effetti sulla crescita nel medio termine si associano comunque effetti immediati sulla crescita nell'orizzonte a tre-quattro anni, come quello della programmazione dei documenti di politica economica.

Anche il tema del sostegno del PNRR all'andamento della domanda aggregata si presta peraltro oggi a una valutazione secondo una chiave di lettura differente rispetto al momento in cui il Piano è stato varato. In particolare, la ripresa osservata nel 2021-22 è stata vivace: pur essendo ancora molto incerta la quantificazione dei livelli del Pil potenziale dopo un periodo di elevata instabilità dell'attività economica, è comunque condivisa l'opinione per cui l'output gap si sia ridimensionato negli ultimi due anni. Un secondo aspetto dello scenario economico attuale è rappresentato dal ritorno dell'inflazione, che ha spostato le priorità delle politiche, determinando soprattutto un cambiamento dell'intonazione della politica monetaria. Ciò da una parte riduce il valore reale delle risorse appostate nel Piano, dall'altro può determinare un aumento del risparmio, per via dei maggiori tassi di interesse, da cui deriverebbe per definizione un abbassamento del valore dei moltiplicatori.

L'aumento dei prezzi

26. Il primo aspetto da evidenziare è che il quadro di fondo si è modificato perché i livelli dei prezzi sono adesso più alti rispetto a quello che ci si aspettava quando il PNRR è stato varato. Il valore nominale delle risorse del PNRR destinate all'Italia è rimasto invece invariato.

Si noti che ciò discende dalla natura del programma NGEU, diverso, ad esempio rispetto alla parte ordinaria del bilancio europeo. Difatti, per il *Multiannual Financial Framework*, la dotazione del programma è definita a prezzi costanti e viene quindi indicizzata nel corso del tempo.

D'altra parte, al momento della definizione del PNRR si veniva da un prolungato periodo di inflazione bassissima, per cui la questione del cambiamento dei prezzi sembrava costituire un aspetto di importanza secondaria.

Poiché i programmi del PNRR sono definiti in termini di opere da realizzare, il cui costo risente evidentemente dell'andamento dei prezzi, ne discende l'esigenza di integrare nel corso del tempo il programma con risorse aggiuntive dal bilancio nazionale. In casi estremi, progetti il cui costo dovesse risultare significativamente superiore a quanto preventivato potrebbero anche rivelarsi antieconomici. Peraltro, quando i maggiori costi rispecchiano andamenti congiunturali dovuti a fattori di carattere straordinario, come nel caso ad esempio della crisi energetica che ha colpito l'Europa nel 2022, potrebbe anche essere più appropriato rinviare alcune spese a una fase meno sfavorevole.

27. L'effetto degli aumenti dei prezzi sui programmi del PNRR non è di quantificazione immediata, per diverse ragioni. Innanzitutto, perché nel corso del tempo non tutti i prezzi registrano le stesse dinamiche. Questo è un tema di particolare rilievo in una fase come quella attuale, nella quale i prezzi tendono a reagire a variazioni importanti delle quotazioni delle materie prime, per cui possono evidenziare andamenti disallineati fra di loro, in risposta ad esempio alla rispettiva intensità energetica.

Per cogliere il cambiamento intervenuto nello scenario economico dal lato dei prezzi, è possibile partire dalle previsioni formulate dal Governo nei documenti ufficiali. Tuttavia, i programmi del Governo non esplicitano indicatori di costo delle opere pubbliche. Per una valutazione del quadro possiamo quindi basarci sulle previsioni formulate con riferimento ad altre variabili che consentono comunque di misurare i cambiamenti nelle pressioni inflazionistiche intervenuti nel corso del tempo. In particolare, gli scenari economici del Governo pubblicati ogni anno nel Documento di economia e finanza esplicitano una previsione relativa all'andamento del deflatore del Pil, al deflatore dei consumi delle famiglie e al deflatore degli investimenti.

28. Sulla base di questo set informativo si può comunque cogliere la dimensione quantitativa di come sia cambiato lo scenario dei prezzi nel corso del tempo.

Si può quindi partire dalle previsioni formulate nel DEF del 2021, confrontandole poi con le valutazioni dei due anni successivi.

TAVOLA 3

LA REVISIONE DELLE PREVISIONI SUI DEFLATORI DI CONTABILITÀ NAZIONALE NEL DEF

	var % annue Deflatore del Pil						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
DEF 2021	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4		
DEF 2022		0,5	3,0	2,2	1,9	1,8	
DEF 2023			3,0	4,8	2,7	2,0	2,0
Consuntivo	1,6	0,6	3,0				
Deflatore dei consumi delle famiglie							
DEF 2021	-0,2	1	1,3	1,4	1,4		
DEF 2022		1,7	5,8	2,1	1,8	1,8	
DEF 2023			7,4	5,7	2,7	2,0	2,0
Consuntivo	0,1	1,5	7,4				
Deflatore degli investimenti							
DEF 2021	0,4	1	1,4	1,4	1,4		
DEF 2022		2,2	2,9	2,0	1,5	1,6	
DEF 2023			4,1	2,9	3,0	2,1	1,9
Consuntivo	0,1	3,6	4,7				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e MEF

29. Naturalmente, l'aspetto maggiormente problematico sta nel fatto che le revisioni delle previsioni sono andate sempre nella stessa direzione, cioè al rialzo. Con il passare degli anni, le revisioni nella crescita dei prezzi di ciascun anno si cumulano, determinando quindi una divergenza significativa nelle stime del livello dei prezzi negli anni più distanti da quello in cui viene effettuata la previsione. I documenti programmatici di finanza pubblica in genere contengono uno scenario per il triennio successivo. Per arrivare a coprire l'intero periodo di programmazione delle spese del PNRR occorre però arrivare al 2026; nel grafico successivo l'andamento dei deflatori negli scenari governativi è stato prolungato utilizzando la dinamica dell'ultimo anno di previsione di ciascun DEF.

Come si osserva, confrontando le stime del DEF 2023 con quelle del DEF 2021, nella parte finale del periodo di programmazione la distanza cumulata sui livelli del deflatore del Pil raggiunge l'8 per cento. Tale distanza è anche superiore, arrivando al 15 per cento, se si considerano le stime relative al deflatore dei consumi delle famiglie, mentre si ferma al 10 per cento se si considera il deflatore degli investimenti.

D'altra parte, nonostante l'incertezza relativa alle proiezioni su un orizzonte temporale così esteso, va anche considerato che una quota significativa di tale maggiore inflazione si è già realizzata nel consuntivo 2022 e, considerando il trascinamento statistico, negli andamenti del 2023.

La distanza cumulata in termini di crescita dei deflatori è un indicatore dell'erosione in termini reali del valore delle risorse del PNRR. Tale erosione è accresciuta dal fatto che nel corso del tempo il programma ha visto uno spostamento dei flussi di spesa verso gli anni finali, quando evidentemente l'incremento dei prezzi è di entità maggiore.

GRAFICO 5

LA REVISIONE DELLE PREVISIONI SUL LIVELLO DEL DEFLATORE DEL PIL SECONDO IL DEF

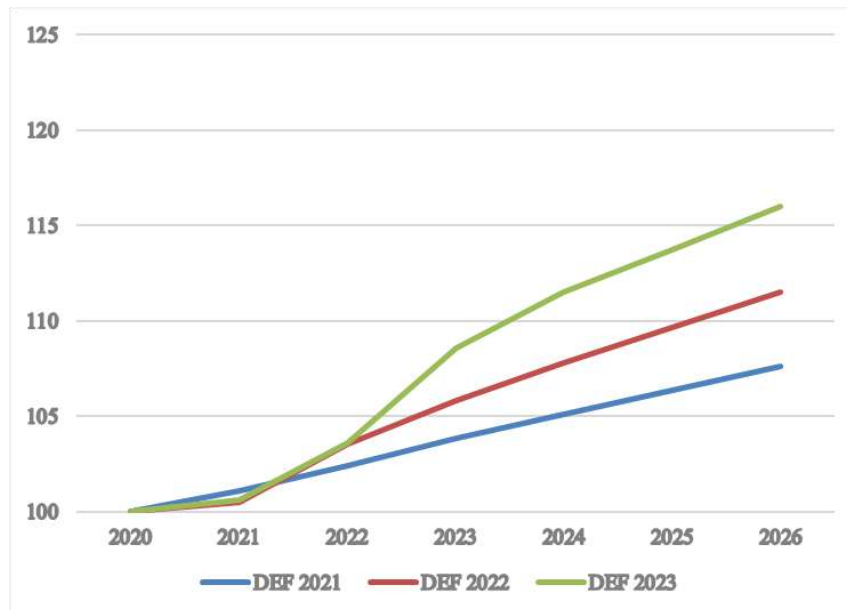


GRAFICO 6

LA REVISIONE DELLE PREVISIONI SUL LIVELLO DEL DEFLATORE DEI CONSUMI SECONDO IL DEF

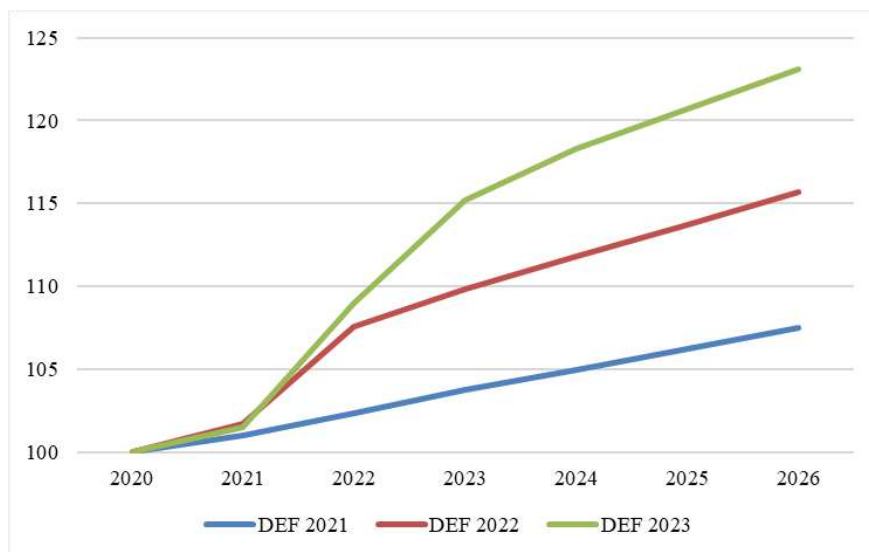
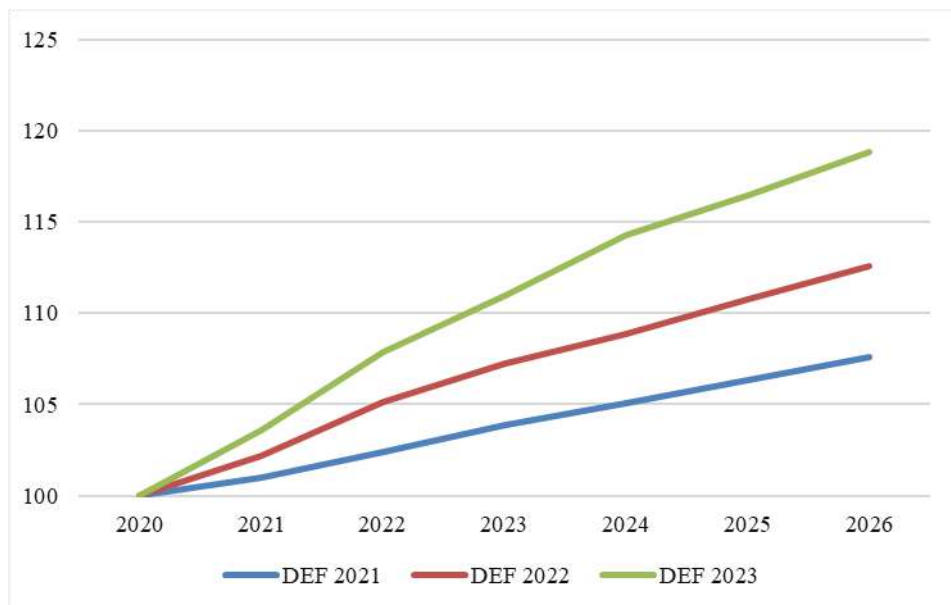


GRAFICO 7

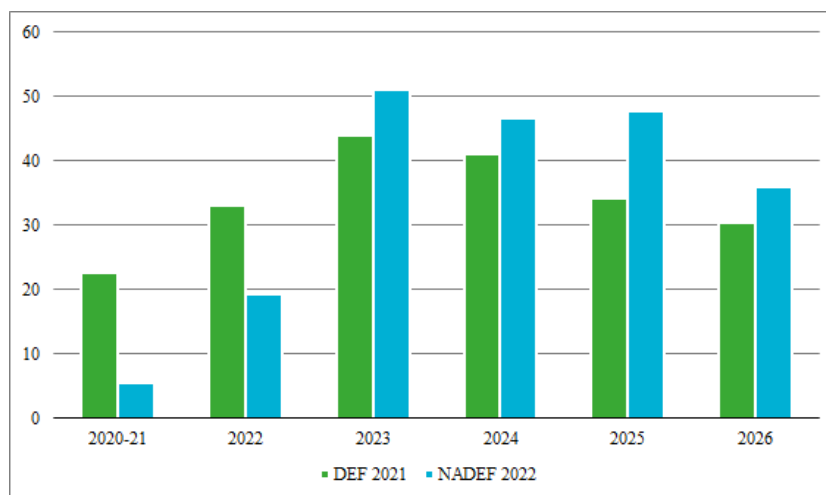
LA REVISIONE DELLE PREVISIONI SUL LIVELLO DEL DEFLATORE DEGLI INVESTIMENTI SECONDO IL DEF



Rispetto alla prima stima del DEF 2021, le spese del PNRR sono state posticipate nel tempo (Grafico 8), così come ne è stata marginalmente modificata la composizione, mentre l'ammontare complessivo delle risorse del programma è rimasto invariato.

GRAFICO 8

IPOTESI TECNICHE DI UTILIZZO DELLE RISORSE DDR E REACT-EU (MILIARDI DI EURO)



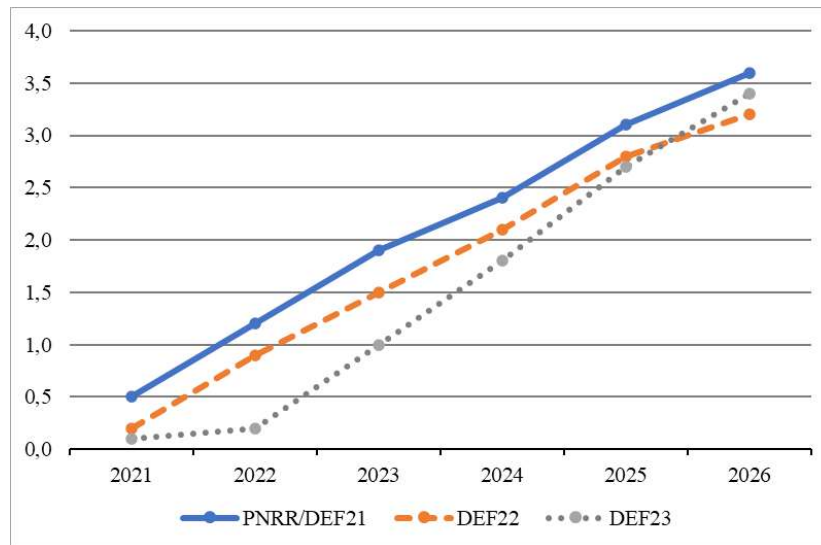
Fonte: elaborazione su documenti ufficiali

30. I quadri programmatici hanno via via incorporato questi elementi di depotenziamento del Piano, ribassandone le stime di impatto soprattutto nei primi anni di attuazione. Se ne dà evidenza nel Grafico 9, che riporta gli impulsi espansivi stimati inizialmente, confrontandoli con quelli rivisti prima nel DEF 2022 e poi nel DEF 2023. Le quantificazioni riportate sono quelle illustrate nel *Programma di stabilità* e derivanti dal modello QUEST, centrato sull'ipotesi di alta efficienza della spesa. Particolarmente sostanziosa è la revisione adottata con l'ultimo DEF dove, per il solo biennio 2021-2022 e quindi di fatto a consuntivo, l'impatto è stato abbassato di 1,4

punti. L'accelerazione che viene prospettata a partire dal 2023, con un addensamento delle spese nella seconda parte del periodo di programmazione, consente poi di indicare per il 2026 un impatto del 3,4 per cento, valore intermedio fra il 3,6 per cento delle quantificazioni iniziali e il 3,2 per cento misurato nel DEF 2022. Nel dato cumulato, l'effetto espansivo oggi attribuito al PNRR è però inferiore di 3,5 punti rispetto a quello inizialmente atteso e di 1,5 nel confronto con quanto indicato solo un anno fa, nel DEF 2022.

GRAFICO 9

LA REVISIONE DELLE VALUTAZIONI PROGRAMMATICHE SULL'IMPATTO DEL PNRR
(SCOSTAMENTI % DAL BASELINE)



Fonte: DEF, modello Quest

I documenti programmatici forniscono anche una seconda stima di impatto del PNRR, derivata da un modello settorialmente disaggregato e con prevalenza degli effetti di domanda (MACGEM-IT)¹⁷. Anche in questo caso, come riportato nel grafico 10, si registra un consistente ridimensionamento delle valutazioni. Confrontando le stime del *Programma nazionale di riforma* del 2023 e del 2022 si osserva uno scostamento che toccherebbe un massimo puntuale di 1,1 punti nel 2023 e si attesterebbe a 2,1 punti nel dato cumulato di fine periodo.

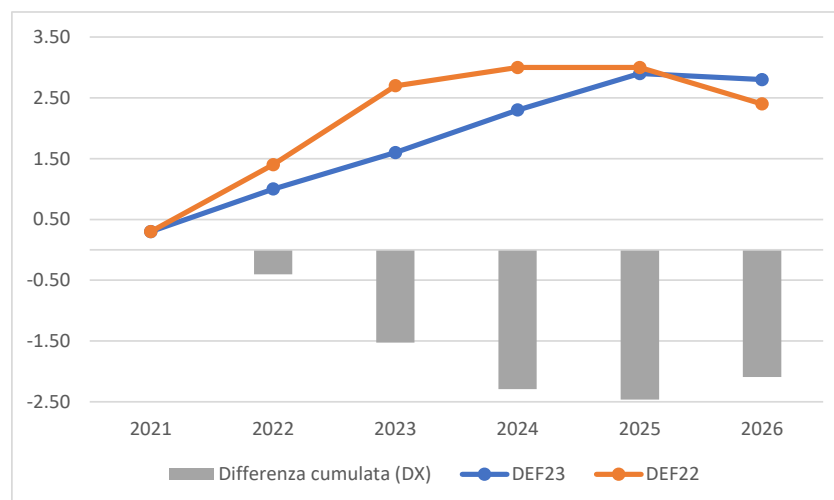
Si noti che l'impatto cumulato misurato con questa metodologia è comunque superiore rispetto a quanto stimato considerando anche gli effetti di efficienza del programma di spesa. Significativamente, i documenti programmatici danno però maggiore rilievo a questa seconda valutazione, confermando come il principale contributo atteso dal PNRR vada inteso in termini di aumento permanente della produttività di sistema piuttosto che come impatto diretto sulla domanda nel periodo di realizzazione del Piano.

Considerando invece questo secondo aspetto, viene di seguito illustrata una verifica sugli effetti del Piano nel biennio scorso e nel quadriennio 2023-2026, attraverso una simulazione di consenso dei tre Istituti basata sul profilo di spesa ricavabile dai documenti ufficiali più recenti.

¹⁷ Questa seconda stima non è considerata nel *Programma di stabilità*, ma riportata nel *Programma nazionale di Riforma* e nella relativa Appendice.

GRAFICO 10

LA REVISIONE DELLE VALUTAZIONI PROGRAMMATICHE SULL'IMPATTO DEL PNRR
(SCOSTAMENTO % DALLA BASELINE)



Fonte: DEF, modello MACGEM-IT

Gli impatti macroeconomici del PNRR: un esercizio econometrico “di consenso”

La quantificazione degli impatti macroeconomici del PNRR effettuata, per la Corte, da CER, Prometeia e REF (i tre Istituti) considera due esercizi di simulazione, il primo per valutare ex-post gli impatti sul primo biennio di attuazione, 2021-2022, e il secondo volta invece a misurare gli effetti sulla crescita 2023-2026. I prossimi due paragrafi sono dedicati alla descrizione di tali esercizi.

Il 2021-2022

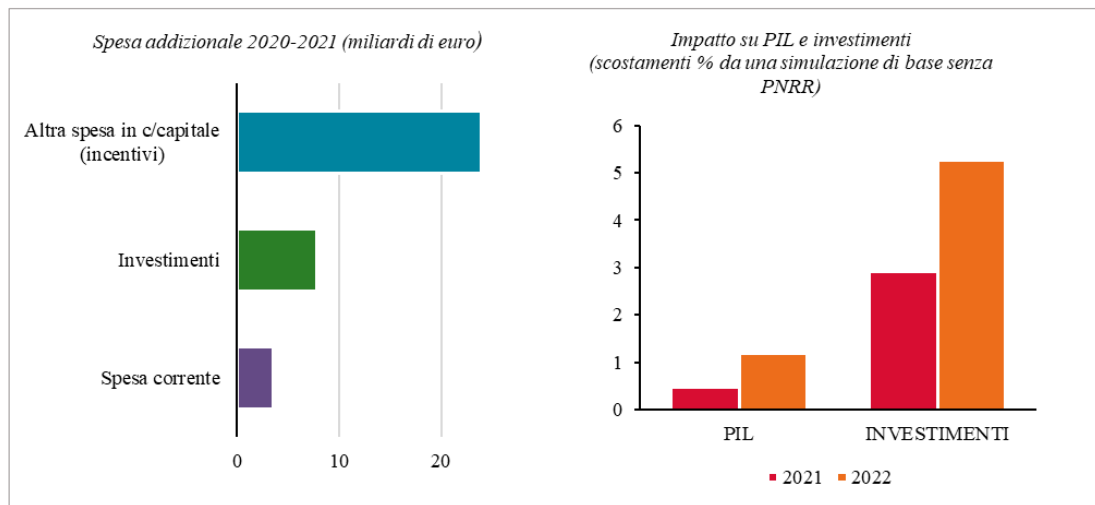
31. Nel primo periodo di implementazione del Programma (PNRR+PNC+altri strumenti), fino a dicembre 2022, gli interventi attuati per raggiungere le 151 condizioni programmate si sono accompagnati a una spesa effettiva rimasta al di sotto delle attese. Circa 37 miliardi di euro nelle stime più recenti, il 15 per cento del totale. Ciò dipende dal fatto che necessariamente i passi iniziali in un programma così vasto sono preparatori. Difatti, su 151 condizioni solo 19 sono target finali e le azioni dedicate alle riforme hanno occupato un posto rilevante, con la riforma della giustizia in primo luogo.

Tuttavia, i target e le milestone intermedie raggiunte finora fanno riferimento anche a interventi che avrebbero già manifestato i loro effetti di sostegno sull'economia. Oltre ad alcune spese delle AP, anche per assunzioni, vi rientrano, ad esempio, l'accesso a fondi di garanzia e di incentivo per finanziamenti di PMI, imprese turistiche, imprenditoria femminile, l'accesso ai crediti di imposta 4.0 e, non ultimi naturalmente, gli incentivi Superbonus e Sismabonus.

La quota di incentivi agli investimenti, dunque, è stata estremamente rilevante, più di quanto lo sarà nei prossimi anni e ha sicuramente contribuito a rafforzare il rimbalzo che si è registrato negli investimenti nel 2021-2022. Pure se di entità inferiore a quelli privati, anche gli investimenti pubblici finanziati dal PNRR vi hanno contribuito (Grafico 11).

GRAFICO 11

L'IMPATTO DEL PNRR NEL 2021 E 2022



Fonte: elaborazione e stime su dati PNRR, DEF 2022, NaDEF 2022, ISTAT

32. La simulazione di impatto condotta per il 2021-2022 considera le ipotesi di additività desunte dai documenti ufficiali pubblicati nel 2022, che quantificano in circa 34 miliardi la spesa aggiuntiva nel 2021 e 2022. A fronte di questa spesa, l'impulso sul Pil sarebbe stato pari a 0,4 punti percentuali il primo anno, per arrivare a circa 1 punto percentuale il secondo anno, trainato dagli investimenti, che si attesterebbero a un livello di circa il 5 per cento superiore a quello di uno scenario senza PNRR (sempre Grafico 10). Un risultato che è sostanzialmente in linea con le stime del DEF 2022 (che arrivano a 0,9 per cento nel 2022), ma decisamente più alto rispetto alle valutazioni aggiornate dal DEF 2023 come prodotte dal modello QUEST (che si fermano a 0,2 per cento). Ciò potrebbe dipendere sia da una diversa distribuzione temporale delle risorse aggiuntive sottostanti la stima, che però non viene esplicitata nel DEF 2023, sia dalle diverse caratteristiche dei modelli. Come detto più sopra, infatti, gli effetti di domanda di breve sono modesti nelle stime QUEST del governo, mentre prevalgono nei modelli utilizzati dai tre Istituti. Difatti, le stime tornano in linea con quelle ufficiali se consideriamo quelle prodotte con il modello MACGEM-IT.

Il 2023-2026

33. I nuovi profili programmatici determinano inoltre un addensamento delle spese PNRR nel quadriennio 2023-2026 e ciò ne rende evidentemente più complessa la piena realizzazione. Il Piano resta cionondimeno determinante ai fini del conseguimento degli obiettivi di crescita. Nel prossimo paragrafo viene presentata a tal riguardo una simulazione dell'impatto del PNRR per il prossimo quadriennio, basata su una ricostruzione e disaggregazione delle risorse che verrebbero utilizzate nel periodo.

Per la simulazione sugli effetti del PNRR sulla crescita 2023-2026 sono state considerate, sempre nella sola componente additiva, le spese previste per il triennio all'interno di ciascuno dei programmi che compongono il Piano (DRR, *React-Eu* e PNC). A differenza di quanto contemplato dal DEF, non sono state prese in considerazione le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (15,6 miliardi), per le quali non è stato possibile ricostruire né il profilo temporale, né la disaggregazione per categoria di spesa.

Il profilo finanziario adottato in simulazione per il DRR e per *React-EU* è quello riportato nella NaDEF 2022, che incorpora uno slittamento della spesa (additiva e sostitutiva) dal biennio 2021-2022 agli anni successivi per complessivi 30,8 miliardi di euro. Per il PNC è stato invece

mantenuto il profilo originario, definito contestualmente all'istituzione del corrispondente Fondo di finanziamento¹⁸.

Con riferimento all'inflazione, gli impatti reali associati a questi impulsi (valutati a prezzi correnti) tengono conto del profilo attualmente previsto dei deflatori delle diverse componenti di comanda, come si è appena mostrato.

Nell'esercizio che segue ci si è concentrati sugli effetti di domanda poiché, come si è discusso in precedenza, gli effetti sul potenziale sono soggetti a una molteplicità di condizioni che risulterebbe arbitrario imputare attualmente. Tali effetti potranno essere quantificati una volta che si conoscerà l'esatta implementazione non solo delle misure ma anche delle riforme strutturali che ne condizionano crucialmente l'impatto di lungo periodo.

34. Per via dei diversi moltiplicatori associati alle voci del bilancio pubblico, lo svolgimento della simulazione ha reso inoltre necessaria un'imputazione della spesa programmata per categorie economiche. A tal riguardo, per il DRR si è fatto ugualmente riferimento alla NaDEF 2022, dove l'intervento viene scomposto tra minori entrate fiscali, spesa corrente, investimenti e altre spese in conto capitale. La spesa corrente è stata quindi attribuita alle specifiche categorie economiche anche alla luce della recente decisione dell'ISTAT e di Eurostat di classificare le minori entrate fiscali del Piano come spesa per contributi agli investimenti delle famiglie. Per *React-EU* è stata invece utilizzata la ricostruzione del Dipartimento di coesione territoriale, che espone in dettaglio i programmi di spesa previsti¹⁹. Per il PNC, infine, si è fatto riferimento agli Allegati ai decreti del Mef che ne specificano i singoli programmi di spesa e il relativo profilo temporale²⁰. In quest'ultimo caso, si è fatto riferimento anche alla ripartizione per categorie economiche stimata dalla Corte dei conti, con la sola differenza che, in linea con quanto fatto per i progetti di riduzione delle entrate fiscali del DRR, le risorse stanziare per il rafforzamento dell'Ecobonus e Sisma bonus fino al 110 per cento sono state appostate tra i contributi agli investimenti delle famiglie²¹.

35. La Tavola 4 riporta l'imputazione delle spese adottata per la simulazione e ricostruita secondo le ipotesi sopra illustrate. Le risorse complessivamente considerate ammontano a 134,5 miliardi, per 22,7 miliardi di parte corrente e per 111,8 miliardi in conto capitale. Nel dettaglio, sulla parte corrente sono appostati 7,3 miliardi di redditi da lavoro (concentrati sull'occupazione pubblica), 11,8 miliardi di consumi intermedi e 3,1 miliardi di altre spese, fra le quali sono stati ricompresi gli sgravi contributivi destinati al Mezzogiorno, ai giovani e alle donne. Fra la spesa in conto capitale rientrano 90,6 miliardi di investimenti e 21,2 miliardi di altre spese. Per quanto riguarda il profilo temporale, il 30 per cento delle risorse (41 miliardi) verrebbe speso nell'anno corrente (l'incremento rispetto a quanto utilizzato nel 2022 sarebbe del 68 per cento), il 50 per cento nel biennio 2024-2026 e il restante 19 per cento nel 2026.

Una più immediata visualizzazione del profilo di spesa posto a base della simulazione è contenuta nel grafico 12. Il pannello B del grafico evidenzia come le risorse aggiuntive di natura corrente rilevi per una quota del 36 per cento nel 2023, mentre a partire dal 2024 la componente in conto capitale salga al 2024 a oltre l'80 per cento della spesa complessiva.

¹⁸ Su questo punto il DEF segnala uno slittamento di spesa agli anni successivi al 2026, ma in assenza di informazioni più specifiche si è preferito conservare il profilo originario.

¹⁹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione (16 marzo 2022), Programmazione delle risorse *React-EU*: linee di intervento per le risorse relative all'annualità 2022 e quadro complessivo.

²⁰ Cfr. Allegati 1 dei Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio e del 1° agosto 2022.

²¹ Corte dei conti (2023), Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 135.

TAVOLA 4

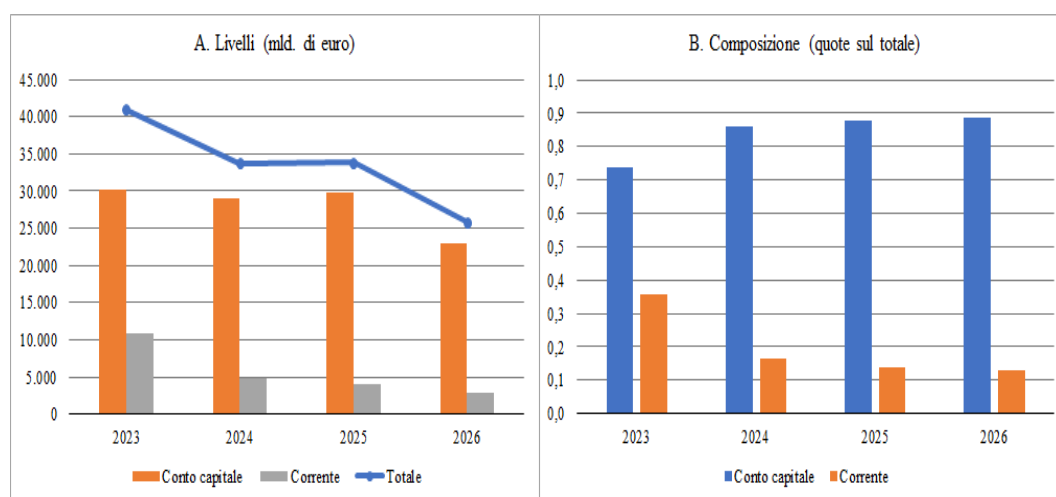
LA SPESA ADDITIVA: PROFILO TEMPORALE E CLASSIFICAZIONE PER CATEGORIA ECONOMICA

	(in miliardi)				
	2023	2024	2025	2026	TOTALE
Spesa corrente	10.831	4.767	4.134	2.956	22.688
- Redditi da lavoro	3.407	1.330	1.206	1.338	7.281
- Consumi intermedi	4.064	3.327	2.832	1.546	11.769
- Contributi alla produzione	197	110	96	72	475
- Altre spese correnti	3.163	0	0	0	3.163
Spesa in conto capitale	30.174	28.979	29.752	22.924	111.829
- Investimenti	18.015	24.886	26.781	20.938	90.619
- Altra spesa in conto capitale	12.160	4.093	2.971	1.987	21.210
TOTALE	41.005	33.746	33.886	25.880	134.517

Fonte: elaborazione di consenso CER, Prometeia, REF

GRAFICO 12

SIMULAZIONE DI IMPATTO DEL PNRR: IL PROFILO DI SPESA



Fonte: elaborazione di consenso CER, Prometeia, REF

36. La simulazione è stata condotta con i modelli econometrici dei tre Istituti e nella tavola 5 sono riportati i risultati di consenso. Gli effetti misurati sono solo quelli dal lato della domanda, ai quali si aggiungono quelli derivanti dall'innalzamento del potenziale a seguito della maggiore accumulazione di capitale e dell'aumento di occupazione. Come anticipato, non sono invece valutati gli effetti di efficienza dal lato dell'offerta. La stima di consenso indica che nel 2023 la crescita del Pil riceverebbe dal PNRR una spinta aggiuntiva dell'1,6 per cento, che salirebbe fino all'1,8 per cento nel 2025 per attestarsi all'1,7 per cento a fine periodo. Ricordando che nel quadro programmatico del DEF la crescita media annua è dell'1,8 per cento, il risultato è di tutto rilievo e conferma le potenzialità espansive associate al Piano. Anche in termini di crescita cumulata, le stime si collocano in una fascia prudenziale ma non distante dalle stime dei soggetti istituzionali, se considerate al netto degli effetti di offerta e incorporando il relativo depotenziamento che deriva dalla maggiore inflazione.

L'impulso principale deriverebbe dagli investimenti, con uno scostamento dallo scenario di base pari in media al 7,5 per cento, con un picco dell'8,2 per cento nel 2025. Per il 2023 ha dimensioni importanti anche l'impatto derivante dai consumi collettivi, che presentano un differenziale del 3,1 per cento dallo scenario di base. Questo impulso è poi destinato a ridursi, fino a scendere al di sotto dell'1 per cento a fine periodo. Un impatto di dimensioni crescenti è misurato per i consumi delle famiglie, anche se di portata non paragonabile a quello descritto per gli investimenti, con un miglioramento rispetto allo scenario di base passerebbe dallo 0,3 per

cento del 2023 allo 0,8 per cento del 2026. La spinta espansiva sarebbe invece attenuata dalla riduzione delle esportazioni nette, risultato di una media di 2 punti percentuali in più per le importazioni e di una sostanziale invarianza per l'export (0,2 per cento in media). Effetto coerente con il fatto che i moltiplicatori del bilancio pubblico agiscono nella direzione di aumentare la domanda interna e di conseguenza di accrescere il fabbisogno di acquisiti dall'estero.

Infine, considerando che la simulazione evidenzia gli scostamenti nei livelli del Pil rispetto allo scenario base, la valutazione dei soli effetti di domanda ha in sostanza un impatto sui tassi di crescita del Pil principalmente nella prima fase di implementazione del Piano, e in parte questi si sarebbero già osservati nel 2022. Dal 2024 i risvolti sul tasso di crescita sarebbero marginali in assenza di effetti di tipo strutturale sulla produttività.

TAVOLA 5

RISULTATI DELLA SIMULAZIONE DI IMPATTO DEL PNRR PER IL PERIODO 2023-2026
(SCOSTAMENTI DALLO SCENARIO DI BASE SENZA PNRR)

	2023	2024	2025	2026
Pil	1,6	1,6	1,8	1,7
Importazioni	2,4	2,0	2,2	2,1
Consumi famiglie	0,3	0,5	0,7	0,8
Spesa della PA e ISP	3,1	1,3	1,1	0,9
Investimenti	7,2	7,6	8,2	7,1
Esportazioni	0,2	0,2	0,2	0,3

Fonte: elaborazione di consenso CER, Prometeia, REF

Fattori di rischio ed elementi di incertezza

37. I risultati evidenziati e la rassegna delle diverse stime mostrano come gli effetti del PNRR possano variare in funzione delle modalità con le quali il piano sarà implementato, oltre che in base al cambiamento delle condizioni di contesto. Per una lettura più completa dei possibili esiti, appare opportuno qualche ulteriore commento, allo scopo di evidenziare i diversi elementi di rischio che potrebbero comportare esiti differenti delle misure adottate.

L'andamento dei costi delle opere pubbliche

38. Uno dei temi controversi della fase in corso è innanzitutto relativo alle stime sui costi delle opere da realizzare con i fondi del PNRR.

Su questo punto vi sono due aspetti da evidenziare: il primo è che il deflatore degli investimenti da contabilità nazionale ha registrato sino al 2022 incrementi significativi, ma inferiori rispetto a quanto evidenziato da diversi indicatori del costo dei lavori pubblici, e questo potrebbe anche suggerire che l'aumento del costo delle opere del PNRR sia stato colto solo parzialmente nelle stime che abbiamo presentato che si basano sui dati di contabilità nazionale; il secondo punto, che va invece in una direzione più favorevole, è che le recenti contrazioni dei prezzi dell'energia potrebbero comportare nei prossimi mesi un rientro di tali costi dai livelli elevati raggiunti lo scorso anno.

In particolare, fra il 2020 e il 2022 il deflatore degli investimenti in costruzioni ha registrato un incremento dell'11 per cento; tale variazione è inferiore rispetto a quanto evidenziato da altre misure dei prezzi delle costruzioni. Ad esempio, fra gli indicatori elaborati dall'ISTAT, il "costo di costruzione di un fabbricato residenziale" nella media del 2022 ha registrato un aumento cumulato rispetto al valore medio del 2020 del 16 per cento. L'indice del "costo di costruzione di un capannone industriale" evidenziava un aumento del 25 per cento nello stesso periodo, e l'indice del costo di costruzione di un "tronco stradale con tratto in galleria" evidenziava un aumento del 18 per cento.

Va detto che questi indicatori nel periodo precedente il 2020 avevano in genere registrato variazioni modeste, di pochi decimi percentuali all'anno.

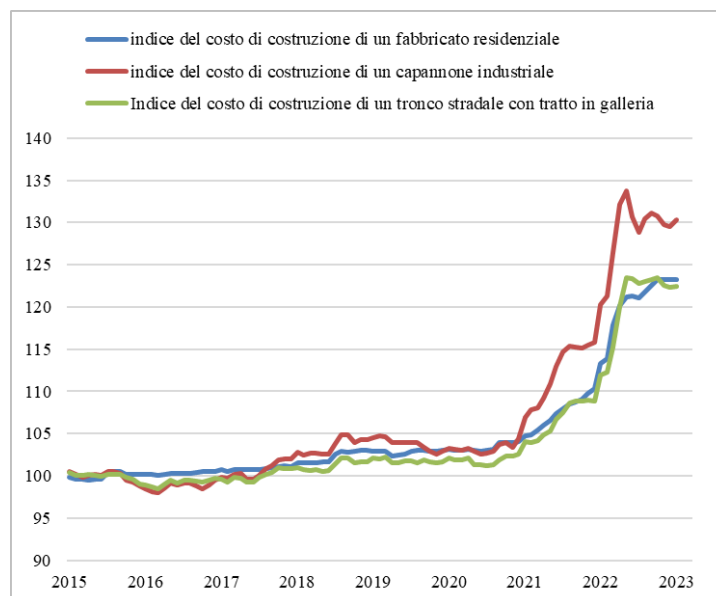
Su questo aspetto va anche rammentato uno dei temi emersi nel dibattito recente, riguardo al fatto che i rincari potrebbero essere stati accentuati dall'eccesso di domanda che ha caratterizzato questi settori lo scorso anno anche a seguito degli incentivi del Superbonus. Tuttavia, il confronto con gli stessi indicatori per Francia e Germania non sembra mostrare un disallineamento dei prezzi italiani.

39. In prospettiva, trattandosi di prezzi che risentono dei costi delle materie prime, soprattutto energetiche, le tensioni dovrebbero essersi esaurite. Difatti, dalla scorsa estate tali indicatori si sono stabilizzati in prossimità degli elevati livelli raggiunti nella fase più intensa dei rincari dell'energia, e non vanno escluse delle flessioni attese nei prossimi mesi. I tempi e le modalità con le quali i prezzi possono reagire a una fase di ribassi nei costi non sono però necessariamente simmetrici rispetto a quanto osservato nella fase di rialzi. Soprattutto nei settori dove prevalgono strutture di mercato oligopolistiche, la riduzione dei costi può rappresentare la condizioni per un allargamento dei margini delle imprese anche date le condizioni di domanda favorevoli offerte dalla realizzazione delle opere previste dal PNRR.

GRAFICO 13

ANDAMENTO DI ALCUNI INDICATORI DEI COSTI DELLE COSTRUZIONI

INDICI 2015 = 100



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

I tempi necessari per gli effetti sulla produttività, sui prezzi, sulle esportazioni

40. Come anticipato nella prima sezione legata ai canali di trasmissione delle politiche del PNRR sull'attività economica, gli effetti attesi sulla crescita passano anche attraverso l'impatto del miglioramento della dotazione infrastrutturale sulla produttività.

Tuttavia, tali effetti tendono a materializzarsi con ritardo. Ad esempio, è necessario del tempo perché una data infrastruttura inizi a operare a pieno regime, modificando i vantaggi comparati di un territorio, e altrettanto lunghi possono essere i tempi necessari per indurre le imprese private ad aumentare gli investimenti.

Questo è un elemento di rischio che era già presente nelle versioni iniziali del PNRR, e che acquisisce un rilievo maggiore nelle nuove valutazioni considerando che negli anni scorsi sono stati realizzati meno investimenti rispetto a quanto programmato, e che quindi la realizzazione di molte opere è posticipata nel tempo. È proprio sulla base della valutazione di tali rischi che

nell'esercizio condotto non si è considerato un impulso specifico alla crescita dovuto agli effetti addizionali sulla produttività di lungo periodo.

41. Il tema degli effetti sulla produttività si lega strettamente poi all'effetto sui prezzi. Un incremento del Pil potenziale si trasmette all'economia attraverso una minore inflazione, e determina conseguentemente un aumento della domanda domestica ma anche, attraverso una maggiore competitività di prezzo e, quindi, maggiori esportazioni.

Tuttavia, anche in questo caso i tempi della trasmissione possono non essere brevi, mentre nelle fasi iniziali è possibile che prevalga l'impatto della maggiore domanda, con un effetto sui prezzi di segno positivo al punto da comportare una maggiore inflazione, e quindi una perdita di competitività, con un effetto negativo sull'export

42. Peraltro, uno degli aspetti del PNRR dai quali ci si attendeva un impulso positivo alle esportazioni era legato al fatto che tutti i Paesi europei avrebbero realizzato i programmi dei PNRR nazionali contemporaneamente. Su questo aspetto va però ricordato che alcune economie hanno invece rinunciato ad utilizzare la parte dei prestiti. Inoltre, anche altre economie stanno iniziando a lamentare difficoltà nella relazione dei programmi nei tempi programmati. Più in generale, ne potrebbe derivare un ridimensionamento dei programmi rispetto alle attese iniziali, con minori effetti di rilancio degli scambi fra i Paesi UE.

Capacità inutilizzata dell'economia e investimenti del PNRR

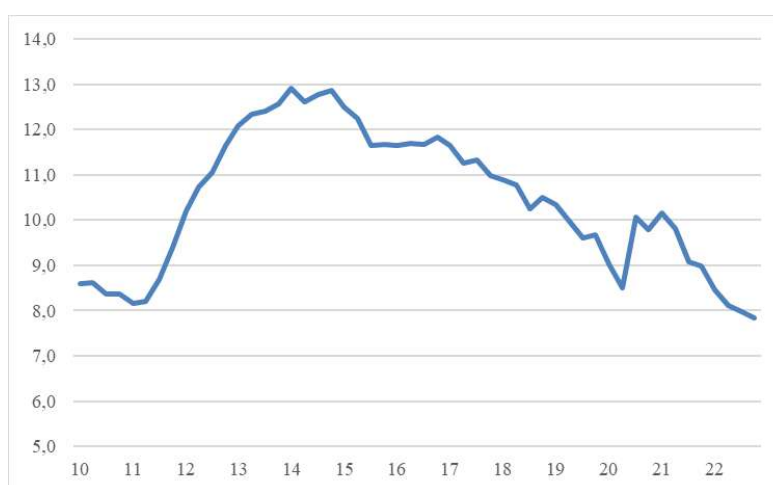
43. La capacità del sistema produttivo di rispondere agli incrementi della domanda aggregata è legata evidentemente alla fase del ciclo economico.

In particolare, vi sono due aspetti da considerare: il primo è di carattere quantitativo, ovvero la presenza di una capacità produttiva inutilizzata sufficiente per soddisfare l'impulso di domanda del piano; il secondo è relativo alle caratteristiche di questa capacità produttiva inutilizzata, in particolare in relazione alla peculiare composizione settoriale della crescita che è chiamata a soddisfare la maggiore domanda innescata dal PNRR.

Circa il primo punto, il problema della dotazione di fattori produttivi aveva un rilievo del tutto marginale quando è stata pubblicata la prima versione del piano, dato che la prospettiva prevalente all'epoca era quella di un'economia debole a lungo, caratterizzata da ampi eccessi di capacità produttiva. Il quadro si è adesso modificato: la domanda di lavoro si è riportata sui livelli pre-crisi, il tasso di disoccupazione è in discesa e il grado di utilizzo della capacità produttiva è aumentato.

GRAFICO 14

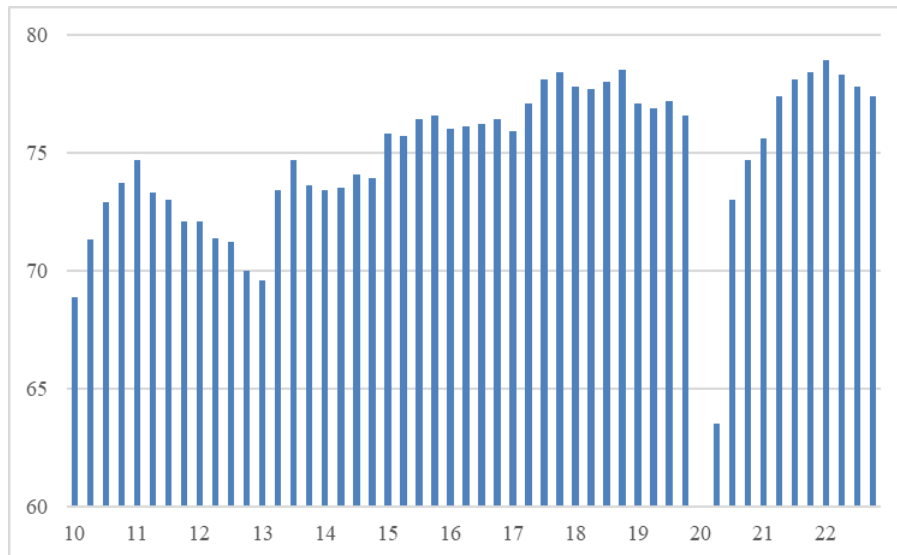
TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GRAFICO 15

GRADO DI UTILIZZO DELLA CAPACITÀ PRODUTTIVA NELL'INDUSTRIA



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

44. Il secondo aspetto, altrettanto rilevante, riguarda il fatto che la chiusura dell'output-gap è un risultato che vale per il Pil nel complesso; tuttavia, esso deriva da situazioni anche molto differenziate a seconda dei settori produttivi. Vi sono diversi settori che tutt'ora presentano delle distanze significative dai livelli di attività precedenti la pandemia e altri che hanno invece superato tali livelli. Ne derivano anche eccessi di domanda differenziati a seconda delle categorie di lavoratori interessati dal programma. Il tema è quello del *mismatch* delle competenze, ovvero il fatto che la realizzazione del programma comporterebbe un aumento della domanda in settori specifici, richiedendo di reperire sul mercato del lavoro figure dotate di particolari professionalità. Senza addentrarci nella tematica, si può accennare almeno a tre aspetti principali che sono emersi nel corso dei mesi scorsi.

Il primo è quello della filiera delle costruzioni. Nei trimestri scorsi la filiera delle costruzioni ha sperimentato problemi di saturazione della capacità produttiva e difficoltà di reperimento della mano d'opera. La domanda è difatti cresciuta molto a seguito della sovrapposizione del ciclo della domanda immobiliare innescato dai bassi tassi d'interesse, con la ripresa delle opere pubbliche e gli incentivi del superbonus. In condizioni di *full capacity* della filiera diventerebbe difficile realizzare le opere previste dal PNRR. Tuttavia, va anche considerato che nei prossimi trimestri la pressione della domanda sulla filiera dovrebbe allentarsi data la riduzione degli incentivi del superbonus, e in particolare l'interruzione della cedibilità dei crediti d'imposta.

Il secondo punto riguarda il fatto che uno degli snodi strategici del PNRR è relativo ai programmi di digitalizzazione della PA. L'obiettivo è importante perché da esso dipende lo snellimento del sovraccarico amministrativo per famiglie e imprese, e il rilancio della produttività dell'economia. Da questo punto di vista, uno dei problemi noti è relativo alla disponibilità di personale in possesso di competenze specifiche, soprattutto i laureati nelle discipline cosiddette STEM, in grado di portare avanti i programmi tanto nella PA, quanto dal lato delle imprese private.

Il terzo tema è quello del pubblico impiego. Ovvero, la difficoltà lamentata da molte amministrazioni nella gestione dell'aumentato carico di lavoro determinato dal PNRR. In particolare, il tema non è solo quello di rafforzare gli organici con nuovi ingressi di giovani nelle

prime fasi del percorso professionale. Molte amministrazioni sostengono che la complessità normativa e le questioni di natura tecnica richiederebbero competenze che non sempre gli enti possiedono e che richiederebbero un rafforzamento delle strutture. D'altra parte, proprio per la professionalità più alte vi sono anche tempi di apprendimento necessariamente lunghi perché le amministrazioni possano farsi carico di progetti impegnativi.

Capacità inutilizzata ed elasticità delle importazioni

45. Un effetto possibile dell'aumento dei livelli di attività economica in alcuni settori produttivi può essere quello di indurre incrementi rilevanti delle importazioni più che della produzione nazionale. In realtà, fatto salvo il caso di alcune tipologie di investimenti specifici, il PNRR dovrebbe attivare settori produttivi, come quello delle costruzioni, che tendono a caratterizzarsi per una elasticità delle importazioni relativamente contenuta; inoltre, un aspetto di cui è difficile tenere conto nelle simulazioni, ma che potrebbe avere un peso nel determinarne gli effetti è il possibile miglioramento della competitività di prezzo in alcuni settori interessati secondo i programmi di riforme nella direzione dell'apertura dei rispettivi mercati (si pensi ad esempio alla riforma nell'ambito del trasporto pubblico e a quella degli stabilimenti balneari e agli effetti sulla filiera del turismo), e questo potrebbe avere effetti sulla competitività di prezzo dell'economia anche riducendo le importazioni.

D'altra parte, è anche vero che rialzi della domanda molto pronunciati in una fase di saturazione della capacità produttiva in alcune filiere, come quella delle costruzioni, possono indurre ad aumentare la quota dei materiali d'importazione.

Un effetto di questo tipo è ad esempio emerso nel 2021-22 nella fase più intensa del ciclo delle costruzioni, cui si sono sovrapposti gli effetti del caro-energia, che hanno ridotto la competitività di prezzo europea rispetto a quella di altre aree caratterizzate da costi di produzione inferiori.

Le difficoltà della macchina amministrativa, il *crowding out* degli investimenti “Non PNRR”

46. Un altro aspetto di cui va tenuto conto è che le difficoltà di ordine amministrativo già ricordate, e che pesano sul percorso di realizzazione dei programmi del PNRR, potrebbero impattare sui programmi di investimento, anche se non direttamente sulle opere finanziate con i fondi del PNRR. In particolare, questo potrebbe essere il caso soprattutto se le amministrazioni si ritrovassero in sovraccarico, non riuscendo quindi a espletare tutte le procedure richieste per rispettare le tempistiche. La risposta delle amministrazioni potrebbe essere quella di attribuire allora priorità ai progetti del PNRR anche per le sollecitazioni provenienti dal Governo centrale, ma anche per la pressione dell'opinione pubblica, data l'attenzione che i media riservano al Piano. Tale priorità rischia però di produrre un effetto di spiazzamento rispetto alle attività ordinarie delle amministrazioni. In definitiva, è possibile che per realizzare nei tempi le opere del PNRR vengano rinviati gli altri investimenti, portando comunque a realizzare un volume di investimenti inferiore rispetto a quello programmato. Evidentemente, se si incorporasse questo effetto di spiazzamento nelle stime, anche gli impatti sulla crescita ne potrebbero essere ridimensionati.

PNRR e obiettivi di finanza pubblica europei

47. Un ultimo punto utile per qualificare ulteriormente il tema degli effetti macroeconomici del PNRR è relativo a come questo condiziona in generale la struttura del bilancio pubblico, condizionando anche le altre voci. In particolare, uno degli aspetti da ricordare è che dal 2024 tornano a valere i vincoli europei sui saldi di finanza pubblica. Al momento è ancora in discussione la proposta sulla nuova governance europea; tuttavia, in linea di massima è certo che gli spazi di manovra si ridurranno sensibilmente rispetto a quanto osservato nel periodo 2020-23, di sospensione dei vincoli europei, e che torneranno alcuni vincoli sui saldi. Un aspetto da osservare è che una volta adottato un obiettivo definito in termini di deficit pubblico, la parte delle

misure del PNRR non riguardanti i trasferimenti rappresenta una delle voci che concorrono a determinare il livello di tale deficit; ne deriva che di fatto quanto maggiore il deficit determinato dalle spese del PNRR, tanto minore dovrà risultare quello determinato dalle altre voci del bilancio pubblico. Concretamente, poiché il PNRR tende prevalentemente a peggiorare il saldo in conto capitale, ne discende che esso esercita un effetto restrittivo sulla parte corrente del bilancio pubblico. Da questo punto di vista, si può evidenziare quindi come la simulazione dell'impatto macroeconomico del PNRR come misura separata dal resto delle politiche possa portare a sopravvalutarne gli effetti di domanda.

Naturalmente, questo aspetto è significativo dal 2024 in poi, mentre per il periodo precedente la spesa PNRR non ha condizionato le altre voci del bilancio, data la rimozione dei vincoli ai livelli dell'indebitamento.

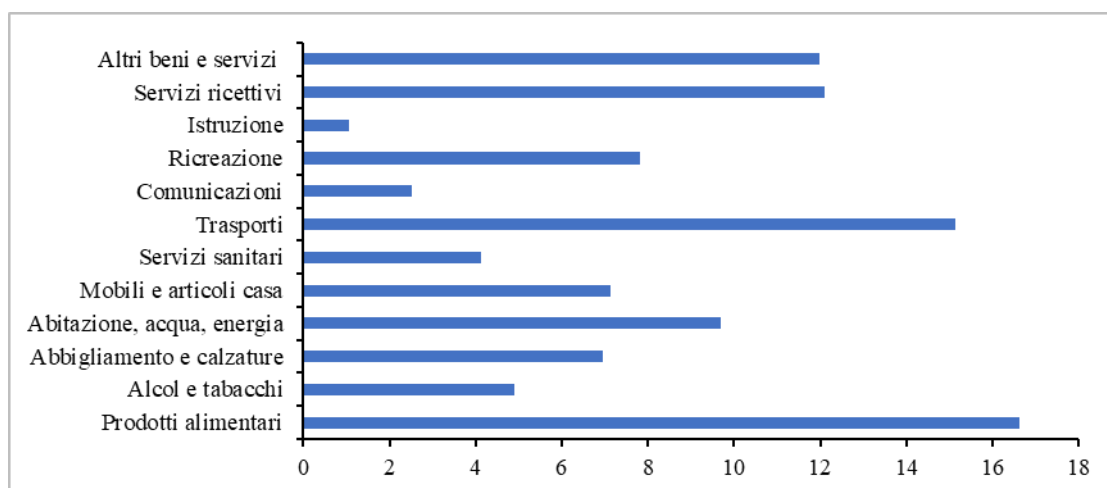
EFFETTI DISTRIBUTIVI DEGLI INCREMENTI DEI PREZZI DELL'ENERGIA E DELLE MISURE PER IL LORO CONTENIMENTO

INTRODUZIONE

In seguito all'incremento dei prezzi di alcune materie prime, in particolare del gas, iniziato nella primavera del 2021, e seguito poi da elettricità e carburanti, l'inflazione al consumo ha raggiunto valori mai visti dal nostro ingresso nella UEM. A partire dal secondo trimestre del 2021, il Governo è intervenuto ripetutamente con misure per mitigare gli effetti avversi di questi incrementi su famiglie e imprese. Poiché il peso relativo sulla spesa familiare delle voci energetiche è rilevante e poiché la composizione della spesa è differenziata per famiglie in base ai loro redditi, gli incrementi dei prezzi e i relativi interventi di bilancio incidono sul potere d'acquisto delle famiglie in modo differenziato. Obiettivo di questo capitolo è fornire una quantificazione degli effetti degli aumenti dei prezzi dell'energia e delle misure fiscali di contenimento sulla spesa delle famiglie e una valutazione del loro impatto distributivo. In particolare, l'attenzione si focalizza sulle misure di mitigazione dei prezzi energetici (elettricità, gas da riscaldamento e carburanti per trasporto privato) adottate fra luglio 2021 e marzo 2023 a supporto delle famiglie.

GRAFICO 1

COMPOSIZIONE DELLA SPESA FAMILIARE (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Prometeia su dati ISTAT

La composizione della spesa familiare per categorie di consumo è riportata nel Grafico 1¹. La voce che pesa di più è quella relativa agli alimentari (16,7 per cento), mentre le spese per elettricità e combustibili per riscaldamento sono contenute nella voce “abitazione” che, escludendo i fitti imputati, ha un peso del 9,4 per cento. All'interno di essa, l'elettricità pesa per l'1,6 per cento sulla spesa totale, mentre i combustibili per riscaldamento per il 2,4 per cento. Le spese per i carburanti per trasporto privato sono contenute nella voce “trasporti” che complessivamente compone il 15,2 per cento della spesa totale. I carburanti per trasporto privato pesano per il 4,5 per cento sulla spesa totale.

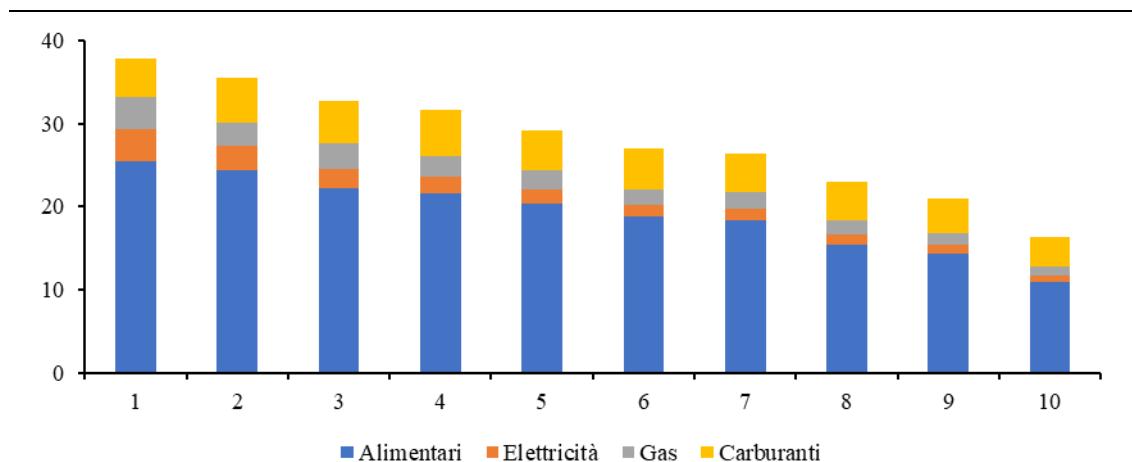
Mentre è chiaro che le famiglie che consumano maggiormente i beni che hanno subito un incremento di prezzo più elevato vedono ridurre in maniera più marcata il proprio potere d'acquisto, la specificità della situazione presente è che tutte le voci considerate hanno un peso

¹ I dati si riferiscono al 2019, anno pre-pandemia.

relativo decrescente lungo la distribuzione della spesa (Grafico 2)². Questo andamento è più evidente per la spesa alimentare (che tuttavia non è oggetto di questo studio), che passa da 25,5 per cento nel primo decile di spesa a 10,9 per cento nell'ultimo decile; l'elettricità passa dal 3,8 per cento a 0,8 per cento; la spesa per combustibili da riscaldamento passa da 3,8 per cento a 1,1 per cento; infine, la spesa per carburanti per trasporto privato passa da 4,7 per cento a 3,5 per cento. È quindi ragionevole aspettarsi impatti differenziati degli incrementi dei prezzi per tipologia di famiglia.

GRAFICO 2

COMPOSIZIONE DELLA SPESA FAMILIARE (VALORI PERCENTUALI)



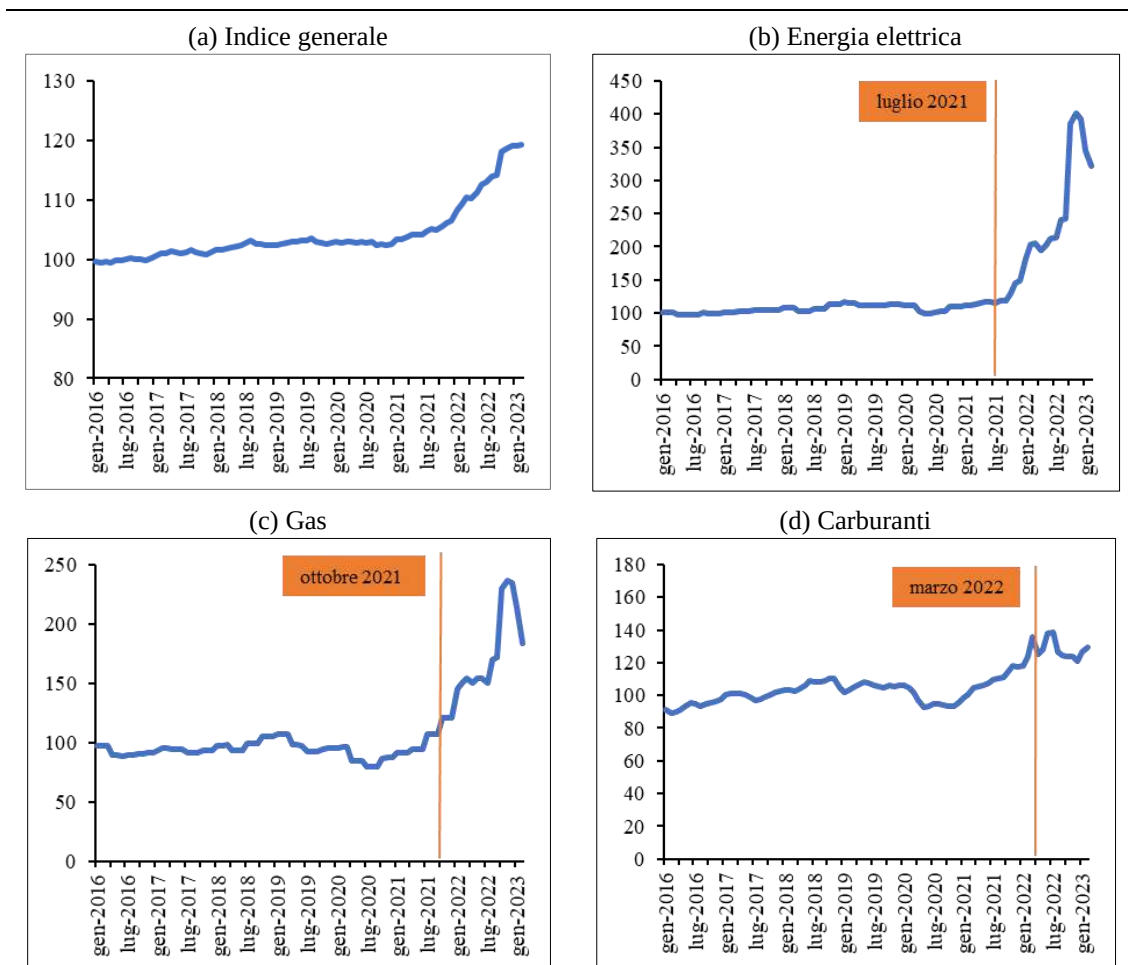
Fonte: elaborazione Prometeia su dati ISTAT

Sebbene nel primo semestre del 2021 l'indice generale dei prezzi fosse aumentato solo dell'1,4 per cento, le componenti energetiche mostravano dinamiche più marcate: 16,9 per cento il gas, 11,8 per cento i carburanti e 2,5 per cento l'energia elettrica (Grafico 3). Per calmierare gli effetti avversi degli incrementi di prezzo su famiglie e imprese, il Governo ha stanziato, a partire dal secondo trimestre del 2021, circa 91,2 miliardi di euro. I prezzi, però, hanno continuato a crescere, raggiungendo tassi di crescita assai elevati tra giugno 2021 e novembre 2022: 13,4 per cento l'indice generale, 247,8 per cento l'elettricità, 121,4 per cento il gas e 12,4 per cento i carburanti. Si tenga conto che tali variazioni sottostimano la crescita dei prezzi in quanto inglobano già le misure di contenimento. A partire da dicembre 2022, si osserva la prima riduzione delle componenti energetiche: -19,6 per cento per l'elettricità e -22,4 per cento per il gas sul periodo novembre 2022-febbraio 2023, mentre il prezzo dei carburanti torna a salire, nello stesso periodo (5 per cento) a causa dell'abolizione del taglio delle accise.

² I decili, dopo aver ordinato le spese in modo crescente, dividono la distribuzione in dieci gruppi di pari numerosità. Essi sono calcolati sulla base della spesa equivalente, che corrisponde alla spesa familiare che tiene conto della composizione familiare attraverso una scala di equivalenza. La scala qui utilizzata è quella OCSE modificata che assegna valore 1 al primo adulto, 0,5 al secondo adulto e 0,3 ai minori di 14 anni. La spesa equivalente è data dalla spesa familiare divisa per la scala.

GRAFICO 3

ANDAMENTO DEGLI INDICI DI PREZZO NIC (BASE 2015 = 100)



Nota: la barra verticale indica l'introduzione delle misure con relativa data.

Fonte: ISTAT

Il capitolo è strutturato come segue. Il paragrafo “LE MISURE” illustra le misure adottate dal Governo e sintetizza i risultati di altri studi che hanno stimato gli effetti distributivi degli incrementi dei prezzi e delle corrispondenti misure di contenimento. Il paragrafo “METODOLOGIA” dà conto degli elementi necessari per effettuare le simulazioni, discute la metodologia utilizzata e la costruzione degli scenari di simulazione. Il paragrafo “RISULTATI DELLE MICROSIMULAZIONI” presenta i risultati delle microsimulazioni, mentre il paragrafo “CONCLUSIONI” li sintetizza e conclude.

LE MISURE

1. Gli interventi di politica fiscale analizzati sono i seguenti (Tavola 1):

- Bonus sociali energetici (per disagio economico e per disagio fisico) destinati a specifiche categorie di soggetti: chi ha ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) inferiore a 8.265 euro, limite innalzato prima a 12.000 euro e poi a 15.000 euro, nuclei familiari numerosi e a basso ISEE, percettori di reddito o pensione di cittadinanza e chi è in precarie condizioni di salute. Per questo tipo di bonus vale il principio di unicità, cioè esso può essere erogato per una sola delle bollette tra acqua, luce o gas.
- L'indennità una tantum di 200 euro destinata a chi è in difficoltà economica (percettori di NASPI, indennità di disoccupazione, percettori di reddito di cittadinanza) e a lavoratori

dipendenti, pensionati, liberi professionisti, lavoratori autonomi, ecc. con reddito annuo fino a 35.000 euro, erogata a luglio 2022;³ l'indennità una tantum di 150 euro per le stesse categorie con reddito annuo fino a 20.000 euro, erogata a novembre 2022.

- c) Misure di contenimento dei prezzi dell'energia: compensazione degli oneri generali di sistema di energia elettrica e gas, riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas e infine riduzione delle accise su benzina, gasolio e GPL.

TAVOLA 1

MISURE DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE OGGETTO DELL'ANALISI

Tipo di energia	Tipo di intervento	Da	A
Elettricità	Riduzione oneri generali di sistema	lug-21	set-21
	Azzeramento oneri generali di sistema	ott-21	mar-23
Gas	Riduzione oneri generali di sistema	ott-21	mar-23
	Riduzione al 5% di aliquota IVA	ott-21	mar-23
Carburanti	Riduzione accise	mar-22	dic-22
Bonus e indennità			
Bonus sociali	Maggiorazione importi	ott-21	mar-23
	Ampliamento soglia ISEE	apr-21	mar-23
Indennità una tantum 200€ e 150€		07/2022 (200€)	-
		11/2022 (150€)	-

La maggior parte delle risorse è dunque indirizzata a contenere i rincari delle bollette fino al primo trimestre 2023, con attenzione alle famiglie svantaggiate, e a calmierare, sempre con impatto diretto i prezzi dei carburanti, con lo sconto di 30,5 centesimi al litro grazie al taglio di 25 centesimi delle accise applicato da metà marzo 2022 a fine dicembre 2022. A fine marzo, il Governo ha prorogato fino a giugno 2023 i bonus sociali, l'azzeramento degli oneri generali di sistema per il gas e la riduzione dell'aliquota IVA sul gas, mentre non ha prorogato l'azzeramento degli oneri di sistema per l'elettricità.

Le risorse stanziare dagli interventi legislativi adottati dal Governo per famiglie e imprese hanno raggiunto un ammontare di 91,2 miliardi di euro, così distribuiti: 5,5 miliardi nel 2021, 66,2 nel 2022 e 19,4 nel primo trimestre 2023 (Tavola 2). Un intervento complessivo che posiziona l'Italia al livello più alto tra le maggiori economie dell'area dell'euro: 4,8 per cento in termini di Pil, seguita da Francia (3,5 per cento, 92,1 miliardi), Germania (3,1 per cento, 118,6 miliardi, escluse le misure successive al 2023) e Spagna (3,1 per cento, 41,1 miliardi).

TAVOLA 2

MISURE CONTRO IL CARO ENERGIA PER FAMIGLIE E IMPRESE (MILIARDI DI EURO)

	2021	2022	2023
Contenimento costi bollette - oneri di sistema elettricità e gas, IVA gas	5,0	14,7	5,6
Contenimento costi bollette - bonus sociali elettricità e gas	0,5	3,2	2,5
Crediti di imposta per le imprese		21,3	10
Riduzione delle accise sui carburanti		9,1	
Indennità una tantum - lavoratori, pensionati e beneficiari di altre prestazioni		10	
Altre misure (bonus trasporti, esoneri contr., anticipazione indicizz. pensioni)		7,9	1,3
Totale	5,5	66,2	19,4

Fonte: Documenti parlamentari

La forma particolare che ha assunto l'incremento dei prezzi ha suggerito, sin dall'inizio, che gli impatti non sarebbero stati omogenei tra le famiglie. Infatti, la diversa composizione della

³ Altre categorie coinvolte sono: titolari di assegno ordinario di invalidità, lavoratori autonomi occasionali, stagionali, co.co.co, lavoratori dello spettacolo, del settore agricolo e delle vendite a domicilio con partita IVA e infine lavoratori domestici.

spesa e la maggiore propensione al consumo delle fasce di popolazione meno abbienti rendevano probabile che l'incidenza dello shock inflazionistico sarebbe risultata più elevata per le famiglie con reddito più basso. Di conseguenza, il disegno delle misure per mitigarne gli effetti avrebbe dovuto tenerne conto. In effetti, alcune delle misure, in modo particolare il bonus sociale che è riconosciuto sulla base dell'ISEE e l'indennità una tantum che è in somma fissa e quindi progressiva, hanno verosimilmente contribuito a ridurre la regressività, favorendo maggiormente le famiglie meno abbienti e controbilanciando, almeno in parte, l'incremento dei prezzi. Il quesito è dunque verificare in che misura ciò sia effettivamente avvenuto.

Alcuni studi hanno recentemente effettuato valutazioni sull'impatto dell'incremento dei prezzi energetici e dell'introduzione delle misure per mitigarli. In particolare, l'esercizio di simulazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB, 2022a) indica che gli interventi di mitigazione compenserebbero integralmente gli incrementi di spesa dovuti alla dinamica dei prezzi per le famiglie nel primo decile di spesa nei dodici mesi in esame (giugno 2021-maggio 2022). Tuttavia, il perdurare dell'inflazione nei mesi estivi del 2022 ha portato a un deterioramento del potere d'acquisto delle famiglie (UPB, 2022b). Banca d'Italia (2022) quantifica che, senza le misure del Governo, i rincari avrebbero assorbito oltre il 20 per cento del reddito disponibile per i nuclei nel primo quintile di reddito e circa il 6 per cento per quelli nell'ultimo; tenendo conto dei provvedimenti governativi, l'effetto scende a circa il 12 per cento per i primi e a quasi il 5 per cento per i secondi. Anche il MEF (2023) evidenzia l'efficacia della combinazione di politiche tariffarie e bonus nel limitare la crescita dell'indice di disuguaglianza e del rischio di povertà, che senza le misure di sostegno sarebbero aumentati in misura molto più rilevante (5,6 per cento invece di 17,6 per cento il primo, 1,8 punti percentuali invece di 4,8 il secondo).⁴ Rispetto a tali studi le cui simulazioni si fermano a settembre/dicembre 2022, il presente lavoro estende l'analisi al primo trimestre 2023. Inoltre, vengono presentati gli effetti disaggregati per caratteristiche socioeconomiche delle famiglie, quali l'area geografica di residenza, l'occupazione del capofamiglia e il numero di componenti. Infine, si riportano le stime degli importi effettivamente risparmiati dalle famiglie e non solo come rapporto su spesa o reddito.

A livello europeo, sono stati condotti degli studi per valutare l'effetto distributivo degli aumenti di prezzo sul settore delle famiglie. Un esempio è *Menyhért* (2022) il quale conclude che tra agosto 2021 e agosto 2022 l'inflazione avrebbe fatto aumentare di 2 punti percentuali la media europea delle famiglie in condizioni di deprivazione materiale e sociale. Un altro studio è quello di Villani e Vidal Lorda (2022) che rilevano come in 8 dei 17 Paesi della UE analizzati le fasce di reddito più basse, il cui paniere di consumo è composto principalmente da beni essenziali, siano le più colpite dall'aumento dei prezzi: tra marzo 2021 e marzo 2022 le famiglie più povere hanno infatti subito un aumento dei prezzi da 2 a 5 punti percentuali in più rispetto alle famiglie più ricche.

METODOLOGIA

2. Lo studio qui presentato ha l'obiettivo di quantificare le variazioni di spesa intercorse nel periodo che va da luglio 2021 a marzo 2023 e valutare l'impatto distributivo sulle famiglie dell'interazione degli incrementi e delle misure per contenerli. A tal fine è necessario, a partire dalla spesa per ciascuna delle tre categorie energetiche (elettricità, gas per riscaldamento e carburanti per trasporto privato), stimare come essa si sia modificata in seguito agli incrementi di prezzo e alle misure di supporto.

Naturalmente, è innanzitutto indispensabile disporre dei prezzi delle tre componenti di spesa energetica e della loro composizione tariffaria. Per l'elettricità, il prezzo e la composizione

⁴ Anche l'Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani (OCPI), con i lavori di Bella e Favero (2022) e Bella (2022), osserva che gli aiuti sono andati maggiormente a favore delle famiglie rispetto alle imprese e che essi, in percentuale al reddito, hanno supportato in modo maggiore i meno abbienti rispetto a chi ha un reddito elevato.

tariffaria della bolletta sono forniti trimestralmente da Acquirente Unico⁵. Per il gas dati analoghi sono forniti da ARERA, su base trimestrale fino al terzo trimestre 2022 e su base mensile successivamente.⁶ Infine, la struttura tariffaria dei carburanti per il trasporto privato (benzina e diesel) è fornita mensilmente dal Ministero della Transizione Ecologica. Una volta disponibili i prezzi, si procede a ricavare le quantità consumate dividendo la spesa delle famiglie per tali prezzi. La metodologia con la quale si sono ottenuti prezzi e quantità è presentata nei paragrafi 3.4 e 3.5.

In secondo luogo, è necessario considerare la spesa a livello familiare. Essa è disponibile nei dati microeconomici dell'Indagine sulle Spese delle Famiglie (ISP) di fonte ISTAT, che raccoglie informazioni molto dettagliate su tutte le voci di spesa per un campione rappresentativo di famiglie italiane. Poiché l'obiettivo del lavoro è di valutare gli effetti distributivi, è necessario disporre anche del reddito di queste famiglie, che tuttavia non è rilevato dall'indagine sulle spese. Tale informazione viene ricavata dal dataset creato con il modello di micro-simulazione di Prometeia, che si basa su un matching statistico tra ISP e IT-SILC (modulo italiano di *Statistics on Income and Living Conditions*), l'indagine campionaria Eurostat su redditi e condizioni di vita di un campione rappresentativo di famiglie italiane. Ciò consente di raccogliere in un'unica banca dati informazioni su redditi, consumi, patrimonio e caratteristiche familiari. Le informazioni su reddito e patrimonio consentono inoltre di simulare l'ISEE, necessario per identificare le famiglie che hanno diritto a ricevere i bonus sociali e l'indennità una tantum.

Il modello di microsimulazione

3. Le indennità una tantum e i bonus energetici sono concessi in base al reddito individuale e/o al criterio della prova dei mezzi ISEE. Tuttavia, ISP non riporta il reddito familiare o il patrimonio finanziario e reale per costruire l'ISEE, necessario anche per identificare, per esempio, i beneficiari del reddito di cittadinanza, una delle categorie che ha diritto ai bonus sociali e alle indennità. Per questo motivo, si utilizza il dataset creato attraverso il modello di micro-simulazione tax-benefit di Prometeia, che si basa su un matching statistico tra ISP e IT-SILC per combinare le variabili di consumo, reddito e ricchezza in un unico dataset (Baldini et al., 2015, e Baldini et al., 2018). L'Appendice A fornisce i dettagli su come trattare le variabili del patrimonio reale e finanziario necessarie per costruire l'indicatore della prova dei mezzi.

Il matching viene effettuato sulla base di IT-SILC 2015, che raccoglie dati su reddito, povertà, esclusione sociale e condizioni di vita. Le informazioni sull'esclusione sociale e sulle condizioni abitative sono raccolte principalmente a livello familiare, mentre il reddito e le sue componenti, lo stato occupazionale, l'istruzione e altre informazioni demografiche sono disponibili a livello individuale. Le caratteristiche sociodemografiche si riferiscono all'anno dell'intervista, mentre i redditi si riferiscono all'anno precedente (ad esempio, i redditi dell'indagine 2015 si riferiscono al 2014). La scelta di utilizzare i dati 2015 è dettata dal fatto che a partire dal 2016 ISTAT non ha più fornito le variabili del modulo italiano sulle quali è costruito il modello. Per quanto riguarda ISP, si utilizza l'anno di indagine 2014 per coerenza con le variabili di reddito di IT-SILC. L'Appendice A fornisce alcuni dettagli sulla procedura di matching.

Gli scenari di simulazione

4. Le analisi sugli effetti distributivi vengono effettuate confrontando la spesa in tre diversi scenari: "effettivo", "baseline" e "teorico".

Lo scenario definito "effettivo" rappresenta ciò che si è concretamente verificato in termini di incrementi di prezzo e di misure introdotte: esso si estende da luglio 2021 (primo mese in cui

⁵ Acquirente Unico è la società pubblica, interamente partecipata dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (a sua volta interamente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze), costituita dal decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79 allo scopo di garantire la fornitura di energia elettrica ai consumatori domestici e alle piccole imprese che non sono ancora passati al mercato libero.

⁶ ARERA: Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente.

sono state introdotte le prime misure di contenimento dei prezzi, in particolare la riduzione degli oneri generali di sistema della bolletta elettrica) a marzo 2023, per un totale di 21 mesi.

Lo “scenario baseline” identifica un periodo senza aumenti di prezzo e senza misure di contenimento, un periodo cioè di “normalità”. Dovendo avere la stessa durata e coprire gli stessi mesi dello scenario effettivo per tener conto dei diversi comportamenti di consumo lungo l’anno (come, ad esempio, la stagionalità), la scelta sarebbe dovuta ricadere sul periodo luglio 2019-marzo 2021. Tuttavia, tale periodo include la crisi da Covid-19, durante la quale le famiglie, soggette alle restrizioni sanitarie, hanno ridotto i consumi e ne hanno modificato la composizione. Si è quindi costruito, per lo scenario baseline, un periodo fittizio della durata di 21 mesi a partire dai dati del 2019 (anno antecedente la crisi pandemica), confrontabile con il periodo dello scenario effettivo (luglio 2021-marzo 2023): tale periodo fittizio ha considerato i 12 mesi del 2019 vero e proprio, una replica del secondo semestre del 2019 (che rispecchia i secondi 6 mesi del 2021) e una replica del primo trimestre 2019 (che rispecchia i primi 3 mesi del 2023). Si è così ottenuto un periodo 2019 denominato “allargato” che viene preso come baseline.

Infine, lo “scenario teorico” è lo scenario che ingloba gli incrementi di prezzo ma ipotizza che non vi siano state le misure di calmierazione. È lo scenario che consente di rispondere alla domanda su quale sarebbe stato l’impatto sulla spesa delle famiglie se non i fossero state varate misure fiscali di supporto. Si estende anch’esso per 21 mesi, da luglio 2021 a marzo 2023.

Dal confronto tra la spesa nello scenario effettivo e quella nello scenario baseline si ottiene l’effetto distributivo congiunto di aumento di prezzi e politiche di mitigazione. Confrontando lo scenario teorico con quello baseline si ha invece l’effetto distributivo dei soli incrementi di prezzo, in assenza delle politiche di mitigazione. Infine, confrontando lo scenario teorico con quello effettivo, si quantifica il risparmio di spesa delle famiglie conseguito grazie alle misure di contenimento dei prezzi.

La spesa nei tre scenari

5. Come primo passo i consumi microeconomici ISP vengono calibrati al 2019, in linea con lo scenario baseline. Si ipotizza che nei tre scenari le quantità rimangano invariate: questo significa che le variazioni di spesa tra scenari dipenderanno solo dai prezzi.⁷

Nello “scenario baseline”, la spesa familiare per l’aggregato dei tre beni energetici S^E è la seguente:

$$S_{base}^E = \left(\sum_{j=1}^3 \sum_{i=1}^{21} q_{i,j}^{base} * p_{i,j}^{base} \right) (1 + iva_{i,j}^{base}) \quad (1)$$

dove $q_{i,j}^{base}$ sono le quantità $p_{i,j}^{base}$ i prezzi (che tipicamente includono il costo della materia energia, gli oneri di sistema e le accise) e $iva_{i,j}^{base}$ è l’imposta sul valore aggiunto per ciascun mese del periodo baseline $i = 1, \dots, 21$ e categoria $j = 1, 2, 3$ (elettricità, gas, carburanti).

La spesa per beni energetici nello “scenario effettivo” è:

$$S_{eff}^E = \left(\sum_{j=1}^3 \sum_{i=1}^{21} q_{i,j}^{base} * p_{i,j}^{eff} \right) (1 + iva_{i,j}^{eff}) - (bonus + indennità) \quad (2)$$

dove l’indice dei mesi i va da luglio 2021 a marzo 2023. Per bonus e indennità si vedano i paragrafi 2 e 3.6.

Infine, la spesa per beni energetici nello “scenario teorico” è come segue:

$$S_{teo}^E = \left(\sum_{j=1}^3 \sum_{i=1}^{21} q_{i,j}^{base} * p_{i,j}^{teo} \right) (1 + iva_{i,j}^{teo}) \quad (3)$$

dove l’indice dei mesi i va da luglio 2021 a marzo 2023.

⁷ L’Appendice B presenta una stima dell’elasticità delle quantità domandate di energia ai prezzi sulla base dei dati ISP.

Per le altre categorie di beni, la spesa S^A nello scenario baseline corrisponde alla spesa calibrata al 2019 “allargato” con i dati di contabilità nazionale:

$$S_{base}^A = \sum_{j=4}^{12} \sum_{i=1}^{21} s_{i,j}^{A\,base}. \quad (4)$$

Per gli scenari effettivo e teorico, $S_{eff,teo}^A$ viene ottenuta inflazionando le spese mensili per categoria dello scenario baseline, $s_{i,j}^{A\,base}$, con gli indici di prezzo NIC per mese $i = 1, \dots, 21$ e categoria $j = 4, \dots, 12$:⁸

$$S_{eff,teo}^A = \sum_{j=4}^{12} \sum_{i=1}^{21} s_{i,j}^{A\,base} * [1 + \Delta(NIC_{i,j})] \quad (5)$$

dove le variazioni dei prezzi, $\Delta(NIC_{i,j})$, sono calcolate fra il periodo 2021-2023 e il periodo baseline, sia per lo scenario effettivo che per quello teorico (questo fa sì che la spesa per le altre categorie sia la medesima nei due scenari).

La spesa totale è quindi in ciascuno dei tre scenari:⁹

$$S_{base,eff,teo}^{TOT} = S_{base,eff,teo}^E + S_{base,eff,teo}^A. \quad (6)$$

La valutazione di impatto confronta le spese nei tre scenari: dal confronto tra lo scenario teorico e quello baseline si ottiene l'effetto distributivo dell'aumento dei prezzi nel caso in cui non ci fossero state le politiche, mentre dal confronto tra lo scenario effettivo e quello baseline si ottiene l'effetto distributivo in presenza delle politiche di mitigazione. Si guarderà dunque alle seguenti differenze:

$$S_{teo}^{TOT} - S_{base}^{TOT} = \text{variazione di spesa totale in assenza di politiche} \quad (7)$$

$$S_{eff}^{TOT} - S_{base}^{TOT} = \text{variazione di spesa totale in presenza di politiche} \quad (8)$$

Confrontando le spese totali vengono inclusi nella valutazione anche gli effetti inflazionistici delle categorie di spesa diverse da quelle energetiche. Volendo circoscrivere l'analisi agli incrementi di prezzo dei soli prodotti energetici, ci si focalizzerà sulle differenze tra le spese energetiche nei tre scenari: $(S_{teo}^E - S_{base}^E)$ e $(S_{eff}^E - S_{base}^E)$.

Per la costruzione dei tre aggregati di spesa nei tre scenari è necessario quindi disporre di prezzi, quantità e imposte. Data l'ipotesi di invarianza delle quantità consumate, la quantità consumata di elettricità, gas e carburanti è quella dello scenario baseline ($q_{i,j}^{base}$) ottenuta dividendo la spesa di ogni singola famiglia per i prezzi e le imposte osservati nel periodo baseline. Noti prezzi e imposte nello scenario effettivo, le corrispondenti variabili nello scenario teorico vengono derivate usando le componenti tariffarie antecedenti l'introduzione delle misure, come illustrato nel paragrafo successivo.

I prezzi

6. Per quanto riguarda i prezzi, si deve tenere conto che (i) nello scenario baseline, essi sono al netto degli incrementi e delle misure, (ii) nello scenario effettivo, riflettono sia gli incrementi inflazionistici che le misure di contenimento, e (iii) nello scenario teorico, sono quelli

⁸ Non è quindi necessario scomporre in prezzi e quantità.

⁹ Poiché la spesa complessiva si compone di spesa energetica e di altre spese, le variazioni complessive di spesa nei vari scenari sono il risultato sia degli incrementi dei prezzi energetici che degli incrementi di prezzo degli altri beni e servizi, in particolare dei beni alimentari che hanno anch'essi sperimentato forti aumenti di prezzo sull'orizzonte di simulazione.

dello scenario effettivo ai quali si aggiungono oneri e imposte (tutto ciò che è stato abolito/ridotto) in modo da ottenere cosa sarebbe successo senza le misure.

Per i carburanti si utilizzano i prezzi mensili messi a disposizione dal Ministero della transizione ecologica. Per lo scenario teorico, si somma al prezzo effettivo pre-imposte l'accisa che è stata abolita, si ricalcola l'IVA e si ottiene il prezzo teorico. Un esempio, per il mese di settembre 2022 in ciascuno dei tre scenari, è riportato in Tavola 3. In quel mese (scenario effettivo) il prezzo pagato dal consumatore si è attestato a 1,775 euro/litro (il prezzo pre-imposte è di 0,976 euro/litro). Per ottenere il prezzo teorico si aggiungono le accise che sono state tagliate (0,250 euro/litro) al prezzo pre-imposte effettivo, si ricalcola l'IVA e si ottiene così il prezzo finale teorico che il consumatore avrebbe pagato se il Governo non fosse intervenuto con il taglio delle accise (2,080 euro/litro). Si noti che sebbene l'accisa sia stata tagliata di 25 centesimi di euro al litro, il costo sostenuto dal Governo (o equivalentemente il risparmio del consumatore) ammonta a 30,5 centesimi/litro a causa dell'IVA che viene calcolata sul prezzo al lordo delle accise.

TAVOLA 3

ESEMPIO DI PREZZO DELLA BENZINA (EURO/LITRO)

	prezzo pre-imposte	accise	IVA	prezzo finale
Pre-misure		0,728		
Prezzo effettivo (settembre 2022)	0,976	0,478	0,320	1,775
Prezzo teorico	0,976	0,728	0,375	2,080

Fonte: Ministero della transizione ecologica ed elaborazione Prometeia

Per l'elettricità, la Tavola 4 riporta un esempio di quali siano i prezzi nel mese di settembre nei diversi scenari per il mercato tutelato, utilizzando i dati trimestrali messi a disposizione dall'Acquirente Unico¹⁰. La Tavola si riferisce alle utenze domestiche di un'abitazione di residenza con contatore da 3kW: nelle simulazioni si ipotizza che tutte le abitazioni abbiano queste caratteristiche. Per generare i dati mensili si attribuiscono i valori trimestrali a ciascun mese del trimestre. Oltre ai prezzi è fornita anche la spesa sostenuta in corrispondenza di determinati livelli di elettricità consumata: ciò permette di attribuire i prezzi alla spesa familiare per l'elettricità contenuta nell'indagine ISTAT, per intervalli, e quindi di ottenere le quantità¹¹.

TAVOLA 4

ESEMPIO DI PREZZO DELL'ENERGIA ELETTRICA (CENTESIMI DI EURO/KWH)

quantità consumata (kWh/anno)	Pre-misure	Scenario effettivo (settembre 2022)					Scenario teorico		
	oneri di sistema	oneri di sistema	prezzo pre-imposte	accise	IVA	prezzo finale	prezzo pre-imposte	IVA	prezzo finale
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (1) + (3)	(8) = 0.10*[(4) + (7)]	(9) = (4) + (7) + (8)
300	4,18	0,0	74,87	0	7,49	82,36	79,05	7,91	86,96
1200	4,18	0,0	41,92	0	4,19	46,11	46,10	4,61	50,71
2700	4,18	0,0	35,82	0,81	3,66	40,29	40,00	4,08	44,89
5400	4,18	0,0	33,37	2,27	3,56	39,21	37,55	3,98	43,80
7500	4,18	0,0	32,69	2,27	3,50	38,46	36,87	3,91	43,05

Nota: abitazioni di residenza con contatore da 3kW.

Fonte: elaborazione Prometeia su dati Acquirente Unico

¹⁰ Acquirente Unico, "Tabella 2: Componenti del prezzo medio di riferimento. Forniture per usi domestici, potenza impiegata 3kW residenti", in "Prezzi di riferimento per la vendita dell'energia elettrica ai clienti finali aventi diritto al servizio di maggior tutela in bassa tensione per usi domestici", vari anni.

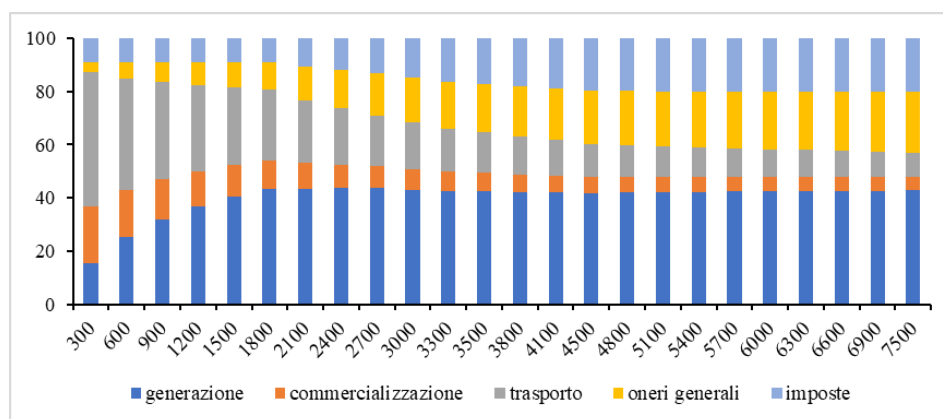
¹¹ Acquirente Unico, "Tabella 1: Componenti del costo della fornitura al variare del consumo. Forniture per usi domestici, potenza impiegata 3kW residenti", in "Prezzi di riferimento per la vendita dell'energia elettrica ai clienti finali aventi diritto al servizio di maggior tutela in bassa tensione per usi domestici", vari anni.

Gli oneri generali di sistema dello scenario pre-misure sono riportati nella colonna (1). Per lo scenario effettivo, gli oneri di sistema sono nulli in quanto sono stati azzerati (colonna 2) e il prezzo finale è riportato in colonna 6. Nello scenario teorico, il prezzo pre-imposte (colonna 7) è dato dalla somma del prezzo pre-imposte dello scenario effettivo (colonna 3) e degli oneri pre-azzeramento (colonna 1): dopo aver aggiunto a questo prezzo le accise (colonna 4), viene applicata l’IVA al 10 per cento (colonna 8) per ottenere il prezzo finale teorico (colonna 9).

Si osservi che a differenza della benzina, nel caso dell’elettricità i prezzi variano al variare dei consumi e in particolare decrescono al crescere della quantità consumata: ciò è dovuto all’incidenza via via decrescente dei costi di commercializzazione e di trasporto, per cui questi ultimi risultano avere un peso relativo più elevato per consumi bassi (Grafico 4).

GRAFICO 4

COMPONENTI DEL PREZZO FINALE DELL’ELETTRICITÀ (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Prometeia su dati Acquirente Unico

Quanto infine al gas, ARERA fornisce i prezzi pre-imposta per classi di consumo e per regione in standard metri cubi (smc) per il mercato tutelato¹². Ci si focalizza sulle classi di consumo relative alle utenze domestiche, con una portata del contatore di classe fino a G6 (quella normalmente utilizzata per questo tipo di utenze). Il prezzo del gas si compone di una quota energia, variabile all’interno delle classi di consumo, e di una quota fissa, differenziata per ambiti territoriali. La quota energia comprende la spesa per la materia gas naturale, la spesa per trasporto e gestione del contatore e gli oneri di sistema. Alla quota energia si aggiungono l’accisa e l’addizionale regionale e, una volta sommata la quota fissa, si applica l’IVA. Poiché le misure del Governo hanno toccato gli oneri di sistema e l’aliquota IVA, nello scenario teorico è necessario ricostruire queste due componenti. A tal fine, occorre aggiungere al prezzo della materia gas naturale e ai costi di trasporto vigenti nel periodo luglio 2021-marzo 2023 gli oneri di sistema antecedenti la riduzione e applicare le aliquote IVA vigenti nello scenario pre-misure. La Tavola 5 riporta, a titolo di esempio, i prezzi finali, nonché gli oneri di sistema e l’IVA, per le varie classi di consumo nei tre scenari per la regione Emilia-Romagna.

¹² Lo standard metro cubo è l’unità di misura del volume del gas in condizioni di temperatura e di pressione “standard”. L’utilizzo dello standard metro cubo permette di calcolare in maniera standardizzata il volume di gas distribuito e consumato. In questo modo i cittadini possono pagare il gas effettivamente consumato indipendentemente, per esempio, dalle zone geografiche in cui si trovano, che potrebbero influenzare il volume del gas.

TAVOLA 5

ESEMPIO DI PREZZO DEL GAS (EMILIA-ROMAGNA) (EURO/SMC ED EURO/ANNO)

	Pre-misure			Scenario effettivo (settembre 2022)			Scenario teorico		
	Oneri di sistema	IVA %	Prezzo finale	Oneri di sistema	IVA %	Totale	Oneri di sistema	IVA %	Prezzo finale
Quota energia (euro/smc)									
consumo smc/anno: da 0 a 120	0,03	0,10	0,50	-0,34	0,05	0,96	0,03	0,10	1,42
da 121 a 480	0,07	0,10	0,76	-0,30	0,05	1,23	0,07	0,10	1,69
da 481 a 1560	0,06	0,22	0,78	-0,32	0,05	1,20	0,06	0,22	1,82
da 1561 a 5000	0,05	0,22	0,79	-0,32	0,05	1,21	0,05	0,22	1,83
da 5001 a 80000	0,04	0,22	0,77	0,02	0,05	1,55	0,04	0,22	1,80
da 80001 a 200000	0,04	0,22	0,73	0,01	0,05	1,51	0,04	0,22	1,76
Quota fissa (euro/anno)	-26,13	0,22	116,00	-26,13	0,05	112,94	-26,13	0,22	131,22

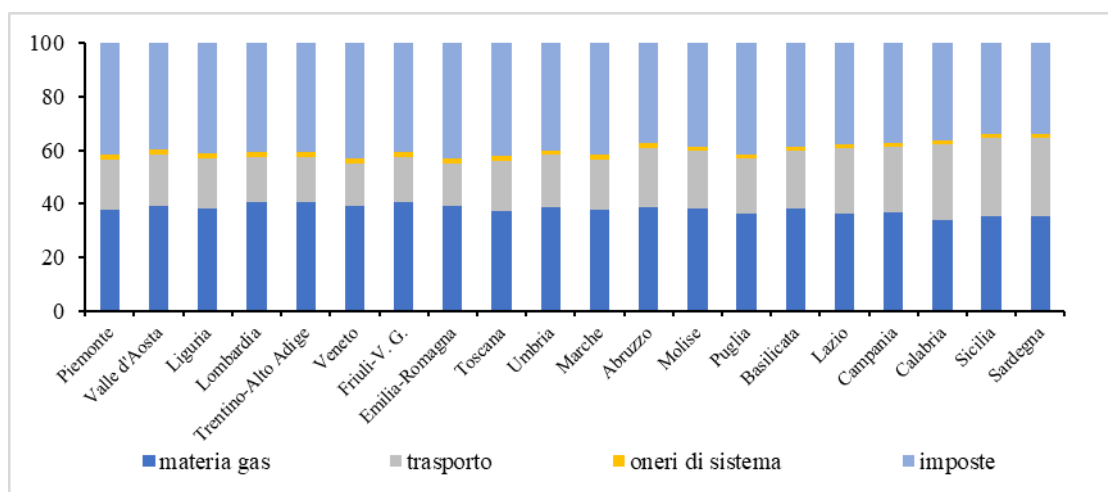
Nota: utenze domestiche, portata contatore di classe fino a G6

Fonte: elaborazione Prometeia su dati ARERA

Il Grafico 5 mostra l'incidenza per regione delle varie componenti sulla spesa annua di un consumatore tipo, calcolata applicando la struttura tariffaria del terzo trimestre 2018 a un consumo annuo di 1.400 smc. La materia gas naturale pesa mediamente per il 38 per cento, contro il 20,7 per cento del trasporto e gestione contatore, mentre la quota maggiore è relativa alle imposte (39,6 per cento). Si può osservare una certa eterogeneità regionale, dovuta soprattutto al minore livello delle accise nelle regioni meridionali che determina un peso inferiore della componente imposte, mentre è maggiore nel mezzogiorno il peso della voce trasporto.

GRAFICO 5

COMPONENTI DEL PREZZO FINALE DEL GAS (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Prometeia su dati ARERA

Le quantità

7. Come già anticipato, si ipotizza che le quantità consumate (kilowattora per l'elettricità, metri cubi per il gas e litri per i carburanti) non varino nei tre scenari: le quantità sono quindi, in tutti gli scenari, quelle relative allo scenario "baseline", come evidenziato nelle equazioni (1), (2) e (3).

Per i carburanti, le quantità consumate sono ottenute dividendo la spesa per benzina e diesel dello scenario baseline, ricavata dai dati microeconomici, per i rispettivi prezzi forniti dal Ministero della Transizione Ecologica.

Per l'elettricità, si segue la stessa procedura, ma per classi di spesa, in quanto i prezzi sono differenziati per livelli di consumo.

Per quanto riguarda il gas, ARERA fornisce prezzi differenziati per classi di consumo, essendo diversa per ciascuna classe l'incidenza di spese di trasporto e oneri di sistema. Per attribuire i prezzi e calcolare le quantità è necessario quindi ricostruire la spesa associata alle classi di consumo. A tal fine, si moltiplicano i prezzi del gas per le quantità che delimitano ciascuna classe di consumo, derivando delle corrispondenti classi di spesa. Associando tali classi alla spesa delle famiglie contenuta nei microdati è possibile attribuire a ciascuna famiglia un prezzo del gas, con il quale derivare la quantità consumata.

Bonus e indennità

8. I bonus sociali energetici sono destinati a specifiche categorie di soggetti. Per questo tipo di bonus vale il principio di unicità, esso cioè può essere erogato per una sola delle bollette tra acqua, luce o gas¹³. Si procede invece alla simulazione dei bonus per disagio economico sulla bolletta elettrica e su quella del gas: una volta identificate le famiglie che hanno diritto a ricevere i bonus sulla base dell'ISEE nello scenario baseline, vengono calcolati i loro importi e alle famiglie viene attribuito quello di entità maggiore.

Le famiglie disagiate avevano già diritto a bonus ordinari per coprire parzialmente i costi di elettricità e gas (chiamati CCE e CCG, rispettivamente). A partire da ottobre 2021, le misure di contenimento dei costi dell'energia hanno aggiunto ai due bonus ordinari le nuove componenti compensative integrative (chiamate CCI per entrambe le tipologie di energia), i cosiddetti bonus straordinari. Per l'elettricità, gli importi annuali complessivi (bonus ordinario + bonus straordinario) per gli anni dal 2018 al primo trimestre 2023 sono riportati in Tavola 6.

TAVOLA 6

ELETTRICITÀ: AMMONTARE DELLA COMPENSAZIONE PER I CLIENTI IN STATO DI DISAGIO ECONOMICO
(EURO/ANNO PER PUNTO DI PRELIEVO)

Numerosità familiare	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *
1-2 componenti	132	132	125	174	713	183
3-4 componenti	161	161	148	206	864	237
Oltre 4 componenti	194	194	173	241	1015	266

* Primo trimestre.

Fonte: ARERA

Per il gas da riscaldamento, gli importi annuali complessivi (bonus ordinario + bonus straordinario) per gli anni dal 2018 al primo trimestre del 2023 sono riportati in Tavola 7¹⁴. L'ammontare del bonus dipende dalla zona climatica, definita in base alla media delle temperature giornaliere, in cui è situata l'abitazione¹⁵.

¹³ Nelle simulazioni effettuate si trascurava la simulazione del bonus sulla bolletta dell'acqua, in quanto non oggetto del lavoro.

¹⁴ Per gli anni dal 2018 al 2021, la voce "riscaldamento" era contenuta nella voce "acqua calda e riscaldamento". Poiché per il 2022 la voce è presente in modo distinto dall'aggregato, utilizzando la quota percentuale delle due voci è stata applicata all'aggregato per ottenere il solo riscaldamento per gli anni 2018-2021.

¹⁵ Le zone climatiche sono state definite nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 26 agosto 1993.

TAVOLA 7

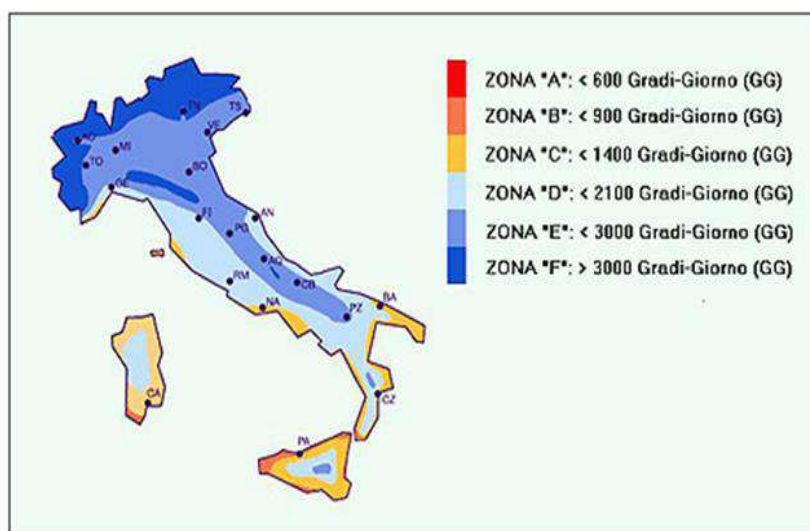
GAS DA RISCALDAMENTO: AMMONTARE DELLA COMPENSAZIONE PER I CLIENTI IN STATO DI DISAGIO ECONOMICO (EURO/ANNO PER PUNTO DI PRELIEVO)

Numerosità familiare	2018					2019					2020				
	zona climatica					zona climatica					zona climatica				
	A/B	C	D	E	F	A/B	C	D	E	F	A/B	C	D	E	F
Fino a 4 componenti	45	67	98	130	169	51	78	113	150	194	43	65	95	127	164
Oltre 4 componenti	54	90	134	177	237	62	103	154	204	273	52	87	129	171	229
	2021					2022					2023 (primo trimestre)				
	zona climatica					zona climatica					zona climatica				
	A/B	C	D	E	F	A/B	C	D	E	F	A/B	C	D	E	F
Fino a 4 componenti	57	94	141	198	251	312	573	940	1430	1923	171	180	234	279	337
Oltre 4 componenti	68	124	183	266	340	421	790	1317	1994	2676	148	166	218	276	335

Fonte: elaborazione Prometeia su dati ARERA

GRAFICO 6

LE ZONE CLIMATICHE IN ITALIA



Come illustrato nel Grafico 6, le zone climatiche non coincidono con le regioni. Tuttavia, i dati microeconomici sui quali si basa il modello di microsimulazione forniscono solo la regione di residenza. Per ottenere un'approssimazione delle percentuali di zone climatiche per regione si è proceduto nel seguente modo: è stata prima assegnata a ciascuna provincia la zona climatica nella quale risiede la maggioranza della popolazione provinciale, e in seguito è stata aggregata la popolazione delle province, divise in zone, in modo da ottenere per ciascuna regione la quota percentuale attribuibile a ciascuna zona climatica. Queste percentuali costituiscono i pesi di ponderazione per calcolare il valore medio del bonus per famiglia in base alla regione di residenza.

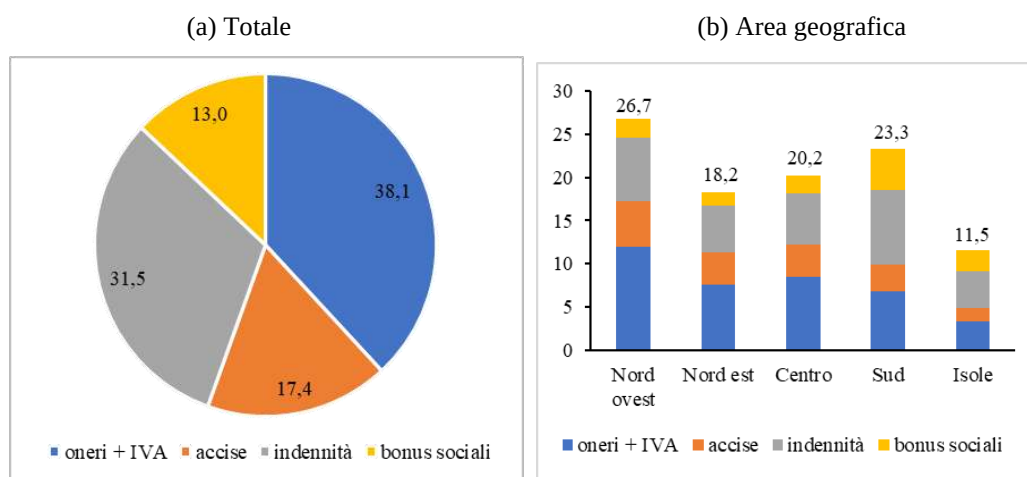
Come anticipato, le indennità una tantum di 200 euro (luglio 2022) e 150 euro (novembre 2022) sono destinate a chi è in difficoltà economica (percettori di NASPI, indennità di disoccupazione, percettori di reddito di cittadinanza) e a lavoratori o pensionati che siano in possesso di un reddito personale assoggettabile a IRPEF, al netto dei contributi previdenziali e assistenziali, non superiore a 35000 euro per l'anno 2021 per l'indennità di 200 euro e non superiore a 20000 euro per l'indennità di 150 euro. Sulla base delle informazioni presenti nella banca dati IT-SILC/ISP, si identificano gli individui ai quali spetta l'indennità. Una volta calcolati, i bonus e le indennità vengono sottratti dalla spesa energetica effettiva dell'equazione (2).

RISULTATI DELLE MICROSIMULAZIONI

9. Questo paragrafo presenta i risultati degli esercizi effettuati.

GRAFICO 7

COMPOSIZIONE DEL TOTALE DELLE MISURE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione con modello di microsimulazione Prometeia

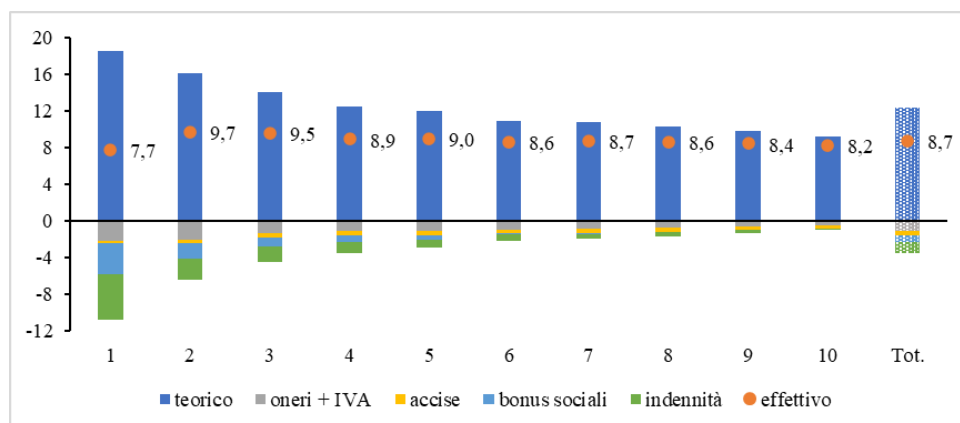
Mentre nella Tavola 2 si è dato conto di un ammontare complessivo di interventi pari ad oltre 91 miliardi di euro, si stima che il costo complessivo delle misure a favore delle sole famiglie sia di 35,2 miliardi di euro (sull'orizzonte temporale luglio 2021-marzo 2023) ed è dunque a tale importo che i risultati delle simulazioni fanno riferimento. I menzionati 35,2 miliardi sono suddivisi per tipologia di intervento nel seguente modo: 38,1 per cento per la riduzione degli oneri delle bollette di elettricità e gas e riduzione dell'IVA sul gas, 31,5 per cento per le indennità unatantum, 17,4 per cento per la riduzione delle accise dei carburanti e 13 per cento per i bonus per disagio economico (Grafico 7). A livello territoriale, il Nord-ovest e il Sud sono le due aree che beneficiano maggiormente delle misure, 26,7 per cento e 23,3 per cento rispettivamente. Tuttavia, essi si differenziano per il peso relativo degli interventi: più marcati gli effetti della riduzione degli oneri su bollette elettriche e gas e dell'aliquota IVA sul gas e della riduzione delle accise per il Nord-ovest (11,9 per cento e 5,3 per cento, rispettivamente, contro il 6,8 per cento e 3,1 per cento al Sud), mentre i contributi relativi di indennità e bonus sociali sono più rilevanti per il Sud (8,7 per cento e 4,8 per cento, contro 7,3 per cento e 2,2 per cento al Nord-ovest). Nord-est e Centro ricevono rispettivamente il 18,2 per cento e il 20,2 per cento delle risorse, mentre le Isole l'11,5 per cento.

Il Grafico 8 riporta la variazione percentuale della spesa effettiva complessiva (spesa per prodotti energetici e spesa per altri beni e servizi) rispetto allo scenario baseline per decili di spesa equivalente (pallini arancioni)¹⁶. L'incremento dei prezzi congiuntamente alle misure di sostegno hanno comportato, sotto l'ipotesi di invarianza delle quantità consumate, un aumento medio della spesa pari all'8,7 per cento. Gli incrementi mostrano però differenze lungo la distribuzione della spesa, variando dal 7,7 per cento del primo decile all'8,2 per cento dell'ultimo. Se non ci fossero state le misure, la spesa sarebbe aumentata del 12,3 per cento, con valori decrescenti lungo la distribuzione della spesa: da 18,5 per cento nel primo decile a 9,2 per cento nell'ultimo.

¹⁶ La spesa familiare equivalente è la spesa familiare che tiene conto della composizione familiare attraverso la scala di equivalenza OCSE modificata (si veda nota 2).

GRAFICO 8

VARIAZIONI DELLA SPESA COMPLESSIVA PER DECILI DI SPESA EQUIVALENTE (VALORI PERCENTUALI)

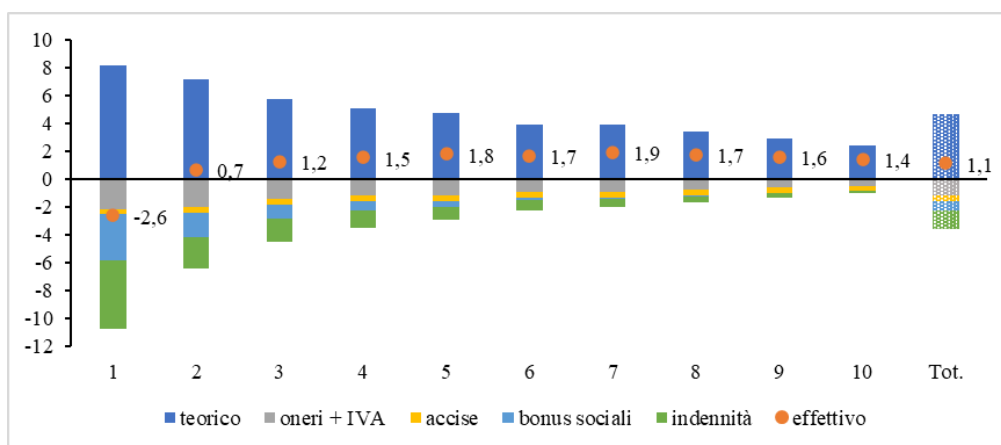


Fonte: elaborazione con modello di micro-simulazione Prometeia

Il contributo della spesa energetica alla variazione complessiva della spesa è stato in media dell'1,1 per cento; esso sarebbe stato del 4,7 per cento senza le misure (Grafico 9). Si noti come nel primo decile il valore della spesa effettiva sia negativo, avendo le misure più che compensato i maggiori esborsi. Le misure hanno contribuito fortemente a contenere l'aumento dei prezzi e mostrano una natura progressiva: maggiore in termini percentuali per la parte bassa della distribuzione, minore per quella alta (barre negative nel Grafico 9 e nel Grafico 10)¹⁷. In particolare, nei decili più bassi si osserva un contributo rilevante di indennità e bonus sociali.

GRAFICO 9

CONTRIBUTO DELLA SPESA ENERGETICA ALLA VARIAZIONE DELLA SPESA TOTALE PER DECILI DI SPESA EQUIVALENTE (VALORI PERCENTUALI)

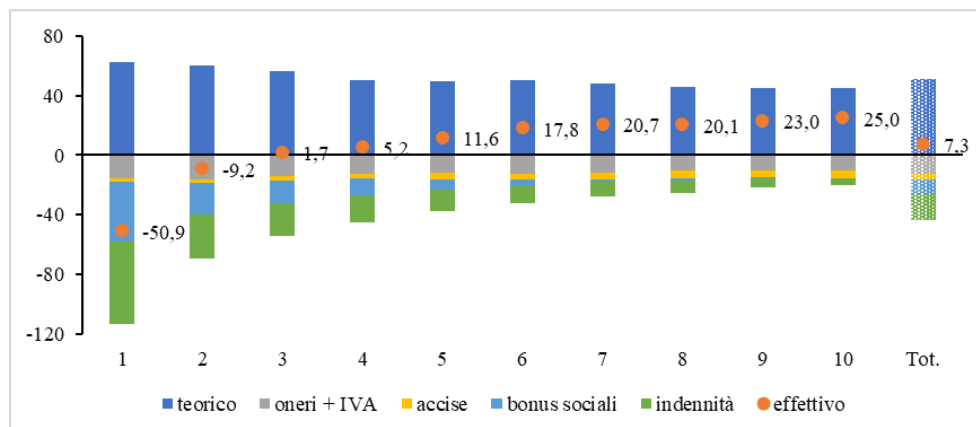


Fonte: elaborazione con modello di micro-simulazione Prometeia

¹⁷ Le barre negative in Grafico 9 e Grafico 10 si equivalgono in quanto rappresentano le misure di calmierazione dei prezzi energetici.

GRAFICO 10

VARIAZIONI DELLA SPESA ENERGETICA PER DECILI DI SPESA EQUIVALENTE (VALORI PERCENTUALI)



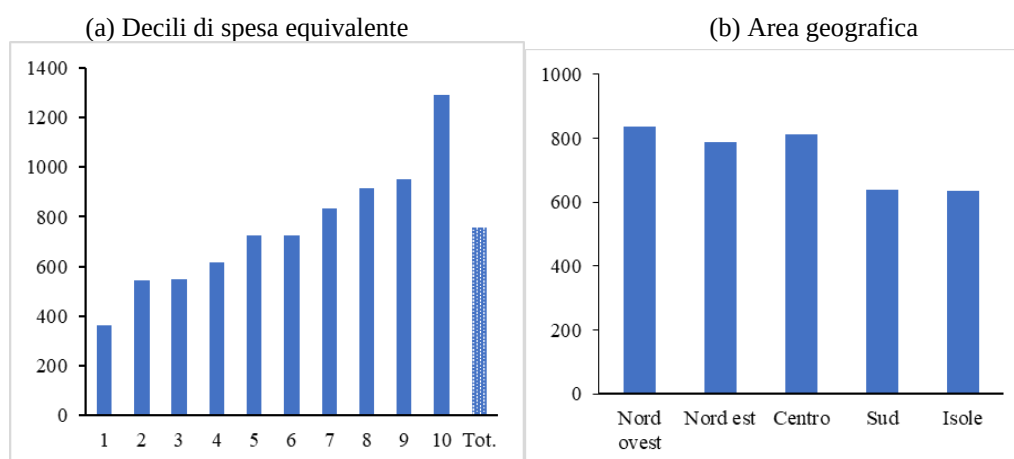
Fonte: elaborazione con modello di micro-simulazione Prometeia

Senza le misure di contenimento, la variazione percentuale della spesa energetica sarebbe stata complessivamente del 51,1 per cento, dal 62,4 per cento del primo decile al 44,9 per cento dell'ultimo (Grafico 10). Le misure di sostegno sono riuscite a ridurre la variazione della spesa effettiva al 7,3 per cento in media. Tuttavia, la spesa energetica effettiva (dopo le misure) è aumentata del 25 per cento nel decile superiore, mentre è stata più che compensata nel primo decile (-50,9 per cento).

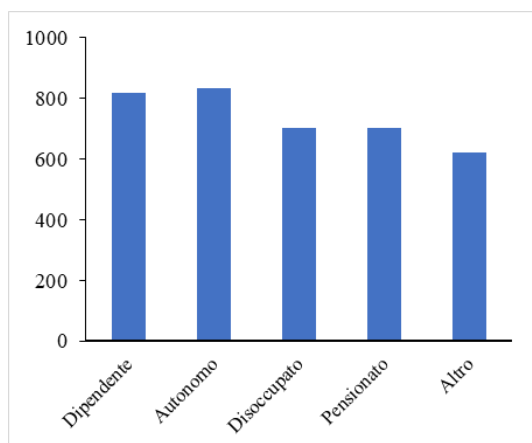
In termini assoluti, i risparmi di spesa derivanti dall'implementazione delle misure sono illustrati nel Grafico 11. Complessivamente, il risparmio medio è stato di circa 760 euro, che varia tra i 362 euro del primo decile di spesa e i 1290 euro dell'ultimo decile (figura a). Quanto alla distribuzione territoriale, i risparmi sono maggiori per Nord-ovest, Nord-est e Centro (in media circa 813 euro), rispetto a Sud e Isole con 636 euro (figura b). Lavoratori dipendenti e autonomi ottengono maggiori risparmi (817 e 835 euro, rispettivamente) rispetto a disoccupati e pensionati (705 euro, figura c), e i risparmi aumentano al crescere della dimensione familiare (568 euro per le famiglie monocomponente, 1037 euro per i nuclei con più di 4 componenti) (figura d).

GRAFICO 11

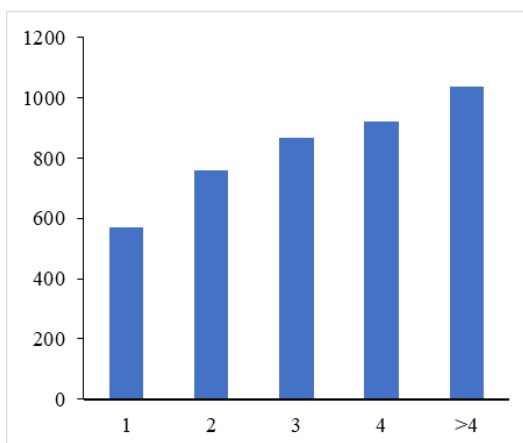
RISPARMI DI SPESA DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE MISURE (EURO)



(c) Condizione occupazionale capofamiglia



(d) Numero di componenti



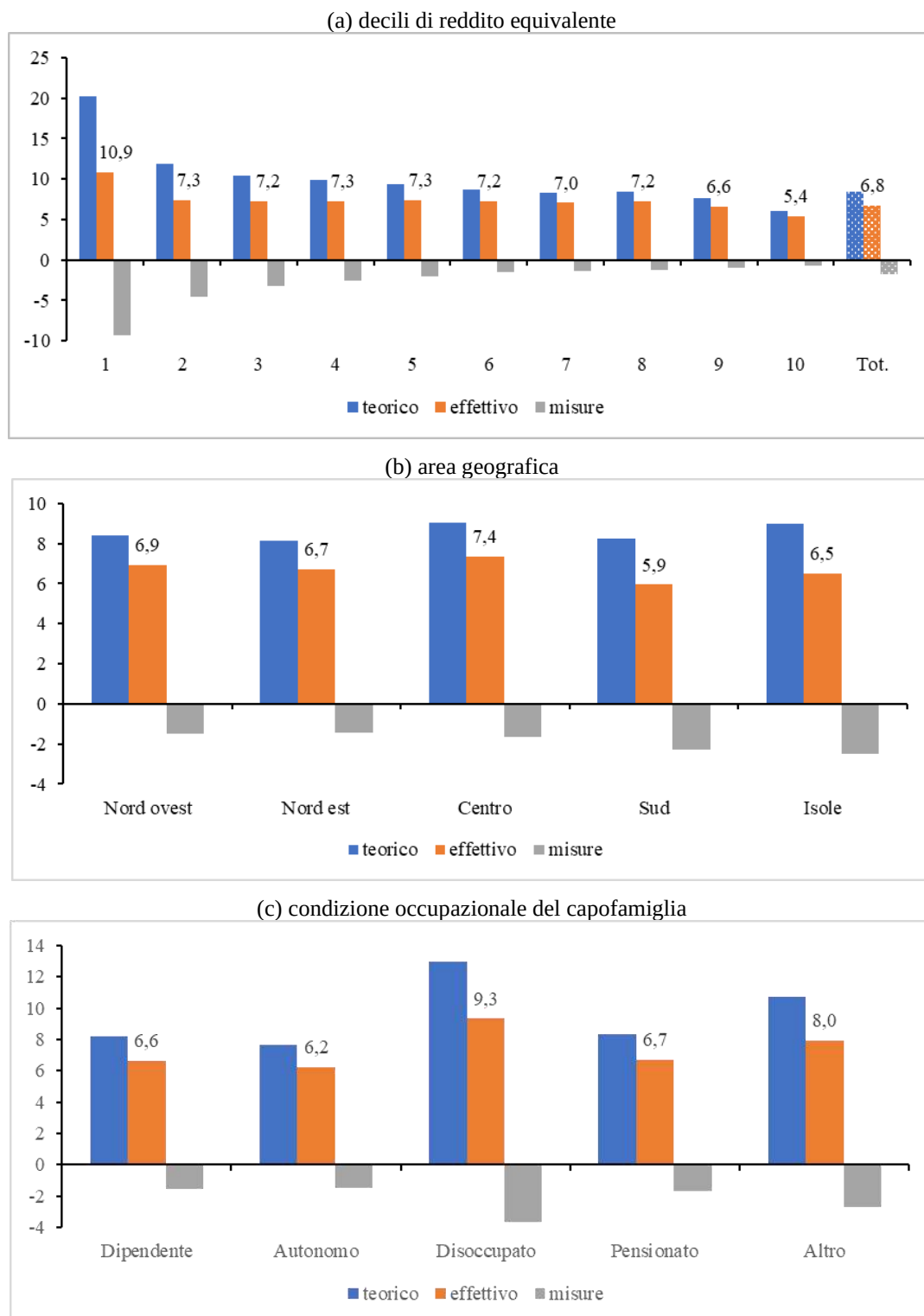
Fonte: elaborazione con modello di micro-simulazione Prometeia

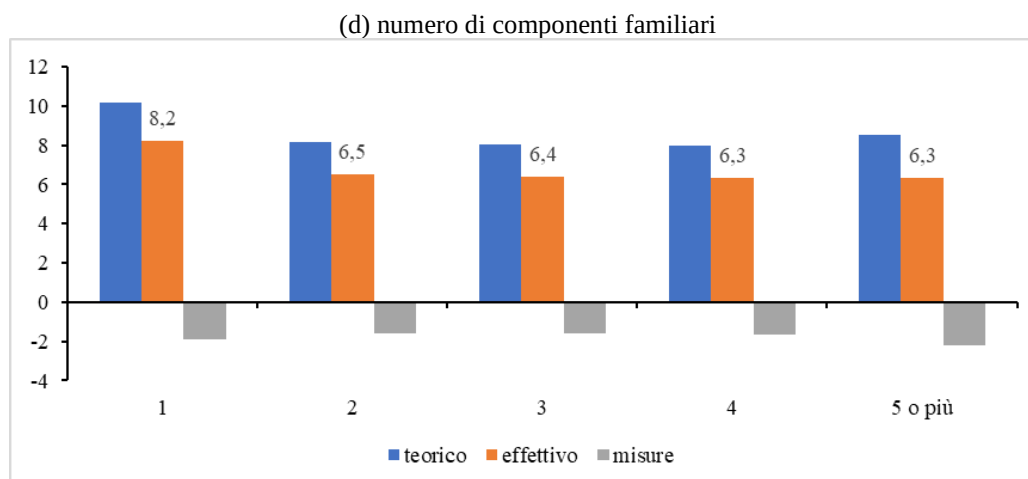
Fin qui i risultati delle micro-simulazioni hanno fatto riferimento agli effetti dello shock inflazionistico sulla spesa delle famiglie. Si passa ora a una valutazione degli impatti in percentuale del reddito familiare, dove il reddito disponibile considerato è, coerentemente all'intero impianto dell'esercizio, quello corrispondente ai 21 mesi dello scenario di analisi. L'incremento dei prezzi occorso nel periodo luglio 2021-marzo2023 avrebbe causato in assenza delle misure un incremento medio della spesa complessiva in rapporto al reddito pari all'8,5 per cento rispetto allo scenario pre-misure (istogramma blu "teorico" nel Grafico 12, figura a)¹⁸. Tuttavia, a causa della diversa composizione del paniere delle famiglie e della loro diversa propensione al consumo in base alle rispettive caratteristiche socioeconomiche, tale incidenza è variabile. Infatti, si osserva che per il primo decile di reddito l'incidenza della variazione di spesa sul reddito familiare sarebbe stata del 20,2 per cento, incidenza che via via decresce spostandosi lungo la distribuzione del reddito per arrivare al 6 per cento nell'ultimo decile (Grafico 12, **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** figura a). Grazie alle misure di contenimento dei prezzi energetici e delle erogazioni di bonus e indennità, gli incrementi di spesa effettivi in rapporto al reddito sono stati più contenuti di quelli teorici: in media il 6,8 per cento, con valori che variano dall'10,9 per cento nel primo decile al 5,4 per cento nell'ultimo decile (istogramma arancione "effettivo"). Le misure hanno quindi contribuito a contenere la spesa, in rapporto al reddito, del 9,4 per cento nel primo decile a decrescere fino allo 0,7 per cento dell'ultimo decile (istogramma grigio "misure"), mostrando un forte andamento progressivo.

¹⁸ Con incremento della spesa complessiva si intende l'incremento sia della spesa dei prodotti energetici che della spesa di tutti gli altri beni e servizi, tra i quali hanno avuto un peso rilevante i beni alimentari (sia per il loro peso relativo nel paniere che per i loro rilevanti incrementi di prezzo).

GRAFICO 12

INCIDENZA SUL REDDITO DELLO SHOCK INFLAZIONISTICO TOTALE E DELLE MISURE (VALORI PERCENTUALI)





Nota: le barre blu rappresentano di quanto sarebbe variata la spesa complessiva in assenza di interventi del Governo in rapporto al reddito (“teorico”); le barre arancioni rappresentano di quanto è variata la spesa complessiva in seguito agli interventi del Governo in rapporto al reddito (“effettivo”); le barre grigie quantificano l’effetto delle misure nel ridurre la spesa in rapporto al reddito (“misure”).

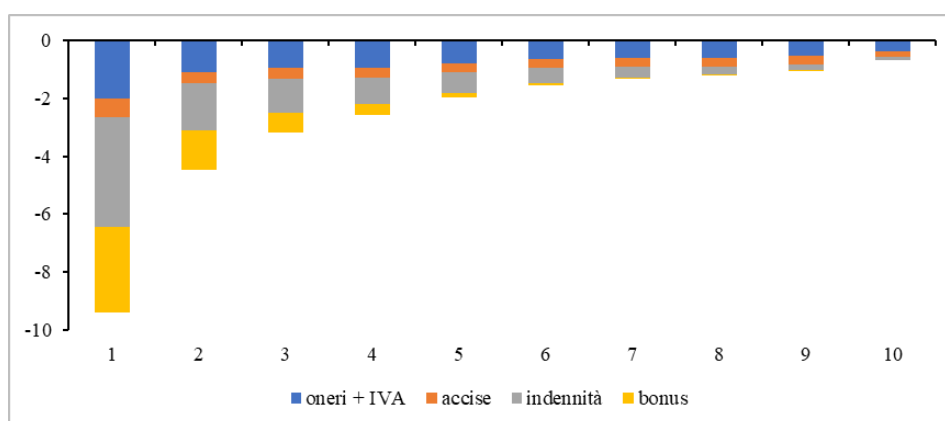
Fonte: elaborazione con modello di micro-simulazione Prometeia

L’analisi per area geografica indica che le misure per contenere gli incrementi di spesa sono state più efficaci, in rapporto al reddito, al Sud e nelle Isole rispetto al resto del paese (istogramma grigio nel Grafico 12, figura b). Guardando alla condizione occupazionale del capofamiglia, le famiglie con capofamiglia disoccupato hanno beneficiato in misura relativamente maggiore (Grafico 12, figura c), così come le famiglie mono componente e quelle più numerose (Grafico 12, figura d).

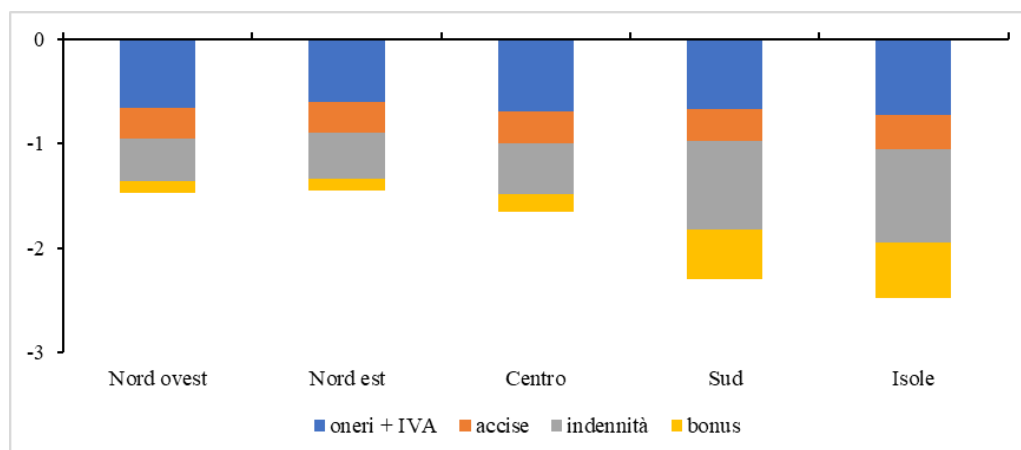
Il Grafico 13 permette di cogliere il contributo dei singoli provvedimenti nel ridurre gli incrementi di spesa. L’analisi per decili di reddito mostra come tutte le misure abbiano un effetto progressivo: più forte nella parte bassa della distribuzione, più debole nella parte alta (figura a). Sono in particolare molto rilevanti, nel primo decile, i contributi di indennità (3,8 per cento) e bonus sociali (2,9 per cento). Per area geografica si osserva una relativa uniformità del contributo della riduzione degli oneri e dell’IVA e della riduzione delle accise sui carburanti, ma un peso maggiore al Sud e nelle Isole delle indennità (0,9 per cento) e dei bonus (0,5 per cento) (figura b). Le famiglie con capofamiglia disoccupato hanno beneficiato in misura più pronunciata di indennità (1,3 per cento) e bonus (0,8 per cento) (figura c), mentre guardando alla composizione familiare si osserva un contributo maggiore delle indennità per le famiglie numerose (figura d).

GRAFICO 13

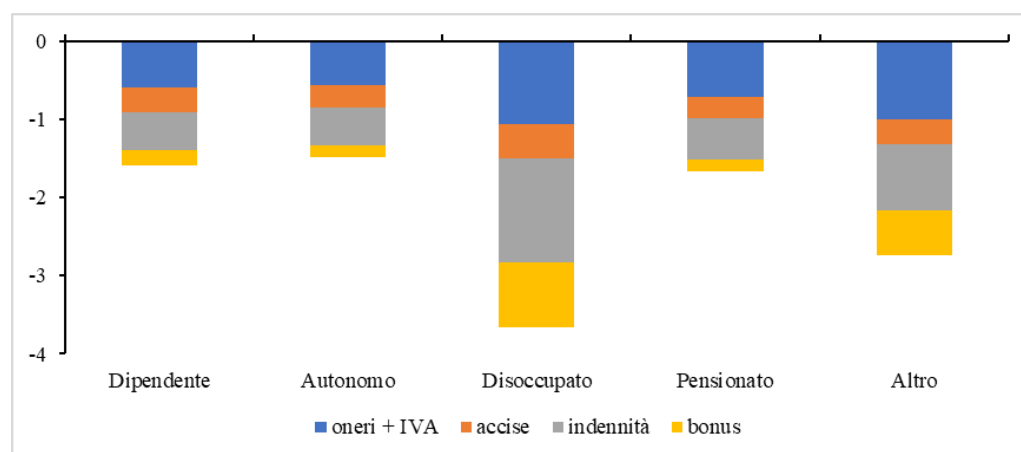
CONTRIBUTO DELLE MISURE ALLA RIDUZIONE DI SPESA (VALORI PERCENTUALI)
(a) decili di reddito equivalente



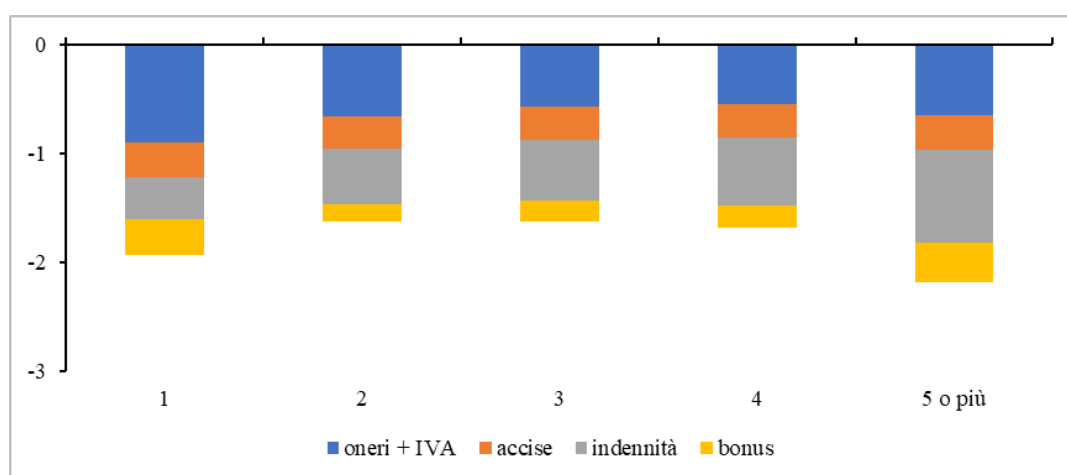
(b) area geografica



(c) condizione occupazionale del capofamiglia



(d) numero di componenti familiari



Fonte: elaborazione con modello di microsimulazione Prometeia

CONCLUSIONI

10. A partire dalla seconda metà del 2021 si è assistito a un forte incremento dei prezzi dei prodotti energetici (elettricità, gas da riscaldamento, carburanti) che hanno causato tassi di inflazione mai sperimentati dal nostro ingresso nella UEM. Tassi di inflazione così elevati hanno spinto il Governo a prendere misure per contenere i prezzi dei prodotti energetici, a incrementare i bonus sociali sulle bollette dell'elettricità e del gas e a erogare indennità una-tantum. Nello specifico, per il periodo luglio 2021-marzo 2023 il Governo ha stanziato 91,2 miliardi di euro per supportare famiglie e imprese e difenderle dal “caro energia”.

La domanda a cui si è inteso rispondere è quale sia stato l'impatto dell'aumento dei prezzi sulle famiglie e se le misure intraprese abbiano effettivamente protetto il settore delle famiglie da questi incrementi. La diversa composizione della spesa e la maggiore propensione al consumo delle fasce di popolazione meno abbienti rendono probabile che l'incidenza dello shock inflazionistico risulti più elevata per le famiglie con reddito più basso. Allo stesso tempo, alcune delle misure, in modo particolare il bonus sociale che è riconosciuto sulla base dell'ISEE e l'indennità una tantum che è in somma fissa e quindi progressiva, hanno verosimilmente contribuito a ridurre la regressività, favorendo maggiormente le famiglie meno abbienti e controbilanciando, almeno in parte, l'incremento dei prezzi. Questo fa sì che, date le caratteristiche degli incrementi dei prezzi e il disegno delle misure per mitigarne gli effetti, gli impatti sulle famiglie siano differenziati.

Per verificare queste ipotesi, è stato utilizzato il modello di micro-simulazione di Prometeia e condotto un esercizio volto ad esaminare gli effetti distributivi degli incrementi dei prezzi e delle misure per contenerli. L'orizzonte temporale copre il periodo luglio 2021-marzo 2023.

Il costo complessivo stimato delle misure concernenti il solo comparto delle famiglie è di circa 35,2 miliardi di euro. Di questi la quota maggiore è imputabile alla riduzione degli oneri delle bollette di elettricità e gas e alla riduzione dell'aliquota IVA sul gas. A livello territoriale, il Nord-ovest e il Sud sono le aree che traggono i maggiori vantaggi. Tuttavia, essi si differenziano per il peso relativo degli interventi: più rilevanti i contributi della riduzione degli oneri su bollette elettriche e gas, dell'aliquota IVA sul gas e della riduzione delle accise per il Nord-ovest, più rilevanti i contributi di indennità e bonus sociali per il Sud.

L'incremento complessivo dei prezzi (prodotti energetici e non) congiuntamente alle misure di sostegno hanno comportato un aumento percentuale medio della spesa pari all'8,7 per cento, che sarebbe salito al 12,3 per cento se non ci fossero state le misure. Il contributo della spesa per i prodotti energetici alla variazione percentuale effettiva della spesa complessiva è stato in media dell'1,1 per cento, mentre senza le misure sarebbe stato del 4,7 per cento. Le misure hanno contribuito fortemente a contenere gli aumenti di prezzo e mostrano carattere progressivo: più elevate in termini percentuali per la parte bassa della distribuzione, più ridotte per la parte alta. In particolare, si osserva il forte contributo di indennità e bonus sociali nei primi decili.

In rapporto al reddito familiare, l'incremento generale dei prezzi\ calmierato dalle misure ha causato un incremento medio della spesa pari al 6,8 per cento. A causa della diversa composizione del paniere delle famiglie e della loro diversa propensione al consumo, tale incidenza percentuale varia lungo la distribuzione della spesa, passando dal 10,9 per cento del primo decile di spesa al 5,4 per cento dell'ultimo decile. In assenza delle misure l'incremento medio della spesa in rapporto al reddito sarebbe stato dell'8,5 per cento.

In definitiva, i risultati dell'analisi indicano che nel caso esaminato l'impatto potenzialmente regressivo degli incrementi di prezzo dell'energia è stato mitigato dalle misure di contenimento dei prezzi grazie al loro carattere progressivo. Molto rilevanti, in tal senso, sono stati i contributi delle indennità una-tantum e dei bonus sociali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Baldini, M., Giarda, E., e Olivieri, A. (2015), “A tax-benefit microsimulation model for Italy: A partial evaluation of fiscal consolidation in the period 2011-2014”, SSRN paper, disponibile al link: <https://ssrn.com/abstract=2665547>.

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.

Banca d’Italia (2022), “Gli effetti distributivi dell’inflazione e delle misure governative per contrastarla” in: *Bollettino Economico*, n. 3, pagg. 30-32.

Bella, E. (2022), “Quali famiglie hanno beneficiato maggiormente dei sussidi contro i rincari?”, *Il commento*, Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani (OCPI).

Bella, E., Favero, L. (2022), “Chi ha beneficiato dei pacchetti di sostegno a famiglie e imprese erogati da settembre 2021 a oggi?”, *Il commento*, Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani (OCPI).

Faiella, I. and Lavecchia, L. (2021), “Households’ energy demand and the effects of carbon pricing in Italy”, *Occasional Papers* n. 614, Banca d’Italia.

MEF (2023), *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma.

Menyhért, B. (2022), “The effect of rising energy and consumer prices on household finances, poverty and social exclusion in the EU”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, DOI:10.2760/418422, JRC130650.

UPB (2022a), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e programmazione) e VI (Finanze) della Camera dei deputati, 30 maggio.

UPB (2022b), “Gli effetti distributivi dell’aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie”, Flash n. 2, 18 ottobre, Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Villani, D., Vidal Lorda, G. (2022), “Whom does inflation hurt most?”, European Commission, JRC129558.

APPENDICE A – MODELLO DI MICROSIMULAZIONE: ALCUNI ASPETTI TECNICI

La procedura di matching

IT-SILC contiene informazioni dettagliate sulle fonti di reddito, ma manca di informazioni sulla spesa; ISP, invece, fornisce una ripartizione dettagliata delle voci di spesa. Idealmente, si vorrebbe combinare i due dataset per avere un'informazione completa su reddito e categorie di spesa. Tuttavia, ISP non riporta alcuna informazione sul reddito. Pertanto, si è utilizzata una terza fonte di dati, l'Indagine sui Bilanci delle Famiglie (IBF) di Banca d'Italia come ponte tra IT-SILC e ISP, in quanto fornisce sia il reddito che il consumo (sebbene con un basso livello di disaggregazione) per ogni famiglia.

La procedura di matching consiste di due fasi. Nella prima fase, viene stimata un'equazione reddito-consumo in IBF e i coefficienti stimati sono utilizzati per imputare il consumo totale alle famiglie IT-SILC. Nella seconda fase, le famiglie vengono classificate per decile di consumo totale in entrambi i campioni, "consumo osservato" in IBF e "consumo imputato" in IT-SILC, in modo che le famiglie di ciascun decile in IT-SILC possano essere abbinate alle famiglie che appartengono al decile corrispondente in ISP. Per ogni decile, la fusione dei dati viene effettuata tramite la corrispondenza dei cosiddetti *propensity score*, producendo un set di dati in cui le voci di spesa ISP sono attribuite a ciascuna famiglia IT-SILC.

Ricchezza, ISEE e reddito di cittadinanza

Il criterio di verifica dei mezzi ISEE tiene conto sia del reddito familiare che della ricchezza finanziaria e reale. Poiché IT-SILC non è molto informativo sull'ammontare della ricchezza, soprattutto quella immobiliare, è necessario effettuare alcune elaborazioni sui dati. IT-SILC riporta il valore degli affitti imputati e dei redditi da locazione, da cui è possibile ricavare il valore degli immobili di proprietà della famiglia, in particolare l'abitazione principale e le seconde case.

Il valore dell'abitazione principale è calcolato moltiplicando gli affitti imputati per il rapporto tra il valore medio delle prime case e il valore medio degli affitti imputati ottenuto da IBF. Il valore delle seconde case è dato dalla somma di tutti i redditi da locazione moltiplicati per lo stesso rapporto. Il passo successivo consiste nel recuperare i valori catastali. A tal fine, i valori degli immobili (prima e seconda casa) vengono divisi per il rapporto tra il valore medio dell'abitazione principale (ricavato da IBF, come sopra) e il valore catastale medio. Quest'ultimo è ottenuto come rapporto tra il valore catastale aggregato e il numero complessivo di abitazioni fornito dall'Agenzia delle Entrate.

Per quanto riguarda la ricchezza finanziaria, IT-SILC fornisce lo stock di risparmi posseduti da ciascun componente della famiglia. Pertanto, si sono aggregati gli importi individuali a livello di famiglia e poi moltiplicato questi valori per il rendimento dei buoni del Tesoro a dieci anni. Una volta ottenuta la ricchezza finanziaria e reale è possibile calcolare l'ISEE. Infine, sulla base di questo, è possibile identificare i percettori di reddito di cittadinanza e l'importo ricevuto.

APPENDICE B - STIMA DELL'ELASTICITÀ DELLA DOMANDA ENERGETICA AI PREZZI

Come rimarcato nel testo, l'analisi distributiva è effettuata sotto l'ipotesi di invarianza delle quantità consumate nei tre scenari, ipotesi che nel breve periodo è sembrata ragionevole. Tuttavia, si è voluto condurre un esercizio per capire come le quantità domandate di elettricità, gas (e altri combustibili) da riscaldamento e carburanti per trasporto privato possano reagire a variazioni di prezzo in assenza di politiche per il contenimento dei prezzi. L'analisi è stata condotta sui dati microeconomici delle spese delle famiglie ISP (gli stessi utilizzati nel modello di microsimulazione), sul periodo 2007-2019. Anche in questo caso le quantità sono state ottenute dividendo la spesa per famiglia (calibrata ai valori di contabilità nazionale) per i prezzi. Le stime delle elasticità, soprattutto quelle relative al gas da riscaldamento, sono molto elevate e potrebbero riflettere il fatto che il modello utilizzato non riesce a cogliere eventuali non linearità.

È stato stimato un modello ad aggiustamento parziale, che contiene una componente dinamica.¹⁹ Poiché i dati delle spese delle famiglie hanno una struttura di tipo *cross-section* nei quali non è possibile seguire una singola famiglia nel tempo, si è costruito un cosiddetto "pseudo-panel" in cui si seguono nel tempo le cosiddette "pseudo" famiglie. Queste sono costruite sulla base di quattro dimensioni: il quartile di spesa, la tipologia familiare ISTAT, il mese e l'anno.

Il modello mette in relazione il logaritmo della quantità domandata di ciascuna delle tre tipologie di energia E , $\ln q_{i,t}^E$, della pseudo famiglia i al tempo t , con la corrispondente domanda di energia al tempo $(t - 1)$ e al logaritmo del prezzo $\ln p_t^E$:

$$\ln q_{i,t}^E = \lambda^E \ln q_{i,t-1}^E + \beta^E \ln p_t^E + \gamma^E \ln S_{i,t}^E + \text{trend} + \text{dummy stagionali} + \varepsilon_{i,t} \quad (10)$$

dove $\ln S_{i,t}^E$ è il logaritmo della spesa totale e $\varepsilon_{i,t}$ il termine d'errore. L'equazione è stimata oltre che sul pooling di tutte le pseudo famiglie anche per singola famiglia in modo da poter effettuare analisi per tipologia familiare.

Le stime sul pooling dei dati indicano che la domanda è più elastica al prezzo nel caso del riscaldamento che non nel caso dell'elettricità: il valore dell'elasticità stimata β^E è pari a -0,38 per l'elettricità e -0,64 per il riscaldamento, mentre per il trasporto si ottiene un valore di -0,08 ma non significativo.

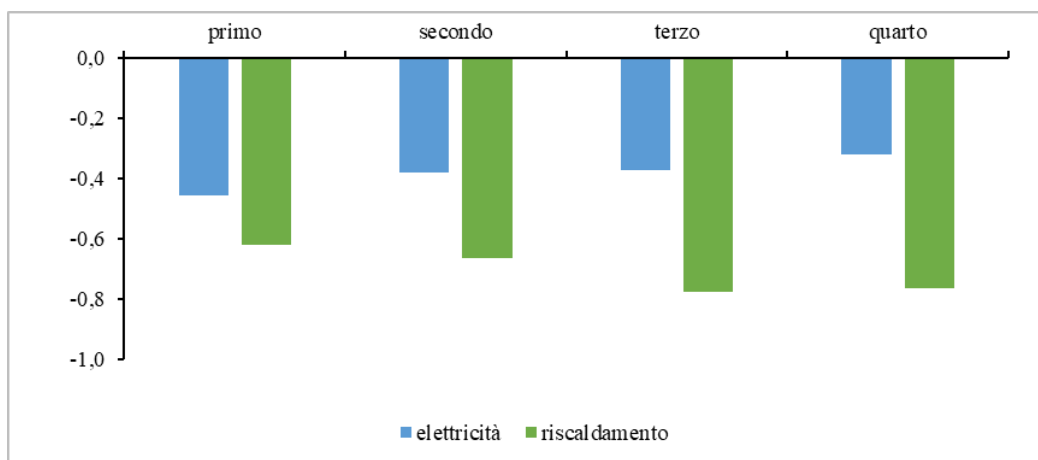
Le stime per famiglia permettono di ottenere elasticità differenziate per tipologia familiare. Il Grafico B.1 si concentra sulla disaggregazione per quartile di spesa: si osserva che la domanda diventa in media più inelastica all'aumentare della spesa nel caso dell'elettricità (-0,46 per cento nel primo quartile e -0,32 per cento nell'ultimo), mentre accade l'opposto per il riscaldamento (-0,62 per cento nel primo quartile e -0,77 per cento nell'ultimo).

Questa analisi permette di dire che a fronte di un aumento dei prezzi medi di elettricità e riscaldamento del 75,6 per cento realizzato tra gennaio e ottobre 2022 sul periodo corrispondente, le famiglie in media ridurrebbero la quantità domandata di elettricità del 28,7 per cento e di riscaldamento del 48,4 per cento. Se però, ad esempio, si prendono le famiglie del primo quartile di spesa, tali riduzioni sarebbero del 34,6 per cento e del 46,9 per cento rispettivamente. Per l'ultimo quartile di spesa le riduzioni scendono a 24,5 per cento per l'elettricità e aumentano a 58 per cento per il riscaldamento. Questi effetti sarebbero davvero rilevanti e non sostenibili. Pertanto, è verosimile che a fronte di questi aumenti di prezzo, le famiglie debbano ridurre altre spese. Tuttavia, si è visto che il Governo è intervenuto in modo sostanziale per sostenere le spese delle famiglie e che le misure sono state efficaci nel ridurre la spesa effettiva rispetto a quella teorica (cioè in assenza di interventi), in particolare per le famiglie a più basso reddito o spesa.

¹⁹ La metodologia segue quella proposta da Faiella e Lavecchia (2021).

GRAFICO AB.1

ELASTICITÀ DELLA DOMANDA AL PREZZO PER QUARTILI DI SPESA (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: stime Prometeia su dati ISTAT e ARERA

PARTE SECONDA

I TEMI DELLA POLITICA FISCALE

QUALE FUTURO PER L'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO?

Sin dagli anni Settanta l'Irpef è al centro del sistema tributario. Disatteso sin dall'origine il principio dell'onnicomprendività della base imponibile, nel corso degli anni il carattere *generale* dell'imposta, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Il *vulnus* all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinamento verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef. In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, l'Irpef si presenta ormai nei fatti come un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché essa non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la limitatezza della base imponibile, compromettendo il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale, impedisce di definire un adeguato grado di equità verticale.

Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell'Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell'Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Nel capitolo si osserva che le attuali debolezze dell'imposta non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. L'elemento portante della revisione del tributo è costituito dalla *graduale riduzione* dell'Irpef che deve avvenire nella prospettiva della *transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica*. L'obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l'applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base. A questo riguardo, alcune perplessità possono essere sollevate con riferimento al grado di progressività raggiungibile con tale struttura impositiva rispetto al sistema vigente; d'altra parte, la limitata estensione della base imponibile Irpef rende difficilmente sostenibile una difesa *tout court* dell'attuale struttura di progressività formale. Perplessità suscita anche la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Più in generale, considerato che le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef, viene segnalato come il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprendività dell'Irpef non venga affrontato dal progetto di riforma.

Il capitolo esamina anche varie disposizioni del disegno di legge delega concernenti specifiche tipologie di reddito (redditi agrari, redditi di fabbricati, redditi finanziari, redditi d'impresa) rilevando l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, al fine di restringerne progressivamente la base imponibile. L'impiego di cedolari sembra presentarsi ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente. Ma una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme più organiche e coerenti del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

L'IRPEF: DA DOVE SI VIENE

1. L'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è parte del sistema tributario delineato negli anni Sessanta dalla Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria, ed entrato poi in

vigore nella prima metà degli anni Settanta. Il cardine della riforma dell'Irpef fu il tentativo di dirigersi verso l'onnicomprendività della base imponibile, per rimediare alla prevalenza di imposte reali, proporzionali e differenziate per categoria di reddito che caratterizzavano il precedente regime¹.

Come noto, il principio di onnicomprensività fu disatteso fin dall'origine, dato che dall'Irpef furono esclusi da subito gli interessi sui titoli di Stato e su altri redditi derivanti da attività finanziarie; per i dividendi, invece, la scelta iniziale fu quella di introdurli nella base imponibile dell'Irpef, successivamente emendata dall'uso opzionale e discontinuo di cedolari secche. In ogni caso, in coerenza con l'obiettivo di onnicomprensività, l'introduzione di regimi sostitutivi avrebbe dovuto seguire il criterio di limitare le deroghe sia al principio di generalità sia alla progressività dell'imposta personale².

Un criterio di limitazione che nel tempo è stato ampiamente disatteso, con conseguenze anche sull'attuale struttura di prelievo³. Negli anni, infatti, il carattere *generale* dell'Irpef, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito a causa dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Si tratta di un costante percorso di indebolimento che si è manifestato con una certa persistenza in tutte le occasioni di revisione del tributo che si sono succedute negli anni.⁴ A tale categoria si iscrivono, ad esempio, il regime forfetario per i redditi da lavoro autonomo e di impresa con ricavi fino a 85 mila euro, ai quali si applica un'aliquota del 15 per cento ad una percentuale degli 85 mila euro la cui misura dipende dal tipo di attività svolta; la cedolare secca per gli immobili, per la quale gli affitti scontano un'aliquota del 21 o del 10 per cento; il regime di esenzione da imposta dei redditi dominicali e agrari percepiti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali; il trattamento tributario differenziato da tempo vigente per gran parte dei redditi da capitale (dividendi e interessi) e dei redditi diversi (plusvalenze finanziarie o immobiliari); la *flat tax* incrementale per i redditi di lavoro autonomo e di impresa che non ricorrono al forfetario, in vigore per il 2023, che consente l'applicazione di un'aliquota del 15 per cento alla differenza tra il reddito percepito nell'anno in corso e il maggior livello di reddito percepito nei tre anni precedenti (fino ad un massimo di 40 mila euro); persino i premi di produttività dei dipendenti, tassati al 10 per cento entro il limite di 3 mila euro. E altri esempi potrebbero seguire, sulla via di imitare comportamenti fiscalmente opportunistici fondati su più o meno cogenti giustificazioni – sociali, economiche e emergenziali – di sottrazione alle forme generali di prelievo.

Questo importante *vulnus* all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinarsi verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef⁵. Non si tratta ovviamente di un tema nuovo, qualora si consideri che già prima della riforma degli anni '70 si affermava che quando vi sono categorie di contribuenti i cui redditi vengono accertati in misura

¹ Si ricorda che prima della riforma degli anni '70, l'imposizione dei redditi si articolava sui seguenti tributi: l'imposta sui redditi agrari; l'imposta sui redditi dominicali; l'imposta sui redditi dei fabbricati; l'imposta di ricchezza mobile; l'imposta complementare progressiva sul reddito.

² È quanto emerse dalla Relazione della Commissione Finanze e Tesoro della Camera all'art. 9, I comma, della legge 825/71 di delega al Governo per la riforma tributaria.

³ Il tema specifico e una discussione più ampia delle criticità della riforma degli anni '70 sono state già discusse nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2021.

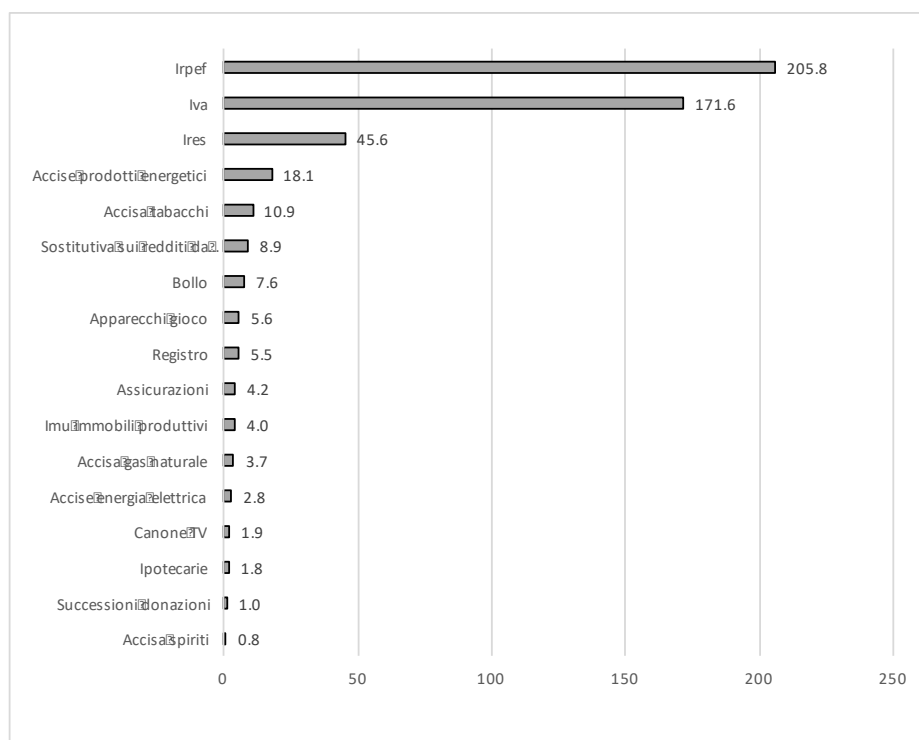
⁴ Ad esempio, nel 2008, si legge nel *Libro Bianco sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, curato dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze 'Ezio Vanoni' e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che la base imponibile dell'Irpef ha subito un processo di erosione progressiva della sua base imponibile, con l'effetto di circoscriverla essenzialmente ai redditi da lavoro dipendente e pensione. Si veda AA.VV. (2008), *Libro Bianco – L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, Supplemento 1, 141.

⁵ Si veda la *Relazione sull'economia sommersa e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2022, che segnala che – in ambito Irpef – la maggiore propensione all'evasione è da attribuirsi ai redditi da lavoro autonomo e di impresa, pari circa a 2/3 dell'imposta potenziale in regime di perfetto adempimento.

molto vicina al vero e altre categorie i cui redditi vengono valutati con criteri diversi, una delle conseguenze più evidenti è la pressione per ottenere dal legislatore esenzioni che aggravano la discontinuità e l'irrazionalità del sistema tributario, situazioni che lungi dall'attenuare le ingiustizie, sono molto spesso la ragione di un peggioramento sostanziale nella distribuzione del carico tributario⁶.

GRAFICO 1

IL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE IN ITALIA



Note: Valori in miliardi di euro, riferiti all'accertamento, dati di pre-consuntivo 2022.

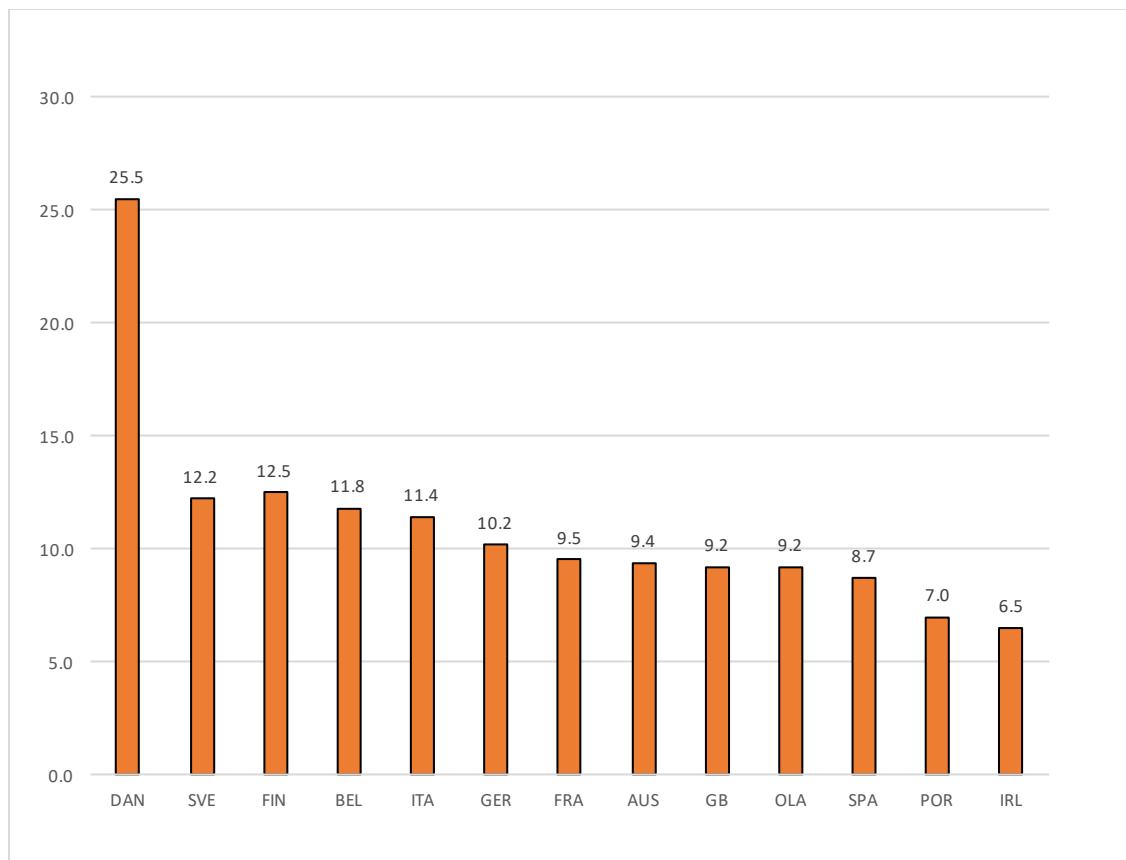
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Appendici Statistiche al Bollettino* 252, aprile 2023

In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, si dibatte da molti anni sulla necessità di una revisione dell'Irpef, anche se le direzioni finora intraprese appaiono parziali e in una certa misura disorganiche in termini di struttura complessiva del tributo. La necessità di una revisione appare però imprescindibile se solo si considerino due elementi. Il primo, come riportato nel Grafico 1, è che l'Irpef è la principale imposta per gettito, con più di 200 miliardi di euro accertati nei dati di preconsuntivo 2022, pari al 37,8 per cento dell'intero gettito tributario. La dimensione del prelievo fa poi dell'Irpef una delle imposte personali con maggiore peso sul Pil (11,4 per cento) rispetto ad altri paesi europei (Grafico 2).

⁶ Vanoni E. (1950), *La perequazione tributaria*, discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 1950, Tipografia del Senato, Roma, p. 8. Sul tema anche Cosciani C. (1948), *I problemi fondamentali della riforma tributaria – Relazione alla Commissione per la Riforma Tributaria*, Roma; Pedone A. (1979), *Evasori e tartassati*, Il Mulino Universale Paperbacks, Bologna.

GRAFICO 2

IL PESO DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL PIL



Note: Le percentuali si riferiscono al 2020

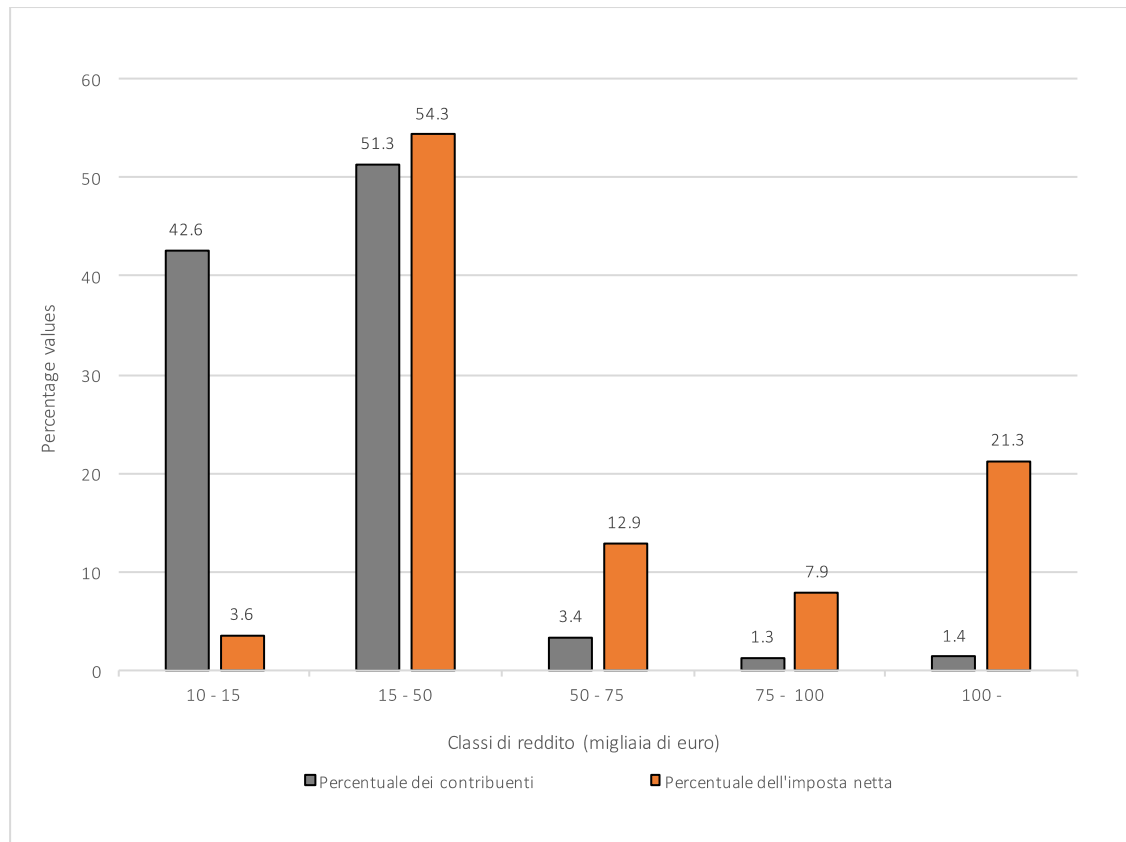
Legenda: DAN=Danimarca; SVE=Svezia; FIN=Finlandia; BEL=Belgio; ITA=Italia; GER=Germania; FRA=Francia; AUS=Austria; GB=Gran Bretagna; OLA=Olanda; SPA=Spagna; POR=Portogallo; IRL=Irlanda. Per la Danimarca, si deve tenere conto, nel confronto, che l'imposta personale sul reddito finanzia le prestazioni di sicurezza sociale. Il dato non è quindi direttamente comparabile con quello di altri paesi, in cui il finanziamento di quelle prestazioni avviene prevalentemente con contributi sociali.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD Revenue Statistics, 2022

Il secondo elemento è che la distribuzione del carico tributario appare fortemente sbilanciata sia per ciò che concerne la distribuzione dei contribuenti per classi di reddito sia per quel che riguarda le tipologie di reddito effettivamente ricondotte a tassazione. Per ciò che concerne la distribuzione dei contribuenti, l'aggiornamento di quanto già riportato nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2021, non mostra significative variazioni. In particolare, nell'anno di imposta 2021, le statistiche sulle dichiarazioni fiscali riportano circa 41,5 milioni di contribuenti, di cui 17,6 milioni con un reddito complessivo dichiarato compreso tra zero e 15 mila euro. Sopra i 15 mila euro di reddito complessivo, rimangono 23,8 milioni di contribuenti, di cui 21,3 milioni dichiarano un reddito complessivo tra 15 e 50 mila euro, e partecipano a più del 54 per cento del gettito Irpef. Ampliando la platea a coloro che dichiarano tra 15 mila e 75 mila euro, la numerosità cresce a 22,7 milioni di contribuenti, che contribuiscono al 67,2 per cento del gettito Irpef. Il rimanente 1,12 milioni di contribuenti sopra i 75 mila euro (il 2,7 per cento del totale dei contribuenti), contribuisce per il 29,2 per cento al gettito Irpef.

GRAFICO 3

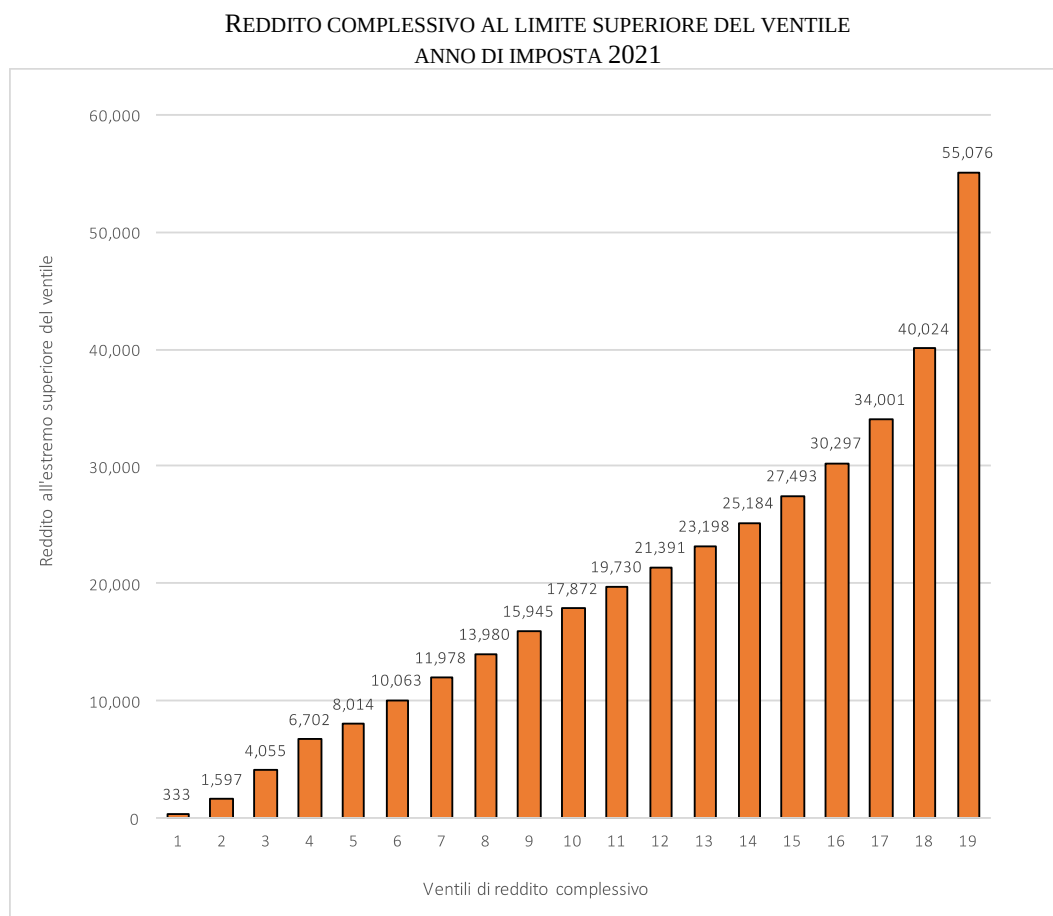
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI E DELL'IMPOSTA NETTA, ANNO DI IMPOSTA 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

La distribuzione fortemente asimmetrica dei contribuenti è anche osservabile nel Grafico 4, costruito su ventili di reddito complessivo; si nota come il limite superiore del diciannovesimo ventile sia pari a poco più di 55 mila euro, il che implica che solo il 5 per cento dei contribuenti abbia un livello di reddito complessivo dichiarato superiore a tale soglia.

GRAFICO 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

Per ciò che concerne le tipologie di reddito, lo sbilanciamento appare ancora più marcato (Grafico 5): sempre nell'anno di imposta 2021, circa l'84 per cento della base imponibile è costituito da reddito da lavoro dipendente (e assimilati) e pensioni; i redditi di impresa delle persone fisiche (incluse le partecipazioni) pesano per il 6,7 per cento, i redditi da lavoro autonomo per il 3,6 per cento, i redditi da fabbricati per il 2,7 per cento. A questa distribuzione della base imponibile corrisponde una simile distribuzione dell'imposta: l'85 per cento dal lavoro dipendente e dalle pensioni, il 5,4 per cento dal lavoro autonomo, il 2,9 per cento dalle imprese, il 4 per cento dai redditi da partecipazione, l'1,9 per cento dai fabbricati, lo 0,8 per cento dai redditi da capitale⁷.

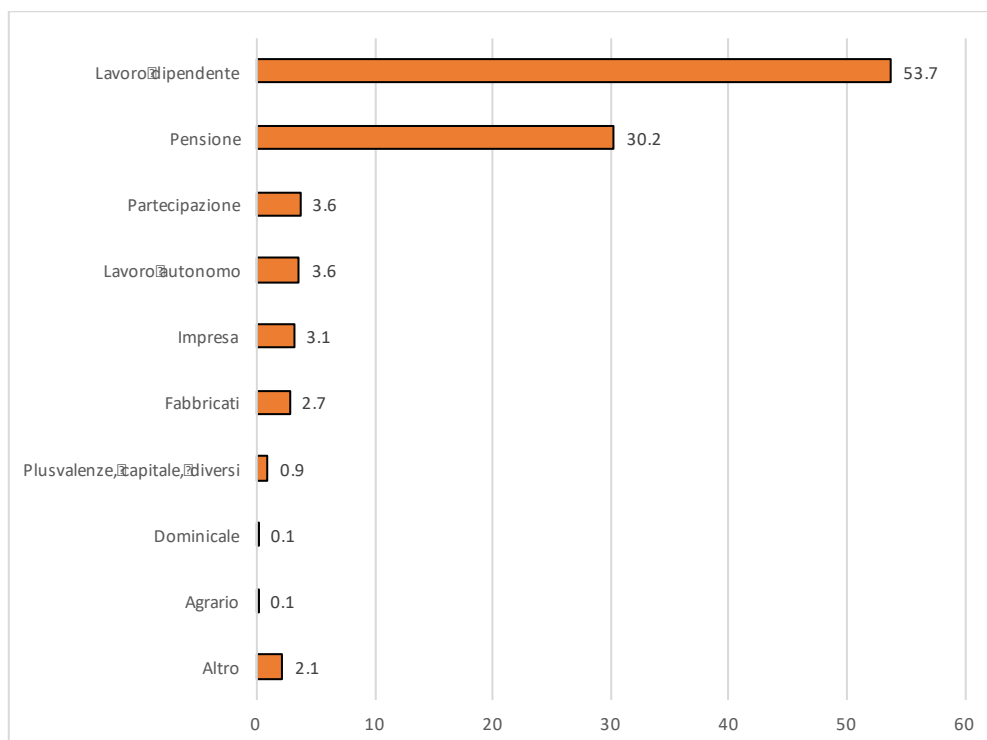
Se si guarda poi alla distribuzione per ventili di reddito complessivo fornita dal Dipartimento delle Finanze, si acquisisce un ulteriore elemento di sbilanciamento costituito dal fatto che nel 5 per cento dei contribuenti più abbienti si colloca solo il 19,6 per cento del reddito di lavoro dipendente e il 26,4 per cento del reddito dei fabbricati; ma nella stessa classe figura l'86 per cento del reddito da lavoro autonomo e il 77 per cento del reddito di impresa in contabilità ordinaria. Questa concentrazione suscita qualche elemento di riflessione qualora si consideri che nel ventile immediatamente precedente (tra 40 mila euro e 55,1 mila euro di reddito complessivo), il reddito medio dichiarato dai lavoratori autonomi è di poco inferiore ai 30 mila euro e quello dichiarato dagli imprenditori in contabilità ordinaria supera di poco i 32 mila euro; mentre quello

⁷ Questi ultimi dati sono riferiti all'anno di imposta 2020, non essendo ancora disponibile l'informazione per l'anno di imposta 2021.

dichiarato dai lavoratori dipendenti, invece, supera in media i 40 mila euro e la pensione media è pari a circa 37 mila euro⁸. Si tratta di un segnale delle diverse opportunità di evasione ed elusione non solo tra diverse categorie di reddito, ma persino all'interno di categorie di reddito della stessa natura.

GRAFICO 5

COMPOSIZIONE DEL REDDITO COMPLESSIVO DICHIARATO



Fonte. Elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

Si conferma, dunque, come l'Irpef sia nei fatti un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché esso non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la limitatezza della base imponibile compromette il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale e, per questa via, un'adeguata realizzazione dell'appropriato grado di equità verticale. Considerare uno solo dei criteri trascurando lo stretto legame tra i due contribuisce allo sfaldamento della struttura dell'Irpef più di quanto non sia già accaduto. La costante erosione della base imponibile, infatti, ha consolidato non solo il principio che fosse realizzabile e giustificabile l'obiettivo di ottenere trattamenti tributari differenziati per specifiche categorie di reddito, minando il criterio di equità orizzontale; ma anche quello che fosse possibile alterare il rapporto relativo del prelievo tra membri di una stessa collettività in base alla natura del reddito, compromettendo per questa via anche il fondamento dell'equità verticale⁹.

In generale, infatti, non è soltanto l'ammontare assoluto dell'imposta a determinare la stabilità di un sistema tributario, ma anche l'ammontare relativo dei prelievi. Da un lato, il

⁸ La media dei redditi di specie può essere esterna all'intervallo del ventile dato che quest'ultimo è un intervallo costruito sul reddito complessivo e non sul singolo reddito di specie.

⁹ Liberati P. (2018), "Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVII, 1, 30-60; Liberati P. (2020), "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", *Economia Italiana*, 1, 193-219; Liberati P. (2021), "Note per una revisione del sistema tributario", *Argomenti*, 17, 13-47.

concetto di “giusto” importo *assoluto* dell’imposta rimanda al confronto di natura aggregata tra il costo ad essa associato (la rinuncia al godimento dei beni privati) e il valore di scopo determinato dal valore dei beni e servizi pubblici delle risorse sottratte. Dall’altro, l’importo *relativo* dell’imposta rappresenta la necessaria proporzione che deve sussistere tra l’imposta pagata da un individuo rispetto a quella pagata dagli altri. Ciò per evitare che una percezione squilibrata di tale proporzione possa indurre reazioni rivolte a frammentare la generalità del tributo. La questione non è secondaria, se si tiene conto del fatto che la sottrazione al prelievo da parte di alcuni implica che il prelievo subito da altri debba aumentare per garantire un dato livello di spesa pubblica.

Ne consegue che la difesa *tout court* dell’attuale struttura della progressività formale costituisca una posizione non più teoricamente fondata e difficilmente sostenibile dal punto di vista applicativo. La progressività delle aliquote nominali, infatti, appare più funzionale a sostenere una forma di illusione della progressività effettiva, piuttosto che a prendere atto di un sistema fiscale che si dirige verso un modello di *progressività selettiva*, limitata negli effetti, che deriva dal diverso trattamento tributario riservato ai contribuenti in ragione della diversa tipologia di reddito percepito. Concentrare l’attenzione sulla scala delle aliquote, immaginando profili di progressività a carico di specifiche categorie di contribuenti, trascura le numerose violazioni dell’equità orizzontale che costituiscono il vero *vulnus* dell’Irpef e dell’intero sistema tributario.

Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell’Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell’Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Si tratta di un percorso che nell’immediato futuro non appare reversibile anche in considerazione dei contenuti del disegno di legge delega per la riforma fiscale, di cui si tratterà in seguito.

La sola progressività delle aliquote nominali, dunque, non è più sufficiente a garantire il principio di equità. Al contrario, la frammentazione della tassazione per categorie di reddito rende in generale più agevole l’azione di diversi gruppi di pressione e induce a comportamenti imitativi di uscita dalla progressività apparentemente senza intaccare l’intero sistema tributario. È una direzione diametralmente opposta rispetto a quella sostenuta in passato da chi avvertiva che solo prelievi di natura generale sono in grado di salvaguardare la progressività nel suo ruolo essenziale di finanziamento della spesa pubblica, e di eliminare indesiderabili e continue sollecitazioni all’attività concorrenziale di gruppi di pressione per mantenere o assicurarsi trattamenti preferenziali¹⁰.

L’IRPEF: DOVE SI VA

2. Le attuali debolezze dell’Irpef non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. La delega è densa di elencazioni che riguardano sia gli aspetti generali del tributo, sia questioni specifiche relative alle singole categorie di reddito. Al fine di costruire una visione unitaria del percorso che la legge delega intende compiere è opportuno separare le diverse questioni.

Gli aspetti generali

L’elemento portante dell’intera struttura di revisione del tributo è costituito dal duplice riferimento alla *graduale riduzione* dell’Irpef che deve avvenire, tra gli altri obiettivi, nella prospettiva della *transizione del sistema verso l’aliquota impositiva unica* (art. 5, comma 1, lett. a), n.1). L’obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l’applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base. Si tratterebbe, in altri termini, del modello *flat tax*, che – secondo quanto riportato nella legge delega – dovrebbe essere preceduto da un riordino delle deduzioni, delle detrazioni, degli

¹⁰ Si vedano: Buchanan J.M. (1993), “How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve “public interest” can survive and prosper?”, *Constitutional Political Economy*, 4.1, 1-6; Steve S. (1967), “Politica tributaria e politica della spesa pubblica”, *Tributi* 23, 3-19.

scaglioni di reddito e delle corrispondenti aliquote, tenendo conto di tre finalità principali, al momento non dettagliatamente definite. In primo luogo, la composizione del nucleo familiare e i costi sostenuti per la crescita dei figli; in secondo luogo, la tutela della casa, della salute, dell'istruzione e della previdenza complementare; infine, gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica e del rischio sismico dell'attuale patrimonio edilizio. C'è da intendere che questa revisione, in una certa misura, coinvolga opportunamente anche l'intero apparato delle spese fiscali relative a questi obiettivi. Un apparato che, come si discuterà oltre, presenta rilevanti aspetti di eterogeneità e un certo disordine applicativo.

A prescindere dalle modalità di revisione intermedie, rispetto all'obiettivo di lungo periodo di imposta ad aliquota unica, è ricorrente – e talvolta non correttamente calibrato – il dibattito sulla possibile non piena aderenza al precetto costituzionale di una *flat tax*, che – più o meno estesamente – identifica questo modello con uno schema di imposta proporzionale. In realtà, la presenza congiunta di un'aliquota unica e di esenzioni di fasce di reddito (possibilmente variabili in ragione della composizione familiare), garantisce per costruzione un profilo crescente di aliquote medie, e quindi la progressività del tributo. Ciò anche in ragione del fatto che – tecnicamente – la progressività per deduzione può essere interpretata come una progressività con due scaglioni, di cui il primo ad aliquota zero fino alla soglia di reddito corrispondente, e un secondo ad aliquota positiva oltre tale soglia. Qualche riflessione di segno opposto potrebbe invece derivare dal fatto che l'esenzione di base (spesso interpretata come 'minimo vitale') rappresenti quella parte del reddito individuale sprovvisto di capacità contributiva, per cui la *flat tax* – agendo sulla parte di reddito eccedente il minimo vitale – si configurerebbe come proporzionale rispetto alla capacità contributiva, dato che la capacità contributiva richiamata nell'art. 53 della Costituzione si esplicherebbe per definizione al di sopra del minimo vitale.

Due elementi appaiono rilevanti per la discussione: il primo riguarda il fatto che, in ogni caso, la problematica non andrebbe posta con riferimento a uno specifico tributo, ma al sistema tributario nel suo complesso. A questo riguardo, poiché l'Irpef rappresenta il tributo più importante in termini di gettito ma anche in termini di struttura progressiva formale, la possibile ridotta progressività di una *flat tax* potrebbe essere letta come un indebolimento della struttura progressiva dell'intero sistema. Il secondo elemento riguarda il fatto che per una parte della collettività un'imposta sul reddito ad aliquota unica non costituisce un adeguato prelievo sui redditi dei più abbienti. In altri termini, ciò che rileva, nella discussione delle alternative di progressività, è il giudizio di valore associato alla scelta delle aliquote marginali legali, cioè il desiderio sociale che a redditi più elevati siano associate più elevate aliquote marginali, e non solo medie. Ne consegue, sotto questo profilo, una sorta di inferiorità sociale del modello *flat tax* rispetto ad un modello con aliquote graduate¹¹.

Tra gli aspetti generali, al n. 2 dell'art. 5, poi, si introducono alcuni punti relativi al perseguimento dell'obiettivo di equità orizzontale. Il primo riguarda l'equiparazione – per redditi di diversa natura – dell'area di esenzione fiscale e del carico impositivo dell'Irpef. Per certi versi, questo richiamo sembra andare nella direzione di ridurre le discriminazioni presenti nell'Irpef tra le varie categorie di reddito e relative all'estensione della *no tax area* attualmente determinata da una struttura delle detrazioni diversa per tipologia di reddito (ad esempio, quelle tra redditi di lavoro dipendente, autonomo e da pensione). Poiché la logica delle detrazioni ha da tempo perso il suo connotato teorico originario di discriminazione qualitativa dei redditi (fosse se non altro per l'uscita dall'Irpef di molti dei redditi rispetto ai quali la discriminazione qualitativa dei redditi si dovrebbe esercitare) e/o di compensazione forfetaria delle spese di produzione del reddito (data la scomparsa delle detrazioni al di sopra di un certo reddito), una loro differenziazione appare in effetti non teoricamente giustificata, e tale da poterne suggerire il rimpiazzo con un'area di esenzione comune a tutti i redditi. Tanto più che un'area di esenzione fiscale uniforme appare compatibile – e anzi necessaria – con l'obiettivo di progressività ad aliquota unica. Si tratta di una

¹¹ Si veda Liberati P. (2018), "Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVII, 1, 30-60.

disposizione, tuttavia, che dovrà essere coordinata con quanto previsto dalla legge delega riguardo alla deduzione (anche forfetaria) delle spese di produzione del reddito di lavoro dipendente, che per quanto detto, dovrebbe auspicabilmente seguire una struttura diversa da quella delle attuali detrazioni.

Nel disegno di legge delega, è poi di una certa rilevanza – anche se si può sollevare qualche dubbio sulla collocazione tra gli obiettivi di equità orizzontale – la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Sul tema specifico, si possono sollevare almeno due perplessità. La prima riguarda la tecnica della *flat tax* incrementale; poiché per l'incremento di reddito si prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva – la cui aliquota sarà probabilmente inferiore alla prima aliquota marginale anche a seguito della revisione dell'Irpef – si sortirà l'effetto di avere un tratto di aliquota media decrescente al crescere del reddito, quindi un tratto di regressività del tributo. La seconda perplessità riguarda la possibilità che per i redditi per i quali il criterio di cassa è quello rilevante per determinare l'imponibile, si potrebbe creare un'opportunità di pianificazione della corresponsione dei flussi al fine di trarre il massimo vantaggio dall'applicazione della *flat tax* incrementale.

Infine, pur prevedendo che ai fini della spettanza di detrazioni, deduzioni o benefici di qualsiasi titolo siano inclusi nel reddito complessivo anche i redditi soggetti a regimi sostitutivi (ad esclusione di quelli di natura finanziaria), il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprensività dell'Irpef non viene affrontato, cosicché le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef.

Le disposizioni per tipologia di reddito

Gli aspetti generali della riforma sono integrati – nel disegno di legge – da una serie di disposizioni specifiche per singole tipologie di reddito. In alcuni casi, si tratta di norme di dettaglio e di coordinamento; in altri casi, invece, le disposizioni riguardano specifici ambiti di applicazione dell'imposta. Osservando l'insieme delle proposte, non è facile rinvenire un disegno organico complessivo. Tuttavia, appare piuttosto definito l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, in sintonia con la logica che da tempo anima numerose proposte di riforma fiscale, cioè quella di restringere progressivamente la base imponibile Irpef. Questa tendenza si rileva in numerosi casi.

In primo luogo – per i *redditi agrari* (art. 1, comma 1, lett. b)) – si prevede l'introduzione di nuove classi e qualità di coltura alle quali estendere l'attuale regime di imposizione catastale e l'identificazione del limite oltre il quale l'attività eccedente sia da considerarsi reddito d'impresa. È opportuno ricordare, tuttavia, che da diversi anni è prorogata l'agevolazione fiscale introdotta dalla L. 232/2016 (art. 1, comma 44) che prevede l'esenzione da Irpef e relative addizionali dei redditi dominicali e agrari conseguiti sui terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. L'agevolazione, limitatamente al reddito agrario, è poi estesa anche ai terreni presi in affitto per curarne la conduzione. Alla nozione di attività agricola rientrante nella revisione, sarebbero poi estese le attività derivanti da coltivazioni e allevamenti che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici, nonché i redditi derivanti dalla cessione di crediti di carbonio. Per tali attività, si prevede un sistema – per ora non specificato – di imposizione semplificata del relativo reddito, che dovrebbe appunto confrontarsi con l'esenzione (temporanea) tuttora in vigore. Analoghe forme di semplificazione sarebbero poi previste per i terreni agricoli su cui i titolari di reddito da pensione e i soggetti con redditi di modesto ammontare svolgono attività agricola.

In secondo luogo, estensioni del regime cedolare si prevedono anche in materia di tassazione dei *redditi da fabbricati*. L'attuale regime opzionale di cedolare secca previsto per le locazioni di immobili a finalità abitative sarebbe infatti esteso anche alle locazioni di immobili destinati a uso diverso da quello abitativo, così ampliando la fascia di esclusione di questi redditi dalla progressività dell'Irpef.

In terzo luogo, si conferma e si estende l'intensità di impiego di tassazioni sostitutive anche per i *redditi da attività finanziarie* (art. 1, comma 1, lett. d)). Il passaggio principale in materia riguarda l'unificazione della categoria dei *redditi da capitale* e dei *redditi diversi*. Nella prima categoria, come noto, rientrano principalmente interessi e dividendi; mentre la seconda categoria include prevalentemente le plusvalenze. La ragione di questa distinzione, teoricamente, riguarda la frequenza temporale di percezione di quei redditi: mentre la percezione dei redditi da capitale presenta generalmente una regolare periodicità, per le plusvalenze è prevalente il carattere di straordinarietà o occasionalità. Per questa ragione, la struttura della tassazione segue attualmente due regole diverse. In particolare, per i redditi da capitale la definizione della base imponibile segue il concetto di reddito lordo; mentre per le plusvalenze la base imponibile segue il concetto di reddito netto, al netto quindi di spese e minusvalenze. Ciò in ragione del fatto che mentre nel caso dei *redditi da capitale* (interessi e dividendi) non si può realizzare un flusso (di reddito) negativo (una perdita), nel caso del *capitale* è invece possibile che il segno della variazione sia negativo.

Per questa stessa ragione, la diversa natura delle due tipologie di reddito ha finora consigliato di escludere il ricorso alla compensazione eterogenea, cioè tra minusvalenze e redditi da capitale, consentendo che le prime potessero essere portate a riduzione solo delle corrispondenti plusvalenze. Sotto il profilo teorico, infatti, potrebbe non essere appropriato consentire la deducibilità di variazioni negative di *capitale* (minusvalenze) nei confronti di flussi di *reddito* che dal capitale derivano. Attualmente, il divieto di compensazione eterogenea subisce una sola eccezione, nel caso in cui il risparmiatore persona fisica decida di ricorrere a forme di risparmio gestito individuale. In questo caso, la deducibilità di eventuali minusvalenze è ammessa anche nei confronti dell'intero risultato di gestione, cioè dal complesso dei redditi da capitale e diversi, con un meccanismo di tassazione alla maturazione.

Il disegno di legge delega prevede di uniformare questi trattamenti, nella direzione di unificare le due tipologie di reddito (capitale e diversi) e quindi, per questa via, di ammettere la compensazione eterogenea sul complesso dei proventi e delle plusvalenze (o minusvalenze) sulla base del principio di cassa e del principio di tassazione al realizzo (e non alla maturazione), con possibilità di riporto agli anni successivi di eventuali eccedenze negative. In linea generale, come sopra accennato, questo risultato complessivo sarebbe soggetto a forme di imposizione sostitutiva dell'Irpef. Va poi rilevato che il regime di tassazione degli interessi sui titoli di Stato (attualmente inclusi nella categoria dei redditi da capitale e soggetti ad un'aliquota del 12,5 per cento) rimarrebbe invariato; inoltre, forme di tassazione agevolata potrebbero essere previste per i rendimenti conseguiti su investimenti rivolti alla previdenza complementare. Si conferma, quindi, l'impostazione di antica origine di mantenere questa tipologia di redditi al di fuori del perimetro dell'Irpef, indipendentemente dal profilo di progressività delle aliquote nominali.

C'è infine una serie di disposizioni relative al trattamento fiscale del *reddito di impresa* (art. 1, comma 1, lett. g)) percepito da persone fisiche che possono essere anche interpretate nella direzione di estensione di regimi cedolari/proporzionali. In particolare, per le imprese in regime di contabilità ordinaria, si prevede nuovamente la facoltà di avvalersi di un meccanismo di imposizione proporzionale con l'obiettivo di unificare il trattamento fiscale di imprese individuali e società di persone a quello delle società di capitali per evitare discriminazioni in base alla forma giuridica dell'impresa. Questo regime opzionale, di fatto analogo al regime di Imposta sul Reddito d'Impresa (IRI) previsto in passato, consentirebbe alle imprese, in prima battuta, di assoggettare l'intero risultato di esercizio ad un'imposizione proporzionale in linea con l'attuale Ires.¹² Successivamente, al momento del prelievo dell'utile da parte dell'imprenditore individuale o della sua distribuzione ai soci, la parte prelevata rientrerebbe in ambito Irpef; per evitare doppie imposizioni, all'imposta personale – per la parte corrispondente agli utili distribuiti – sarebbe

¹² L'IRI fu introdotta con la legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 547, L. 232/2016) con differimento di entrata in vigore nel gennaio 2018; la sua abolizione fu successivamente disposta a partire dall'anno di imposta 2018, il che ha impedito che questo regime producesse effetti.

sottratta l'imposta proporzionale già assolta a monte. Cosicché, il carico fiscale complessivo sui prelevamenti dell'imprenditore individuale o dei soci di società di persone corrisponderebbe a quello dell'imposta personale progressiva, mentre il carico fiscale complessivo sugli utili non distribuiti sarebbe determinato dall'imposta proporzionale e reale. Si tratta, in altri termini, dell'equivalente applicazione di un regime di integrazione totale tra imposta sulle società e imposta personale.

Questo meccanismo solleva alcuni elementi di riflessione. Nel caso delle società di capitali, il reddito di impresa generato dalla società è generalmente separato dal reddito percepito dal socio persona fisica. Ne consegue che – in ragione della autonoma capacità contributiva della società – mentre gli *utili non distribuiti* scontano l'imposta sulle società in quanto reddito di *impresa*, gli *utili distribuiti* scontano una tassazione aggiuntiva di natura reale e proporzionale (il 26 per cento) in quanto reddito di *capitale* percepito dai soci persone fisiche.¹³ Ciò in ragione del fatto che nelle società di capitali, il socio persona fisica può percepire dividendi senza conferire lavoro, il che impedisce di connotare il suo reddito come reddito di impresa. Da ciò consegue che nelle società di capitali, la società percepisce reddito di impresa, e il socio persona fisica percepisce reddito da capitale.

Sotto questo profilo, l'assimilazione del trattamento tributario delle imprese individuali e delle società di persone previsto dal disegno di legge delega è solamente apparente. Nel caso degli imprenditori individuali e delle società di persone, infatti, i prelevamenti delle persone fisiche a valere sugli utili di impresa (l'equivalente degli utili distribuiti nelle società di capitali) rientrerebbero nella progressività dell'Irpef, in quanto considerati *reddito da lavoro*. Mentre il restante reddito (equivalente agli utili non distribuiti) sarebbe tassato con un meccanismo analogo a quello dell'Ires. Tuttavia, poiché nel caso delle persone fisiche il reddito di impresa è generato da capitale e lavoro che rimontano alle stesse persone fisiche (non c'è separazione tra proprietà e controllo), isolare la componente lavoro dal reddito di impresa implica che ciò che resta sia imputabile al rendimento del capitale. Così facendo, di fatto, si elide la natura del reddito di impresa delle persone fisiche, ammettendo che il reddito prelevato sia *reddito da lavoro* e il reddito non prelevato sia *reddito da capitale*. Il che conduce a una seconda debolezza di questo tentativo di assimilazione, dato che gli 'utili distribuiti' assumerebbero la natura di reddito da capitale (tassato fuori dall'Irpef) nel caso dei soci di società di capitali e di reddito da lavoro (tassato in Irpef) nel caso delle imprese individuali e delle società di persone. Ne consegue che la ricercata omogeneità fiscale del trattamento di imprese con natura giuridica diversa, si infrange contro l'eterogeneità del trattamento fiscale del socio persona fisica a cui vengano distribuiti utili.

Conformemente a tale impianto teorico, il fatto che una parte dei redditi di impresa percepiti da società di persone e imprese individuali debba essere soggetto a una tassazione proporzionale reale separata dall'Irpef appare dunque discutibile. Imprenditori individuali e soci di società di persone percepiscono redditi di impresa nei quali la distinzione tra apporto del capitale e apporto del lavoro non è così netta come può manifestarsi nelle società di capitali. Per certi versi, nel caso delle persone fisiche, è proprio l'apporto congiunto di capitale e lavoro che determina la formazione del reddito d'impresa (e quindi né esclusivamente di capitale né esclusivamente di lavoro), in modo tale che le due componenti appaiono inscindibili se non al prezzo di arbitrarie imputazioni, il che giustifica la riconduzione a tassazione progressiva dell'intero reddito di impresa.

In ogni caso, la logica di queste disposizioni sul reddito di impresa appare pienamente allineata alla visione d'insieme del disegno di legge delega: da un lato, il declino della progressività effettiva dell'Irpef; dall'altro, il ricorso a forme sempre più estese di tassazione cedolare.

¹³ Tale meccanismo – nei fatti – equivale ad un sistema di integrazione totale soltanto per i soci con aliquota marginale massima dell'Irpef (43 per cento), con differenze invece nel caso in cui i contribuenti persone fisiche ricadano in scaglioni di reddito con aliquote marginali inferiori. Come schema generale, esso si presenta come sistema classico di doppia imposizione.

LE CONSEGUENZE DELLA FRAMMENTAZIONE DELL'IRPEF

3. Come risultato del frazionamento del criterio di equità orizzontale che discende dall'estesa e consapevole applicazione di forme cedolari, la progressività è destinata ad assumere un ruolo diverso rispetto al passato. Fino a tempi recenti, anche in presenza di imperfezioni, la struttura dell'Irpef era comunque ancorata all'ideale dell'imposta onnicomprensiva in modo tale da far risultare le deviazioni da questo principio delle eccezioni. Le opzioni di uscita dall'Irpef esercitate in modo piuttosto intenso negli ultimi anni, invece, hanno generato un cambio di paradigma, tale per cui l'impiego di cedolari si presenta ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente.

Sembra quindi che nel disegno di legge delega, il ricorso alle cedolari, e una loro possibile estensione, non venga proposto con l'intenzione di lasciare inalterato il grado di progressività formale dell'attuale Irpef; al contrario, di quest'ultima – come illustrato in precedenza – si propone una revisione avendo come obiettivo di lungo periodo forme di progressività ad aliquota unica. Si evita, in questo modo, che la costante erosione della base imponibile si associ a una progressività residuale, con carattere astratto e inerziale, sui redditi che non possono sottrarsi. Inoltre, la possibile revisione della progressività delle aliquote nominali riporta in primo piano la necessità che tale progressività sia modulata secondo qualche accettabile rapporto tra l'aliquota dei prelievi sostitutivi e l'aliquota marginale massima dell'Irpef.

Guardando alla coerenza complessiva del sistema di tassazione dei redditi, prescindendo dalle complesse motivazioni – sotto il profilo dell'equità orizzontale – che potrebbero consigliare l'esclusione dei redditi da lavoro dipendente da un sistema generale di *flat tax*, se questa modalità di prelievo sarà in effetti introdotta in Irpef, con aliquota unica e progressività per deduzione, ciò potrebbe consigliare il ritorno all'onniscoprensività del sistema almeno in termini di aliquote applicabili, anche se non completamente in termini di definizione delle basi imponibili. Il ritorno all'onniscoprensività, tuttavia, avrebbe probabilmente il costo di dover accettare un grado di progressività formale inferiore all'attuale. D'altra parte, l'accettazione di questo costo potrebbe essere compensata da più estesi programmi di spesa pubblica redistributiva, e anche da una più opportuna distribuzione del carico fiscale tra lavoro, consumi e rendite. In questi termini, vale ancora, al riguardo, l'antico l'avvertimento che ove l'attuazione di un'imposta progressiva si dimostri molto difettosa, anche per ragioni legate all'estensione della base imponibile, sia preferibile attenuare fortemente la progressività, per scegliere forme di imposizione più semplici o realizzare una più marcata redistribuzione attraverso l'uso della spesa pubblica¹⁴. Limitare il perimetro della progressività, infatti, tenderà nel tempo ad aggravare la tensione tra coloro che alla progressività sono soggetti e coloro che se ne possono sottrarre¹⁵. Una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme meno disordinate del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

¹⁴ Si veda Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria, 1963, 13-14.

¹⁵ Si tratta di un tema ampiamente trattato anche in tempi non recenti da Pedone A., op. cit.

IL RUOLO DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

Il capitolo offre un quadro conoscitivo sull'IVA in Italia, rilevando innanzitutto come tale imposta fornisca un gettito effettivo pari al 6 per cento del Pil, uno dei livelli più bassi tra gli stati membri dell'Unione Europea nonostante il fatto che l'aliquota ordinaria sia tra le più elevate. In generale, l'esperienza dei paesi europei mostra una marcata propensione alla differenziazione delle aliquote. Nell'area Euro, cinque paesi (tra cui l'Italia) fanno ricorso ad un'aliquota inferiore al 5 per cento e a un uso piuttosto variabile delle aliquote ridotte. Aliquote ordinarie inferiori al 20 per cento si registrano solo in Germania, Lussemburgo, Malta e Cipro. Un'IVA a due aliquote è applicata da Estonia, Germania, Paesi Bassi e Repubblica Slovacca. L'aliquota unica è prevista solo in Danimarca, fuori dall'area Euro, e in una certa misura in Bulgaria, dove l'applicazione dell'aliquota ridotta del 9 per cento si applica al solo settore alberghiero e della ristorazione e alla vendita di libri.

All'eterogeneità di aliquote, fa riscontro una maggiore omogeneità sul fronte della distribuzione della base imponibile tra le diverse aliquote. È abbastanza comune, infatti, che le aliquote ridotte (e ove previste le aliquote super-ridotte) siano applicate ai generi alimentari, ai prodotti farmaceutici e alle prestazioni sanitarie, ai servizi culturali, ai prodotti dell'editoria, al settore turistico-alberghiero e ai servizi connessi con il settore agricolo. Ciò, in primo luogo, per ragioni distributive, poiché – è l'argomento comune – le aliquote ridotte si applicano su beni che pesano di più sul bilancio delle classi meno abbienti. A fronte di questa argomentazione, è necessario però considerare che le famiglie più benestanti, in generale, spendono importi maggiori su tutti i beni con un conseguente maggiore sussidio implicito derivante dall'applicazione delle aliquote ridotte.

Al riguardo, voci di dissenso rispetto all'efficacia distributiva delle aliquote ridotte sono state sollevate da più parti. La stessa teoria economica suggerisce che una differenziazione a scopi redistributivi possa essere efficace solo in assenza di strumenti alternativi con i quali perseguire quegli stessi obiettivi. In alcuni casi, si è anche mostrato che i possibili effetti distributivi avversi derivanti dall'applicazione di un'aliquota unica potrebbero essere compensati da un'appropriata struttura di trasferimenti monetari differenziata in base ai carichi familiari. La sostanziale debolezza della differenziazione di aliquote nel raggiungere adeguatamente effetti distributivi è stata poi anche recentemente segnalata dall'Unione Europea, che suggerisce di limitare l'impiego delle aliquote multiple e delle esenzioni che non siano in grado di raggiungere in modo soddisfacente obiettivi distributivi.

A ciò si aggiunga che, in Italia, il *tax gap* dell'IVA – cioè il mancato gettito potenziale imputabile alle deviazioni discrezionali dell'IVA dal regime ipotetico di aliquota unica (*policy gap*) – è ben al di sopra della media europea, e pari a circa 28 miliardi di euro. Inoltre, le spese fiscali collegate all'IVA, nel 2022, generano un costo complessivo di poco inferiore ai 2 miliardi di euro. Le revisioni dell'IVA non dovrebbero, pertanto, procedere nella direzione di un'ulteriore frammentazione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, né nella direzione di ampliare il ventaglio di beni ai quali applicare aliquote ridotte o aliquote zero, come invece sembra dedursi dal recente disegno di legge delega. Al riguardo, non è da accogliere con particolare favore neanche la previsione di applicare aliquote ridotte ai fini del raggiungimento di obiettivi ambientali, in ragione del fatto che l'effetto di incentivo sui consumatori potrebbe essere debole, e invece sostanzialmente irrilevante nel determinare modifiche dei processi produttivi nella direzione di maggiore attenzione all'ambiente.

Per le stesse ragioni, inoltre, andrebbe limitata l'estensione delle operazioni esenti che, pur essendo previste dalla disciplina comunitaria e estesamente impiegate negli Stati membri, determinano una significativa alterazione della logica economica dell'Iva, dal momento che il meccanismo di esenzione interrompe – negli stadi intermedi – la neutralità del prelievo, anticipando il momento del ciclo produttivo nel quale identificare il consumatore finale del bene o servizio. Nonostante le esenzioni si siano spesso dimostrate opache per il conseguimento degli

obiettivi assegnati (anche distributivi), esse trovano ancora larga diffusione; sebbene se ne richieda da tempo una revisione, non sono state attuate, finora, significative azioni di riordino.

Infine, il limitato peso sul Pil che l'IVA assume in Italia rispetto ad altri paesi europei potrebbe indurre alcune riflessioni in merito ad una possibile ricomposizione del prelievo tra le imposte che più direttamente incidono sui lavoratori (l'Irpef) e quelle che incidono sul consumo. Tuttavia, al momento non sembrano sussistere margini per un intervento in tal senso, dato che a fronte di una possibile riduzione dell'Irpef, nel disegno di legge delega non si fa riferimento a un recupero di gettito attraverso l'Iva, anche se un disegno di riequilibrio del gettito in questa direzione è stato a più riprese sostenuto dalla Commissione europea.

L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO IN ITALIA E LE DIRETTIVE EUROPEE

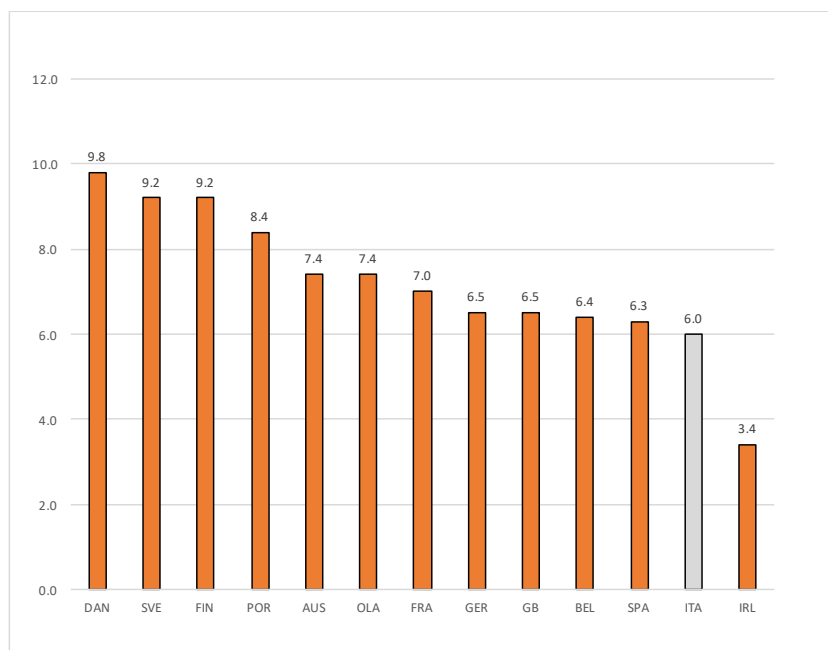
1. In Italia, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) è la seconda imposta per dimensione del gettito dopo l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Come riportato dal Bollettino delle Entrate Tributarie del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), gli accertamenti dell'IVA (competenza giuridica) ammontano nel 2022 a circa 171,6 miliardi di euro. Attualmente, l'IVA si applica con quattro aliquote (4, 5, 10 e 22 per cento) e fornisce un gettito effettivo pari al 6 per cento del Pil, tra i livelli più bassi tra gli stati membri dell'Unione Europea (UE) nonostante il fatto che l'aliquota ordinaria sia tra le più elevate (Grafico 1).¹ Secondo i dati delle dichiarazioni IVA per l'anno di imposta 2021, infatti, l'aliquota media di sistema (il rapporto tra IVA dovuta e base imponibile) è pari al 17,6 per cento.

La configurazione delle aliquote IVA non è stata stabile nel tempo. Come riportato in Tavola 1, dal momento della sua introduzione, il ventaglio delle aliquote si è spesso modificato nel tempo. Per ciò che concerne l'aliquota ordinaria, si è passati dal 12 per cento del 1973 al 22 per cento nell'ottobre 2013, con passaggi intermedi caratterizzati da un costante aumento. Sulle aliquote ridotte (Parte II della Tabella A del d.P.R. 633/72 e Allegato III della Direttiva 2006/112/CE richiamato dall'art. 98), invece, si è manifestata una maggiore variabilità, sia in termini di livello sia in termini di numerosità. Dal 1989, tuttavia, l'aliquota ridotta più bassa si è stabilizzata intorno al 4 per cento, associata per un lungo periodo ad una sola seconda aliquota ridotta del 10 per cento, alla quale dal gennaio 2016 si è aggiunta l'aliquota del 5 per cento. L'aliquota maggiorata per i beni "di lusso" prevista al momento dell'introduzione dell'IVA è stata soppressa a partire dal 1993, in corrispondenza delle disposizioni europee sul tributo.

¹ L'aliquota del 5 per cento si applica ad un numero molto limitato di specifici beni: a) prestazioni di carattere sanitario ed educativo rese da cooperative sociali e loro consorzi; b) basilico, rosmarino e salvia, freschi, origano a rametti o sgranato, destinati all'alimentazione; piante allo stato vegetativo di basilico, rosmarino e salvia (dal 2016); c) prestazioni di trasporto urbano di persone effettuate mediante mezzi di trasporto abilitati ad eseguire servizi di trasporto marittimo, lacuale, fluviale e lagunare (dal 2017); d) strumentazione sanitaria di vario tipo per l'emergenza Covid-19 (dal 2020); e) tartufi freschi o refrigerati (dal 2019); f) prodotti per la protezione dell'igiene femminile compostabili secondo la norma UNI EN 13432:2002 o lavabili e coppette mestruali (dal 2020).

GRAFICO 1

IL GETTITO IVA IN PERCENTUALE DEL PIL IN EUROPA



Note: Le percentuali si riferiscono al 2020

Legenda: DAN=Danimarca; SVE=Svezia; FIN=Finlandia; BEL=Belgio; ITA=Italia; GER=Germania; FRA=Francia; AUS=Austria; GB=Gran Bretagna; OLA=Olanda; SPA=Spagna; POR=Portogallo; IRL=Irlanda. Per la Danimarca, si deve tenere conto, nel confronto, che l'imposta personale sul reddito finanzia le prestazioni di sicurezza sociale. Il dato non è quindi direttamente comparabile con quello di altri paesi, in cui il finanziamento di quelle prestazioni avviene prevalentemente con contributi sociali.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD *Revenue Statistics*, 2022

Di recente, con la Direttiva 2022/542 del Consiglio dell'Unione Europea dell'aprile 2022, l'art. 98 della Direttiva 2006/112/CE relativo all'applicazione delle aliquote ridotte è stato modificato. Nello specifico, si prevede ora quanto segue:

1. gli Stati membri possono applicare al massimo due aliquote ridotte;
2. le aliquote ridotte devono coinvolgere una percentuale della base imponibile non inferiore al 5 per cento;
3. esse devono essere applicate unitamente alle cessioni di beni e prestazioni di servizi elencati nell'allegato III della Direttiva (anch'esso modificato);
4. nell'ambito dell'allegato III, le aliquote ridotte devono essere applicate ad un massimo di 24 voci;
5. in aggiunta alle due aliquote ridotte, gli Stati membri possono applicare un'aliquota ridotta inferiore al 5 per cento e un'aliquota zero, che consiste in un'esenzione dall'applicazione dell'IVA sulle vendite con diritto alla detrazione dell'IVA pagata nelle fasi precedenti, su un massimo di 7 voci specifiche tra quelle incluse nel nuovo Allegato III (i punti da 1 a 6 e il punto 10 *quater*).

Da queste disposizioni, emerge il tentativo di consentire una maggiore flessibilità agli Stati Membri nell'applicazione delle aliquote ridotte; una flessibilità che dovrebbe essere però associata all'adozione in via definitiva del principio di destinazione negli scambi intracomunitari, per fare in modo che la previsione di aliquote differenziate tra Paesi generi minori distorsioni di quanto non accada con il principio di origine, ora applicato nel caso di vendite di beni effettuate a consumatori finali di un altro Paese membro.

TAVOLA 1

EVOLUZIONE DELLE ALIQUOTE IVA IN ITALIA

Data di entrata in vigore delle modifiche	Aliquota ordinaria (%)	Aliquota ridotta (%)	Aliquota super-ridotta (%)	Aliquota maggiorata (%)
01/01/1973	12	6		18
01/01/1975	12	6		30
18/03/1976	12	6		30
10/05/1976	12	6 9		30
23/12/1976	12	1 3 6 9		30
08/02/1977	14	1 3 6 9 12		35
03/07/1980	15	2 8		35
01/11/1980	14	1 2 3 6 9 12		35
01/01/1981	15	2 8		35
05/08/1982	18	2 8 10 15		38
19/04/1984	18	2 8 10 15		30 38
20/12/1984	18	2 9		30
01/08/1988	19	2 9		38
01/01/1989	19	4 9		38
13/05/1991	19	9 12	4	38
01/01/1993	19	9	4	Abolizione aliquota maggiorata
01/01/1994	19	9	4	
24/02/1995	19	10	4	
01/10/1997	20	10	4	
17/09/2011	21	10	4	
01/10/2013	22	10	4	
01/01/2016	22	5 10	4	

Note: l'inserimento, a partire dal 1991 dell'aliquota al 4% nella categoria dell'aliquota super-ridotta si deve al fatto che con la Direttiva 92/77/CEE l'applicazione di un'aliquota inferiore al 5% è possibile solo per i Paesi che applicavano tale aliquota anteriormente al 1° gennaio 1991. Con la stessa Direttiva si ha anche l'eliminazione dell'aliquota maggiorata sui beni di lusso. L'ultima modifica nel valore delle aliquote si ha nell'ottobre del 2013, con l'incremento dell'ordinaria fino al 22%, mentre, nel 2016, si introduce un'aliquota ridotta al 5% su specifiche e limitate categorie di beni e servizi.

Fonte: Commissione Europea

https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_it.htm#shortcut-8.

L'APPLICAZIONE DELL'IVA IN EUROPA E GLI OBIETTIVI DISTRIBUTIVI E SETTORIALI DELLE ALIQUOTE MULTIPLE

2. Con riferimento alle possibilità di applicazione dell'IVA stabilite dalla Direttiva, l'esperienza dei paesi europei mostra una marcata propensione alla differenziazione delle aliquote. Dalla Tavola 2 si rileva che nell'area Euro, 5 paesi (tra cui l'Italia) fanno ricorso ad un'aliquota inferiore al 5 per cento e a un uso piuttosto variabile delle aliquote ridotte. Aliquote ordinarie inferiori al 20 per cento si registrano solo in Germania, Lussemburgo, Malta e Cipro. È anche da rilevare che, sempre in area Euro, Estonia, Germania, Paesi Bassi e Repubblica Slovacca applicano un'IVA a due aliquote. L'unico caso di applicazione dell'IVA ad aliquota unica è invece in Danimarca, fuori dall'area Euro, e in una certa misura in Bulgaria, dove l'applicazione dell'aliquota ridotta del 9 per cento si applica al solo settore alberghiero e della ristorazione, e alla vendita di libri.

3. A questa relativa eterogeneità di aliquote, fa riscontro una maggiore omogeneità sul fronte della distribuzione della base imponibile tra le diverse aliquote. È abbastanza comune, infatti, che le aliquote ridotte (e ove previste le aliquote super-ridotte) siano applicate ai generi alimentari, ai prodotti farmaceutici e alle prestazioni sanitarie, ai servizi culturali, ai prodotti dell'editoria, al settore turistico-alberghiero e ai servizi connessi con il settore agricolo. La varietà di settori coinvolti lascia intendere che gli obiettivi politici della differenziazione delle aliquote possano essere molteplici. In primo luogo, emergono ragioni distributive, poiché – è l'argomento

comune – le aliquote ridotte si applicano su beni che pesano di più sul bilancio delle classi meno abbienti. A fronte di questa argomentazione certamente vera, è necessario però considerare che essa non implica che si tratti di beni che sono *in assoluto* consumati di più dalle classi meno abbienti. In sostanza, è probabile che per i beni di prima necessità le famiglie più benestanti spendano una minore quota del proprio reddito corrente; ma è anche molto probabile che esse, in termini assoluti, spendano importi maggiori su tutti i beni.² Da cui consegue che il sussidio implicito derivante dall'applicazione dell'aliquota ridotta (anziché di quella ordinaria) si cumuli proporzionalmente di più nei decili più elevati. Il Grafico 2 riporta un esempio di questo effetto per i beni alimentari; si rileva in maniera netta come a fronte di una percentuale decrescente di consumo al crescere del livello di spesa corrisponda comunque una percentuale crescente del sussidio implicito nell'impiego dell'aliquota ridotta. Negli ultimi due decili di spesa equivalente, infatti, si cumula più del 25 per cento del sussidio implicito; a fronte di una media annua pari a 352 euro nel primo decile, il sussidio implicito medio è pari a 914 euro nell'ultimo decile, con la spesa media per beni alimentari che nell'ultimo decile è pari 2,41 volte la spesa media per gli stessi beni nel primo decile.

TAVOLA 2

LE ALIQUOTE IVA IN EUROPA

	Aliquota ordinaria	Aliquota ridotta	Aliquota super ridotta / Aliquota parking (*)
Austria	20	10/13	- / 13
Belgio	21	6/12	- / 12
Bulgaria	20	9	-
Croazia	25	5/13	-
Cipro	19	5/9	-
Repubblica Ceca	21	10/15	-
Danimarca	25	-	-
Estonia	20	9	-
Finlandia	24	10/14	-
Francia	20	5,5/10	2,1/-
Germania	19	7	-
Grecia	24	6/13	-
Ungheria	27	5/18	-
Irlanda	23	9/13,5	4,8/ 13,5
Italia	22	5/10	4/-
Lettonia	21	5/12	-
Lituania	21	5/9	-
Lussemburgo	17	8	3/14
Malta	18	5/7	-
Paesi Bassi	21	9	-
Polonia	23	5/8	-
Portogallo	23	6/13	- / 13
Romania	19	5/9	-
Slovacchia	20	10	-
Slovenia	22	5/9,5	-
Spagna	21	10	4/-
Svezia	25	6/12	-
Regno Unito	20	5	0
Media UE	21,5		

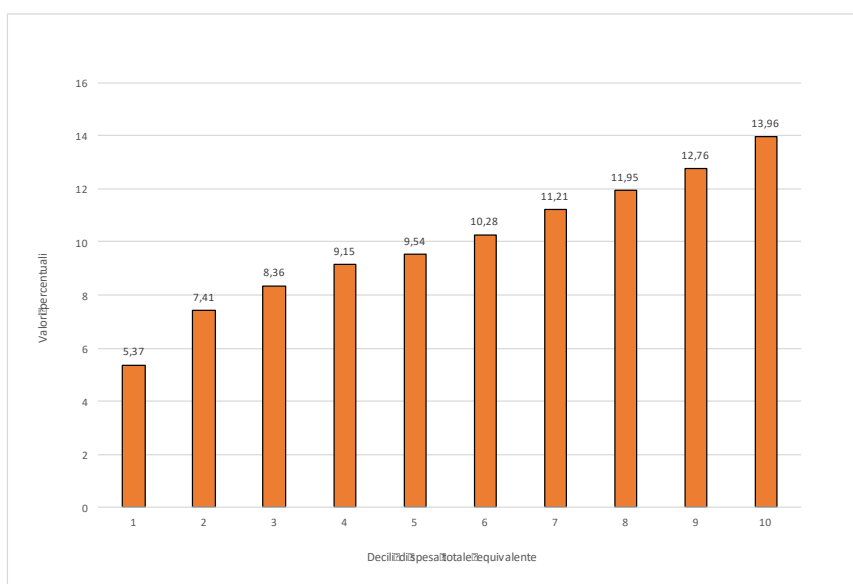
* Le aliquote parking sono applicate da alcuni paesi europei ad alcuni beni e servizi che non sono inclusi nell'Allegato III della Direttiva in attesa di un loro passaggio ad aliquota ordinaria.

Fonte: Commissione Europea

https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_it.htm#shortcut-8.

² Si veda, al riguardo, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, (2010), *A retrospective evaluation of elements of the EU Vat system*, Final report for the European Commission, TAXUD/2010/DE/328, The Hague.

IL SUSSIDIO IMPLICITO SUI BENI ALIMENTARI
PERCENTUALE DEL SUSSIDIO PER DECILE DI SPESA TOTALE EQUIVALENTE



Nota: Il sussidio implicito – a parità di spesa – è calcolato come differenza tra l'aliquota ordinaria e l'aliquota ridotta applicate ai beni alimentari

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, 2019

Inoltre, anche se una differenziazione delle aliquote IVA si potrebbe teoricamente giustificare se si interpreta il consumo finale come indicatore di una capacità contributiva, la sfumata distinzione che nelle economie sviluppate prevale tra beni 'necessari' e beni "di lusso" (con poche eccezioni), e quindi la scarsa eterogeneità della struttura dei consumi nelle diverse classi di reddito, implica che sia più opportuno far ricorso a una struttura di imposizione tendenzialmente generale e uniforme con la quale finanziare un maggior livello di spesa pubblica.

La distorsione implicita nell'uso delle aliquote ridotte è riprodotta nella figura 1 per il caso dei beni alimentari; è piuttosto evidente come a fronte di una distribuzione percentuale del consumo decrescente al crescere del livello di spesa si manifesti un'accumulazione proporzionalmente crescente del sussidio implicito dato dalla differenza tra l'applicazione dell'aliquota ordinaria e l'applicazione dell'aliquota ridotta. Per cogliere la rilevanza di questo punto, si immagini la difficoltà con la quale potrebbe essere sostenuto un programma di trasferimenti monetari che segua lo stesso andamento del sussidio implicito. Al riguardo, nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica del 2021, la Corte aveva già fornito, come quadro di riferimento generale, che il valore assoluto del sussidio implicito che deriva dall'applicazione dell'aliquota ridotta anziché dell'aliquota ordinaria al 22 per cento è pari in media a 900 euro al di sotto della mediana della distribuzione della spesa familiare, e pari a 1.560 euro al di sopra della stessa. Si tratta di una destinazione di risorse pubbliche che potrebbe suscitare qualche perplessità nel momento in cui la si consideri nella sua versione diretta di maggiore spesa, anziché di minore entrata, e che dovrebbe consigliare una riflessione sull'adequazione delle aliquote ridotte a raggiungere obiettivi distributivi. La letteratura economica ha da molto tempo individuato questo fattore di illusione tributaria, in grado di generare un apparente *welfare state* nel quale sussidi impliciti vengono distribuiti che non sarebbero distribuiti se assumessero la forma esplicita di trasferimenti monetari³.

³ Il riferimento classico è a Titmuss R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Allen & Unwin, London.

Voci di dissenso rispetto all'efficacia distributiva delle aliquote ridotte sono state sollevate da più parti. Da un lato, la stessa teoria economica suggerisce che una differenziazione a scopi redistributivi possa essere efficace solo in assenza di strumenti alternativi con i quali perseguire quegli stessi obiettivi. Dall'altro, la pratica della differenziazione ha generato risultati molto incerti. In Italia, l'efficacia distributiva dell'attuale struttura (e anche di precedenti strutture) delle aliquote è stata messa ripetutamente in discussione.⁴ Si è mostrato, ad esempio, che l'attuale articolazione delle aliquote IVA non raggiunge un esito distributivo migliore di quel che sarebbe possibile impiegando due sole aliquote e redistribuendo la base imponibile tra le diverse aliquote.

In alcuni casi, si è anche mostrato che i possibili effetti distributivi avversi derivanti dall'applicazione di un'aliquota unica potrebbero essere compensati da un'appropriata struttura di trasferimenti monetari differenziata in base ai carichi familiari. Ad esempio, nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2021, la Corte – a fronte di simulazioni relative a ipotesi di riforma ad aliquota unica – segnalava che anche se potenzialmente causa di effetti distributivi non desiderati, tali ipotesi potrebbero essere sostenute per ragioni diverse, altrettanto rilevanti. In primo luogo, perché l'aliquota unica limiterebbe il fenomeno dei rimborsi determinati da vendite ad aliquote inferiori a quelle applicate sugli acquisti, con conseguente snellimento dell'apparato amministrativo, almeno per ciò che concerne le operazioni interne. In secondo luogo, perché in tal modo si eviterebbero pressioni di diversa natura che nel tempo hanno causato l'inclusione di specifici beni o servizi nel campo di applicazione delle aliquote ridotte. Infine, una sola aliquota neutralizzerebbe l'evasione che dipende dal differenziale di aliquote, un'evasione occulta di dimensioni affatto trascurabili, che se recuperata potrebbe essere destinata al rafforzamento di strumenti di spesa pubblica.

A sostegno delle posizioni che non vedono nelle aliquote ridotte un adeguato strumento redistributivo, va poi osservato che, nel Regno Unito, dove la differenziazione si è spinta fino all'applicazione di un'aliquota zero su molti beni, è stato già da tempo dimostrato che esiti distributivi migliori si potrebbero raggiungere impiegando trasferimenti monetari o altri strumenti di spesa⁵. Questo effetto è stato verificato nonostante il fatto che i beni soggetti ad aliquota zero avessero una certa rilevanza sociale. In effetti, tra i primi beni inseriti rientravano l'abbigliamento dei bambini e diversi generi alimentari, per poi successivamente includere libri, acqua, prodotti farmaceutici, alcuni servizi legati alla costruzione di abitazioni e beni per soggetti disabili.

Questo obiettivo distributivo della differenziazione di aliquote – e la sua debolezza – appare particolarmente importante alla luce della recente Direttiva 2022/542, sopra descritta nei suoi punti essenziali di possibilità di applicazione delle aliquote ridotte, e in relazione all'art. 7 del disegno di legge delega che, alla lettera c) del I comma, riprende da un lato il tema della razionalizzazione del numero e della misura delle aliquote e dall'altro la possibilità di applicare aliquote ridotte (e in linea di principio anche aliquote zero) a una serie di beni e servizi destinati a soddisfare esigenze di maggior rilevanza sociale. Questa possibilità andrebbe poi comunque temperata alla luce della recente *Communication on Business Taxation for the 21st Century* (COM (2021) 251 Final), in base alla quale l'Unione Europea suggerisce di limitare l'impiego delle aliquote multiple e delle esenzioni che non siano in grado di raggiungere in modo soddisfacente obiettivi distributivi.

⁴ Liberati P. (2001), "The Distributional Effects of Indirect Tax Changes in Italy", *International Tax and Public Finance*, 8, 27-51; Gastaldi F., Liberati P., Pisano E., Tedeschi S. (2017), "Regressivity-Reducing Vat Reforms", *International Journal of Microsimulation*, 10, 39-72; Corte dei conti (2021), "Direzioni di Revisione dell'Imposta sul Valore Aggiunto", in *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, 123-137; CNEL (2022), "Proposte di revisione dell'imposta sul valore aggiunto" – Relazione finale a cura di P. Liberati e M. Baldini; Lanterna F., Liberati P. (2023), "On the Use of the Value Added Tax for Redistributive Purposes in Italy", di prossima pubblicazione su *Italian Economic Journal*.

⁵ Crawford I., Keen M., Smith S. (2010), "Value Added Tax and Excises", in Mirrlees *et al.* (eds.), *The Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford. Il punto è stato anche sollevato in Joumard I., Pisu M., Bloch D. (2012), "Tackling Income Inequality – The role of taxes and transfers", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012/1.

Questo criterio generale assume in Italia una rilevanza specifica, poiché, come indicato dai dati della Commissione Europea per il 2020, la stima del mancato gettito potenziale imputabile alle deviazioni discrezionali dell'IVA dal regime ipotetico di aliquota unica (*policy gap*) è ben al di sopra della media europea, preceduti solo da Spagna e Grecia. Si tratta di una situazione che si manifesta da molto tempo, e la cui rilevanza è stata ripetutamente sollevata in precedenti Rapporti (2016 e 2021). In particolare, la parte di queste deviazioni imputabile alle aliquote ridotte (*tax rate gap*) è tra le più alte in Europa, insieme a Austria, Cipro, Malta e Irlanda. A ciò si aggiungano due ulteriori elementi: il primo, che in base ai dati della *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2022, il *tax gap* dell'IVA risulta pari a circa 28 miliardi; il secondo che in base ai dati del *Rapporto annuale sulle spese fiscali* del 2022, il numero di quelle collegate all'IVA risulta pari a 77, in crescita rispetto al 2019, anno in cui se ne contavano 70, per un costo complessivo di poco inferiore ai 2 miliardi di euro.⁶ Sulla base di quanto descritto, le revisioni dell'IVA non dovrebbero procedere nella direzione di un'ulteriore frammentazione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, né nella direzione di ampliare il ventaglio di beni ai quali applicare aliquote ridotte o aliquote zero.

Ragioni di differenziazione delle aliquote possono essere poi rintracciate in fattori diversi da quelli strettamente distributivi, anche in questo caso con giustificazioni non del tutto convincenti se non per periodi limitati. In questo ampio spettro, si possono citare obiettivi di tutela di settori particolarmente esposti alla concorrenza internazionale per la maggiore difficoltà – rispetto a settori interni – di traslare l'imposta sui prezzi; oppure obiettivi di protezione di settori ad alta intensità di lavoro; o ancora, necessità di scoraggiare comportamenti di evasione o elusione dell'imposta. Va da sé che queste ragioni dovrebbero essere valutate in uno spazio di tempo che consenta di distinguere l'opportunità di deviare temporaneamente o in modo permanente dal regime ordinario⁷.

Va inoltre considerato che, dal punto di vista teorico, la discriminazione settoriale delle aliquote e la previsione di esenzione per alcuni settori trova una sua autonoma giustificazione solo se si possa chiaramente presumere che la prestazione di beni e servizi pubblici – che dall'IVA sono anche finanziati – sia diversa nel settore oggetto di agevolazione rispetto agli altri settori. Questa impostazione sposta l'enfasi dalla considerazione del consumo finale come mero indicatore di capacità contributiva nell'ultimo stadio della produzione, alla considerazione del beneficio dei beni e servizi pubblici impiegati negli stadi intermedi della produzione. In altri termini, in questa prospettiva settoriale, si deve implicitamente assumere che lo Stato intenda prestare i propri servizi intermedi ad aliquote agevolate in alcuni settori e ad aliquote ordinarie in altri, almeno per ciò che concerne il momento della percussione dell'imposta. Varie ipotesi e condizione di traslazione potranno modificare questo impatto, che comunque in termini applicativi definisce una differenziazione che, seppur motivata da ragioni di politica economica, dovrà trovare altre forme di compensazione per garantire la fornitura di beni e servizi pubblici.

Esistono infine ragioni teoriche di minore rilievo pratico, per le quali la differenziazione sarebbe opportuna per mere ragioni di efficienza, nella misura in cui una maggiore tassazione sia rivolta a colpire i beni complementari al riposo al fine di generare una compensazione – almeno parziale – degli effetti negativi sull'offerta di lavoro che derivano dalla tassazione del reddito.

Un cenno a parte, per l'insistenza che nel dibattito recente si è manifestata, merita poi la possibilità di utilizzare l'IVA per fini ambientali. Su questo specifico punto, è opportuno richiamare l'impostazione della nuova Direttiva 2022/542 che, ai fini del coordinamento con l'applicazione delle accise, prevede da un lato l'abolizione, entro il gennaio 2030, delle aliquote IVA ridotte e delle esenzioni sui combustibili fossili e su altri beni aventi un analogo impatto sulle emissioni di gas a effetto serra; dall'altro, l'eliminazione, entro il gennaio 2032, delle stesse agevolazioni sui fertilizzanti chimici e sui pesticidi chimici. Si tratta di un'impostazione

⁶ Si veda il *Rapporto annuale sulle spese fiscali* per il 2022, tavola 8. Si ricorda che, nella definizione di spesa fiscale rientra qualsiasi forma di agevolazione, riduzione dell'imposta e dell'imponibile e regime di favore.

⁷ Sul tema si veda quanto già enunciato alcuni fa in TAXUD/2012/DE/323/, *A Study on the Economic Effects of the Current Vat Structure*, Final Report.

condivisibile, dato che la modalità naturale di correzione di effetti ambientalmente dannosi è riconducibile all'uso delle accise, che, in quanto imposte speciali, assolvono alla funzione di generare un 'prezzo di equilibrio' maggiore e una quantità consumata inferiore rispetto all'ipotesi di una loro assenza⁸. L'abolizione inclusa nella proposta di Direttiva può quindi essere inquadrata in una prospettiva più generale di uso appropriato degli strumenti per fini ambientali. In generale, infatti, l'IVA influisce sul prezzo del consumatore finale, ma non produce effetti sui prezzi nelle fasi intermedie di produzione; ne consegue la sostanziale inefficacia dell'IVA nel modificare la struttura dei prezzi relativi, così come un limitato effetto nell'incentivare l'adozione di funzioni di produzione ambientalmente orientate.

Allo stesso modo, tuttavia, dovrebbe essere valutata la sostanziale debolezza di uno schema che preveda l'applicazione di aliquote ridotte su beni e servizi compatibili con finalità ambientali (ad esempio, pannelli solari, biciclette, servizi di riciclaggio dei rifiuti), pur considerando che per alcuni di questi beni la riduzione dell'IVA potrebbe incoraggiarne l'impiego da parte di consumatori finali. Analogamente a quanto esposto in precedenza, l'applicazione di aliquote ridotte a beni e servizi che generano esternalità ambientali positive non costituisce il miglior modo per favorire la transizione in direzione ambientalmente accettabile. La possibilità di un effetto positivo, infatti, si fonda sul presupposto che le riduzioni di IVA conducano ad equivalenti riduzioni dei prezzi. Tuttavia, è spesso dimostrato come aumenti e riduzioni di IVA abbiano effetti asimmetrici, con i primi spesso traslati sul prezzo finale e con le seconde spesso assorbite dai margini di profitto delle imprese, ragione per cui il segnale di prezzo che deriva da una riduzione dell'IVA potrebbe essere totalmente assente. Inoltre, per il suo meccanismo di applicazione, la variazione delle aliquote IVA si fonda principalmente sull'ipotesi che l'attivazione di comportamenti ambientalmente consoni abbia luogo dal lato dei consumatori, dato che negli stadi intermedi – per la gran parte – la variazione delle aliquote non è in grado di fornire segnali che spingano verso la necessaria variazione delle tecniche produttive.

Piuttosto, allo stesso modo in cui a fronte di esternalità negative si ricorre all'impiego di accise, si dovrebbe procedere con una struttura di sussidi della stessa natura nel caso in cui si voglia favorire una transizione ambientale. L'impiego di un'imposta che per sua struttura non si presta al perseguimento di obiettivi extra-fiscali sarebbe in questo senso da sconsigliare, anche in ragione del *vulnus* che questo obiettivo – e in futuro altri – imporrebbero alla struttura generale del tributo. Al riguardo, l'uso eccessivo che negli anni si è fatto dell'Irpef al fine di perseguire una varietà di obiettivi extra-fiscali insegna che la perdita di generalità del tributo abbia come principale effetto quello di minarne la struttura complessiva.

LA LOGICA E LA REVISIONE DELLE NORME DI ESENZIONE

4. All'art. 7, comma 1 lett. b), il disegno di legge delega prevede poi una revisione delle disposizioni che disciplinano le operazioni esenti, anche individuando le operazioni per le quali i contribuenti possano optare per l'imponibilità. Pur essendo previste dalla disciplina comunitaria e estesamente impiegate negli Stati membri, la letteratura economica riconosce da tempo che le esenzioni possano determinare una significativa alterazione della logica economica dell'Iva, dal momento che il meccanismo di esenzione interrompe – negli stadi intermedi – la neutralità del prelievo, anticipando il momento del ciclo produttivo nel quale identificare il consumatore finale del bene o servizio.⁹ Per questa ragione, le esenzioni debbono essere valutate su un piano diverso da quello relativo alle aliquote ridotte e alle aliquote zero, dato che in entrambi i casi – al contrario di quanto avviene con l'esenzione – è consentita al soggetto IVA la detraibilità dell'IVA sugli acquisti. Inoltre, se il meccanismo di esenzione interviene in fasi produttive nelle quali i beni e i servizi esenti sono venduti come input intermedi ad altre imprese che compiono operazioni

⁸ Nella considerazione che l'accisa serva a formare un prezzo 'socialmente desiderabile' risiede anche la giustificazione teorica dell'applicazione dell'IVA non solo sul prezzo di mercato, ma sul prezzo comprensivo dell'accisa.

⁹ European Commission (2010), 'Commission staff working document accompanying the Green Paper on the future of VAT', SEC (2010) 1455 final, Brussels, nota 37.

imponibili, diviene meno trasparente il meccanismo di traslazione dell’IVA sul consumatore finale per effetto di un possibile recupero a valle anche dell’IVA non detratta da chi compie operazioni esenti.

La Direttiva 2006/112/CE, al titolo IX, disciplina esplicitamente le esenzioni, che hanno il carattere di obbligatorietà e le esenzioni consigliate e, dunque, facoltative per gli Stati Membri. In particolare, il capo 2 disciplina le esenzioni dei beni e servizi che hanno la connotazione di attività di interesse pubblico; il capo 3, invece, è rivolto alle esenzioni destinate ad altre attività. Nel primo insieme rientrano, tra gli altri, i servizi postali, le prestazioni mediche, i servizi di assistenza sociale, i servizi di educazione infantile e di insegnamento scolastico, le prestazioni di servizi legati a eventi sportivi o culturali, in generale fornite da organizzazioni senza scopo di lucro e le attività degli enti radiotelevisivi pubblici, senza scopo commerciale. Il secondo gruppo, invece, include, principalmente, fattispecie legate a ragioni tecniche quali i servizi di assicurazione, i servizi finanziari, come la concessione di crediti, le operazioni relative ai depositi di fondi e la gestione dei fondi comuni di investimento, le operazioni legate al settore delle scommesse, delle lotterie e del gioco d’azzardo e, infine, alcune attività legate ai beni immobili, come la cessione di fabbricati e l’affitto e la locazione di beni immobili¹⁰. Per entrambe le categorie di esenzioni, gli Stati Membri possono occuparsi di come inserire a livello nazionale tali disposizioni, al fine di ottenere una gestione efficace e corretta.

Particolare interesse, nel disegno di legge delega, sembra rivestire l’attuale normativa che investe il settore immobiliare. Al riguardo, in ragione delle complessità tecniche, il regime generale prevalente è quello dell’esenzione IVA, anche se con la previsione di numerose deroghe. Poiché nello specifico settore è consentita agli Stati membri la facoltà di applicare o meno l’esenzione, il quadro europeo che emerge è di scarsa trasparenza e di limitato allineamento nelle disposizioni legislative. In Italia, le disposizioni relative alle esenzioni di beni immobiliari si rintracciano nel comma 1, ai punti 8), 8-bis) e 8-ter) dell’articolo 10 del d.P.R. n. 633/1972. Si osserva, in generale, una diffusa applicazione dell’esenzione su questa categoria di beni. Dal lato delle cessioni, si nota un’applicazione generale dell’esenzione, sia nel caso di immobili strumentali sia nel caso di immobili abitativi. A questa disposizione, tuttavia, vi sono delle eccezioni. Risultano imponibili ai fini IVA la prima cessione di beni immobili di nuova costruzione, entro i 5 anni dalla data di ultimazione dei lavori; l’imponibilità può essere applicata anche dopo i 5 anni, purché tale regime venga espresso preliminarmente. Le successive cessioni sono esenti.

Per ciò che concerne le locazioni, invece, quelle attinenti a immobili strumentali risultano essere esenti; anche in questo caso, però, si può optare per il regime di imponibilità. Per gli immobili abitativi, si segnalano due eccezioni rispetto alla regola generale di esenzione. Un primo caso riguarda la locazione di immobili effettuate da imprese costruttrici o dalle imprese che vi abbiano effettuato azioni di ripristino. In tale circostanza, l’opzione di imponibilità può essere manifestata solo da questi soggetti. Una seconda fattispecie è legata alla locazione di immobili adibiti ad “alloggi sociali”: in questo caso non rileva chi sia il soggetto che concede in locazione il fabbricato. La linea comune, dunque, sembra essere un impiego generalizzato dell’esenzione, rispetto alla quale il disegno di legge delega propone una rivisitazione – non delineata nei contenuti – per conferire alla materia maggiore coerenza e organicità.

¹⁰ Ogni circostanza sottoposta ad esenzione è dettagliatamente specificata dalla Direttiva. Ad esempio, l’articolo 135 che disciplina, tra le altre, l’esenzione per l’affitto e la locazione di beni immobili, al comma secondo precisa che da questa fattispecie sono escluse quelle rientranti nel settore alberghiero e simile, le locazioni di aree destinate al parcheggio di veicoli, le locazioni di utensili e macchine e le locazioni di casseforti.

Questo obiettivo si innesta su un quadro più generale di problematiche connesse all'impiego delle esenzioni. Nonostante tale strumento si sia spesso dimostrato opaco per il conseguimento degli obiettivi assegnati (anche distributivi), le esenzioni trovano ancora larga diffusione. Inoltre, sebbene se ne richieda spesso una profonda revisione, non sono state attuate, finora, significative azioni di riordino. Al contrario, negli anni – in conformità con quanto avvenuto per la generalità delle spese fiscali – si è manifestata una rilevante proliferazione delle esenzioni, che hanno progressivamente coinvolto il settore agricolo, quello dell'editoria, della produzione di tabacco, alcuni enti educativi, di ricerca e alcune associazioni caritatevoli. Per quanto detto sopra, anche le esenzioni contribuiscono a una consistente erosione della base imponibile IVA. Il *Rapporto sulle spese fiscali* del 2022, al riguardo, individua almeno 10 disposizioni di esenzione classificabili come esenzioni discrezionali, cioè non obbligatoriamente imposte dalla disciplina europea. Le deviazioni dal regime ordinario da esse causate dovranno quindi essere valutate nei loro effetti sul gettito IVA al pari di quanto avviene rispetto all'adozione delle aliquote ridotte.

LO SPAZIO PER UNA RICOMPOSIZIONE DEL PRELIEVO TRA IRPEF E IVA

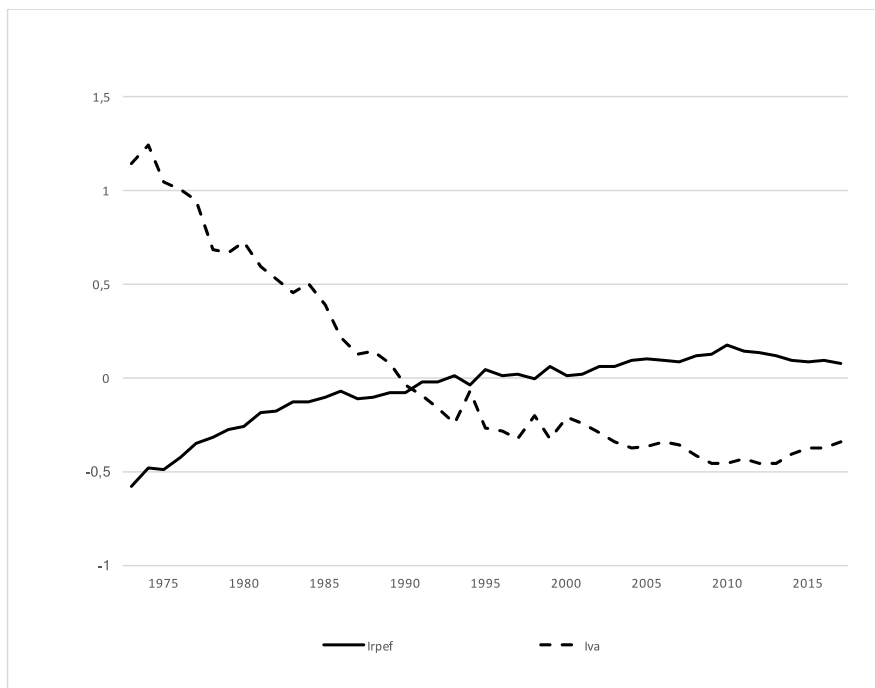
4. Il limitato peso sul Pil che l'IVA assume in Italia rispetto ad altri paesi europei potrebbe indurre alcune riflessioni in merito ad una possibile ricomposizione del prelievo tra le imposte che più direttamente incidono sui lavoratori (l'Irpef) e quelle che incidono sul consumo. Attualmente, non sembra ci siano i margini per una revisione di questo tipo, dato che a fronte di una possibile riduzione dell'Irpef, nel disegno di legge delega non si fa riferimento a un recupero di gettito attraverso l'IVA, anche se un disegno di riequilibrio del gettito in questa direzione è stato a più riprese sostenuto dalla Commissione Europea.

Anche in ragione dei numerosi problemi che coinvolgono l'intero assetto della tassazione dei redditi e di cui si è sopra discusso, potrebbe non essere irrilevante ridurre il carico fiscale sul lavoro e aumentarlo invece su forme di imposizione indiretta, come peraltro anche ribadito nella strategia EU 2020, strategia alla quale correntemente ci si riferisce con la denominazione di *tax shift*. Al riguardo, la Commissione Europea ha suggerito di evitare inasprimenti dell'imposizione indiretta senza una corrispondente riduzione delle imposte dirette¹¹. Dal punto di vista dell'evoluzione di questo *tax shift*, va poi osservato che l'Italia appare in leggera controtendenza rispetto ai paesi OCSE, come riportato nel Grafico 3, da cui si evince che mentre il peso dell'Irpef, negli ultimi venti anni, tende a superare quello della media Ocse, il peso dell'IVA appare notevolmente inferiore alla stessa media sin dal 1990. Si tratta di un punto che la Corte, nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2016, aveva già sollevato segnalando che mentre l'aliquota implicita di tassazione del lavoro era – nel 2016 – di circa 8 punti percentuali superiore alla media UE a 28 paesi, l'aliquota implicita di tassazione del consumo appariva inferiore alla stessa media di circa 3,5 punti percentuali.

¹¹ Sul tema, di recente, si veda Curci N., Savegnago M. (2019), "Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off", *Temi di Discussione*, 1244, Banca d'Italia.

GRAFICO 3

IVA E IRPEF: DEVIAZIONI DALLA MEDIA OCSE



Note: Dati al 2018. I valori positivi indicano una posizione dell'Italia al di sopra della media OCSE; i dati negativi indicano una posizione dell'Italia al di sotto della media OCSE.

Fonte: elaborazione su dati OCSE, *Revenue Statistics*, 2020

LE SPESE FISCALI TRA NECESSITÀ E RIFORMA

SINTESI E CONCLUSIONI

Le indagini per individuare le spese fiscali, le particolari agevolazioni che utilizzano il sistema tributario per sussidiare o incentivare determinate situazioni o comportamenti di famiglie e imprese, sono iniziate oramai diverse decine di anni fa negli Stati Uniti e si sono rapidamente diffuse in moltissimi paesi. A questa diffusione hanno certamente concorso le Organizzazioni Internazionali – in particolare l’OCSE e il Fondo Monetario Internazionale - che promuovono la trasparenza di bilancio come strumento per aumentare la qualità della partecipazione democratica e la stessa crescita economica. A dispetto della crescente attenzione ai censimenti delle spese fiscali e alle metodologie di quantificazione e di valutazione della loro efficacia, la comparabilità internazionale e il significato effettivo che si può attribuire ai dati aggregati – sia in termini di numerosità sia in termini di totale delle risorse impegnate - rimangono non pienamente determinati. Rimane comunque indubbia la necessità di valutare la portata e gli effetti dei trattamenti tributari differenziati, per valutarne l’efficacia, l’effetto sulla progressività del sistema tributario e l’eventuale contributo alla violazione dei principi di equità orizzontale. Dai dati di comparazione internazionale emerge una generale tendenza all’aumento delle spese fiscali, anche come conseguenza degli interventi operati per la lotta alla pandemia e per attutire le conseguenze economiche del conflitto est europeo. L’Italia si caratterizza per avere un numero elevatissimo di spese fiscali censite (le sole erariali oscillano intorno a 600 a partire dal 2021), ma un peso sul Pil tra i più contenuti (inferiore al 4 per cento) anche se comparato con Francia Stati Uniti e Regno Unito. Ne emerge un quadro italiano di estrema polverizzazione, dove solo la metà degli interventi censiti ha una effettiva quantificazione e solo un centinaio di interventi ha un effetto superiore a 50 milioni di euro (la soglia minima per il censimento negli Stati Uniti). Inoltre, l’intersezione tra il ciclo di bilancio e la rilevazione delle spese fiscali produce in Italia uno sfasamento temporale tale per cui alcune spese fiscali sono rilevate solo con grande ritardo rispetto all’anno di effettiva vigenza ed altre, con durata temporale breve, possono totalmente sfuggire alle rilevazioni. Basti pensare che, considerando due importanti provvedimenti successivi al rapporto sulle spese fiscali pubblicato nel 2022 (la legge di bilancio per il 2023 e il d.l. 34/2023), il totale delle risorse impegnate per il 2023 sale da 82 a 97 miliardi. L’analisi delle modalità di introduzione delle spese fiscali ha invece messo in evidenza un eccessivo utilizzo della decretazione di urgenza e dello strumento dei crediti di imposta. L’utilizzo dei decreti-legge, ovviamente necessario durante le due recenti crisi pandemica e di aumento dei prezzi dell’energia, si porta dietro una troppo veloce riflessione sulle caratteristiche dello strumento che si va a introdurre e una forte instabilità della normativa, che spesso necessita di molti interventi correttivi successivi. L’analisi delle principali voci di intervento non può non far riflettere sulle notevoli risorse che sono impegnate nel sostegno al patrimonio abitativo, sia in termini di agevolazioni per l’acquisto della prima casa, sia in relazione ai recenti bonus di incentivazione che sono stati erogati per il risparmio energetico (27 miliardi totali secondo il Rapporto sulle Spese Fiscali per l’esercizio 2023). L’analisi del caso del Superbonus, in particolare, consente di riflettere sui rischi di utilizzare le agevolazioni fiscali, e in particolare i crediti di imposta, come strumenti principali di politica economica. L’automatismo insito nell’incentivazione erogata con credito di imposta, almeno nella forma utilizzata con il Superbonus 110%, ha determinato enormi difficoltà nel prevedere l’adesione all’incentivo e dunque monitorare per tempo la spesa che si sarebbe dovuta affrontare con il bilancio pubblico, che ha raggiunto a marzo 2023 gli 80 miliardi di detrazioni/crediti di imposta (per meno di 500 mila cantieri). Il fatto che si tratti di minor gettito e non di una erogazione della spesa può infatti indurre “illusione finanziaria” e far sottovalutare le conseguenze per lo spazio di manovra della politica di bilancio dei prossimi anni, per il deficit e per il debito pubblico. Gli effetti distributivi delle spese fiscali legate al patrimonio edilizio hanno poi carattere chiaramente regressivo, lievemente attutito dal caso del Superbonus, dove la possibilità di cessione delle detrazioni o crediti di imposta maturati, operativa fino a febbraio 2023, ha limitato il problema della capienza

e allargato la platea dei potenziali beneficiari anche a coloro che avevano limitate disponibilità economiche. L'analisi degli ultimi dati disponibili (dichiarazioni dei redditi per l'anno 2021 e dati Enea per regione) evidenziano comunque una grande concentrazione di tutte le spese fiscali legate all'edilizia nelle classi a più alto reddito e nelle regioni più dinamiche, anche se il Superbonus sembra aver effettivamente operato per un riequilibrio, almeno a livello regionale.

La tassazione sostitutiva dei canoni di locazione, con aliquota ordinaria e agevolata al 10 per cento, offre inoltre un'altra spinta al riequilibrio della distribuzione delle agevolazioni a livello regionale, visto che questa specifica spesa fiscale interessa anche gli affitti turistici, ampiamente diffusi pure nelle regioni meridionali; il beneficio maggiore, tuttavia, rimane fortemente concentrato nella parte alta della distribuzione del reddito complessivo. Con specifico riferimento alla possibilità di utilizzare l'aliquota ridotta del 10 per cento, dai dati emerge che in alcune aree del Paese i canoni concordati sono stati fissati in modo molto più generoso e consentono di godere dell'aliquota agevolata anche per locazioni sostanzialmente allineate ai prezzi di mercato, mentre in altre città gli accordi hanno maggiore rigidità o la domanda di mercato è comunque così vivace da tenere i canoni di mercato lontani da quelli determinabili sulla base degli accordi medesimi.

L'estrema complessità del nostro sistema fiscale, le interazioni tra le spese fiscali e con il sistema di *welfare* e la necessità di perseguire con urgenza la riduzione dell'uso di fonti fossili rendono estremamente complicato pensare di abolire o riformare velocemente spese fiscali per acquisire nuovo gettito¹. Una loro riforma dovrà essere coerente con gli obiettivi e gli strumenti che saranno esplicitati con la riforma fiscale attualmente in discussione in parlamento (con particolare riguardo al grado di progressività dell'imposta e all'equità orizzontale del prelievo sui redditi), ma anche con la riforma degli incentivi alle imprese e le altre politiche specifiche che utilizzano incentivi o sostegni. Accanto alle grandi scelte di campo sarà però necessario rivedere i meccanismi specifici di erogazione degli incentivi fiscali. In primo luogo, la decretazione di urgenza dovrebbe essere evitata perché non consente le necessarie riflessioni e porta a una grande frammentazione normativa, continuamente emendata, come è evidente nel caso del Superbonus. L'esperienza dei recenti bonus edilizi insegna, inoltre, che può essere assai pericoloso per l'equilibrio generale del sistema introdurre meccanismi automatici di incentivo senza apporre limiti di impegno finanziario o una preliminare procedura di prenotazione. Infine, il sistema di monitoraggio dovrebbe essere riformato per allineare maggiormente il censimento delle spese fiscali all'anno finanziario, evitando gli attuali sfasamenti temporali e rendere così più agevoli valutazioni di efficacia e di coerenza con l'impostazione della politica economica.

LA DIFFICILE INDIVIDUAZIONE DELLE SPESE FISCALI

Nel complesso sistema di aiuti che il bilancio pubblico può garantire agli agenti del sistema economico, attraverso sussidi, garanzie, prestiti agevolati o sconti legati al sistema di prelievo, quelli erogati attraverso il sistema fiscale – noti come spese fiscali, agevolazioni tributarie o trattamenti tributari differenziati – hanno oramai assunto un posto di primo piano nel dibattito economico internazionale e nazionale². La letteratura economica ha infatti messo in luce da tempo gli elementi di distorsione associati all'utilizzo delle spese fiscali, in particolare sull'importante requisito della trasparenza del bilancio pubblico³ ma anche sull'equità orizzontale, sulla vulnerabilità ai gruppi di pressione e sulla stessa idea di *welfare state*. Minore attenzione è invece

¹ Si veda su questo aspetto OCPI (2023).

² 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”. Surrey (1970) p. 706.

³ Le Best Practices dell'Oecd sulla trasparenza di bilancio prevedono infatti che “The estimated cost of key tax expenditures should be disclosed as supplementary information in the budget. To the extent practicable, a discussion of tax expenditures for specific functional areas should be incorporated into the discussion of general expenditures for those areas in order to inform budgetary choices.” Oecd (2002), p. 12. Si veda anche FMI (2022).

stata data sia ai temi dell'efficacia e dell'efficienza degli aiuti erogati attraverso il sistema tributario, sia al tema del controllo degli effetti sui saldi, tema che per il nostro paese riveste necessariamente grande importanza. È opportuno ricordare che l'interesse per le spese fiscali nasce soprattutto in relazione ai temi della trasparenza, in un clima in cui i risultati della *public choice* e della *constitutional political economy* hanno iniziato a evidenziare il ruolo delle rendite politiche nelle funzioni obiettivo dei poteri legislativi e dei governi. Il censimento delle spese fiscali si è posto dunque nei vari paesi come un meccanismo di controllo della collettività per porre dei limiti (o legare le mani) all'operato degli agenti politici e governativi che potrebbero essere portati a favorire le loro *constituency*⁴. 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 approfondimenti per grandi temi.

Nonostante l'ampia diffusione dei report che mirano a rappresentare il fenomeno all'interno dei bilanci pubblici nazionali, l'individuazione e la quantificazione delle spese fiscali presenta tuttora notevoli elementi di incertezza. Senza tornare sui dettagli dei problemi di definizione e di classificazione⁵, può essere ricordato che la maggior parte dei paesi adotta il *metodo indiretto*, che identifica le spese fiscali in relazione a un *benchmark* che può essere *concettuale* (con riferimento al design ideale di un tributo o base imponibile), *legale* (rispetto al normale operare della normativa in vigore) o del *sussidio indiretto* (che identifica un trattamento tributario di favore solo se questo potrebbe essere ipoteticamente sostituito da un sussidio diretto)⁶. Se il modello di *benchmark concettuale* può apparire attraente, anche in termini di comparazione internazionale, la sua applicazione nel concreto si presenta assai difficoltosa perché i modelli reali di prelievo si presentano spesso come realizzazione ibrida di più modelli teorici. L'attuale assetto dell'IRPEF ben testimonia la distanza dall'ideale originario del reddito entrata e come sia problematico far riferimento a un *benchmark* che si rifà a una definizione ideale del tributo. 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*⁷, ma è evidente che questo rende assai più difficoltose le comparazioni tra paesi e non risolve tutti i problemi di individuazione del nucleo di tassazione ordinaria effettiva e dunque dello scostamento dal *benchmark*.

Appare dunque molto utile mutuare dall'approccio *diretto* l'individuazione di alcune caratteristiche delle singole norme fiscali e dei loro effetti attesi che consentono di identificare un trattamento tributario differenziato in modo da poter meglio circostanziare l'individuazione dei trattamenti fiscali agevolati. Secondo l'approccio diretto, le caratteristiche tipiche delle spese fiscali sono la spinta originaria di una politica sociale o economica; la riduzione o il differimento dell'obbligo fiscale; il beneficio rivolto a un numero specifico di contribuenti o settore di attività economica; la possibilità di sostituire la disposizione fiscale con una spesa e l'eligibilità condizionata al possesso di determinate caratteristiche o azioni⁸.

Le "spese fiscali" dunque, in deroga al sistema tributario di riferimento (*benchmark legale*), rappresentano imposte non riscosse in ragione di un trattamento fiscale specifico o preferenziale

⁴ Si veda ad esempio Banaszewska (2022) sulle spese fiscali dei comuni.

⁵ Si veda Corte dei Conti (2020).

⁶ Per questa schematizzazione si veda Craig and Allan (2001).

⁷ 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 Committee 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 considerate come parte del sistema normale di tassazione e quelle specifiche norme che possono essere considerate spese fiscali" (JCT (2017) p.2, traduzione dell'autore). Francia, Germania, Italia e Olanda fanno invece riferimento più chiaramente a un benchmark legale.

⁸ Si veda Hashimzade et al (2014) e Fookes (2009) che suggerisce pragmaticamente l'utilizzo di check list per decidere se un provvedimento potenzialmente agevolativo può essere classificato come spesa fiscale. Nonostante la check list può configurare un approccio più facile da utilizzare e comunicare, non è tuttavia esente da giudizi di valore e dunque solo apparentemente oggettivo.

di determinati contribuenti o settori economici. Esse possono assumere molte forme, tra cui agevolazioni (deduzioni, detrazioni 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.

LE TENDENZE INTERNAZIONALI

1. Negli ultimi anni si è assistito a un progressivo allargamento dei paesi che censiscono le spese fiscali nel bilancio pubblico anche in seguito a programmi di *mentoring* effettuati dalle organizzazioni internazionali per aumentare la trasparenza del bilancio pubblico, l'aumento della capacità di raccogliere risorse fiscali e l'efficienza generale del sistema dei paesi in ritardo di sviluppo.

Il Grafico 1 evidenzia la mappa dei paesi per cui è possibile considerare dati sulle spese fiscali, dove il bianco evidenzia la mancanza di dati e la colorazione in verde è via via più scura al crescere del peso delle spese fiscali sul Pil. Si tratta di una comparazione di massima perché sia i metodi di identificazione e quantificazione sia lo stesso anno della raccolta dei dati non sono omogenei per tutti i paesi. I valori più elevati sono associati a Gibuti, alla Russia, all'Olanda e alla Repubblica Ceca, che sono tra i pochi paesi a superare la soglia del 10 per cento del Pil.

GRAFICO 1

COSTO DELLE SPESE FISCALI SU PIL (2020 O DATO PIÙ RECENTE)



Fonte: Global Tax Expenditure Database

È a questo proposito interessante il caso dei paesi sudamericani, per cui l'Inter American Centre for Tax Administration (CIAT) ha costruito un database sulle principali *tax expenditures* e fa un monitoraggio generale⁹. La Tavola 1 evidenzia infatti la progressiva diffusione dell'analisi delle spese fiscali nel bilancio pubblico e il peso della relativa perdita di gettito sul Pil che varia tra l'1,3 per cento della Bolivia e del Paraguay e l'8 per cento della Colombia. Anche il numero di spese fiscali è molto diversificato. Nel caso dell'Argentina per il 2018 sono state censite dal

⁹ www.ciat.org/tax-expenditures/?lang=en

database 533 menzioni di agevolazioni, mentre ne vengono riportate meno di 60 per la Colombia, 601 per il Messico e oltre 900 per il Brasile.

TAVOLA 1

CARATTERISTICHE DELLE SPESE FISCALI SECONDO I DATI DELLE AUTORITÀ NAZIONALI (2018)

	Anno di introduzione del rapporto sulle Spese Fiscali	Peso delle Spese Fiscali /Pil
Argentina	1999	3,0%
Bolivia	2014	1,3%
Brasile	1989	4,2%
Cile	2003	3,0%
Colombia	2003	8,0%
Costa Rica	2016	5,3%
Ecuador	2007	4,7%
El Salvador	2009	3,5%
Guatemala	2000	2,3%
Honduras	2017	6,8%
Jamaica	2011	3,6%
Mexico	2002	3,7%
Paraguay	2015	1,3%
Peru	2000	2,2%
Dominican Rep.	2008	5,9%
Uruguay	2008	6,4%

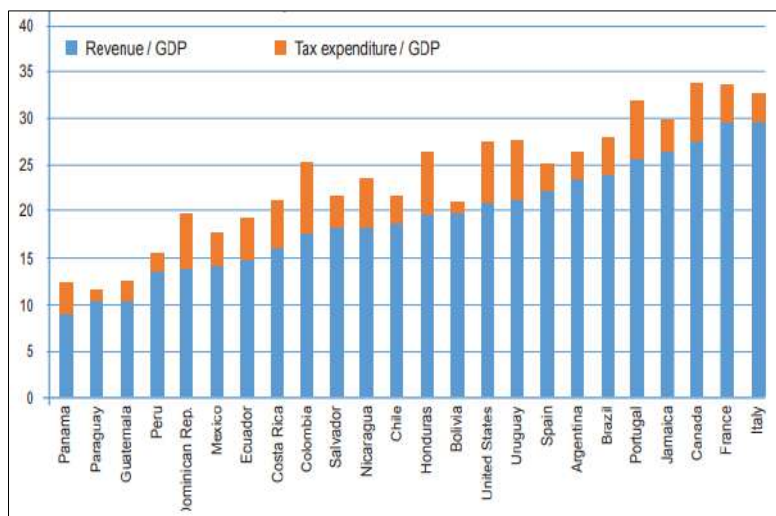
Fonte: Pelaez Longinotti (2019)

Il Grafico 2 rapporta poi la pressione tributaria – senza, dunque, le entrate contributive – e il rapporto tra costo delle spese fiscali e Pil dei paesi dell’America Latina alla situazione dei principali paesi sviluppati e in cui è più lunga la tradizione dell’analisi delle agevolazioni fiscali (Stati Uniti, Francia, Canada, Italia, Spagna e Portogallo). Si può notare come il peso delle risorse impegnate nelle agevolazioni fiscali sia molto variabile: se sommato alla pressione tributaria, secondo Pelaez Longinotti (2019), potrebbe in diversi casi determinare una pressione complessiva tale da far mutare l’ordinamento dei paesi secondo i livelli di pressione fiscale. Ipotizzando una rimozione delle agevolazioni¹⁰, la Francia e il Canada avrebbero una pressione tributaria superiore a quella italiana e gli Stati Uniti superiore a Spagna e Argentina.

¹⁰ L’ipotesi di Pelaez Longinotti (2019) è comunque una ipotesi di notevole semplificazione. Le interazioni tra le varie spese fiscali e le probabili reazioni comportamentali degli agenti alla loro rimozione non consentono di poter considerare il pieno recupero di gettito in seguito all’eliminazione delle agevolazioni. Si veda a questo proposito Corte dei conti (2020).

GRAFICO 2

PRESSIONE TRIBUTARIA E COSTO DELLE SPESE FISCALI SU PIL (2018)



Fonte: Pelaez Longinotti (2019)

L'analisi e la valutazione delle agevolazioni fiscali si sta diffondendo anche tra i paesi del continente africano, anche se per la maggior parte delle nazioni non presenta censimenti o li presenta in forma molto aggregata e intermittente. Pioniere è stato il Marocco nel 2005, che ha sperimentato un progressivo adeguamento agli standard internazionali quanto a definizioni e disponibilità di dati e aggiornamenti. La Tavola 2 riporta, per i paesi che pubblicano analisi delle spese fiscali con maggiori dettagli, il peso delle spese fiscali su Pil e il peso delle agevolazioni legate ai prelievi sul consumo e sui dazi doganali che, nella stragrande maggioranza dei casi, è compreso tra 60 per cento e 100 per cento. Sistemi di prelievo poco evoluti hanno infatti la caratteristica di concentrare il gettito sulle imposte indirette e sulle stesse imposte tendono ad addensarsi le agevolazioni fiscali.

TAVOLA 2

CARATTERISTICHE DELLE SPESE FISCALI SECONDO I DATI DELLE AUTORITÀ NAZIONALI (VARI ANNI)

	Peso Spese Fiscali su PIL	Peso Spese Fiscali IVA (% del totale)	Peso Spese Fiscali Dazi (% del totale)
Benin	2,4%	62,7%	10,3%
Burkina Faso	1,4%	40,7%	26,1%
DR Congo	0,7%	66,7%	0,0%
Costa d'Avorio	1,3%	69,6%	0,0%
Gabon	1,2%	100,0%	0,0%
Guinea	2,6%	40,0%	34,0%
Lesotho	4,0%	38,2%	0,0%
Liberia	4,7%	0,0%	100,0%
Madagascar	1,8%	24,2%	42,0%
Mali	2,6%	60,3%	24,2%
Mauritius	1,8%	33,5%	2,3%
Marocco	2,8%	52,9%	2,7%
Rwanda	4,6%	60,7%	27,5%
Senegal	7,8%	45,8%	9,7%
Seychelles	0,3%	4,6%	5,7%
Sierra Leone	1,2%	0,0%	100,0%
Sud Africa	3,9%	35,4%	23,3%
Tanzania	4,4%	44,0%	0,0%

Fonte: adattamento da Redonda et al (2021)

Restringendo il campo a Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Italia, il *Global Tax Expenditure Database* fornisce dati di comparazione tra il 2016 e il 2020. Nei 4 paesi considerati si notano caratteristiche e andamenti temporali diversi. Gli Stati Uniti hanno il numero di Spese Fiscali più basso e in lieve crescita, ma va considerato che nelle rilevazioni delle spese fiscali vengono considerate solo le imposte dirette e vengono riportate solo le misure che superano una certa soglia di risorse impegnate (sopra i 50 milioni di dollari, dunque non esistono spese fiscali non quantificate). L'ammontare di risorse, sia in termini assoluti, sia in relazione al Pil è decrescente tra il 2017 e il 2020. La Francia riporta un numero di spese fiscali quasi doppio rispetto a quello degli Stati Uniti, con un buon rapporto di quantificazione. Il numero e l'importo delle risorse impegnate sono aumentati nell'ultimo anno di analisi, ma con una sostanziale stabilità rispetto al Pil. Il Regno Unito presenta un numero di spese fiscali costante ma un peso in termini di Pil che supera l'8 per cento nel 2020.

TAVOLA 3

SPESE FISCALI IN QUATTRO PAESI AD ALTO REDDITO

Stati Uniti				
	Numero Spese Fiscali	% Spese fiscali con stima	Tot. (Triloni di Dollari)	Peso sul Pil
2017	228	100%	1,6	8,2%
2018	231	100%	1,51	7,3%
2019	232	100%	1,46	6,8%
2020	239	100%	1,37	6,6%
Francia				
	Numero Spese Fiscali	% Spese fiscali con stima	Tot. (Miliardi di Euro)	Peso sul Pil
2016	417	84,9%	83,43	3,7%
2017	427	83,1%	91,18	4,0%
2018	427	80,1%	96,52	4,1%
2019	441	84,1%	97,12	4,0%
Regno Unito				
	Numero Spese Fiscali	% Spese fiscali con stima	Tot. (Miliardi di Sterline)	Peso sul Pil
2017	338	38,8%	153,06	7,4%
2018	338	46,4%	164,84	7,7%
2019	338	47,6%	166,21	7,5%
2020	338	44,7%	171,74	8,1%
Italia				
	Numero Spese Fiscali	% Spese fiscali con stima	Tot. (Miliardi di Euro)	Peso sul Pil
2017	468	53,0%	54,53	3,1%
2018	466	55,6%	54,22	3,1%
2019	513	58,1%	61,07	3,4%
2020	533	58,7%	62,48	3,8%

Fonte: *Global Tax Expenditure Database*

Una comparazione tra paesi del numero delle spese fiscali e della quantificazione delle risorse impegnate nelle agevolazioni va presa con estrema cautela perché, come prima evidenziato, difforni sono i metodi di individuazione e quantificazione. Inoltre, come vedremo nel caso dell'Italia, il numero delle spese fiscali può cambiare in modo importante anche nel corso dello stesso anno fiscale. Si può sottolineare comunque come, nel periodo di osservazione, l'Italia evidenzia un aumento del numero e delle risorse impegnate, in parte anche ricollegabile agli interventi specificamente legati al contrasto agli effetti della pandemia e il più alto numero assoluto di spese fiscali censite. Come vedremo nei prossimi paragrafi, tuttavia, il trend crescente non si arresta e il numero di spese fiscali censite nei documenti ufficiali ha superato le 600 unità.

RIQUADRO - PRINCIPALI AGEVOLAZIONI ED EFFETTI DISTRIBUTIVI NEGLI STATI UNITI

La tavola sottostante illustra le principali spese fiscali, il loro peso sul Pil e la distribuzione per quintili e percentili dei contribuenti secondo le valutazioni del *Congressional Budget Office* statunitense. Tra le principali voci compaiono voci comuni ai censimenti di spese fiscali di altri paesi, come le deduzioni legate al *welfare* (per spese sanitarie e previdenziali), aiuti alla prima casa, crediti di imposta a favore dei redditi bassi o famiglie numerose e voci che assumono un peso particolare, ma caratteristiche del sistema americano, come le deduzioni per le donazioni agli enti di beneficenza che raggiungono i 43 miliardi di dollari. La distribuzione per quintili e percentili consente poi di apprezzare quanto queste deduzioni siano polarizzate tra le diverse fasce di contribuenti. Il credito di imposta sul reddito da lavoro va, come nelle attese, per circa l'80 per cento a beneficio dei primi due quintili mentre le agevolazioni legate al patrimonio finanziario e immobiliare tendono a beneficiare in gran parte l'ultimo 20 per cento più ricco dei contribuenti.

	Mld di dollari	In % del PIL	Percentili nell'ultimo quintile								
			I Quintile	II Quintile	III Quintile	IV Quintile	V Quintile	da 81 a 90esimo	91-95esimo	96-99esimo	Top 1 Percento
Esclusione per contributi a assicurazioni sanitarie	280	1,3	3,0	11,6	19,9	29,4	36,1	18,0	8,7	7,5	1,9
Esclusione per risparmio previdenziale	276	1,3	2,4	8,8	16,2	27,1	45,6	19,3	11,4	11,8	3,1
Aliquota agevolata per capital gain e dividendi	140	0,7	0,1	0,4	1,3	3,4	94,7	3,4	3,8	12,1	75,4
Credito di imposta per i minori (Child Tax Credit)	118	0,6	18,7	23,4	22,8	21,0	14,0	8,2	4,1	1,7	0,0
Credito di imposta per reddito da lavoro (Earned Income Tax Credit)	70	0,3	56,5	25,1	10,7	5,1	2,5	1,5	0,6	0,3	0,1
Credito di imposta Premium	53	0,2	29,4	35,4	19,4	9,9	5,6	3,2	1,3	1,0	0,2
Deduzione per i contributi alle Associazioni di beneficenza	43	0,2	0,1	0,3	1,5	5,2	92,9	7,3	7,1	15,3	63,2
Deduzione dal reddito per le imprese (Qualified Income Business)	41	0,2	0,3	1,6	3,2	6,7	88,2	8,1	9,0	21,5	49,6
Esclusione dei capital gain dall'asse ereditario	39	0,2	1,0	7,5	16,4	19,3	55,9	15,3	9,4	13,1	18,2
Esclusione per benefici pensionistici	37	0,2	10,7	28,4	41,6	15,2	4,1	2,5	1,1	0,5	0,1
Esclusione dei capital gain della vendita prima casa	35	0,2	3,1	9,1	17,5	26,5	43,8	17,4	9,9	11,2	5,3
Deduzione di interessi sui mutui della prima casa	28	0,1	0,1	0,9	3,2	12,0	83,7	15,6	14,9	28,1	25,2
Deduzione statale e locale	22	0,1	0,2	1,2	4,4	16,2	78,1	20,8	18,4	27,4	11,4

Fonte: CBO (2021)

In particolare, si può notare come l'agevolazione connessa al trattamento di dividendi e capital gain, per cui si stima un minor gettito di 140 miliardi di dollari, interessi per il 95 per cento l'ultimo quintile, ma si può notare come il 75 per cento dell'agevolazione sia a beneficio dell'1 per cento più ricco tra i contribuenti.

L'EVOLUZIONE DELLE SPESE FISCALI IN ITALIA

4. L'attenzione per il proliferare delle agevolazioni fiscali in Italia è stata viva sin dagli anni '50¹¹ e il loro riordino è stato individuato come uno dei capisaldi della riforma tributaria degli anni '70. Tuttavia, censimenti sistematici delle agevolazioni di natura tributaria – a parte alcuni rapporti nel corso degli anni novanta – sono iniziati solo a partire dal 2011, ma solo a partire dal 2016 l'analisi può considerarsi esaustiva e include una stima delle principali agevolazioni per le imposte locali. L'attuale modalità di rilevazione è infatti regolata dall'articolo 1 del decreto legislativo 160/2015 per il "Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con

¹¹ 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. Per una evoluzione storica del ruolo delle agevolazioni si veda Manestra (2010).

le procedure di bilancio”¹². Nonostante le indicazioni della normativa siano in linea di principio piuttosto ricche¹³, permane una grande margine di incertezza nell’individuazione e nella quantificazione di una spesa fiscale, proprio per la difficoltà di identificare con certezza i “modelli economici standard di tassazione”. Seguendo le indicazioni normative, il Rapporto annuale sulle spese fiscali in Italia (RSF) si basa sul criterio del *benchmark legale*, andando a enucleare i soli provvedimenti rappresentino un allontanamento dalla struttura generale del tributo. Tuttavia, lo stesso Rapporto specifica che l’identificazione delle spese fiscali si basa frequentemente anche sull’uso di una serie di regole pratiche, tra cui il riferimento ai soggetti interessati e la dimensione della perdita di gettito¹⁴, andando dunque sostanzialmente ad adottare un mix pragmatico tra identificazione con metodo diretto e metodo indiretto.

Il numero delle agevolazioni e il loro valore indicativo

5. Le varie edizioni dei Rapporti sulle spese fiscali riportano il numero delle agevolazioni individuate e la somma delle risorse impegnate in termini di minori entrate. Entrambi i valori, che in ogni Rapporto sono esposti per il successivo triennio finanziario, vanno però intesi per ogni periodo, in termini puramente indicativi. Come messo in evidenza nelle varie edizioni del Rapporto sulle Spese Fiscali¹⁵, la normativa ha delineato il calendario temporale di definizione del Rapporto – che, ricordiamo, va presentato nella sessione di bilancio, come allegato allo Stato di previsione dell’Entrata - in modo poco funzionale sia al censimento stesso, sia alla possibilità che l’esecutivo possa utilizzarne le informazioni per identificare delle linee di riforma nella NaDEF. In particolare, ogni censimento annuale, che presenta il numero delle spese fiscali e la valutazione delle risorse impegnate con riferimento ai tre esercizi finanziari successivi, non può contenere nuove agevolazioni (o la proroga delle agevolazioni esistenti in scadenza) introdotte

¹² 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. La nuova 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, da allegare 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”. Il Rapporto sulle spese fiscali dovrebbe inoltre costituire la base informativa di un Rapporto Programmatico annuale da inserire nella la Nota di aggiornamento al DEF, dove dovrebbero essere esplicitati gli indirizzi per disegnare interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali.

¹³ È previsto che il monitoraggio individui le spese fiscali valutandone gli effetti finanziari prendendo a riferimento “modelli economici standard di tassazione”, e effettui “confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità” nonché analizzi “gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”. Si prevede inoltre che “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.”

¹⁴ “Quando il beneficio riguarda una platea molto ampia di contribuenti e ha implicazioni finanziarie rilevanti, si può ragionevolmente supporre che la norma si riferisca in genere alla struttura del tributo e si possa escludere che sia una spesa fiscale.” Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali, p.6. In questo quadro sono stati esclusi quegli elementi costitutivi del disegno della progressività (come, ad esempio, le detrazioni per lavoro dipendente) e del rispetto dei principi costituzionali o dei trattati internazionali (come, ad esempio, le esenzioni e l’aliquota zero sulle esportazioni dell’IVA). Inoltre, sono state escluse le spese fiscali che rispecchiavano scelte generali consolidate sulle basi imponibili o sulle aliquote (come il regime sostitutivo delle attività finanziarie, introdotto sin dalla riforma tributaria degli anni Settanta, o l’articolazione delle aliquote IVA su un livello di aliquota ridotta e super ridotta), (ad esempio le esenzioni e l’aliquota zero sulle esportazioni dell’IVA). 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 l’ingente ammontare delle risorse in campo. Per una discussione delle aliquote IVA in Europa e per una valutazione degli effetti distributivi delle aliquote ridotte si veda il capitolo di questo Rapporto.

¹⁵ Si veda anche Corte dei conti (2020).

con la normativa successiva al 30 giugno dell'anno di redazione del rapporto stesso, che invece costituiscono un pacchetto molto ingente, visto che molte sono introdotte nella legge di bilancio. Di conseguenza, nella NaDEF, che deve essere presentata prima del disegno di legge di bilancio, ci si riferisce a informazioni non aggiornate che non contengono, ad esempio, le variazioni introdotte con la precedente manovra di bilancio, che sta operando da oltre 9 mesi¹⁶. Lo sfasamento temporale determina quindi la possibilità che alcune agevolazioni compaiano con grande ritardo, mentre altre, se hanno durata inferiore all'anno solare, potrebbero non essere mai censite dai Rapporti sulle Spese Fiscali¹⁷. Sempre in merito alla difficoltà di lettura del numero delle agevolazioni, va tenuto presente che l'estrema varietà delle norme contenute e la loro stratificazione nel tempo può portare a delle disomogeneità di rilevazione. Ad esempio, in alcuni casi i provvedimenti complessi vengono condensati in un'unica spesa fiscale, sommando caratteristiche e effetti finanziari di tutte le eventuali componenti, mentre in altri casi le diverse componenti di un unico intervento dal punto di vista sostanziale vengono trattate separatamente. Inoltre, deve essere tenuto presente che in linea di massima le spese fiscali elencate non sono necessariamente solo quelle vigenti, ma anche quelle che, pur non più vigenti, ci si aspetta producano effetti finanziari, come frequente nel caso della rateizzazione di detrazioni o ammortamenti agevolati.

Per quanto concerne la quantificazione, il Rapporto sulle Spese Fiscali adotta il *revenue foregone method*, senza dunque includere ipotesi sulle possibili reazioni comportamentali a un cambio di normativa e le interazioni possibili con altri tributi (ipotesi *ceteris paribus*). Il metodo di stima prescelto - che limita le ipotesi alla base delle quantificazioni, aumentandone la trasparenza - rende però potenzialmente fallace la somma delle quantificazioni per stimare il complesso delle risorse impegnate o il recupero di gettito derivante dall'eventuale soppressione delle agevolazioni stesse. Va inoltre tenuto presente che la quantificazione degli effetti finanziari è presente per poco più della metà delle agevolazioni e molto esiguo è il numero di agevolazioni a cui sia ricollegabile una stima del numero di beneficiari¹⁸. A parte la difficoltà oggettiva di disporre di dati per poter quantificare tutte le misure, spesso polverizzate, il ritardo temporale fisiologico con cui si rendono disponibili i dati rende il contenuto informativo dei Rapporti non sempre adeguato a valutazioni di efficacia e di efficienza nel breve periodo. Per le spese fiscali di nuova introduzione, infatti, la stima prende necessariamente le mosse dalla relazione tecnica dei relativi provvedimenti. In presenza di agevolazioni legate alle imposte dirette, per cui l'impatto dell'agevolazione emerge solo con la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, l'effettivo "tiraggio" può essere visibile anche con un ritardo superiore ai 20 mesi rispetto all'introduzione dell'agevolazione. Se il provvedimento ha un arco di vigenza limitato, non si ha più modo di rintracciare nei Rapporti sulle spese fiscali l'effettiva agevolazione goduta dai beneficiari e la relativa perdita di gettito per il bilancio dello Stato.

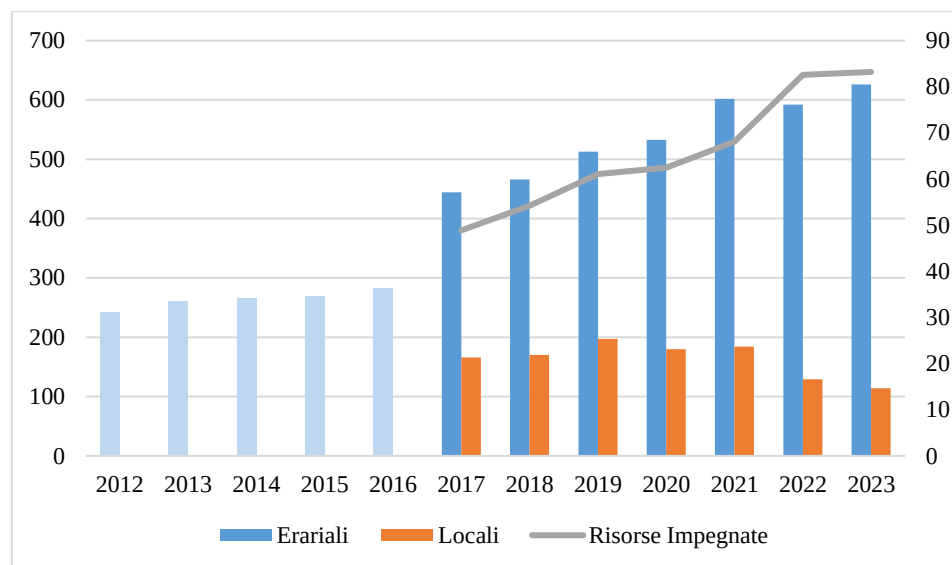
Considerate queste premesse, il Grafico 3 illustra l'evoluzione del numero di spese fiscali, erariali e locali, e le risorse "nominali" impegnate. Con l'eccezione delle spese fiscali relative ai tributi locali, sia il numero delle norme agevolative, sia le risorse nominali impegnate risultano in crescita.

¹⁶ A titolo di esempio si può considerare che il Rapporto sulle Spese Fiscali presentato a ottobre 2022 riporta il numero di spese fiscali e gli effetti finanziari previsti per il 2023 ma non può contenere le modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2023 (né in generale i provvedimenti normativi del secondo semestre 2022). Il Rapporto programmatico sulle spese fiscali, che verrà presentato a settembre 2023 con la NaDEF, si baserà dunque su informazioni ferme a giugno 2022.

¹⁷ Ad esempio, alcuni provvedimenti agevolativi legati al Covid-19 non potevano essere censiti né nel rapporto 2019 né nel rapporto 2020 perché intervenuti nel periodo tra i due rapporti e di durata limitata, senza effetti finanziari nel 2021. Nel Rapporto sulle Spese Fiscali del 2022 è comunque contenuto uno specifico approfondimento sui provvedimenti agevolativi legati alla pandemia.

¹⁸ 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.

GRAFICO 3

NUMERO DELLE SPESE FISCALI E RISORSE NOMINALI IMPEGNATE SECONDO L'ANNO DI VIGENZA¹⁹

Numero spese asse di sinistra, ammontare di risorse impegnate in miliardi di euro (asse destro)

Fonte: Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali (vari anni)

In particolare, il Rapporto sulle spese fiscali allegato alla legge di Bilancio per il 2023 censisce 626 unità agevolative erariali, portando il totale complessivo a 740 agevolazioni. Rispetto al precedente Rapporto si registra un aumento in termini di numerosità delle misure, ma una sostanziale invarianza degli importi: l'effetto finanziario previsto per il 2023 (82 miliardi) è pressoché invariato rispetto al 2022 (82,6 miliardi). Come già messo in evidenza da molti commentatori, le agevolazioni presenti nel sistema tributario italiano sono in gran parte caratterizzate da effetti finanziari molto contenuti: il 50 per cento non viene quantificato, mentre il 22,7 per cento impegna risorse per meno di 10 milioni di euro. Considerando una soglia simile a quella del censimento statunitense (50 milioni di dollari), il numero delle spese fiscali non arriverebbe a 100 unità. A questo proposito è utile sottolineare che tra le agevolazioni senza quantificazione esistono alcune decine di agevolazioni la cui presenza nel monitoraggio appare superflua, contribuendo a inflazionare il numero, ma che non corrispondono né a una agevolazione rivolta a specifici gruppi di contribuenti, né a una significativa deviazione dal benchmark legale. Si tratta infatti di esenzioni o agevolazioni di imposte indirette (principalmente imposte di registro, catastali e IVA) connesse all'operare di soggetti pubblici nell'interesse pubblico che non vengono prelevate per ovvi motivi di semplificazione in quanto sarebbero una pura partita di giro e non altererebbero l'operare dei mercati²⁰.

¹⁹ La diversa colorazione delle barre relative al numero di spese fiscali erariali vuole sottolineare la discontinuità della normativa e della rilevazione a seguito del d.lgs. 160/2015.

²⁰ Tra queste si possono ricordare a titolo di esempio l'“Esenzione dalle tasse ipotecarie per le operazioni nell'interesse dello Stato”, il “Non assoggettamento ad IVA delle cessioni di beni e prestazioni di servizi poste in essere dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte Costituzionale, nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali”, l'“Esenzione dall'imposta di bollo sugli atti e documenti relativi alle procedure di espropriazione per pubblica utilità”.

TAVOLA 4

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE FISCALI PER CLASSI DI COSTO NEL RSF 2022

Classi di costo in termini di gettito – Anno 2023	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Ammontare 2023 (in milioni di euro)	Ammontare 2023 %
<10	142	22,7%	-371,1	0,5%
10-20	38	6,1%	-500,7	0,6%
20-50	32	5,1%	-1.092,1	1,3%
50-100	23	3,7%	-1.499,5	1,8%
100-300	21	3,4%	-3.291,6	4,0%
300-1mld	37	5,9%	-17.978,5	21,9%
>1mld	18	2,9%	-57.308,5	69,9%
Non quantificati	315	50,3%		
Totale	626	100,0%	-82.041,9	100,0%

Fonte: Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali 2022

Sempre in merito al numero delle agevolazioni va inoltre sottolineato che nell'elenco sono presenti numerose agevolazioni che risultavano non più vigenti per il 2023 all'atto di redazione del rapporto e con effetto finanziario nullo. Per alcune di queste si è probabilmente ritenuto che, pur non producendo effetti finanziari, era molto probabile un loro rinnovo nella legge di bilancio²¹. In altri casi, come ad esempio i crediti di imposta introdotti come misure di supporto a seguito della pandemia, le misure risultano scadute e prive di una quantificazione finanziaria, ma è comunque possibile che i crediti di imposta vengano portati in compensazione nel corso del 2023 e che dunque ci sia un effetto di cassa. Nel complesso nel rapporto sono circa 60 i provvedimenti per cui sia prevista una data di scadenza non oltre il 2022.

TAVOLA 5

LE 18 AGEVOLAZIONI CON COSTO SUPERIORE AL MILIARDO SECONDO IL RSF 2022

	(in milioni)
Accisa	-2.363,5
Prodotti energetici per usi agricoli	-1.206,4
Prodotti energetici per trasporto merci e persone	-1.157,1
Crediti di imposta per investimenti delle imprese	-7.994,4
Investimenti in ricerca e sviluppo	-1.344,5
Investimenti in beni Industria 4.0	-5.317,9
Investimenti in beni strumentali	-1.332,0
Agevolazioni casa	-26.926,9
Regime sostitutivo - Cedolare secca affitti	-2.744,4
Imposta di registro con aliquota ridotta del 2% per prima casa	-2.421,7
Deduzione della rendita catastale dell'abitazione principale	-3.435,9
Ecobonus-Superbonus (detrazione- credito di imposta)	-4.711,7
Sismabonus (detrazione- credito di imposta)	-1.763,2
Ristrutturazioni edilizie (detrazione- credito di imposta)	-9.765,9
Bonus Facciate (detrazione- credito di imposta)	-2.084,1
Welfare	-14.908,0
Non concorrenza al reddito dell'assegno unico	-5.360,1
Detrazioni per spese sanitarie	-3.746,8
Deduzione dei contributi alla previdenza complementare	-2.472,9
Esenzione dei contributi e pensioni assistenziali	-3.328,3
Altre	-5.115,6
Regime forfetario lavori autonomi	-2.717,5
Regime sostitutivo per finanziamenti a medio e lungo termine	-2.398,1
Totale	-57.308,5

Fonte: Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali 2022

²¹ È questo il caso dei crediti di imposta commisurati all'incremento delle spese energetiche delle imprese effettivamente rinnovati dopo la redazione del rapporto.

La Tavola 4 evidenzia inoltre che 18 agevolazioni risultano produrre effetti finanziari superiori al miliardo, andando a determinare circa il 70 per cento del costo in termini di minor gettito. Le misure sono dettagliate nella Tavola 5 per ambito di intervento. Si può notare come le 7 spese fiscali relative alla casa assorbano quasi il 50 per cento delle risorse di questo gruppo (27 miliardi secondo il RSF), seguono gli interventi legati al *Welfare* e i crediti di imposta per investimenti delle imprese.

Le consistenti spese fiscali in campo edilizio che, come vedremo nel prosieguo, si sono rilevate anche più ingenti delle attese, richiamano il tema dell'utilizzo di detrazioni e crediti di imposta che è particolarmente cresciuto negli ultimi anni, anche come mezzo agile di contrasto agli effetti della pandemia e successivamente all'incremento dei prezzi dei beni energetici. L'utilizzo della decretazione di urgenza (157 interventi su 626 censiti, Tavola 6) ha però determinato una grande instabilità nelle norme e una poco accurata previsione dell'impatto, sia sulle variabili chiave dell'intera economia, sia in termini di gettito. La Tavola 6 evidenzia infatti come metà degli 84 crediti di imposta rilevati sia stato introdotto per decreto-legge e negli ultimi 3 anni.

TAVOLA 6

LE AGEVOLAZIONI FISCALI PER TIPOLOGIA E TIPO DI NORMA SECONDO IL RSF 2022

(in milioni)

	Legge Bilancio	Decreto Legge	Decreto Legislativo	Legge Ordinaria, Trattati, altro	Totale	In vigore da meno di 5 anni	In vigore da più di 5 anni
Deduzioni	3	7	3	36	49	10,2%	89,8%
Detrazioni	19	23	7	27	76	26,3%	73,7%
Crediti di imposta e bonus	28	42	5	9	84	67,9%	32,1%
Introdotti fino al 2018	17	11	5	9	42		
Introdotti dal 2019	11	31	0	0	42		
Regimi forfetari, sostitutivi e speciali	24	22	8	38	92	26,1%	73,9%
Esclusioni, Esenzioni, Riduzioni di aliquota	66	61	35	148	310	26,5%	73,5%
Ammortamento e altro	7	2		6	15	33,3%	66,7%
Totale	147	157	58	264	626	30,8%	69,2%

Fonte: Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali 2022

Nella legge di Bilancio per il 2023, approvata successivamente alla presentazione del RSF 2022, sono state rifinanziate numerose agevolazioni già presenti nell'elenco e introdotti ulteriori trattamenti tributari differenziati. Nel gruppo che più strettamente incide sulle famiglie o sui lavoratori autonomi le agevolazioni aggiuntive raggiungono i 900 milioni per il 2023. Rientrano in questo gruppo la modifica del regime forfetario Irpef per i lavoratori autonomi²², gli aiuti per l'acquisto della prima casa per i giovani, nonché le esenzioni IMU per la quota erariale. Un secondo gruppo riguarda le agevolazioni per le imprese e impegna per il 2023 risorse per ulteriori 2 miliardi (proroga delle agevolazioni legate alle Zone Economiche Speciali e dei crediti di imposta per gli investimenti). Il gruppo più consistente è quello dei provvedimenti per ridurre l'impatto economico dell'aumento dei costi dell'energia per le imprese. I soli crediti di imposta per le imprese legati alla spesa per l'elettricità, il gas naturale e i combustibili (per le imprese della pesca) aggiungono alle risorse impegnate nel 2023 ulteriori 10 miliardi e un ulteriore miliardo ha rifinanziato la riduzione dell'aliquota Iva sull'erogazione del gas naturale. Per le spese energetiche delle imprese nel secondo trimestre è intervenuto il decreto-legge 34/2023, con risorse più contenute (1,9 miliardi) in coerenza con la riduzione dei prezzi dei prodotti energetici e con il *decalage* delle percentuali di credito di imposta previste dall'articolo 4 del d.l. 34/2023.

²² L'effetto della tassazione sostitutiva degli incrementi di reddito dei lavoratori autonomi, ugualmente introdotta dalla legge di bilancio per il 2023, produrrà effetti finanziari solo nel 2024.

TAVOLA 7

LE ULTERIORI AGEVOLAZIONI INTRODOTTE CON LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2023 E CON IL DECRETO 34/2023

		(in milioni)
Legge di Bilancio per il 2023		
Interventi sull'energia	-	11.057
Crediti di imposta per le spese energetiche delle imprese	-	10.021
Aliquota Iva ridotta sul gas, teleriscaldamento e pellet	-	1.037
Interventi sulla tassazione del reddito e edilizia	-	889
Modifiche tassazione redditi autonomi	-	570
Agevolazioni acquisto prima casa e edilizia	-	278
Varie minori	-	41
Totale agevolazioni sulle imprese e varie	-	2.502
Differimento imposte (sugar, plastic)	-	599
Proroghe crediti di imposta beni strumentali	-	1.668
Riduzione imposte indirette varie	-	234
Decreto 34/2023		
Interventi sull'energia	-	1.888
Crediti di imposta per le spese energetiche delle imprese	-	1.349
Aliquota Iva ridotta sul gas, teleriscaldamento e pellet	-	540
Totale ulteriori agevolazioni 2023	-	16.336

Fonte: Relazioni Tecniche della legge 197/2022 e del decreto-legge 34/2023

Sommando dunque alle risorse nominali impegnate e quantificate nel Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2022 (82 miliardi) i soli principali provvedimenti di rifinanziamento e di nuove introduzioni contenuti nella legge di bilancio 2023 e nel decreto 34/2023 il minor gettito nominale attribuibile alle agevolazioni supera i 98 miliardi. Questa cifra andrà tuttavia ricorretta verso l'alto perché il costo delle agevolazioni legate agli interventi edilizi – trasformate dal decreto 34/2020 da detrazioni in crediti di imposta - è ancora in via di determinazione definitiva ed è stato certamente superiore alle stime iniziali.

L'INGORGIO DEI CREDITI DI IMPOSTA E LA LIEVITAZIONE DELLE RISORSE IMPEGNATE

6. Il crescente ricorso allo strumento del credito di imposta registrato a partire dal 2019 ha determinato nell'ultimo anno un vero e proprio "ingorgo": i crediti di imposta in circolazione, che potevano essere scambiati diverse volte dagli operatori interessati, sono risultati di un ammontare molto elevato rispetto alla capienza generale del sistema. Si sono infatti sommate forme di incentivazione "strutturali" per favorire gli investimenti delle imprese (che hanno visto nel 2020 una trasformazione da incentivi legati agli ammortamenti ai crediti di imposta), sussidi di natura puramente congiunturale (come quelli legati alla pandemia o all'aumento delle spese energetiche delle imprese) e incentivi legati al patrimonio immobiliare per la ristrutturazione o l'efficientamento energetico, che hanno visto un vero e proprio boom con l'introduzione della possibilità di trasformazione le detrazioni in crediti di imposta cedibili che è stata introdotta a partire dal 2020 e poi recentemente annullata.

Per rimanere agli strumenti più recenti, i sussidi erogati per aiutare le imprese a fronteggiare l'aumento dei costi delle materie prime energetiche (d.l. n. 4/2022) hanno raggiunto, in termini di stanziamento, oltre trenta miliardi tra il 2022 e il 2023, poi recentemente rivisti al ribasso (Tavola 8)²³. Il regime ha subito diverse modifiche in relazione alle tipologie di impresa (inizialmente solo

²³ La recente discesa dei prezzi dei prodotti energetici ha portato una revisione della spesa relativa ai crediti di imposta del primo trimestre del 2023, che è stata ridotta per 4,9 miliardi, portando dunque il totale stanziato a 26 miliardi nel biennio.

le cd. energivore e gasivore), alle aliquote e alle scadenze con cui possono essere portati in compensazione i crediti di imposta maturati²⁴.

TAVOLA 8

STANZIAMENTI PER CREDITI DI IMPOSTA PER ACQUISTI DI PRODOTTI ENERGETICI

(in milioni)

	2022	2023
Crediti di imposta per acquisti gas e elettricità	20.265	6.256
- Primo Semestre	4.259	6.256
- - Primo trimestre (valutaz. originaria L. 197/2022)		9.847
- - - Revisione primo trimestre (riduz valutaz 34/2023)		- 4.939
- - Secondo trimestre (34/2023)		1.349
- Secondo Semestre	16.006	

Fonte: decreti-legge 2022, legge 197/2023, d.l. 34/2023

Se anche gli ingenti stanziamenti hanno sovrastimato i costi energetici sostenuti dalle imprese e dunque i crediti di imposta in circolazione, la spendibilità di questi crediti potrebbe essere stata meno facile del previsto, sia in termini di capienza delle imprese presso cui maturava il diritto al credito, sia in relazione alle possibilità di individuare soggetti cessionari. Testimonianza ne è il continuo allungamento delle scadenze per la fruizione dei crediti - che avevano un calendario inizialmente molto stringente - e l'allargamento del perimetro di cessione a terzi²⁵.

TAVOLA 9

COMPENSAZIONI PER CREDITI DI IMPOSTA PER ACQUISTI DI PRODOTTI ENERGETICI²⁶

	2022	2023
Primo semestre 2022	3,473	302
Secondo semestre 2022	2,935	3,487
Totale crediti maturati 2022	6,408	3,789

Fonte: Agenzia delle Entrate, aggiornamento 13 aprile 2023

La Tavola 9 riporta le compensazioni effettuate tramite versamenti F24 a seconda del semestre di maturazione dei crediti, limitandosi ai crediti maturati nel corso del 2022. I crediti maturati nel primo semestre, valutati dalle relazioni tecniche in 4,2 miliardi sono stati compensati per circa 3,5 miliardi. Ulteriori 6,4 miliardi sono stati già compensati con riferimento al secondo semestre 2022, ma la compensazione è possibile fino a settembre 2023. È interessante notare che i 20 miliardi stanziati per il 2022, non sono mai stati rilevati nei rapporti sulle spese fiscali²⁷.

²⁴ Il credito d'imposta, parametrato alla spesa sostenuta per l'acquisto di elettricità e gas tra il 2022 e il primo trimestre 2023, matura a condizione che il prezzo di riferimento unitario abbia subito un incremento del costo superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019. Le aliquote applicate per determinare il credito di imposta sono variate ripetute volte, raggiungendo il picco del 45 per cento (per gli acquisti di gas naturale di tutte le imprese e gli acquisti di elettricità delle cosiddette imprese energivore) ridotto al 20 per cento per le imprese energivore e gasivore e al 10 per cento per gli acquisti di elettricità delle imprese non energivore, per il secondo semestre 2023. Un contributo straordinario, sempre sotto forma di credito di imposta, è stato previsto per il settore agricolo e della pesca con un'aliquota pari al 20 per cento della spesa sostenuta.

²⁵ La legge n. 6/2023, di conversione del d.l. "Aiuti-Quater", ha allungato al 30 settembre 2023 il termine di compensazione di tutti i crediti di imposta maturati nella seconda metà del 2022 e nel primo semestre 2023, mentre per i crediti maturati nel primo semestre 2022 la scadenza per la compensazione è rimasta a fine 2022. Il limite temporale è stato allungato anche per il regime dei crediti di imposta maturati per l'acquisto di beni strumentali nel 2022 dalla legge di bilancio per il 2023.

²⁶ I dati sulle compensazioni sono quelli disponibili al 13 aprile 2023.

²⁷ I crediti non sono visibili nel Rapporto per il 2022 perché chiuso a Ottobre 2021, prima della presentazione delle norme che li hanno introdotti e nemmeno nel rapporto per il 2023 perché le norme non sono più vigenti anche se la maggior parte degli effetti finanziari avrà una manifestazione nel corso del 2023.

Ai circa 20 miliardi di crediti di imposta maturati per i crediti energetici per il 2022 si sono sommati nel corso dell'anno i crediti di imposta originati dalle detrazioni del cd. Superbonus, introdotte dal d.l. 34/2000 con aliquota al 110 per cento, dal cd. Bonus Facciate (che aveva nel 2021 un'aliquota del 90 per cento, poi ridotta al 60 per cento, stimati in circa 19 miliardi), e dagli altri crediti edilizi (Sismabonus e recupero del patrimonio edilizio, per i quali era possibile, fino a febbraio 2023, usufruire della possibilità di cessione). Il forte incentivo implicito nei bonus edilizi richiamati ha determinato un enorme successo, tanto che gli investimenti autorizzati per il solo Superbonus hanno determinato un costo atteso complessivo per l'erario – aggiornato a marzo 2023 – di 80 miliardi (si veda il riquadro “GLI INCENTIVI PER IL RISPARMIO ENERGETICO DEGLI EDIFICI”). A questi importi vanno aggiunti i costi dell'Ecobonus, dei Sismabonus, dei Bonus Facciate e Ristrutturazioni Edilizie che hanno visto accelerare gli investimenti nel 2021, proprio a seguito dell'estensione della possibilità di cessione dei crediti prevista dal d.l. n. 34/2020 e poi quasi completamente annullata con il decreto-legge 11/2023.

In sintesi, nel periodo che va dal 2021 ai primi mesi del 2023, ai potenziali circa 26 miliardi di crediti legati alle spese energetiche delle imprese (da compensare interamente nell'arco del 2023, ma con possibilità di cessione), si possono sommare gli 80 miliardi accertati dall'Enea per il Superbonus, a cui si stima vadano sommati tra i 50 e i 60 miliardi di altri incentivi (Ecobonus, Sisma, Facciate, Ristrutturazioni...)²⁸. Si tratta di un ammontare indicativo²⁹ ma estremamente ingente – più del doppio della quota di sovvenzioni del PNRR - che ha esaurito la capienza delle imprese che effettuavano i lavori oggetto dei bonus edilizi e ha messo sotto pressione, già nell'autunno del 2022, i “cassetti fiscali” delle imprese finanziarie che potevano essere i cessionari privilegiati di questi crediti di imposta³⁰.

RIQUADRO - GLI INCENTIVI PER IL RISPARMIO ENERGETICO DEGLI EDIFICI

L'incentivazione cd Superbonus costituisce un potenziamento delle detrazioni per l'efficientamento energetico e per le spese di consolidamento sismico (cd. Ecobonus e Sismabonus) già introdotte dalla legge n. 296/2006. L'innalzamento al 110% dell'aliquota di detrazione, congiuntamente alla sua possibile trasformazione in credito di imposta cedibile, rispondeva all'obiettivo di dare un forte impulso all'economia durante il delicato periodo Covid, in coerenza con una strategia di transizione energetica e, nel contempo, di allargare la platea degli utilizzatori di questo tipo di incentivi, rimuovendo ab origine il problema della mancanza di capienza tipico della detrazione³¹. L'aliquota del 110% da applicare ai costi sostenuti per gli investimenti di efficientamento energetico determinava un considerevole incentivo sia per i fruitori che avevano anticipato le spese e volevano utilizzare le detrazioni, sia per i cessionari dei crediti. Il guadagno era poi tanto più elevato in considerazione del ridotto numero di rate (4 per le spese sostenute nel 2022) in cui era possibile

²⁸ Per gli altri bonus non sono disponibili dati dettagliati come quelli forniti dal monitoraggio mensile dell'Enea. L'ordine di grandezza delle risorse interessate dagli altri bonus è dunque approssimativamente ricavabile dai dati sulle prime cessioni e sconti in fattura che, al netto del *Superbonus*, hanno raggiunto la cifra di 62 miliardi tra il 2020 e i primi mesi del 2023 (Memoria dell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate presso la VI Commissione della Camera dei deputati del marzo 2023). Il DEF 2023 riporta invece una stima per gli altri bonus di 50 miliardi.

²⁹ La somma va considerata come una mera indicazione delle risorse impegnate e non una stima della loro manifestazione in termini di cassa. Come ricordato nel testo, ogni bonus ha infatti uno specifico profilo temporale in cui può essere portato in detrazione o il cui credito di imposta può essere compensato in F24.

³⁰ All'esaurimento dello spazio fiscale ha contribuito una interpretazione inizialmente molto restrittiva della corresponsabilità - legata alla corretta esecuzione della procedura autorizzativa e degli stessi investimenti edilizi - che può rimanere sul cessionario del credito se non viene dimostrata l'assenza di dolo.

³¹ La possibilità di cessione della detrazione, con una sua trasformazione in credito di imposta è stata introdotta dal comma 74 dell'art. 1 della legge n. 208/2015. Tale trasformazione era inizialmente prevista per le spese di riqualificazione energetica di parti condominiali solo per i soggetti impossibilitati a sfruttare la detrazione (ovvero che ricadevano nella *no-tax area*). Si trattava dunque di una fattispecie molto specifica volta a favorire la partecipazione agli incentivi di riqualificazione di condomini. Il decreto n. 34/2020 ha esteso questa possibilità a tutti i contribuenti – a prescindere da limiti di reddito – e ne ha allargato l'ambito a tutti gli incentivi legati all'adeguamento del patrimonio edilizio (Superbonus, Ecobonus, Bonus Facciate e agli interventi di ristrutturazione edilizia e di manutenzione straordinaria).

sfruttare la detrazione o il credito di imposta³². È bene sottolineare che un credito che copre interamente (anzi più che interamente in questo caso) il costo dell'intervento annulla il contrasto di interessi configurando la classica situazione del "terzo pagante": né il committente né l'esecutore dei lavori hanno interesse a contenere i costi dell'intervento se rimangono all'interno dei massimali previsti.

Per l'Ecobonus, secondo il Rapporto Enea, si contano 53 miliardi di investimenti tra il 2007, anno di introduzione del provvedimento, e il 2021. Si nota però una notevole accelerazione nel 2021, quando si sono registrati oltre un milione di interventi e gli investimenti hanno raggiunto i 7,5 miliardi di euro, con un risparmio energetico stimato in 2652 Gwh/anno. La stima del costo-efficacia degli interventi tra il 2014 e il 2021 ha oscillato tra i 7 e i 55 centesimi di euro per ogni kWh di energia risparmiato durante tutta la vita utile dell'intervento, con il costo più contenuto associato alle opere di coibentazione dell'involucro e quello più alto associato agli interventi di domotica. Dati più recenti sono solo quelli delle prenotazioni delle cessioni e sconti in fattura e delle compensazioni con l'F24 che riguardano dunque solo i soggetti che hanno voluto trasformare le detrazioni in crediti di imposta. La Tavola sottostante evidenzia che sono stati identificati crediti di imposta per oltre 10 miliardi tra il 2021 e il 2022.

CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI INCENTIVATI CON IL MECCANISMO DELL'ECOBONUS

	Valori assoluti	Media annuale	Valori assoluti	Media annuale
2007-2021	53,000	3,5	22.600	1.507
di cui 2014-2020	23,645	3,4	8.426	1.204
di cui 2021	7,537	7,5	2.652	2.652
	Cessioni e sconti in fattura	Compensazioni con F24		
2020	836	87,4		
2021	7.674	200		
2022	3.033	1.971		

Fonte: Enea e Agenzia delle Entrate per le Cessioni e le Compensazioni

Per il Superbonus l'Enea ha registrato oltre 91 mila asseverazioni nel 2021 che sono più che triplicate in un anno. Gli investimenti sono passati da 15 miliardi nel 2021 a 62,5 alla fine del 2022, con un costo medio degli interventi passato da 165 mila euro a 174 mila. Gli investimenti totali registrati dall'Enea hanno raggiunto alla fine di marzo 72,7 miliardi, per un costo complessivo atteso per l'erario di oltre 80 miliardi.

CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI INCENTIVATI CON IL MECCANISMO DEL SUPERBONUS

	Fino al 31.12.2021			Fino al 31.12.2022			Fino al 28.03.2023		
	Mld €	Freq. Asseverazioni	Costo medio (in 000 di euro)	Mld €	Freq. Asseverazioni	Costo medio (in 000 di euro)	Mld €	Freq. Asseverazioni	Costo medio (in 000 di euro)
Condomini	7,290	13.521	539,193	28,795	48.087	598,81	35,456	59.223	598,686
Edifici unifamiliari	5,084	47.916	106,111	23,732	208.622	113,76	26,374	231.440	113,956
Unità funzionalmente indipendenti	2,825	30.442	92,807	9,97	102.275	97,44	10,919	113.140	96,509
Castelli	0,000	1	346,572	n.d.	n.d.	n.d.	0,839	6	139.833
Investimenti ammessi in detrazione	15,200	91.880		62,493	358.984	174,08	72,749	403.803	180,160
Costo per l'erario	16,720			68,742			80,024		
Risparmio energetico (Gwh/anno)		2.293,81			n.d.			n.d.	

Fonte: Enea

L'incentivo ha avuto un andamento certamente esplosivo nel corso del 2022, sia per il tempo necessario a completare gli interventi avviati nel difficile biennio delle restrizioni Covid, sia perché, alcuni specifici interventi (edifici costituiti da una sola unità immobiliare e unità funzionalmente indipendenti) dovevano completare il 30 per cento dei lavori a settembre 2022. Nel solo mese di settembre si sono registrati infatti investimenti per oltre 8 miliardi. Il risparmio energetico associato al Superbonus del 2021 è leggermente inferiore a quello previsto dall'Ecobonus lo stesso anno (2294

³² La riduzione del numero di rate, dalle tradizionali 10 alle 5 e poi 4 per le spese superbonus sostenute nel 2022 aveva il fine di aumentare ulteriormente la convenienza dei bonus, anche in relazione alla crescente pressione sui prezzi. L'eccesso di crediti di imposta in circolazione ha costretto il governo a introdurre l'opzione per rallungare il numero di rate fino a 10, come previsto dalla legge 38/2023 di conversione del d.l. 11/2023.

GWh/anno contro 2652 dell'Ecobonus). Va sottolineato però che i dati non sono immediatamente comparabili dato che nel totale delle spese del Superbonus sono incluse alcune voci (in particolare barriere architettoniche e installazione pannelli) a cui non è associato un valore di risparmio energetico.

Nel caso delle richiamate agevolazioni legate all'edilizia la differenza tra le previsioni iniziali che hanno accompagnato l'adozione della normativa e il costo effettivo della misura è particolarmente ingente. La stima ex ante delle risorse impiegate nel Superbonus contenuta nelle Relazioni Tecniche degli oltre dieci provvedimenti che, a partire dal d.l. n. 34 del 2020, hanno definito e progressivamente modificato il quadro normativo è complessivamente pari a 33,5 miliardi di euro nel periodo 2020-2036.

TAVOLA 10

STIME INIZIALI³³ E PRIME INDICAZIONI SULLE REALIZZAZIONI: CREDITI DI IMPOSTA SUPERBONUS

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2036	Totale
Stima Relazioni Tecniche	-22,8	- 558	- 2.662	- 5.438	- 7.016	- 8.088	- 9.798	- 33.580
	2020-2022		2020-mar 2023					
Totale Investimenti ammessi in detrazione		62.493		72,749				
Costo per l'erario tot. investimenti ammessi		68.742		80,024				
Investimenti conclusi e ammessi in detrazione		46.631		58,503				
Costo per l'erario investimenti conclusi		51.294		64,353				
Prime cessioni e sconti in fattura (*)		47.951		48.502				
Crediti compensati in F24 (**)		3.205		7.692				

Importi in milioni di euro

(*) dati riferiti al 1° marzo 2023

(**) dati riferiti al 13 aprile 2023.

Fonte: UPB (2023) per la ricostruzione delle RT, Enea per gli investimenti, Agenzia delle Entrate per le Cessioni e le Compensazioni

A fronte della previsione iniziale di 33,5 miliardi, i dati Enea evidenziano un ammontare di detrazioni di oltre 80 miliardi, di cui 48,5 miliardi risultano essere stati già trasformati in sconti o crediti di imposta alla data del 1° marzo 2023 e 7,8 miliardi già compensati in F24 tra il 2020 e aprile 2023³⁴. Se il totale di 80 miliardi di costo per l'erario desumibile dai dati Enea venisse confermato dai successivi controlli, il minor gettito annuale – sotto forma di detrazioni Irpef in dichiarazione o compensazioni in F24 – potrebbe oscillare tra 20 e 8 miliardi, a seconda del numero di rateazioni utilizzate (tra 4 e 10, secondo la normativa). Si tratta di una valutazione ancora difficile sia per il ritardo con cui emergeranno eventualmente le detrazioni nelle dichiarazioni dei redditi, sia per la difficoltà di trovare cessionari dei potenziali crediti di imposta.

Un ulteriore esempio può essere fornito dal cosiddetto “Bonus Facciate”, per cui le singole relazioni tecniche hanno stimato importi molto ridotti –sempre inferiori a 400 milioni – mentre le comunicazioni relative a cessioni dei crediti o sconti in fattura hanno fatto emergere nel corso del 2022 oltre 19 miliardi di euro di potenziali crediti (da compensare in 10 rate)³⁵, a cui potrebbero

³³ Le relazioni tecniche sono relative a d.l. 34/2020, art. 119 e 121; d.l. 59/2021 art. 1, commi 3 e 4; LB 2022, art. 1 co, 28; d.l. 4/2022 - art. 28; d.l. 17/2022, art. 29-bis; d.l. 50/2022, art. 14; d.l. 115/2022, art.33-ter; d.l. 176/2022, art. 9. Per la ricostruzione si veda la memoria UPB (2023).

³⁴ Va peraltro notato che i dati Enea rilevano il costo presunto per l'erario a partire dagli investimenti effettuati, mentre le Relazioni Tecniche stimano l'effetto netto, considerando dunque anche le maggiori entrate per imposte dirette dovute alla maggior attività economica e ai maggiori incassi IVA.

³⁵ Nel caso dei Bonus Facciate è stato rilevato dagli organi preposti al controllo un ingente ammontare di crediti inesigibili, perché non rispondenti ai criteri previsti dalla normativa o del tutto inesistenti. Si stima al momento una

aggiungersi le detrazioni da presentare in dichiarazione dei redditi per l'anno di imposta 2021 e 2022. I rapporti sulle spese fiscali, presentati a Ottobre 2020 e 2021 non hanno registrato l'emersione di crediti molto superiori a quanto stimato inizialmente, mentre l'ultimo rapporto disponibile, presentato a Ottobre 2022, registra il balzo, correggendo la stima per il 2023 da 472 milioni a 2 miliardi, sufficienti se si considerano le 10 rate in termini di cassa. I dati sulle compensazioni, infine, supportano la stima complessiva molto elevata, tanto che sono stati compensati nei versamenti, fino ad Aprile 2023, quasi 3 miliardi.

TAVOLA 11

STIME INIZIALI E PRIME INDICAZIONI SULLE REALIZZAZIONI: BONUS FACCIAE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>(in milioni)</i>						
Relazioni tecniche						
L. n. 160 del 2019 (LB 2020)	0,9	-200	-312,8	-236,4	-236,4	-236,4
L. n. 178 del 2020 (LB 2021)		0,9	-200	-312,8	-236,4	-236,4
L. n. 234 del 2021 (LB 2022)			18,4	-13,8	-196,4	-120
Totale	0,9	-199,1	-494,4	-563	-669,2	-592,8
Rapporti sulle Spese Fiscali						
Rapporto 2020		-378,2	-236,4	-236,4	0	0
Rapporto 2021		0	-614,6	-472,8	-472,8	0
Rapporto 2022		0	0	- 2.084,1	- 2.084,1	- 2.084,1
Prime cessioni o Sconti in fattura (*)						
		651,2	24076,2	281,4		
Compensazioni in F24 (**)						
		51,9	1.890,8	916,5		

(*) dati riferiti al 1° marzo 2023

(**) dati riferiti al 13 aprile 2023.

Fonte: Relazioni Tecniche allegate ai provvedimenti normativi, Rapporti sulle Spese Fiscali, Agenzia delle Entrate (2023) per i dati sulle Cessioni e sulle Compensazioni.

Gli effetti distributivi

7. Come evidenziato dalla Tavola 7, il gruppo di spese fiscali più consistente è quello che ha la finalità di incentivare l'acquisto e la ristrutturazione del patrimonio immobiliare, con una stima del minor gettito atteso nominale di quasi 27 miliardi nel 2023. Si tratta di un ammontare in rapida crescita che, pur nelle difficoltà di quantificazione prima discusse, è aumentato del 34,5 per cento tra il 2021 e il 2023³⁶. La rapidità della crescita di questo tipo di agevolazioni e il loro ammontare assoluto dovrebbero richiedere una ampia riflessione dato che il pacchetto di agevolazioni legate al possesso di immobili ha un chiaro profilo regressivo³⁷. Si tratta infatti di agevolazioni che in via generale – a parte la parentesi della loro trasformazione in credito di imposta - sono erogate come detrazione dall'imposta Irpef, per cui necessitano di una specifica capienza per essere usufruite e sono dunque maggiormente utilizzate sia dai contribuenti più ricchi, sia nelle regioni più dinamiche.

Quanto alle agevolazioni per il recupero del patrimonio edilizio e per l'efficienza energetica, il Grafico 4 evidenzia una vivace crescita delle detrazioni e dei beneficiari sul lato delle ristrutturazioni, mentre beneficiari e valore delle detrazioni per il risparmio energetico evidenziano una crescita più contenuta. Evidente è la frenata osservata tra il 2020 e il 2021 dei beneficiari per entrambi i tipi di agevolazioni (linee continue), dato che nel 2021 ha iniziato a

differenza di circa 5 miliardi tra le registrazioni delle prenotazioni per la cessione dei crediti e i crediti esigibili (da 24 a 19 miliardi).

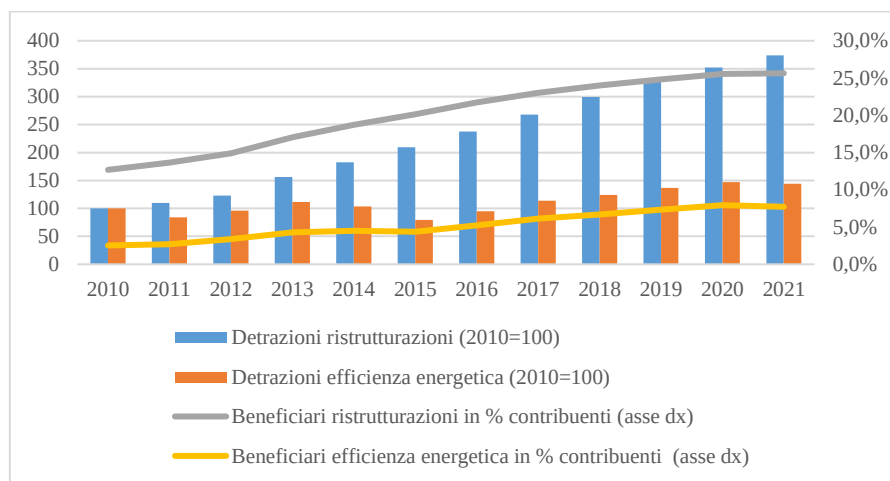
³⁶ Il RSF per il 2021 stimava queste detrazioni in circa 20 miliardi, a fronte dei quasi 27 miliardi per il 2023. I dati delle dichiarazioni dei redditi del 2009 quantificavano invece le detrazioni per l'edilizia in soli 2 miliardi.

³⁷ Sui profili distributivi delle detrazioni immobiliari si veda ad esempio UPB (2023), Banca d'Italia (2023).

diffondersi l'utilizzo dei crediti di imposta in luogo delle detrazioni, non considerati in questi dati. In particolare, si può osservare che i beneficiari dei bonus ristrutturazioni passano dal 12,7 per cento dei contribuenti nel 2010, al 25,6 per cento nel 2021 mentre le somme portate in detrazione crescono di 3,7 volte, passando da 2,2 a 8,3 miliardi. Per l'efficienza energetica i beneficiari aumentano dal 2,5 al 7,7 per cento e il totale delle agevolazioni da 1,3 a 1,9 miliardi nello stesso arco temporale, con una crescita del 44 per cento.

GRAFICO 4

DETRAZIONI PER RECUPERO PATRIMONIO EDILIZIO E EFFICIENZA ENERGETICA
(NUMERI INDICI PER GLI IMPORTI E QUOTE % DEI BENEFICIARI RISPETTO AI CONTRIBUENTI TOTALI)

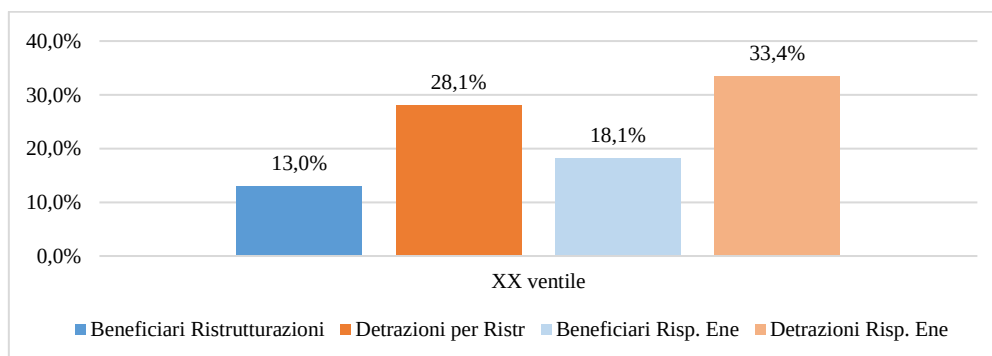


Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi, vari anni

Il profilo regressivo di questo tipo di agevolazioni è visibile nel Grafico 5. Tra il 5 per cento più ricco della popolazione (corrispondente al ventesimo ventile della distribuzione del reddito complessivo) ci sono il 13 per cento dei beneficiari totali delle ristrutturazioni e il 18 per cento di coloro che beneficiano delle agevolazioni legate al risparmio energetico. In termini di risorse impegnate, il 5 per cento più ricco assorbe il 28 per cento delle detrazioni per recupero del patrimonio edilizio e un terzo di quelle per risparmio energetico.

GRAFICO 5

DETRAZIONI PER RECUPERO PATRIMONIO EDILIZIO E EFFICIENZA ENERGETICA: QUOTE DI BENEFICIARI E AMMONTARE DEL 5% PIÙ RICCO SECONDO IL REDDITO COMPLESSIVO (VENTESIMO VENTILE)



Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi per il 2021

La trasformazione delle detrazioni in crediti di imposta ha certamente ridotto il profilo di regressività, allargando la partecipazione dei contribuenti meno ricchi proprio perché non era più

necessaria né la capienza dell'imposta Irpef né l'anticipo dei fondi, ma non necessariamente sono stati raggiunti con l'agevolazione i soggetti più vulnerabili. Oltre a contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti e a una maggiore indipendenza energetica, l'incremento di efficienza energetica degli edifici residenziali e l'incentivazione dei pannelli solari potrebbe essere una importante arma contro la povertà energetica delle famiglie³⁸. Le famiglie vulnerabili – in termini di reddito o di deprivazioni anche in termini di servizi energetici - sono anche quelle che hanno maggiori difficoltà ad utilizzare gli incentivi anche per barriere di accesso alle informazioni e alle risorse iniziali che possono servire per avviare la pratica. I provvedimenti di Ecobonus e Sismabonus hanno invece dato per scontato il coinvolgimento delle famiglie vulnerabili sulla sola base dell'incentivazione monetaria, senza interventi mirati e senza tener conto che buona parte delle famiglie vulnerabili può non essere proprietaria dell'abitazione in cui risiede.

Questo aspetto può essere apprezzato, per quanto attiene alla distribuzione regionale, con la Tavola 12 che confronta le agevolazioni edilizie per ristrutturazioni e efficienza energetica erogate attraverso il tradizionale strumento della detrazione (secondo i dati delle dichiarazioni per il 2021) con i crediti di imposta ricollegabili al Superbonus (secondo i dati Enea), che hanno beneficiato della possibilità di cessione. Si può verificare che, mentre nel caso delle tradizionali detrazioni le regioni meridionali erano sottorappresentate – il peso dei beneficiari nella regione era inferiore al peso dei contribuenti - nel caso del Superbonus le due percentuali tendono ad avvicinarsi, evidenziando dunque un sia pure parziale riequilibrio della distribuzione del beneficio tra le aree del paese.

TAVOLA 12

CONFRONTO FRA LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE DETRAZIONI IRPEF (2021) E DEL SUPERBONUS (2020-2023)

(in migliaia)

Regioni	Detrazioni Irpef redditi 2021						Detrazioni Superbonus (2020-Marzo 2023)			
	Contribuenti	Contribuenti con detrazioni recupero patrimonio edilizio	Ammontare detrazioni recupero patrimonio	Contribuenti con detrazioni risparmio	Ammontare detrazioni risparmio energetico	Contribuenti con detrazioni risparmio energetico su contribuenti totali	Numero Asseverazioni	Investimenti totali (Superbonus)	Investimenti totali	% lavori realizzati
Abruzzo	2,2%	1,6%	127.863	1,4%	23.198	4,8%	2,7%	2.376.391	3,3%	75,6%
Basilicata	0,9%	0,5%	40.938	0,6%	9.754	5,3%	1,0%	980.191	1,3%	79,2%
Calabria	2,8%	1,0%	79.761	1,0%	14.625	2,7%	3,2%	2.284.041	3,1%	78,1%
Campania	7,8%	3,7%	307.917	3,2%	53.694	3,2%	5,5%	5.142.334	7,1%	70,1%
Emilia-Romagna	8,2%	10,8%	935.265	10,1%	229.341	9,5%	8,7%	6.569.055	9,0%	83,1%
Friuli-Venezia Giulia	2,3%	3,0%	224.193	2,8%	62.503	9,6%	2,8%	1.646.882	2,3%	83,9%
Lazio	9,4%	9,2%	670.446	9,2%	122.277	7,5%	8,0%	6.342.551	8,7%	73,6%
Liguria	2,8%	3,9%	326.841	4,6%	65.736	12,8%	1,5%	1.179.309	1,6%	72,0%
Lombardia	17,7%	23,6%	1.971.003	23,8%	480.704	10,4%	15,8%	12.938.888	17,8%	82,4%
Marche	2,7%	2,9%	265.300	2,5%	50.509	7,1%	2,5%	1.912.657	2,6%	78,7%
Molise	0,5%	0,3%	21.853	***	***	***	0,6%	457.716	0,6%	75,8%
Piemonte	7,7%	9,7%	788.128	13,0%	232.501	13,1%	7,2%	5.238.533	7,2%	81,9%
Puglia	6,2%	4,3%	320.308	3,4%	52.444	4,2%	5,8%	3.894.828	5,4%	79,6%
Sardegna	2,6%	1,6%	124.539	1,5%	25.068	4,5%	3,5%	2.187.721	3,0%	78,7%
Sicilia	6,9%	3,4%	265.379	2,8%	41.954	3,2%	6,3%	4.540.829	6,2%	76,4%
Toscana	6,6%	6,8%	636.679	6,1%	118.702	7,1%	8,0%	4.528.875	6,2%	82,6%
Trentino Alto Adige	2,1%	2,3%	303.424	2,6%	88.639	9,8%	2,1%	1.810.233	2,5%	86,7%

³⁸ Si stima che tra l'8 per cento e il 18 per cento delle famiglie – a seconda dell'indicatore prescelto - possa essere considerata in povertà energetica. Si veda ad esempio il sito dell'*Energy Poverty Advisory Hub* per i dati europei o l'Osservatorio Italiano sulla Povertà energetica per i dati nazionali.

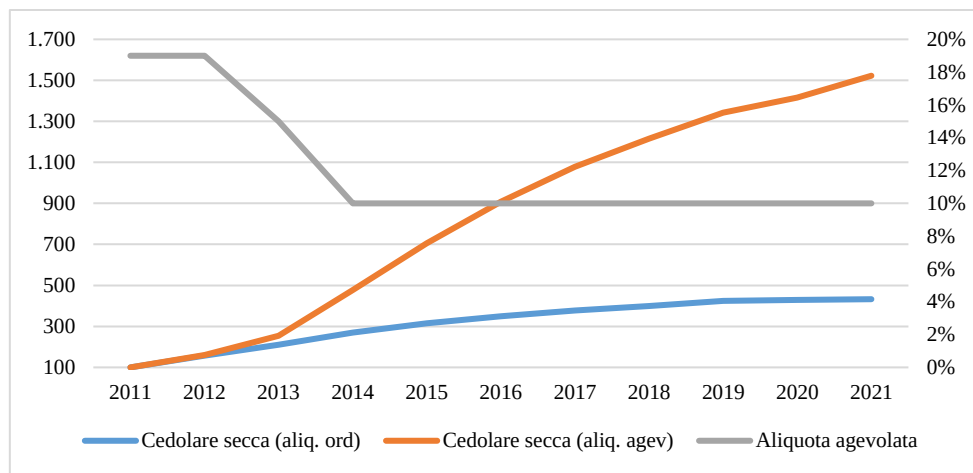
Regioni	Detrazioni Irpef redditi 2021						Detrazioni Superbonus (2020-Marzo 2023)			
	Contribuenti	Contribuenti con detrazioni recupero patrimonio edilizio	Ammontare detrazioni recupero patrimonio	Contribuenti con detrazioni risparmio	Ammontare detrazioni risparmio energetico	Contribuenti con detrazioni risparmio energetico su contribuenti totali	Numero Asseverazioni	Investimenti totali (Superbonus)	Investimenti totali	% lavori realizzati
Umbria	1,6%	1,4%	111.501	1,1%	18.749	5,4%	1,7%	1.278.571	1,8%	79,0%
Valle d'Aosta	0,2%	0	29.902	0,3%	8.512	10,7%	0,2%	229.078	0,3%	78,6%
Veneto	8,8%	9,9%	837.083	9,6%	244.413	8,4%	12,6%	7.212.821	9,9%	85,2%
Totale	100,0%	100,0%	8.388.323	100,0%	1.943.323	7,7%	100,0 %	72.751.560	100,0 %	79,8%

Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi per il 2021 ed Enea per il Superbonus

Nell'evoluzione dell'imposta sul reddito che ha visto l'ulteriore espansione dei regimi cedolari, il regime di cedolare secca sulle locazioni dei fabbricati, introdotto nel 2011, si proponeva di stimolare l'emersione delle locazioni non denunciate e la calmierazione dei canoni, incentivando una maggiore offerta sul mercato. Questo regime agevolato è stato scelto nel 2021 da oltre 2,8 milioni di contribuenti, pari al 7 per cento del totale³⁹. Il Grafico 6 evidenzia come siano soprattutto i beneficiari del regime dell'aliquota agevolata a essere cresciuti (di 15 volte da 62mila a quasi un milione rispetto al 2011), in particolare dopo il 2014, con l'ulteriore riduzione dell'aliquota al 10 per cento per i canoni concordati e per gli affitti degli studenti universitari. Il reddito imponibile da locazioni sottratto alla progressività è così cresciuto da 4,2 miliardi a 18 miliardi nel 2021, con la quota delle locazioni a canone concordato che è passata dal 15 per cento al 52 per cento del totale.

GRAFICO 6

BENEFICIARI DEL REGIME DELLA CEDOLARE SECCA (NUMERI INDICE) E ALIQUOTA AGEVOLATA



Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi vari anni

Sia la scelta del regime cedolare, sia il beneficio medio – in termini di base imponibile o di risparmio di imposta stimato – presentano un profilo chiaramente regressivo: mentre tra i

³⁹ Il regime della cedolare secca è stato introdotto con l'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 ed è un regime opzionale per la tassazione sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e locali e delle imposte di registro e bollo per i redditi delle locazioni a fini abitativi con aliquota del 21 per cento. Il regime è stato progressivamente ampliato agli affitti brevi e più recentemente agli affitti commerciali (categoria c1). La scelta del regime opzionale blocca la possibilità di adeguamento del canone di locazione all'inflazione. Per il canone concordato e per gli affitti dedicati agli studenti universitari fuori sede è prevista una aliquota ridotta, inizialmente del 19 per cento poi passata al 10 per cento.

contribuenti con reddito complessivo inferiore a 20.000 i beneficiari della tassazione sostitutiva sono il 4 per cento, la quota sale al 32 per cento tra coloro che dichiarano un imponibile oltre 120.000 euro. Questi ultimi evidenziano un imponibile agevolato medio pari a oltre 3 volte quello medio totale e un risparmio di imposta superiore a 4 volte il valore medio complessivo.

TAVOLA 13

BENEFICIARI DEL REGIME DELLA CEDOLARE SECCA, IMPONIBILE E RISPARMIO MEDI (2021)

<i>(Imponibile e risparmio di imposta stimato espresso in euro)</i>						
	Beneficiari totali	Beneficiari / Contribuenti	Distribuzione beneficiari	Distribuzione imponibile agevolato	Imponibile agevolato medio	Risparmio medio di imposta stimato (*)
Fino a 20.000	851.176	4%	29,4%	18,3%	2.935	232
da 20.000 a 55.000	1.502.706	9%	51,9%	46,4%	5.844	924
da 55.000 a 75.000	220.813	23%	7,6%	11,2%	9.193	2.182
da 75.000 a 120.000	197.732	27%	6,8%	12,1%	10.816	2.830
Oltre 120.000	120.559	32%	4,17%	12,0%	19.665	4.574
Totale	2.892.986	7%	100,0%	100,0%	6.255	1.099

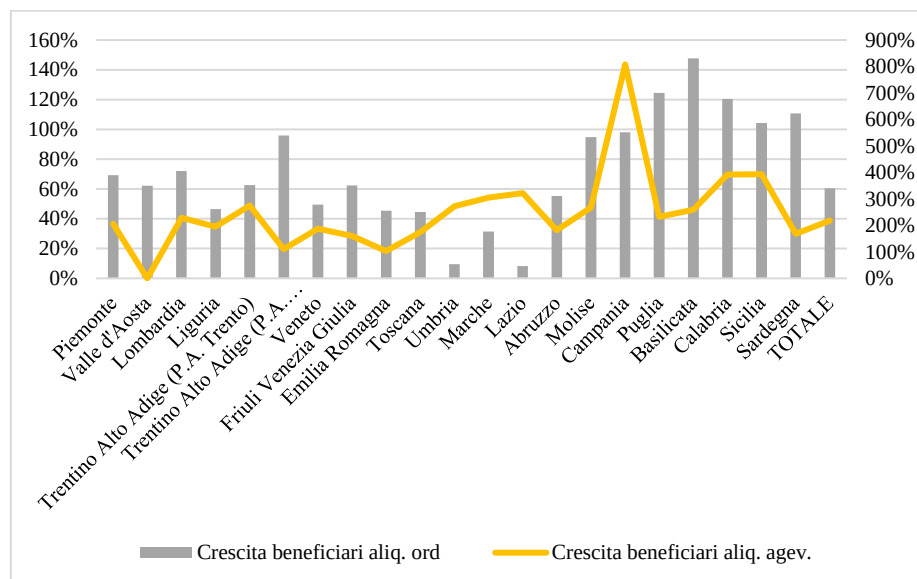
(*) Stima sulla base dei differenziali tra aliquote nominali e aliquote legali

Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi per il 2021

I dati regionali dell'adesione al regime della cedolare secca forniscono qualche ulteriore spunto. In termini di rapporto tra beneficiari del regime sostitutivo e contribuenti totali, le regioni del centro e del Nord sono quelle con maggiori adesioni. Molto variabile la rilevanza del regime dell'aliquota agevolata che pesa appena l'11 per cento in Lombardia e oltre il 50 per cento in Liguria, Abruzzo, Marche, Umbria e Lazio. Negli ultimi anni, la maggiore crescita dell'utilizzo del regime cedolare si è tuttavia registrata nelle regioni meridionali e insulari, anche in relazione al fatto che dal 2017 è prevista l'opzione per il regime sostitutivo anche ai contratti di locazione breve (non superiori a 30 gg.) e dunque se ne è diffuso l'utilizzo per le locazioni di natura turistica.

GRAFICO 7

CRESCITA DEI BENEFICIARI DEL REGIME DI CEDOLARE SECCA PER REGIONE (2021-2014)



Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi

Il Grafico 7 evidenzia anche tassi di crescita particolarmente elevati in alcune regioni per i beneficiari dell'aliquota agevolata, in particolare in Campania, Lazio, Calabria e Sicilia. Su questi tassi di crescita sembrano operare diversi fattori, tra cui l'estensione del regime e la variabilità

con cui vengono individuati i comuni ad alta tensione abitativa e, soprattutto, i limiti specifici adottati dai singoli comuni per la quantificazione dei canoni concordati⁴⁰.

A titolo di esempio la Tavola 14 evidenzia i limiti minimi e massimi dei canoni concordati in alcune delle principali città per le zone centrali e semicentrali⁴¹ confrontandole con i canoni delle locazioni di mercato di fonte OMI- Agenzia delle entrate e di una nota agenzia immobiliare che opera a livello nazionale. Si può notare che, a parte il caso di Milano, dove i limiti dei canoni concordati sono sempre inferiori ai canoni di mercato (sia i valori minimi e massimi, sia il valore medio cittadino), per tutte le altre città ci sono ampie aree di sovrapposizione tra canoni concordati e canoni generali di mercato. Ad esempio, nel caso delle zone semicentrali i valori massimi dei canoni concordati coincidono o addirittura superano i valori massimi dei canoni di mercato per Firenze, Roma e Napoli.

TAVOLA 14

VALORI MINIMI E MASSIMI PER I CANONI CONCORDATI E DI MERCATO (2022)

<i>(Canoni espressi in euro/mq al mese)</i>					
	Limiti canoni concordati		Canoni di mercato (OMI)		Canoni di mercato (Immobiliare.it)
Zona centrale					
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo	Valore medio cittadino
Milano	101	218	288	340	235
Bologna	50	158	114	216	179
Firenze	24	136	101	137	188
Roma	126	286	226	330	168
Napoli	63	150	138	212	145
Zona semicentrale					
Milano	79	158	176	264	
Bologna	41	132	108	180	
Firenze	24	125	100	122	
Roma	49	199	138	198	
Napoli	45	120	76	115	

Fonte: Accordi territoriali, Banca dati OMI, Immobiliare.it

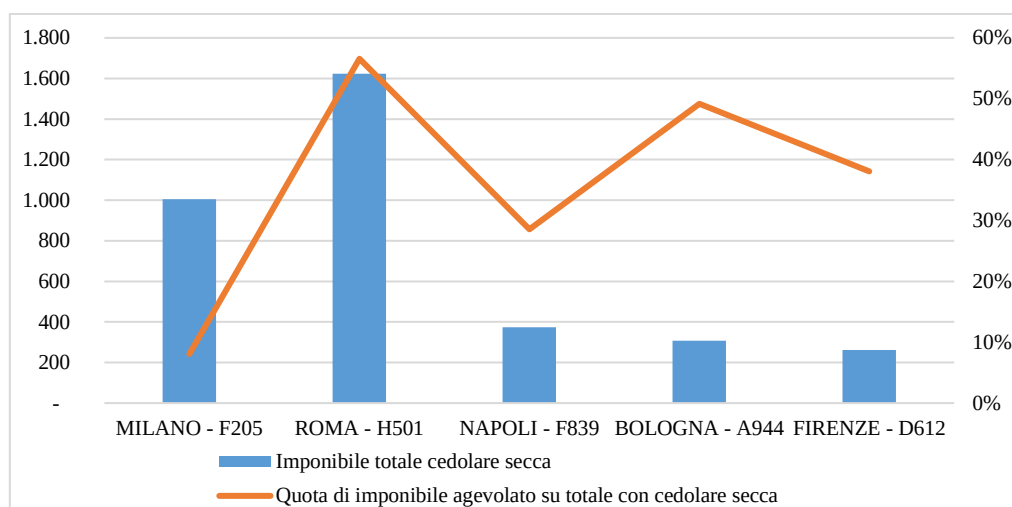
Il Grafico 8 mostra il rapporto tra imponibile agevolato e totale nel regime della cedolare secca per le 5 città considerate. La città di Roma ha il maggior imponibile del regime di cedolare secca, 1,6 miliardi e anche una quota di contratti agevolati sul totale poco inferiore al 60 per cento. Milano ha un imponibile totale superiore al miliardo, ma la quota di imponibile agevolato - l'8 per cento - è di gran lunga la più bassa tra tutte le città considerate.

⁴⁰ In particolare, il decreto 16 gennaio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha individuato i criteri generali per la realizzazione degli accordi locali per la stipula dei contratti di locazione ad uso abitativo a canone concordato. Gli accordi vengono dunque stabiliti a livello comunale con l'accordo delle Associazioni dei Proprietari e degli Inquilini.

⁴¹ Si tratta di un esempio di massima perché nella definizione dei valori minimi e massimi entro cui si deve collocare il canone effettivo vanno considerate le diverse aree della città, la tipologia e lo stato di manutenzione dell'alloggio nonché le pertinenze e la dotazione di servizi tecnici (come ascensore o aria condizionata). Si tratta dunque di una casistica molto dettagliata che è impossibile riprodurre interamente. Qui è stata scelta - a titolo di esempio - la tipologia dell'alloggio in buono stato che ha il numero massimo di servizi tecnici o pertinenze in zona centrale o semicentrale.

GRAFICO 8

VALORI TOTALI DI IMPONIBILE E QUOTA DI IMPONIBILE AGEVOLATO SUL
TOTALE DELLA CEDOLARE SECCA (2020)



Fonte: Dipartimento delle finanze - MEF

Sembrerebbe dunque emergere una notevole eterogeneità nella possibilità di utilizzare l'aliquota ridotta del 10 per cento in diverse aree del paese. In alcune aree i canoni concordati sono stati fissati in modo molto più generoso e consentono di godere dell'aliquota agevolata anche per locazioni sostanzialmente allineate ai prezzi di mercato, mentre in altre città gli accordi hanno maggiore rigidità o la domanda di mercato è comunque così vivace da tenere i canoni di mercato lontani da quelli determinabili sulla base degli accordi medesimi. Si tratta di situazioni che richiederebbero adeguati approfondimenti per valutare la coerenza degli accordi stipulati localmente con le finalità perseguite dal legislatore nella fissazione dell'aliquota del 10 per cento.

Bibliografia

- 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).
- Banaszewska M. (2022) *Preferential tax treatment – a political or economic tool?*, *Regional Studies*, 56:8, 1377-1390
- CBO (2021), *The Distribution of Major Tax Expenditures in 2019*, Report.
- Corte dei Conti (2020), *Rapporto sul coordinamento della Finanza Pubblica*, Roma
- Commissione per la Redazione del Rapporto sulle Spese Fiscali, *Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali* (Vari Anni), MEF
- Di Caro P. Figari F., Fiorio C., Riganti A. (2022), *Undici anni di cedolare secca: un bilancio*, Lavoce.info
- Fookes, C. (2009), *Spending through the tax system: Tax expenditures*. New Zealand Treasury.
- 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.
- 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.
- Manestra S. (2010), *Per una storia della tax compliance in Italia*. Quaderni di Economia e Finanza n. 81, Banca d'Italia.
- OECD (2002), *Best Practices for Fiscal Transparency*, Oecd, 2002
- OPCI (2023), *Le spese fiscali in ambito Irpef: si possono modificare?*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it>
- Peláez Longinotti F., (2019), *Tax Expenditures in the CIAT Member Countries*, Inter-American Center of Tax Administrations - CIAT WP-06-2019
- 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.
- Redonda, A., von Haldenwang, C., Aliu, F. (2021). *Tax Expenditure Reporting and Domestic Revenue Mobilization in Africa*. In: Mosquera Valderrama, I.J., Lesage, D., Lips, W. (eds) *Taxation, International Cooperation and the 2030 Sustainable Development Agenda*. United Nations University Series on Regionalism, vol 19. Springer, Cham.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio -UPB, (2023), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta*, Commissione 6a Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, 2 marzo 2023.

PARTE TERZA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

INTRODUZIONE

Nell'ultimo quinquennio la spesa per prestazioni sociali in denaro ha fortemente risentito, da un lato, delle scelte del legislatore in materia di pensioni e assistenza fatte all'inizio del 2019 (con il varo di Quota 100 e del Reddito di cittadinanza) e, dall'altro, dei tre eventi esogeni che hanno contrassegnato il panorama economico e sociale a partire dal 2020: l'emergenza pandemica, la conseguente recessione economica e, da ultimo ma non meno importante, lo shock inflazionistico del 2022.

Accanto a tali elementi, comunque di natura prevalentemente transitoria, si sono confermate in questi anni le pressioni che nei prossimi lustri condizioneranno strutturalmente la spesa per la protezione sociale, vale a dire le dinamiche demografiche a sfavore della natalità e a conferma di una rapida crescita del tasso di dipendenza degli anziani. In un tale contesto l'invecchiamento della popolazione, con i suoi risvolti di ordine previdenziale, assistenziale e sanitario, rende cogente la necessità di monitorare il predetto comparto della spesa pubblica, ambito a cui il presente Rapporto dedica i prossimi capitoli con il congiunto obiettivo di: i) dar conto degli andamenti di breve e medio termine; ii) rivisitare gli esiti di alcune delle più importanti recenti misure di *policy*; iii) evidenziare taluni aspetti da tener presente nella messa a punto delle politiche pensionistiche (con lo scadere, a fine anno, di Quota 103) e di contrasto della povertà nel quadro del superamento del Reddito di cittadinanza disposto con la legge di bilancio per il 2023.

In materia di spesa pensionistica si confermano, nel capitolo, le valutazioni di fondo fatte dalla Corte nel recente passato: i provvedimenti di proroga di misure provvisorie come quelle di cui alle *quote* (dopo Quota 100, Quota 102 e Quota 103) non sembrano adeguate a regolamentare un settore di così grande rilevanza quantitativa e qualitativa. Dopo gli interventi derogatori rappresentati da Quota 100 e seguenti, sarebbe importante, per la tutela della finanza pubblica a cui la Corte solo guarda, riaffermare la centralità della legge 214/2011 e comunque un quadro normativo previdenziale con i caratteri della certezza da un lato e della sostenibilità finanziaria e sociale, dall'altro.

È d'altra parte opportuno che in un mercato del lavoro sottoposto a grandi pressioni prima dalla pandemia ed ora, strutturalmente, dalle transizioni ecologica e digitale, gli istituti di deroga esistenti (l'Ape sociale in *primis*) si facciano carico della gestione di situazioni mirate, se meritevoli di protezione.

Vanno dunque riaffermate prospettive di equilibrio del settore, anche per garantire condizioni di equità intergenerazionale in un quadro di spesa per la protezione sociale complessiva che sarà messo sotto pressione dall'invecchiamento della popolazione e dalla marcata crescita del tasso di dipendenza degli anziani.

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DOPO LA PANDEMIA

1. Nel 2022 la spesa per prestazioni sociali in denaro si è attestata sui 407 miliardi di euro, in crescita del 2,3 per cento su base annua. È risultata pari al 21,3 per cento del Pil (-1 punto) e al 47,6 per cento della spesa corrente primaria (-1,3 punti).

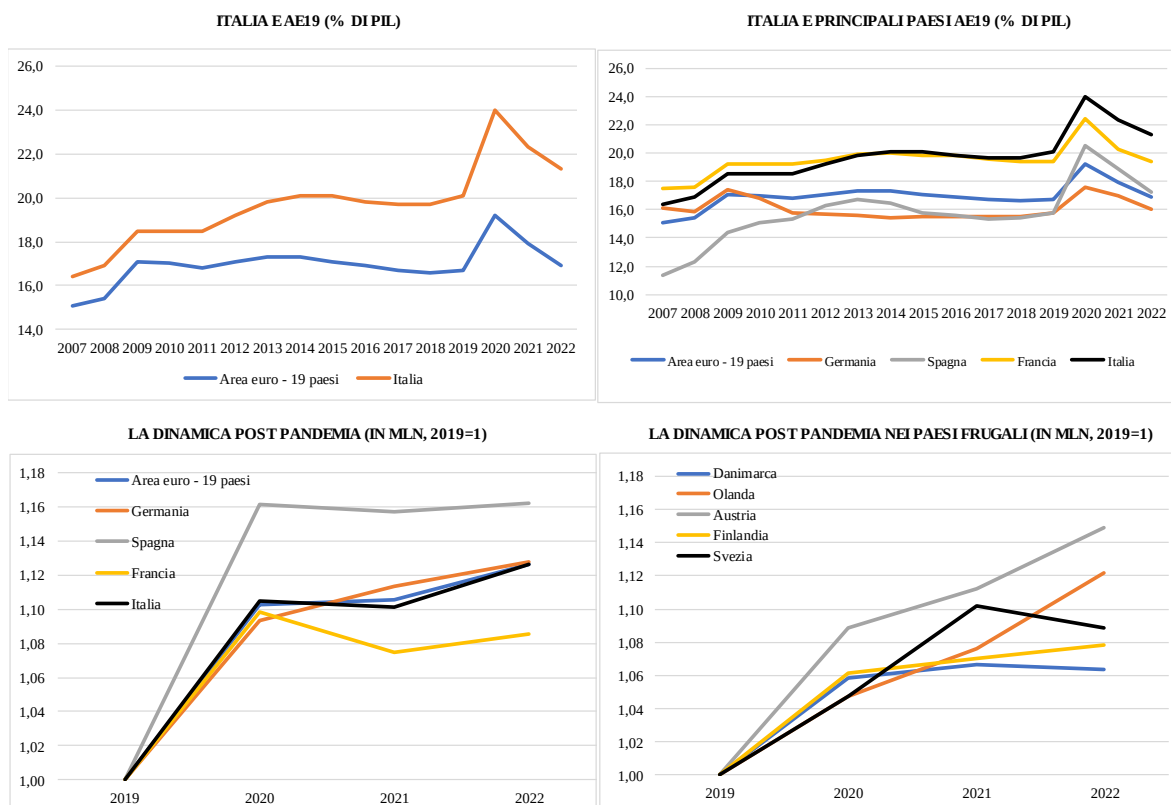
Come mostra il Grafico 1, la sua incidenza sul prodotto risulta la più pronunciata nel confronto europeo: nel complesso dell'Area dell'euro il rapporto risultava pari al 16,7 per cento del prodotto nel 2019 ed era quindi inferiore a quello dell'Italia di 3,4 punti di Pil; nel 2020 il rapporto è cresciuto a 19,2 per cento (+2,5 punti) accentuando la differenza con l'Italia che raggiunge 4,8 punti di prodotto.

Il Grafico mostra infatti che la maggiore incidenza si riscontra da lungo tempo, ma si è allargata negli ultimi anni e ha raggiunto nel 2020 un punto di massimo, anche per effetto di un relativamente più pronunciato "effetto denominatore" (la caduta del prodotto nominale è stata in Italia di 3,1 punti maggiore della media dell'Area dell'euro).

Quanto alla spesa, il Grafico 1 evidenzia – posto pari ad uno il valore presentato nel 2019 – la diversa reazione dei paesi allo shock pandemico, con la risposta forte ed istantanea di Italia, Francia e, soprattutto, Spagna, e più diluita e crescente verso le medesime tendenze, in generale, per i paesi cosiddetti “frugali” (Olanda, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia).

GRAFICO 1

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO IN ITALIA E NELL'AREA DELL'EURO



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Tra i principali paesi dell'Area, nel 2022, la situazione risultante in Francia è quella più vicina al dato dell'Italia (19,4 per cento), mentre in Germania e Spagna la quota di reddito nazionale assorbita dalle prestazioni sociali è inferiore di alcuni punti (al 16,0 e 17,2 per cento rispettivamente). In posizione relativamente migliore, dal punto di vista del bilancio pubblico, si trovano i paesi cosiddetti “frugali” (Olanda, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia) i quali vantano valori particolarmente modesti nei casi di Olanda e Svezia (10,1 e 11,4 per cento) o, comunque, contenuti entro il 18,2 per cento nel caso dell'Austria.

2. Nella Tavola 1 si mettono a confronto i 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 2022 nei Documenti di economia e finanza, a partire dal 2019.

Ancora nel 2022, l'esercizio di cui si traccia qui un consuntivo, ha presentato componenti di spesa di natura eccezionale e temporanea, associate agli interventi, quantitativamente rilevanti in ambito assistenziale, disposti dal legislatore per mitigare gli effetti dello shock inflazionistico sui bilanci delle famiglie, oltre alla persistenza di una quota di spesa previdenziale associata al contiguo shock del 2020.

Vi si osserva, e non sorprendentemente, che in quota di prodotto le uscite effettive hanno superato i valori inizialmente programmati di 0,6 punti di Pil. Tuttavia, nel caso delle prestazioni pensionistiche lo scarto è negativo per -0,3 punti di prodotto (15,6 contro i 15,9 inizialmente

programmati) mentre per quel che riguarda le altre prestazioni l'incidenza effettiva ha superato di 1 punto quella inizialmente attesa (5,8 contro 4,8 per cento).

Risulta evidente, nel confronto, un "effetto denominatore", determinato dal sostanzioso calo del Pil nell'anno della pandemia, calo che ha comunque tolto velocità di sviluppo all'aggregato nonostante la buona ripresa post-pandemica. Se si fa riferimento ai valori assoluti nominali si riscontra una spesa complessiva di circa 10 miliardi superiore a quella programmata nel 2019, esito di una sovrastima di oltre 8 miliardi per quel che riguarda le prestazioni pensionistiche e di una sottostima di circa 18 miliardi per le altre prestazioni, marcatamente condizionate, queste ultime, dalle necessarie risposte alla crisi socio-sanitaria da Covid-19.

TAVOLA 1

SPESA PER PENSIONI ED ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEL 2022:
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 2018-22)
DEF 2019	305.180	15,9	91.910	4,8	397.090	20,7	1.914	7,7
DEF 2021	295.570	16,1	106.410	5,8	401.980	21,9	1.836	3,9
DEF 2022	296.510	15,7	105.090	5,6	401.600	21,3	1.883	9,2
DEF 2023	296.998	15,6	109.923	5,8	406.921	21,3	1.909	10,6
Differenza DEF 2023-DEF 2019	-8.182	-0,3	18.013	1,0	9.831	0,6	-5,3	2,9

Fonte: DEF (anni 2019-2023)

È bene sottolineare che i risparmi che si osservano in termini di spesa pensionistica nominale sono in gran parte connessi ad un diverso andamento dell'inflazione e sono da ascrivere dunque, almeno in parte, all'effetto indicizzazione correlato a previsioni di andamento dei prezzi che si sono rivelate sovrastimate nel contesto disinflazionistico che ha connotato il quinquennio di riferimento.

Nel periodo 2018-22¹, l'inflazione misurata in termini di variazioni cumulate del deflatore della spesa delle famiglie è risultata di 10,6 punti a fronte dei 7,7 previsti nel DEF 2019, il primo documento programmatico che ha proiettato la spesa per il 2022.

LA SPESA PREVIDENZIALE: IL CONSUNTIVO 2022

3. Nel 2022 il totale della spesa previdenziale ha superato i 352 miliardi, il 18,5 per cento del Pil (dal 18,9 per cento). Gli incrementi annuali dell'ultimo triennio, evidenziati nella Tavola 2, danno conto dell'effetto di forte aumento nell'anno della pandemia e del successivo rientro delle componenti di natura congiunturale, con una stabilizzazione del tasso di incremento complessivo intorno al 4 per cento, valore che si discosta da quello medio dell'ultimo decennio. Nel 2022, da un lato si è riscontrata un'accelerazione della spesa per pensioni e rendite, anche alimentata da fattori monetari e dall'altro è sostanzialmente concluso il processo di normalizzazione della spesa per integrazioni salariali. La spesa per assegni familiari quasi raddoppia la sua consistenza rispetto al 2021², per effetto della forte espansione, a carattere strutturale, associata all'introduzione, da marzo 2022, dell'Assegno unico e universale per figli a carico (AUU), che sostituisce istituti di varia natura (assegni familiari, detrazioni per figli a carico, bonus correlati all'incentivazione della natalità), a connotazione fortemente categoriale ed eterogeneità nei criteri di calcolo. Il beneficio, peraltro, è erogato anche alle famiglie non

¹ Si considera l'arco temporale ritardato di un anno essendo l'indicizzazione della spesa per il tempo t commisurata all'inflazione dell'anno t-1.

² Nel 2021, nelle more dell'istituzione dell'Assegno unico e universale per i figli a carico, è stato istituito l'Assegno temporaneo per i figli minori, erogato a tutti i soggetti esclusi dalla disciplina degli assegni familiari.

raggiunte dagli strumenti di tutela garantiti dal sistema previdenziale (disoccupati, inattivi), talché non sembra potersi escludere la parziale imputazione delle somme erogate al settore di spesa assistenziale.

TAVOLA 2

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: TOTALE SPESA PER LA PREVIDENZA
(2018-2022 MILIONI DI EURO)

	2018	2019	2020	2021	2022	Variazione % 20/19	Variazione % 21/20	Variazione % 22/21	Variazione % media annua 12-22
TOTALE SPESA PREVIDENZIALE	308.760	317.558	340.161	338.542	352.577	7,1	-0,5	4,1	2,1
- Pensioni e rendite	268.668	275.031	281.376	286.215	296.647	2,3	1,7	3,6	1,8
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	11.966	14.056	14.277	15.370	16.958	1,6	7,7	10,3	4,4
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	7.823	7.942	9.808	9.448	8.930	23,5	-3,7	-5,5	3,0
- Indennità di disoccupazione	12.233	12.519	13.338	10.882	11.590	6,5	-18,4	6,5	2,9
- Assegno di integrazione salariale	886	797	14.482	7.246	1.341	ns	-50,0	-81,5	-6,8
- Assegni familiari	6.267	6.024	5.678	8.090	15.799	-5,7	42,5	95,3	8,9
- Altri sussidi e assegni	917	1.189	1.202	1.291	1.312	1,1	7,4	1,6	5,1

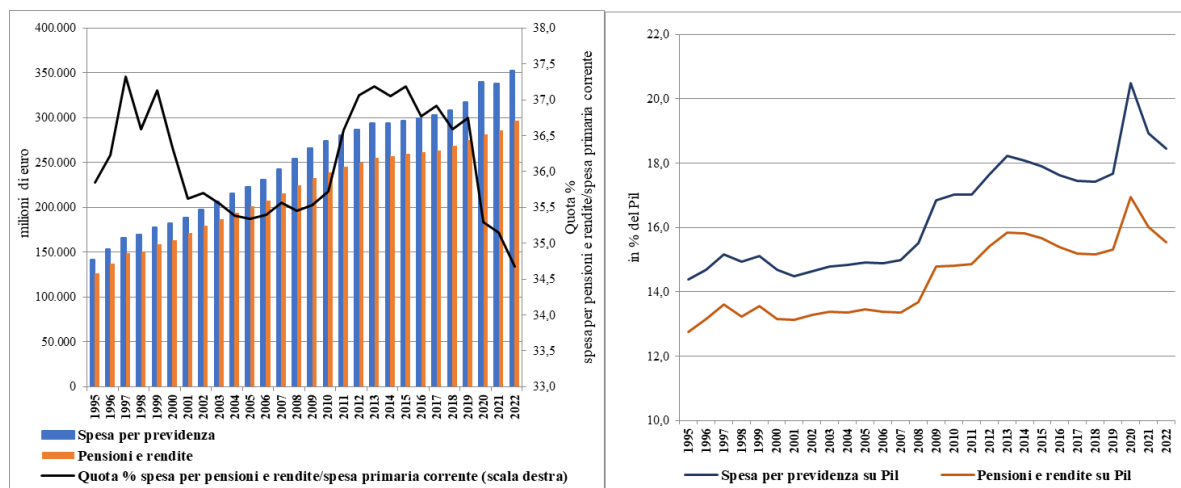
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Se la componente pensionistica ha presentato un tasso di crescita intorno al 3,6 per cento nominale, appare evidente dalla Tavola 2 il cammino di decompressione della spesa per ammortizzatori sociali dopo l'eccezionale livello raggiunto nel 2020. In particolare, scendono a 1,3 miliardi le somme per l'erogazione degli assegni di integrazione salariale mentre quelle per indennità di disoccupazione si collocano sugli 11,6 miliardi. L'aggregato, comunque, acquisisce gli effetti espansivi della riforma degli ammortizzatori sociali operata con la LB 2022 (v. *infra*)

GRAFICO 2

SPESA PER LA PREVIDENZA

(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E DI SPESA CORRENTE PRIMARIA)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

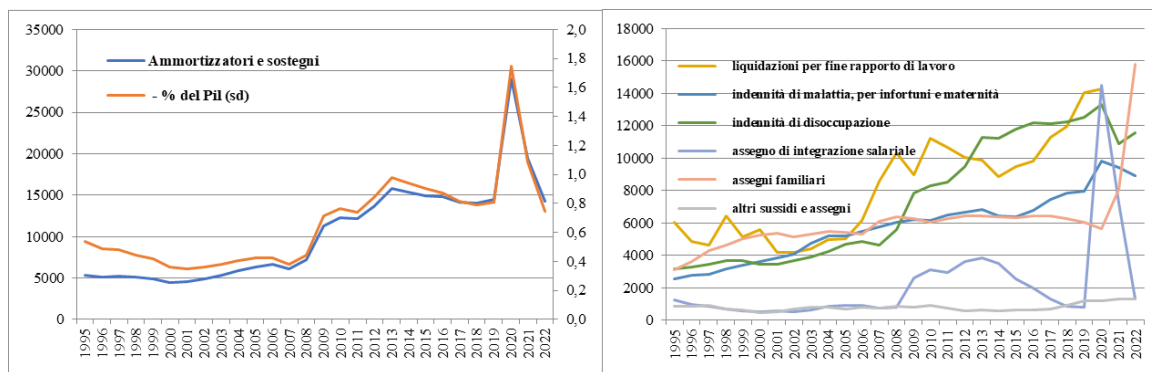
Il Grafico 3, nel collocare la spesa previdenziale e la sua componente strettamente pensionistica in una retrospettiva storica, conferma alcuni aspetti noti delle politiche di protezione sociale in Italia: la forte incidenza degli esborsi per pensioni rispetto alla spesa previdenziale totale, al di là del balzo “congiunturale” di quella per integrazioni salariali e disoccupazione nel 2020; l’attenuazione della crescita dopo gli interventi con la legge 214/2011 e la successiva

ripresa nel 2019; l'andamento ciclico dell'incidenza della spesa pensionistica sulla spesa primaria corrente, con fasi di (a volte) rapida discesa e risalita, anche in connessione all'andamento del denominatore. In termini di incidenza sul prodotto (pannello destro del grafico), al di là dell'anomalia del 2020, appaiono chiari sia l'accelerazione che ha preceduto la legge 214/2011, che gli effetti di freno esercitati da quest'ultima e poi in parte ridimensionati con gli interventi del d.l. n. 4/2019.

Il Grafico 4 mostra l'andamento storico della spesa previdenziale diversa da pensioni e documenta l'eccezionalità del 2020 anche rispetto ai due precedenti acuti episodi recessivi, quelli del 2009 e del 2012-13: in entrambi i casi l'incremento di spesa era stato sensibile, ma decisamente inferiore a quello registrato a causa della pandemia.

GRAFICO 3 E 4

SPESA PER LA PREVIDENZA DIVERSA DA PENSIONI: AMMORTIZZATORI E SOSTEGNI
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL (SCALA DESTRA))



NB: nell'aggregato ammortizzatori e sostegni (pannello sinistro) sono inclusi indennità di disoccupazione, assegno di integrazione salariale ed altri assegni e sussidi.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

LA SPESA PER PENSIONI

4. Nel 2022 la spesa per le prestazioni strettamente pensionistiche si è attestata sui 296,6 miliardi, con una crescita del 3,6 per cento in termini nominali. Tale tasso si confronta con l'1,8 per cento medio registrato dall'avvio della legge 214/2011 e rappresenta l'effetto netto di una serie di spinte di diverso segno.

Il valore di spesa raggiunto nel 2022 si confronta con quello presentato nel consuntivo 2021 (circa 286 miliardi, +1,7 per cento), connotato, peraltro, da caratteristiche particolarmente omogenee con quelle mostrate nel 2020: fortemente limitata la quota associata al meccanismo di rivalutazione delle pensioni (0,1 per cento, era 0,4 per cento nel 2020); sostanziale invarianza del numero delle pensioni vigenti (16,85 milioni); forti anomalie nel contributo delle pensioni liquidate e di quelle eliminate. Quanto a quest'ultimo aspetto, in particolare, nel 2021 il numero di nuovi pensionamenti (oltre 906 mila, +2,9 per cento) è sostenuto da quelli liquidati in deroga alla regola generale, che mantengono una connotazione di forte vivacità (circa 110 mila le pensioni liquidate con Quota 100 e quasi 20 mila quelle con Opzione donna). Contestualmente, anche nel 2021 gli effetti della pandemia contribuiscono ad una anomala eliminazione delle pensioni in essere, per la forte crescita degli indici di mortalità rispetto alla media 2015-2019 (+9,8 per cento), massimamente determinata dalle classi di età sopra i 65 anni³.

Contenuta in 176,1 milioni la spesa aggiuntiva associata agli interventi introdotti con la LB 2021 (ma salgono a 780,9 nel 2023).

³ ISTAT e ISS, 2 marzo 2022, Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Anni 2020-2021 e gennaio 2022.

Un contributo alla crescita della spesa nominale è associato alla ripresa dell'indicizzazione ai prezzi delle pensioni (1,9 cento l'indice applicato dal 1° gennaio), dopo un biennio caratterizzato dal sostanziale azzeramento della rivalutazione dei trattamenti⁴. Al riguardo si deve ricordare che nella seconda parte dell'anno, a fronte della rapida crescita dell'inflazione, l'aggregato ha acquisito gli effetti finanziari (1.965 milioni) del d.l. 9 agosto 2022, n. 115, che ha introdotto misure *eccezionali* per contrastarne gli effetti negativi e salvaguardare il potere di acquisto delle prestazioni pensionistiche.

Il provvedimento ha disposto il pagamento nel mese di novembre (rispetto alla decorrenza ordinaria prevista nel successivo mese di gennaio), del conguaglio dello 0,2 per cento dell'indice di perequazione delle pensioni per il 2021. Ha previsto, inoltre, un incremento del 2 per cento per i trattamenti pensionistici fino a 2.692 euro lordi mensili – limitatamente ai mesi di ottobre, novembre e dicembre (inclusa la tredicesima mensilità) – anticipando, di fatto, una quota della rivalutazione decorrente da gennaio 2023⁵.

La dinamica dell'aggregato di spesa è stata poi influenzata, naturalmente, dagli interventi in materia pensionistica introdotti con la legge di bilancio per il 2022 (LB 2022), misure i cui effetti finanziari sono stati ufficialmente stimati in 747 milioni nel 2022⁶ (importo che sale a 1.638 nel 2023 e a 1.667,6 milioni nel 2024).

Fra tali interventi va, innanzitutto, menzionata l'introduzione di Quota 102 che, riproducendo lo schema di Quota 100, ha innalzato il requisito dell'età minima a 64 anni e lasciato inalterato a 38 anni il previsto requisito contributivo. Ciò ha sensibilmente limitato il relativo flusso di pensionamenti, rispetto a quanto registrato per Quota 100. Le somme trasferite all'INPS nel 2022 – peraltro fortemente ridotte per il minor tasso di adesione rispetto alle stime - sono limitate a circa 77 milioni rispetto ai 129 milioni previsti.

La Relazione tecnica aveva valutato che attraverso il canale di Quota 102 nel 2022 si sarebbero avuti 16,8 mila nuovi pensionamenti. Si tratta di un dato che appare tuttavia sovrastimato alla luce delle evidenze sulla situazione al 31 dicembre scorso. Infatti, secondo i dati trasmessi alla Corte dei conti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito dell'istruttoria per la Relazione sul Rendiconto 2022, sono state 5.846 le domande accolte (su 12.651 presentate). E', peraltro, relativamente elevato il numero di domande ancora giacenti (5.133, pari al 41 per cento delle domande complessivamente pervenute). Si può ipotizzare, considerando il tasso di rigetto delle domande presentate (22 per cento), un livello di circa 10 mila domande accolte riferite al 2022, largamente al di sotto di quanto inizialmente ipotizzato. Fra le altre informazioni trasmesse dal Ministero, rileva tanto l'età media al pensionamento, pari a 65 anni sia per gli uomini che per le donne, quanto la decorrenza media nel beneficio, pari a 27 mesi.

⁴ Nel 2020 l'indice di rivalutazione è stato pari allo 0,4 per cento; nel 2021, a fronte di una variazione dell'indice negativa (-0,3 per cento), è stato corrisposto il solo recupero del valore definitivamente fissato per il 2020 (0,1 per cento). Nel 2022 si è applicato, peraltro, uno schema più favorevole - progressivo per scaglioni di reddito pensionistico - con una percentuale di rivalutazione più generosa per le pensioni superiori a 5 volte il trattamento minimo (75 per cento). Si tratta di un passaggio limitato al solo 2022, in quanto con la LB 2023 sono stati reintrodotti, per gli anni 2023 e 2024, metodi di calcolo più severi.

⁵ L'indice di rivalutazione provvisoria delle pensioni per il 2023 è stato pari al 7,3 per cento.

⁶ In termini di saldo netto da finanziare.

TAVOLA 3

QUOTA 102 - RIPARTIZIONE E STATO DELLE DOMANDE PRESENTATE

	Numero delle domande e loro stato			
	Presentate	Accolte	Respinte	Giacenti
Gestione pubblica	4.682	2.146	378	2.158
Gestione privata - lavoratori dipendenti	5.796	2.575	962	2.259
Lavoratori autonomi	2.173	1.125	332	716
TOTALE	12.651	5.846	1.672	5.133
	Composizione %			
Gestione pubblica	37,0	36,7	22,6	42,0
Gestione privata - lavoratori dipendenti	45,8	44,0	57,5	44,0
Lavoratori autonomi	17,2	19,2	19,9	13,9
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte ai Quesiti per la Relazione sul Rendiconto

E' stata inoltre disposta sia la proroga di Opzione donna (con la conferma delle previste regole) e sia quella dell'APE sociale, istituito, quest'ultimo che, pur configurandosi strumento di natura assistenziale, consente, di fatto, ad alcune categorie di lavoratori meritevoli di tutela (disoccupati, invalidi, addetti a mansioni gravose, *caregivers*) di sfuggire alle rigidità introdotte dalla legge 214/2011 e con riferimento al quale la LB 2022 ne ha esteso l'ambito soggettivo sia con riguardo alla categoria dei disoccupati e sia con riferimento alla categoria dei lavori gravosi⁷.

Quanto all'Opzione donna, a seguito della estensione del termine per la maturazione del diritto disposta dal d.l. 4/2019 e dalle successive leggi di bilancio, sono state liquidate fra il 2019 e il 2022 oltre 80 mila pensioni⁸. Di queste, circa l'82 per cento è riferito alle lavoratrici del settore privato. In particolare, nel 2022 è stato quasi raggiunto un valore di 24 mila nuovi accessi. Nel periodo considerato, l'età media al pensionamento è stata di 60 anni, con un anticipo in media di 53 mesi rispetto ai requisiti di accesso al pensionamento ordinari⁹. Al momento della presentazione della domanda, l'anzianità contributiva posseduta era, in media, di 36,7 anni. La LB 2023, nel prorogare l'istituto, ha introdotto forti limitazioni per accedervi¹⁰ talché sono stimati 2,9 mila pensionamenti nel 2023. Nell'ultimo Monitoraggio trimestrale dei flussi di pensionamento, pubblicato dall'INPS, nel primo trimestre del 2023 risulterebbero liquidate solo 151 pensioni, a fronte delle 4.185 del primo trimestre 2022.

Con riferimento all'APE sociale, a partire della sua introduzione con la LB 2017 e a seguito delle successive estensioni temporali e soggettive, sono state complessivamente oltre 93.200 le domande accolte fino al 31 dicembre 2022¹¹, circa la metà delle domande complessivamente presentate. Fra il 2019 e il 2021, peraltro, la contestuale introduzione del canale di pensionamento Quota 100, con requisiti di accesso compatibili con quelli previsti per i lavoratori addetti a mansioni gravose, ha compresso il ricorso all'APE sociale entro un range di 11-13 mila domande all'anno. Tale effetto si è attenuato nel 2022¹², con 15.371 domande accolte. Per il 2023 è stimata¹³ una ulteriore crescita dei beneficiari (circa 20 mila).

⁷ È stato eliminato, per l'accesso al beneficio, il vincolo di almeno tre mesi dal termine della prestazione di disoccupazione. La categoria dei lavori gravosi acquisisce altre professioni in esito allo studio dell'apposita Commissione tecnica istituita con la LB 2020. Per gli operai edili e i ceramisti il requisito dell'anzianità contributiva è abbassato da 36 anni a 32 anni.

⁸ Fonte: INPS, Rendiconto sociale 2017-2021 e Report di monitoraggio dei flussi di pensionamento – pensioni decorrenti nel 2021 e nel 2022.

⁹ Dati stimati nella Relazione tecnica della LB 2023.

¹⁰ Innalzamento a 60 anni del requisito anagrafico (ma riduzione di un anno a figlio, fino a due anni, per le lavoratrici madri); appartenenza a specifici ambiti di tutela (*caregivers*, disoccupazione o crisi aziendale, invalidità).

¹¹ I dati sono stati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹² L'accesso a Quota 100 è consentito anche successivamente al 31 dicembre 2021, qualora si siano maturati i previsti requisiti entro tale data, ma il numero di accessi si è fortemente attenuato.

¹³ Relazione tecnica alla LB 2023.

Sono i lavoratori disoccupati ad assorbire il 65 per cento delle domande presentate fra il 2017 e il 2022.

TAVOLA 4

APE SOCIALE - DOMANDE PRESENTATE TRA IL 2017 E IL 2022 PER CATEGORIA DI TUTELA

Categoria	Domande presentate 2017-2022	% su totale
Lavoratori disoccupati	119.413	65,3
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	26.428	14,5
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado pari ad almeno il 74%	15.355	8,4
Lavoratore dipendente addetto ad una o più delle mansioni difficoltose	21.626	11,8
TOTALE	182.822	100,0

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte ai Quesiti per la Relazione sul Rendiconto

In definitiva, nell'anno permangono, nell'ambito della spesa pensionistica complessiva, gli esborsi (circa 8,7 miliardi) per i trattamenti anticipati liquidati in deroga ai requisiti ordinari, associati alle misure introdotte o prorogate dal d.l. 4/2019 e dalle successive leggi di bilancio.

Ci si riferisce, in particolare, a Quota 100 e al blocco fino al 2026 dell'adeguamento dell'anzianità contributiva alla speranza di vita per l'accesso alla pensione anticipata (7,2 miliardi trasferiti all'INPS); all'Opzione donna (901 milioni); all'agevolazione al pensionamento anticipato per i lavoratori cosiddetti "precoci", ovvero in possesso di almeno dodici mesi di anzianità contributiva prima dei 19 anni di età (502 milioni); a Quota 102 (77 milioni).

Fra gli altri interventi contenuti nella LB 2022, va ricordata la chiusura dell'annosa vicenda del tentativo di risanamento del disavanzo della Gestione sostitutiva dell'INPGI (INPGI1)¹⁴, che confluisce nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS.

La LB 2022 ha anche introdotto misure volte ad agevolare, con il concorso dello Stato, l'esodo concordato di lavoratori di imprese in fase di reindustrializzazione e riorganizzazione, sia prorogando ed estendendo la disciplina dei contratti di espansione (applicabile ad aziende fino a 50 dipendenti – era 1.000 il limite iniziale, nel 2019) e sia istituendo un Fondo presso il MISE per l'uscita, dai 62 anni, su base convenzionale, dei lavoratori di piccole-medie imprese in crisi¹⁵.

Accanto ai sopracitati fattori, naturalmente hanno influenzato la dinamica dell'aggregato (e influenzeranno gli equilibri del sistema negli anni futuri) le componenti di fondo che hanno contrassegnato i nuovi accessi alla quiescenza: innanzitutto, il numero dei nuovi pensionamenti (rispetto alle cessazioni); in secondo luogo, l'importo medio del trattamento liquidato; infine, ma non meno importate, l'età di chi ha lasciato il lavoro. A tutti e tre questi profili è opportuno dedicare nel prossimo paragrafo qualche breve richiamo.

¹⁴ Il disavanzo di esercizio, è indicato nella Relazione tecnica alla LB 2022 in -110 milioni nel 2022 che salgono fino a -293 nel 2031.

¹⁵ Il Fondo è stato, peraltro, soppresso con la successiva LB 2023.

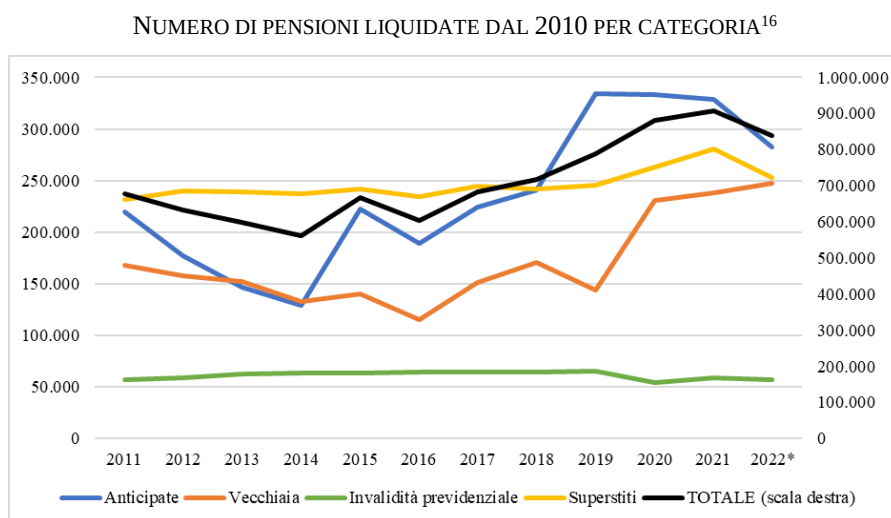
Nuove pensioni liquidate: numero, importo, età

5. *Numero* - I dati dell'INPS relativi ai flussi annuali di pensionamento dei lavoratori delle Gestioni del settore privato evidenziano, nel 2022, un valore di oltre 722 mila nuove uscite, l'1,6 per cento in meno rispetto a quanto avvenuto nel 2021.

Prima di approfondire le singole determinanti dei nuovi flussi di pensionamento, sembra utile aggiornare la lettura della serie storica per categoria di pensione, che contribuisce a chiarire dimensioni e *timing* degli effetti dell'applicazione delle normative per l'accesso a pensione, sia per le uscite di vecchiaia che per quelle anticipate, ed anche a mostrare come fattori a carattere eccezionale ed imprevedibile – come la pandemia – possano alterare i flussi delle altre tipologie di pensione.

Il Grafico 5 mostra, per le liquidazioni di pensione anticipata e di vecchiaia, la progressiva e forte attenuazione determinata a partire dal 2011 dai nuovi requisiti imposti dalla legge n. 214/2011 e dal loro graduale inasprimento; si possono visualizzare gli effetti di riduzione numerica determinati dai periodici adeguamenti dei requisiti anagrafici e contributivi alla speranza di vita e le conseguenti successive risalite (effetto rimbalzo).

GRAFICO 5



* Per i dipendenti pubblici, dato provvisorio di monitoraggio INPS sulle pensioni. Esso sembra sottodimensionato.

Fonte: elaborazione su dati INPS

Nel 2019 le curve, per la prima volta, divergono: mentre le uscite per vecchiaia si contraggono per l'adeguamento a 67 anni del requisito di accesso, che "trattiene" i nuovi pensionamenti, quelle anticipate registrano gli effetti della normativa Quota 100, che porta il valore della curva ad un livello quasi "fuori scala" rispetto ai valori assunti nel periodo osservato.

Nel 2020 è ben visibile sia l'elevato rimbalzo del numero di nuove pensioni di vecchiaia (+60 per cento) e sia la sostanziale conferma della quota raggiunta nel 2019 per il numero di pensioni anticipate. Le restanti categorie (ai superstiti e per invalidità previdenziale) mostrano stabilità nel tempo, ma nel 2020 la situazione pandemica determina un visibile scostamento dalla tendenza. Il minor numero di pensioni di invalidità (-17 per cento) liquidate quell'anno è associabile alle difficoltà amministrative per l'accertamento dello stato di invalidità. Le pensioni ai superstiti, nel 2020 e nel 2021, presentano un'anomala crescita (+35 mila pensioni) correlata al drammatico aumento del tasso di mortalità nella popolazione più anziana.

Va anche evidenziato che l'andamento dei flussi, dal 2021, non presenta (e non presenterà almeno fino al 2024) alterazioni associate all'adeguamento dei requisiti di accesso al

¹⁶ Il dato per l'anno 2022 è provvisorio nella componente riferita ai dipendenti pubblici ed è quello risultante dal monitoraggio INPS sulle pensioni liquidate. Esso sembra sottodimensionato.

pensionamento alla variazione della speranza di vita a 65 anni. Il parametro è stato, infatti, pari a zero sia per il 2021-2022 e sia per il 2023-2024. Per quest'ultimo biennio, peraltro, l'indice ha restituito una variazione negativa di 3 mesi, che andrebbe recuperata nella prossima sessione di aggiornamento del parametro. Quanto, in particolare, ai pensionamenti anticipati, va, peraltro, ricordato che il d.l. 4/2019 aveva già disposto la sospensione fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita del requisito di anzianità contributiva¹⁷.

Venendo ai dati sui nuovi pensionamenti nel 2022 nel settore privato (oltre 722 mila¹⁸, Tavola 5)¹⁹, i saldi complessivi risentono degli effetti di composizione delle tre componenti numericamente rilevanti - pensionamenti anticipati, di vecchiaia e ai superstiti. Le tre componenti si distribuiscono in modo uniforme rispetto al totale, assorbendo ciascuna di esse il 31 per cento del totale dei nuovi trattamenti liquidati.

TAVOLA 5

PENSIONI LIQUIDATE NELLE GESTIONI DEL SETTORE PRIVATO NEL 2022 PER CATEGORIA

Gestioni di appartenenza	Pensioni liquidate nel settore privato nel 2022 - Numero				
	Anzianità	Vecchiaia	Invaldità previdenziale	Superstite	Totale
	Numero				
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	134.044	103.928	39.115	134.997	412.084
Cumulo e totalizzazione	22.181	18.811	1.204	3.545	45.741
Pensioni ai lavoratori autonomi e parasubordinati	66.497	99.320	14.706	84.023	264.546
Assicurazioni facoltative	0	52	0	0	52
Totale	222.722	222.111	55.025	222.565	722.423
Gestioni di appartenenza	Composizione %				
	Anzianità	Vecchiaia	Invaldità previdenziale	Superstite	Totale
	Composizione %				
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	32,5	46,8	71,1	60,7	57,0
Cumulo e totalizzazione	10,0	8,5	2,2	1,6	6,3
Pensioni ai lavoratori autonomi e parasubordinati	29,9	44,7	26,7	37,8	36,6
Assicurazioni facoltative	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gestioni di appartenenza	Variazione % 2021/2020				
	Anzianità	Vecchiaia	Invaldità previdenziale	Superstite	Totale
	Variazione % 2021/2020				
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	-6,9	8,4	0,8	-7,3	-2,9
Cumulo e totalizzazione	-2,4	26,5	-6,5	1,5	7,9
Pensioni ai lavoratori autonomi e parasubordinati	-5,0	3,9	4,0	-4,1	-1,1
Assicurazioni facoltative	-	0,0	-	0,0	-1,9
Totale	-5,9	7,6	1,5	-6,0	-1,6

Fonte: elaborazione su dati INPS

La lettura della Tavola 5 evidenzia:

- una attenuazione delle pensioni anticipate (-5,9 per cento), in esito al deciso ridimensionamento delle uscite con Quota 100 in un contesto in cui gli ingressi con Quota 102 sono risultati numericamente ridotti (al di sotto delle 6 mila le domande accolte al 31.12.2022). Va anche segnalato che il livello dei nuovi pensionamenti anticipati delle donne non è diminuito, essendo fortemente alimentato dal canale di uscita Opzione donna (quasi 24 mila pensionamenti nel 2022, pari a circa il 30 per cento delle uscite delle lavoratrici). Conseguentemente, nel settore privato, è la sola componente maschile a contribuire alla diminuzione del numero di pensionamenti anticipati;
- una diminuzione dei trattamenti ai superstiti (-6 per cento), rispetto al picco registrato nel 2021 a causa dei tragici effetti della pandemia sulla popolazione più anziana; I valori evidenziati nel 2022, comunque, si mantengono al di sopra del livello pre-pandemia, ancora una volta scontando quello che l'ISTAT segnala come un "eccesso di mortalità" associato al persistere degli effetti della pandemia ed all'eccezionale caldo registrato nella stagione estiva²⁰.

¹⁷ La norma ha, contestualmente, introdotto una finestra di tre mesi per la decorrenza del trattamento pensionistico.

¹⁸ Alle pensioni di natura previdenziale si aggiungono quelle erogate in ambito assistenziale: nel 2022 sono stati liquidati 41.171 assegni sociali e 583.628 prestazioni associate allo stato di invalidità civile (invalidi totali, parziali, ciechi, sordomuti, indennità di accompagnamento).

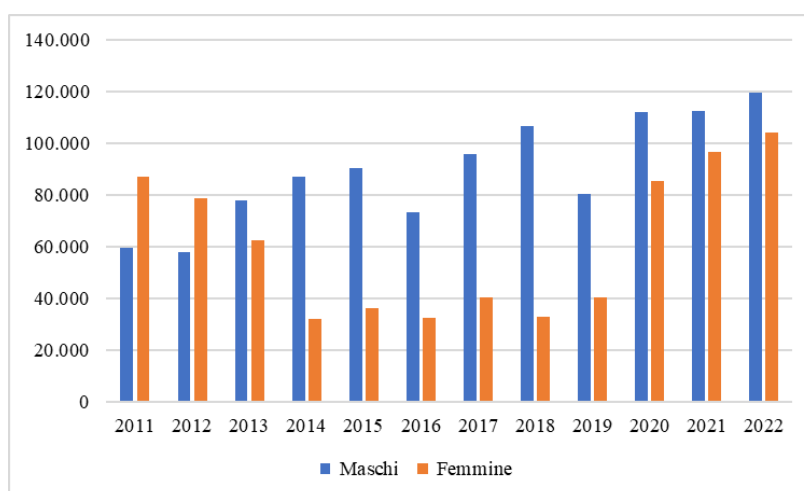
¹⁹ I dati definitivi riferiti ai dipendenti pubblici non sono disponibili al momento della chiusura del presente Rapporto.

²⁰ ISTAT, dinamica demografica anno 2022, 20 marzo 2023.

- l'aumento delle pensioni di vecchiaia (7,6 per cento) in ragione del venir meno degli effetti di contenimento associati all'adeguamento dell'età alla speranza di vita. I requisiti di accesso, fermi a 67 anni dal 2019 – hanno infatti determinato una stabilizzazione verso l'alto dei flussi di pensionamento, sia per gli uomini che per le donne. Assume particolare rilevanza il volume raggiunto dai pensionamenti di vecchiaia delle donne, che riflette la neutralizzazione della normativa di forte inasprimento dei requisiti di accesso a pensione disposto dalla legge n. 214/2011. La norma aveva introdotto per le donne un percorso di convergenza ai medesimi requisiti di età previsti per gli uomini, percorso che si è concluso nel 2018. Per le lavoratrici dipendenti, si è passati dai 62 anni del 2012 ai 67 anni del 2019. Tale processo ha comportato una fortissima limitazione delle uscite del personale femminile per tutto il periodo (Grafico 6). Dal 2020 il processo si interrompe bruscamente ed i volumi cambiano ordine di grandezza.

GRAFICO 6

PENSIONI DI VECCHIAIA LIQUIDATE TRA IL 2011 E IL 2022 NEL SETTORE PRIVATO



Fonte: elaborazione su dati INPS

6. Importo - L'importo medio mensile delle pensioni previdenziali liquidate nel 2022 nel settore privato è risultato pari a 1.119 euro, in lieve riduzione rispetto ai 1.132 euro del 2021 (-1 per cento). Tale piccola variazione è indotta da quella presentata dalle pensioni di anzianità, ancora influenzate dai numerosi trattamenti in deroga liquidati che riducono l'età di accesso, in un contesto caratterizzato – fino al 2022 - dalla riduzione dei coefficienti di trasformazione in rendita.

Si sono peraltro confermate le note e marcate differenze che connotano le varie categorie di pensione, evidenziate, per l'anno qui in commento, nella Tavola 6.

Le pensioni di vecchiaia mostrano valori assimilabili alla metà di quelle anticipate, 919 euro, senz'altro determinati dal minor numero di anni di contribuzione o dalla misura dei versamenti effettuati. In sostanza, in ragione del montante contributivo accumulato; i valori medi delle pensioni ai superstiti sono variabili in relazione all'importo di base spettante e alla eventuale decurtazione operata in presenza di altri redditi del beneficiario²¹. Le pensioni di invalidità previdenziale sono calcolate in base alla retribuzione e alla contribuzione versata durante l'arco dell'attività lavorativa e presentano anch'esse forti differenze fra settori.

²¹ Le pensioni ai superstiti possono essere di reversibilità (superstite da lavoratore assicurato) o indirette (superstite da pensionato). L'importo di base spettante varia da un importo massimo del 100 per cento (coniuge e due o più figli ovvero tre o più figli) ad un minimo del 15 per cento in base al grado di parentela e alla composizione del nucleo familiare. Se il titolare possiede altri redditi - superiori a tre volte il trattamento minimo annuo del FPLD – il predetto importo è ridotto di una quota compresa tra il 25 per cento e il 50 per cento.

TAVOLA 6

IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEL SETTORE PRIVATO NEL 2022

Gestioni di appartenenza	Pensioni liquidate nel settore privato nel 2022 - Importo medio				
	Anzianità	Vecchiaia	Invalità previdenziale	Superstite	Totale
	Importo				
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	2.010,3	1.042,9	727,1	831,2	1.258,2
Cumulo e totalizzazione	2.351,0	1.419,4	1.182,9	727,0	1.811,3
Pensioni ai lavoratori autonomi e parasubordinati	1.259,7	694,7	642,8	537,5	783,9
Assicurazioni facoltative	0,0	149,6	0,0	0,0	149,6
Totale	1.820,1	918,9	714,5	718,7	1.119,5
	Pensione di vecchiaia = 1				
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	1,0	1,0	0,7	0,8	1,2
Cumulo e totalizzazione	1,7	1,0	0,8	0,5	1,3
Pensioni ai lavoratori autonomi e parasubordinati	1,8	1,0	0,9	0,8	1,1
Assicurazioni facoltative	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0
Totale	2,0	1,0	0,8	0,8	1,2
	Variazione % 2022/2021				
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	-1,1	2,1	-0,2	2,1	-0,7
Cumulo e totalizzazione	-0,7	0,3	-0,5	1,7	-2,7
Pensioni ai lavoratori autonomi e parasubordinati	-6,0	1,8	0,8	1,0	-2,4
Assicurazioni facoltative	-	-15,0	-	0,0	-13,8
Totale	-2,1	2,9	-0,2	1,5	-1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

I menzionati andamenti riflettono gli effetti complessivi di una normativa che al fine di controllare la spesa ha tendenzialmente riconosciuto trattamenti meno generosi rispetto al passato, e di un *trend* di fondo che ha visto nel tempo comunque maggiori versamenti contributivi ed una crescita delle retribuzioni piuttosto contenuta a partire dal 2011, in particolare per i dipendenti pubblici.

7. *Età media alla decorrenza* – Quanto, infine, all'età media alla decorrenza del pensionamento nel settore privato, l'esame più dettagliato del parametro per i pensionati, aggregato per Gestioni, è qui riferito alle sole pensioni di vecchiaia e anticipate²².

Mentre per le pensioni di vecchiaia, rispetto alla regola generale²³, il numero di soggetti che beneficiano attualmente di regole più favorevoli (lavori gravosi, lavori usuranti, prepensionamenti) è (relativamente) limitato, per le pensioni anticipate le deroghe generalizzate introdotte dal d.l. n. 4/2019 e dalle successive leggi di bilancio incidono sensibilmente sui valori dell'età al pensionamento.

Nel 2022 (Tavola 7), l'età media alla decorrenza per le pensioni liquidate di vecchiaia è pari, per il complesso delle Gestioni, a 67,3 anni, dato superiore all'età minima prevista dalla legge (67 anni). Tale differenza è determinata sia dall'ovvia circostanza che la pensione decorre dal mese successivo al compimento dell'età utile e sia dalla più elevata età registrata nelle Gestioni dei comparti dei lavoratori autonomi e dei parasubordinati (67,6 anni). Il superamento dell'età è correlato alle regole di pensionamento di vecchiaia e, in alcune Gestioni, i lavoratori

²² L'età media al pensionamento per la categoria invalidità previdenziale è 55 anni, quella della categoria superstiti è di 74,7 anni (76,3 anni per gli uomini e 74,4 anni per le donne). La minore età delle pensioni di reversibilità liquidate alle donne riflette le statistiche che indicano una più giovane età nel matrimonio unitamente ad una maggiore speranza di vita, talché le donne accedono prima a pensione di reversibilità rispetto agli uomini.

²³ Di regola, 20 anni di contribuzione e 67 anni di età; per i soggetti in regime contributivo puro l'importo della pensione non deve essere inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale e si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settantuno anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni.

potrebbero non raggiungere il requisito contributivo minimo al compimento dell'età anagrafica minima prevista.

Oltre al possesso del previsto requisito anagrafico, per i lavoratori nel sistema retributivo o misto (che vantano anzianità contributiva prima del 1° gennaio 1996), è richiesto un requisito contributivo di almeno 20 anni. Nel regime contributivo, inoltre, l'importo della pensione deve essere pari ad almeno 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale. In mancanza di tali requisiti, è richiesto il possesso di 70 anni di età (da adeguare alla speranza di vita: dal 2019, 71 anni) e almeno 5 anni di contribuzione effettiva.

TAVOLA 7

PENSIONI LIQUIDATE NEL SETTORE PRIVATO - ETÀ MEDIA ALLA DECORRENZA

SESSO	Lavoratori dipendenti privati			Lavoratori autonomi e parasubordinati			Cumulo e totalizzazione			TOTALE		
	Anzianità/ Anticipate	Vecchiaia	TOTALE	Anzianità/ Anticipate	Vecchiaia	TOTALE	Anzianità/ Anticipate	Vecchiaia	TOTALE	Anzianità/ Anticipate	Vecchiaia	TOTALE
Maschi	61,4	67,1	63,5	61,7	67,7	65,1	62,7	67,3	64,5	61,6	67,4	64,2
Femmine	60,9	67,2	64,2	61,2	67,5	65,4	62,6	67,4	65,3	61,1	67,3	64,7
Totale decorrenti 2022	61,2	67,2	63,8	61,5	67,6	65,2	62,6	67,3	64,8	61,4	67,4	64,4
Maschi	61,6	67,1	63,4	61,8	67,7	65,0	62,8	67,3	64,3	61,8	67,4	64,1
Femmine	61,0	67,1	64,1	61,4	67,4	65,4	62,7	67,4	65,0	61,3	67,2	64,6
Totale decorrenti 2021	61,4	67,1	63,7	61,7	67,6	65,1	62,7	67,3	64,6	61,6	67,3	64,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Per le pensioni anticipate l'età media alla decorrenza registrata nel settore privato nel 2022 è risultata pari a 61,4 anni.

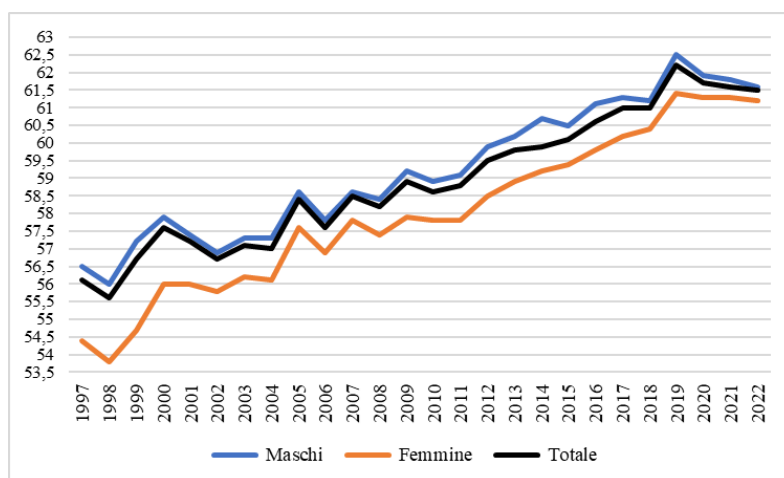
Limitando il confronto all'anno precedente, si osserva una diminuzione media dei valori presentati nelle diverse Gestioni di appartenenza, sia per gli uomini che per le donne.

Il Grafico 7 mostra l'andamento del parametro nel lungo periodo, distintamente per genere, dando atto dell'effetto delle normative adottate nel tempo.

Si può valutare, in particolare, dal 2011, la continuità nella crescita della curva e il graduale assottigliamento della differenza di età presentata da uomini e donne. Nel 2019, si presenta una brusca variazione, determinata prevalentemente dall'introduzione di Quota 100 a partire da 62 anni di età e dalla riapertura dei termini di accesso all'Opzione donna, dai 58/59 anni, con finestre mobili di 12/18 mesi. Si è riversato, quell'anno, uno stock di lavoratori già in possesso dei requisiti, quindi con età anagrafica superiore a quella prevista per accedere all'agevolazione. Di conseguenza, si è verificato un temporaneo innalzamento dell'età media. Nel triennio finale, si osserva una sostanziale stabilizzazione del dato e una convergenza dell'età presentata da uomini e donne al medesimo valore, anche correlata alla sospensione dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato fino al 2026, introdotto dal d.l. 4/2019. Va, comunque, ricordato che, per il pensionamento anticipato, una forte limitazione all'accesso è determinata non tanto dall'innalzamento del requisito contributivo, quanto di quello anagrafico. Ciò è stato recepito dalle successive normative delle Quote: Quota 102 (38 anni di anzianità e 64 anni di età) ha generato un esiguo numero di pensionamenti e Quota 103 (41 anni di anzianità e 62 anni di età), che determinerà, in base alle stime, una attenuazione dei flussi in uscita rispetto a quanto si sarebbe realizzato eliminando il vincolo dell'età. Ciò avrebbe determinato effetti finanziari paragonabili a quelli presentati da Quota 100 per la forte presenza di lavoratori che presentano elevata anzianità contributiva e relativamente giovane età.

GRAFICO 7

ETÀ MEDIA ALLA DECORRENZA DELLE PENSIONI ANTICIPATE
LIQUIDATE NEL SETTORE PRIVATO NEL PERIODO 1997-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Giovi infine ricordare che secondo i confronti che l'Ocse effettua periodicamente (*Pensions at a glance*) sulla base di una metodologia omogenea tra i paesi dell'organizzazione, nell'ultima edizione dell'indagine (2021), l'età media effettiva di uscita dal mercato del lavoro è risultata pari, nel 2020 in Italia, a 61,3 anni per le donne e 62,3 anni per gli uomini, a fronte di valori presentati dai paesi EU27 di 61,9 anni per le donne e 62,6 anni per gli uomini.

LA SPESA PREVIDENZIALE DIVERSA DA QUELLA PENSIONISTICA

8. La spesa previdenziale, dal 2020, si è connotata per l'acquisizione di una quota di natura congiunturale principalmente riferita alla spesa per integrazioni salariali. L'eccezionale volume presentato nel 2020 (14,5 miliardi, da confrontarsi con i 797 milioni del 2019), nel 2021, pur dimezzandosi (7,2 miliardi), permaneva su livelli particolarmente elevati. Nell'anno a consuntivo la spesa (1,3 miliardi) tende a tornare sui valori presentati prima della pandemia, in accordo ai dati di tiraggio degli istituti di sostegno al reddito presentati dall'Osservatorio INPS (Tavola 8).

TAVOLA 8

RICORSO ALLA CASSA INTEGRAZIONE TRA IL 2019 E IL 2022

Tipologia	Ore autorizzate (milioni)				Ore utilizzate fino a dicembre 2022* (milioni)				Indici di tiraggio al mese di dicembre 2022		
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
CIGO	105,4	1.979,8	932,2	237,9	40,9	757,2	272,0	62,7	38,2	29,2	26,4
CIGS	154,2	182,3	186,9	202,3	69,1	81,4	71,8	49,6	44,7	38,4	24,5
CIGD		798,6	671,6	28,2		489,7	352,6	14,7	61,3	52,5	52,3
TOTALE	259,7	2.960,7	1.790,7	468,4	109,9	1.328,3	696,5	127,1	44,9	38,9	27,1

* Per il 2019, fino a novembre 2020

Fonte: INPS, Osservatorio

La spesa per indennità di disoccupazione (11,6 miliardi), dopo avere acquisito gli effetti della protezione accordata dalla decretazione d'urgenza nelle fasi più acute della pandemia (proroga dei trattamenti in essere, sospensione del *décalage* di decurtazione dell'assegno, blocco dei licenziamenti), pur se in crescita rispetto al 2021 (6,5 per cento) continua a mantenersi al di sotto del livello presentato nel 2019 (12,5 miliardi).

Va altresì valutata, per la spesa riferita agli ammortizzatori sociali, l'acquisizione degli effetti espansivi associati alle modifiche normative introdotte con la LB 2022.

LA SPESA PREVIDENZIALE: ANDAMENTO E PROSPETTIVE DI BREVE TERMINE

9. In questo primo scorcio d'esercizio 2023 sono disponibili solo poche evidenze circa l'andamento della spesa per pensioni. Il DEF di recente pubblicazione, nel tracciare un quadro aggiornato (ed esteso al 2026) delle dinamiche attese - dato il quadro macroeconomico al momento più probabile tanto nelle sue componenti reali quanto in quelle nominali (considerato cioè l'andamento dei prezzi, i quali hanno in questa fase forte rilevanza per il meccanismo di indicizzazione delle pensioni) - sembra confermare, nella sostanza, le traiettorie prefigurate nella Nota Tecnico Illustrativa (NTI) alla legge di bilancio per il 2023, la quale scontava gli effetti delle misure varate alla fine dello scorso anno.

Con l'ultima legge di bilancio sono state introdotte misure che, nell'assieme, correggono al ribasso gli andamenti tendenziali. Infatti, il saldo netto degli effetti di provvedimenti quali quelli connessi alla extra rivalutazione delle pensioni al minimo, all'introduzione di Quota 103 e alla revisione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni determinano complessivamente risparmi di spesa pensionistica stimati, nella Relazione tecnica (RT), in 2,9 miliardi per il 2023, un importo che sale a 5,5 miliardi nel 2024 e a oltre 6,2 miliardi nel 2025 (Tavola 9).

In particolare, la LB 2023 ha:

- Riconosciuto un incremento *una tantum* alle pensioni pari o inferiori al trattamento minimo INPS (525,38 euro nel 2022), pari all'1,5 per cento per il 2023 - elevato al 6,4 per cento per i soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni - e del 2,7 per cento per il 2024.
- Modificato il meccanismo di rivalutazione delle pensioni (v. *infra*), per il 2023-2024, con calcolo per fasce di reddito complessive e riduzione dei coefficienti di elasticità per le pensioni oltre 4 volte il trattamento minimo INPS. Ne sono conseguiti forti risparmi di spesa.
- Introdotto la pensione anticipata flessibile Quota 103. L'opzione si può esercitare se in possesso, al 31 dicembre 2023, di almeno 41 anni di anzianità contributiva e 62 anni di età anagrafica. La disciplina generale è la medesima di Quota 100 (finestre di uscita, divieto di cumulo). È disposto un limite al trattamento di pensione anticipata, pari a cinque volte il trattamento minimo previsto a legislazione vigente, fino al raggiungimento dei requisiti ordinari previsti per il pensionamento anticipato o di vecchiaia. La RT ha stimato 41,1 mila maggiori pensioni a fine 2023 che scenderebbero a 29,2 mila a fine 2024. Oneri pensionistici lordi, nel periodo 2023-2025, pari rispettivamente a 451,6 milioni, 1.219,3 e 476,7 milioni.
- Introdotto una sorta di incentivo per la non adesione a Quota 103, con facoltà per i lavoratori dipendenti in possesso dei requisiti di rinunciare all'accredito contributivo della quota dei contributi a proprio carico.
- Fortemente inaspriti i requisiti di accesso, da possedere entro il 31.12.2022, per l'accesso a Opzione donna. Le modifiche riguardano, in particolare, il requisito dell'età anagrafica, che viene innalzato ad almeno sessanta anni, con riduzione di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni. In precedenza, il limite era fissato in 58 anni per le lavoratrici dipendenti e 59 anni per le autonome. Resta fermo il requisito contributivo di almeno 35 anni. Il diritto, inoltre, è esercitabile solo in caso di appartenenza a tre specifici ambiti di tutela: *caregivers*, invalidità pari ad almeno il 74 per cento, disoccupazione. Resta fermo il differimento, dalla data di maturazione dei requisiti, del trattamento pensionistico, pari a dodici mesi per le lavoratrici dipendenti e 18 mesi per le autonome. Si determina così una drastica riduzione del maggior numero di pensioni in pagamento, rispetto al passato: stimate in 2,9 mila a fine 2023, in crescita fino a circa 5 mila nel 2025-2026.
- Ulteriori risparmi derivano: a) dalla riduzione delle autorizzazioni di spesa per le agevolazioni al pensionamento anticipato per i lavoratori precoci e per gli addetti a mansioni usuranti; b) dalla soppressione del Fondo destinato a favorire l'uscita anticipata dal lavoro, su base convenzionale, dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi. Il Fondo era stato istituito con la LB 2022.
- Confermata, per il 2023, l'APE sociale, istituito a carattere assistenziale che accompagna al pensionamento i lavoratori appartenenti a specifici ambiti di tutela.

TAVOLA 9

LB 2023: EFFETTI DELLE MISURE SULLA SPESA PENSIONISTICA

Art.	Comma	Descrizione	Oneri complessivi		
			2023	2024	2025
1	283	Uscita 2023 con 62 anni di età e 41 anni di contribuzione, finestre come "quota 100" e "quota 102", sterilizzazione oneri TFS dipendenti pubblici come "quota 100" e "quota 102", liquidazione pensione nel limite massimo di importo 5 volte il TM fino a maturazione requisiti- Oneri pensionistici	451,6	1.219,3	476,7
1	285	Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'articolo1, comma 89 della legge n. 234/2021- Fondo per l'uscita anticipata dei lavoratori delle imprese in crisi	-187,3	-180,6	
1	292	Proroga per l'anno 2023 della misura "opzione donna" di cui all'articolo 16 del decreto-legge n. 4/2019 - spesa pensionistica	20,8	57,9	77,1
1	293	Incremento della rendita riconosciuta ai soggetti affetti da patologia asbesto correlata - oneri per prestazioni	8,0	8,2	8,4
1	309	Revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-2024	-3.535,0	-6.831,0	-6.589,0
1	310	Incremento delle pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS	480,0	379,0	
1	887	Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 203 della legge n. 232 del 2016-Pensionamento anticipato per lavoratori precoci	-80,0	-90,0	-120,0
1	888	Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 3, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 247-pensionamento anticipato lavori usuranti	-100,0	-80,0	-80,0
TOTALE			-2.941,9	-5.517,2	-6.226,8
1	291	Incremento autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 186 della legge n. 232/2016 per proroga al 2023 per APE sociale- Misura sperimentale di indennità economica di accompagnamento al pensionamento di vecchiaia	64,0	220,0	235,0

Fonte: Allegato 3 alla LB 2023

Come mostra la Tavola 10, il congiunto operare delle tendenze di fondo del sistema previdenziale italiano e degli interventi disposti negli ultimi anni con le leggi di bilancio, il tutto in un quadro di graduale rallentamento dell'inflazione e di crescita economica leggermente migliore di quanto prefigurato in autunno, dovrebbe spingere nell'anno in corso la spesa pensionistica in senso stretto verso i 318 miliardi, con una lievitazione annua intorno al 7 per cento.

TAVOLA 10

LA SPESA PER LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO: LE PROSPETTIVE DI BREVE TERMINE

	Consuntivo	NTI 2023				DEF 2023			
	2022	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2026
Totale prestazioni sociali in denaro	406.921	408.167	425.297	448.130	458.374	424.730	449.060	460.270	472.460
<i>Variazione assoluta annua</i>	9.045	10.262	17.130	22.833	10.244	17.809	24.330	11.210	12.190
<i>Variazione % annua</i>	2,3	2,6	4,2	5,4	2,3	4,4	5,7	2,5	2,6
<i>(in % di Pil)</i>	21,3	21,4	21,3	21,5	21,2	21,0	21,4	21,2	21,1
Pensioni	296.998	297.350	318.552	339.896	349.184	317.990	340.700	350.950	361.890
<i>Variazione assoluta annua</i>	10.727	11.070	21.202	21.344	9.288	20.992	22.710	10.250	10.940
<i>Variazione % annua</i>	3,7	3,9	7,1	6,7	2,7	7,1	7,1	3,0	3,1
<i>(in % di Pil)</i>	15,6	15,6	16,0	16,3	16,2	15,8	16,2	16,1	16,1
Altre prestazioni sociali in denaro	109.923	110.817	106.745	108.233	109.191	106.740	108.360	109.320	110.570
<i>Variazione assoluta annua</i>	-1.682	99.192	-4.072	1.488	958	-3.183	1.620	960	1.250
<i>Variazione % annua</i>	-1,5	853,3	-3,7	1,4	0,9	-2,9	1,5	0,9	1,1
<i>(in % di Pil)</i>	5,8	5,8	5,4	5,2	5,1	5,3	5,2	5,0	4,9
Pil	1.909.154	1.903.331	1.994.508	2.088.466	2.159.023	2.018.045	2.102.844	2.173.320	2.241.161
<i>(tasso di variazione in %)</i>	6,8	6,8	4,8	4,7	3,4	5,7	4,2	3,4	3,1

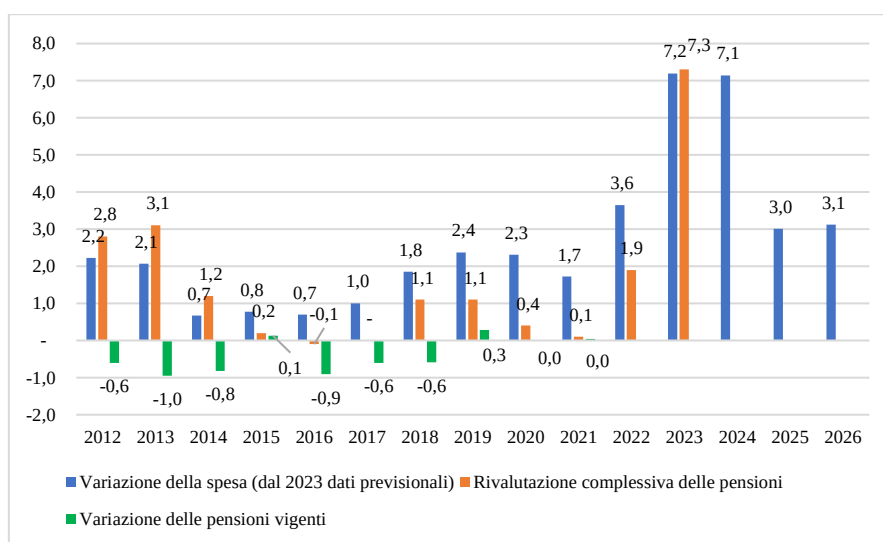
Fonte: NTI 2023, DEF 2023

PENSIONI E INDICIZZAZIONE AI PREZZI: IL RITORNO DELL'INFLAZIONE

10. Fra il 2012 e il 2022 la spesa per pensioni ha presentato un andamento caratterizzato da un sottostante livello dei trattamenti pensionistici vigenti decrescente e da ampi periodi di bassa inflazione. In particolare, il livello delle pensioni in essere è passato da 18,4 milioni all'1.1.2012 a 17,7 milioni all'1.1.2022 (Grafico 9). Esso presenta una lenta stratificazione del numero delle pensioni anticipate, controbilanciata dalla diminuzione delle restanti tipologie di pensione, in particolare di quelle di vecchiaia. La conseguente tendenza alla crescita delle pensioni medie stimola l'aumento della spesa.

GRAFICO 8

VARIAZIONE DELLA SPESA PENSIONISTICA E DELLE PENSIONI VIGENTI*



* Inclusi gli assegni sociali, per confrontabilità con i quadri previsionali

Fonte: elaborazione su dati INPS, ISTAT, DEF 2023

I cicli di contrazione ed espansione dei flussi di pensionamento associati agli adeguamenti dei requisiti alla speranza di vita o all'introduzione di deroghe alla regola generale per l'accesso a pensione sono stati più che compensati dal progressivo calo delle pensioni complessive. Ha fatto eccezione il 2019, anno in cui il sistema ha acquisito lo stock di lavoratori in uscita con il canale Quota 100. Nell'ultima parte del periodo i fattori di variazione demografica della popolazione anziana producono effetti rilevanti sull'insieme delle pensioni in essere.

Il valore della spesa nominale si avvantaggia, fra il 2014 e il 2021, di una inflazione contenuta al di sotto dell'1,2 per cento e, a tratti, nulla o prossima allo zero.

Alla bassa inflazione si è associata, dal 2012, l'adozione di più severi meccanismi di rivalutazione (per fasce complessive di reddito) e di contestuale riduzione degli indici di elasticità applicati alle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo (Tavola 11).

In particolare, il d.l. 201/2011 ne disponeva addirittura il blocco, che non superava il vaglio della Corte costituzionale e imponeva, nel 2015, una revisione parzialmente migliorativa del sistema.

TAVOLA 11

SCHEMI DI RIVALUTAZIONE DELLE PENSIONI DAL 2011 AL 2023

Trattamenti pensionistici	Percentuale da applicare all'indice di rivalutazione (coefficiente di elasticità)*									
	2011 l. 388/2000	2012-2013		2014 l. 147/2013	2015-2016		2019 LB 2019	2020- 2021 LB 2020	2022 LB 2020	2023- 2024*** LB 2023
		d.l. 201/2011	d.l. 65/2015		l. 147/2013	l. 208/2015				
Fino a 3 volte il TM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Fra 3 e 4 volte il TM	90	0	40	95	95	95	97	100	100	100
Fra 4 e 5 volte il TM			20	75	75	75	77	77	90	85
Fra 5 e 6 volte il TM	10		50	50	50	52	52	75	53	
Fra 6 e 8 volte il TM	0		40**	45**	45**	47	47		47	
Fra 8 e 9 volte il TM						45	45		37	
Fra 9 e 10 volte il TM						40	40			
Oltre 10 volte il TM							32			

TM = Trattamento minimo.

* La rivalutazione è effettuata sulle fasce complessive di reddito pensionistico. Fanno eccezione gli anni 2011 e 2022, in cui si applica il più favorevole calcolo per scaglioni di reddito pensionistico.

** Per il 2014 non è riconosciuta rivalutazione per le fasce di importo superiori a 6 volte il TM. Si aggiungono gli effetti del d.l. 65/2015, pari: nel 2014-15 al 20% degli importi riconosciuti nel 2012-13 che salgono al 50% dal 2016.

*** Per le pensioni non superiori al trattamento minimo, è prevista una rivalutazione straordinaria una tantum per il 2023 dell'1,5% (6,4% per gli ultra-75enni) e del 2,7% per il 2024.

Fonte: art. 69 l. 288/2000; art. 1 d.l. 65/2015; art. 1, c. 483, l. 147/2013; art. 1, c. 286, l. 208/2015; art. 1, c. 260, l. 245/2018, art. 1, c. 477-478, l. 160/2019 e art. 1, c. 309, l. 197/2022.

L'impatto della revisione dei meccanismi di rivalutazione si può apprezzare dal confronto della suddivisione del Monte pensioni in fasce complessive o scaglioni di reddito pensionistico, utilizzato nella Relazione tecnica dell'ultima legge di bilancio come base di predisposizione delle stime di risparmio.

TAVOLA 12

SCHEMA DI RIVALUTAZIONE DELLE PENSIONI NEL 2023-2024 VS SCHEMA 2022

Trattamenti pensionistici	2022 Coefficiente di elasticità (per scaglioni)	% Monte pensioni*	2023-2024 Coefficiente di elasticità (per fasce complessive)	% Monte pensioni*
Fino a 3 volte il TM	100	84,9	100	54,9
Fra 3 e 4 volte il TM	100		100	
Fra 4 e 5 volte il TM	90	5,6	85	15,6
Fra 5 e 6 volte il TM	75	9,5	53	9,1
Fra 6 e 8 volte il TM			47	8,7
Fra 8 e 9 volte il TM			37	4,1
Fra 9 e 10 volte il TM				
Oltre 10 volte il TM			32	7,6

* Monte pensioni (al netto di pensioni e assegni sociali) - stima anno 2022 da NADEF: circa 292,3 miliardi. TM 2022: 525,38 euro mensili.

Fonte: LB 2022, LB 2023, RT alla LB 2023

LA SPESA PENSIONISTICA NEL LUNGO PERIODO

11. Dopo le misure del 2019, che a fronte della maggiore flessibilità di uscita offerta a specifiche coorti di pensionati hanno finito per mettere sabbia nel motore del risanamento della spesa pensionistica così come progettato dalla legge 214/2011 e, soprattutto, dopo gli shock del triennio 2020-22 a cui si è fatto riferimento nell'introduzione di questo capitolo, resta di grande rilievo l'interrogativo di quali saranno le prospettive della spesa nel lungo periodo. Sotto tale aspetto, il confronto dei consueti esercizi periodicamente condotti dalla Ragioneria generale dello Stato presenta tratti di interesse per apprezzare in che misura i principali fatti riguardanti le politiche pubbliche (Quota 100 e misure di cui al d.l. 4/2019) e la macroeconomia (recessione post Covid-19 e inflazione) hanno intaccato le tendenze di lungo andare e ridotto il potenziale di risanamento della spesa pensionistica insito nel processo riformatore degli ultimi 40 anni.

Una sintesi del raffronto con riguardo al 2030 e al 2040, quindi a compendio degli effetti di breve e medio periodo dei due diversi fenomeni a cui si è assistito (il primo, Quota 100, discrezionale ed endogeno, il secondo, la pandemia con la conseguente recessione e la crisi inflazionistica ed energetica, fortemente esogeno) viene presentata nella Tavola 13 con riferimento alla variabile spesa pensionistica su Pil. Da essa si traggono alcune utili indicazioni e conferme.

La prima è che purtroppo con il passare del tempo il quadro demografico e del mercato del lavoro non hanno consentito di modificare in meglio l'indice che misura il numero di pensioni per ciascun lavoratore il quale, pari, con riferimento al 2030 e 2040 al 77 e 85 per cento, rispettivamente, prima dell'introduzione di Quota 100 (luglio 2018), è successivamente salito prima a 78 e 86 per cento e poi a 82 e 91 (nell'ultima valutazione). È interessante notare, in particolare, come in concomitanza con l'introduzione di Quota 100 anche le valutazioni della RGS (quindi "ufficiali") non accreditassero la misura di apprezzabili capacità di produrre una (completa o, addirittura, più che completa) sostituzione delle persone in uscita dal mercato del lavoro con nuovi occupati giovani²⁴. Indipendentemente da Quota 100, con la pandemia, la conseguente pesante recessione e, da ultimo, la crisi energetica e inflazionistica, l'indice in questione è cresciuto di ulteriori 3 punti con riferimento al 2030 e addirittura di 5 punti con riguardo al 2040.

La seconda indicazione è quella relativa al peggioramento dell'indice che misura l'assorbimento nel tempo da parte di ciascuna pensione della quota di produttività per occupato.

In definitiva, vi è conferma del fatto che la crescita dell'incidenza della spesa sul Pil sia da ascrivere in misura di gran lunga prevalente alla forte crescita del tasso di dipendenza. Per le valutazioni che si possono fare oggi rispetto a quelle di cinque anni fa (2018), il quadro al 2030 risulta peggiorato con un aumento di spesa su Pil di 1,2 punti; ciò, sia per il forte aumento dell'assorbimento della produttività da parte della pensione media sia e soprattutto per l'aumento del numero di pensioni che si prevede saranno a carico di ciascun occupato. Con riferimento alla fine del decennio successivo (2040) l'aggiornamento delle previsioni della RGS prospetta un peggioramento inferiore a quello previsto per il 2030 (+0,9 contro +1,2 punti), e ciò soprattutto per il miglior quadro relativo alla quota di prodotto per dipendente assorbita dal pagamento della pensione media, sul cui importo saranno evidentemente più pronunciati gli effetti del calcolo dei trattamenti con il sistema contributivo che a quel momento riguarderà quasi l'intera platea degli assegni pensionistici erogati.

²⁴ Cioè, al di là dei potenziali effetti di ricambio generazionale, a cui pure in sede di presentazione del decreto-legge 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.

EFFETTI DI LUNGO TERMINE DI QUOTA 100 E DEGLI SHOCK 2020-22 SUL RAPPORTO TRA SPESA PER
PENSIONI E PIL (ANNI 2030 E 2040; PUNTI %)

	Ante Quota 100		Post Quota 100		Post shock 2020-22		Differenze 11/22-07/18	
	(luglio 2018)		(luglio 2019)		(nov. 2022)			
	2030	2040	2030	2040	2030	2040	2030	2040
Spesa per pensioni/Pil	15,3	16	15,7	16	16,5	16,9	1,2	0,9
Pensione media/Produttività	19,9	18,8	20	18,7	20,2	18,5	0,3	-0,3
Numero di pensioni/Numero di occupati	76,8	84,9	78,4	85,9	81,9	91,2	5,1	6,3

Fonte: elaborazione su dati RGS (scenario nazionale di base)

I TRATTAMENTI PENSIONISTICI IN PROSPETTIVA: INDICAZIONI DA UN CAMPIONE DI POSIZIONI ASSICURATIVE INPS

12. In precedenti *Rapporti*, nel capitolo sulla spesa previdenziale, sono stati offerti spunti di analisi e di informazione sul tema delle posizioni previdenziali di soggetti particolarmente fragili, sui quali in prospettiva insiste il concreto rischio di trattamenti pensionistici di importo inadeguato. Nel presente paragrafo si ritorna sul tema grazie alla possibilità di utilizzare, ancora una volta, informazioni di carattere microeconomico così come emergono da un campione di posizioni assicurative, estratte, per la Corte, dall'archivio INPS e riferibili alla situazione in essere al 31 dicembre 2020. Trattandosi, quest'ultimo, di un anno indubbiamente peculiare, da un rapido confronto con la situazione relativa al 2019 si traggono anche spunti relativi agli effetti della pandemia, il tutto con la consapevolezza che le indicazioni che se ne ricavano vanno considerate con molta cautela non trattandosi di un panel di posizioni longitudinali.

Premesso che nell'ultimo aggiornamento di cui la Corte ha dato conto nel *Rapporto 2018* il dataset aveva potuto considerare circa 96 mila posizioni, l'attuale edizione del campione²⁵, il quale in origine era limitato alle sole posizioni assicurative dell'INPS ed è stato già da qualche anno allargato al settore pubblico (ex-Inpdap), considera 107 mila posizioni complessive, corrispondenti ad oltre 4 milioni di assicurati²⁶. Per ciascuna posizione sono disponibili 12 variabili: gestione di appartenenza (si considerano 14 gestioni, vd oltre), sesso, età, anzianità contributiva utile ai fini del diritto alla pensione, "stato" dell'assicurato (si considerano otto stati diversi; vd oltre), regime di calcolo a cui la posizione fa riferimento²⁷, settimane di contributi versati nel 2020 e validi ai fini della misura della pensione, numero di soggetti rappresentati da ciascuna delle posizioni considerate, retribuzione media accreditata nell'anno di riferimento e, infine, il montante contributivo medio dal 1996 al 2011 (in essere all'1/1/2021) e il montante contributivo medio dal 2012 in essere sempre a inizio 2021. Ognuna delle 107 mila posizioni rappresenta un certo numero di assicurati, in media 38. La popolazione complessiva di casi sottostante assomma a circa 35 milioni.

²⁵ Campione casuale estratto dall'INPS dall'archivio anagrafico relativo ai soggetti viventi al 31.12.2020 e con almeno un contributo in una delle gestioni INPS con esclusione del Fondo clero, Fondo *ex sportass* e Assicurazioni facoltative.

²⁶ Il campione è rappresentativo di una popolazione di oltre 35 milioni di assicurati.

²⁷ L'appartenenza al regime retributivo serve qui semplicemente a distinguere gli assicurati che al 31 dicembre 1995 avevano più di 18 anni di contribuzione e pertanto si sono giovati del calcolo su base retributiva fino all'entrata in vigore della legge Fornero; quest'ultima avendo esteso a tutti il contributivo pro-rata ha creato una situazione nella quale esistono oggi solo due regimi: quello contributivo puro e quello misto.

TAVOLA 14

UN CAMPIONE DI POSIZIONI ASSICURATIVE INPS: DESCRIZIONE DELLE VARIABILI

ges_20	1=FPLD, 2=AUT. ART, 3=AUT. CDCM, 4=AUT. COM, 5=AUT. PARASUB., 6=ENPALS, 7=Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, elettrici, trasporti, ex-INPDAL, Ferrovie, ex-IPOST ...) 8=ex-INPDAP CTPS, 9=ex-INPDAP CPDEL, 10=ex-INPDAP CTPS - comparto scuola, 11=ex-INPDAP CTPS - comparto forze armate, 12=ex-INPDAP CPS - sanitari, 13=ex-INPDAP CPI - insegnanti scuole paritarie e infanzia, 14=ex-INPDAP CPUG - ufficiali giudiziari,
ses_20	1=Maschi, 2=Femmine
eta_20	2020 - Anno di nascita
aut_20	L'anzianità utile per il diritto è riferita alla somma delle contribuzioni non coincidenti acquisite in qualunque gestione amministrata dall'INPS (per i pensionati di vecchiaia e anzianità che lavorano l'anzianità si riferisce a quella successiva la decorrenza della prestazione) 0= da 0 a 51 settimane, 1=da 52 a 103 settimane ... Inoltre tale anzianità non contiene le maggiorazioni che verranno riconosciute al momento del pensionamento a particolari categorie di lavoratori (amianto, invalidi ..) e l'anzianità estera
mis95_20	Anzianità in anni compiuti valevole per la misura al 31.12.1995
sta_20	1=attivi contribuenti al 31 dicembre 2020, 2=pensionati di invalidità che lavorano, 3=pensionati di vecchiaia che lavorano, 4=pensionati di anzianità che lavorano, 5=volontari, 6=silenti (soggetti senza contribuzione da almeno un anno - la gestione si riferisce all'ultima contribuzione) 7=mobilitati, disoccupati, 8= contribuenti nel 2020 non presenti al 31 dicembre
reg_20	1=retributivo (soggetti con più di 18 anni al 31/12/1995), 2=misto (soggetti con meno di 18 anni al 31/12/1995), 3=contributivo (determinato sull'anzianità valevole per il diritto) N.B. Per i pensionati di vecchiaia e anzianità che lavorano il regime è valorizzato a 0
num_20	Numero di soggetti nel campione
sem_20	Settimane utili per la misura relative all'anno 2020 o all'ultimo anno disponibile
rme_20	Retribuzione/reddito media accreditata nell'anno 2020 per tutti gli STATI eccetto il 6 (silenti) per i quali l'ultima retribuzione disponibile è stata riportata al 2020 con i coefficienti utilizzati per determinare la quota B
m9611_20	Montante contributivo medio 1996-2011 al 01.01.2021
m1220_20	Montante contributivo medio dal 2012 al 01.01.2021

Fonte: INPS

Come si evince dalla Tavola 14, con il dettaglio delle variabili del *dataset* e la loro descrizione, una parte di esse sono variabili dicotomiche²⁸; le gestioni assicurative considerate sono 14: 1) Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); 2) Artigiani; 3) Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM); 4) Commercianti; 5) Parasubordinati; 6) Lavoratori dello spettacolo (Enpals); 7) Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, Elettrici, Trasporti, ecc); 8) ex-INPDAP CTPS - Cassa statali; 9) ex-INPDAP CPDEL - Enti locali; 10) ex-INPDAP CTPS - comparto scuola; 11) ex-INPDAP CTPS - comparto forze armate; 12) ex-INPDAP CPS-sanitari; 13) ex-INPDAP CPI - insegnanti scuole paritarie e infanzia; 14) ex-INPDAP CPUG – ufficiali giudiziari.

Quanto allo *stato* dell'assicurato si considerano otto situazioni: 1) lavoratori attivi; 2) lavoratori già pensionati di invalidità; 3) lavoratori già pensionati di vecchiaia; 4) lavoratori già pensionati di anzianità; 5) prosecutori volontari; 6) lavoratori silenti, ovvero che alla data di riferimento non risultano contribuenti ma che in passato hanno avuto una posizione attiva

²⁸ A cui sono cioè associati valori predeterminati, spesso 0/1.

poi presumibilmente persa; 7) mobilitati o disoccupati e infine 8) coloro che hanno contribuito all'Inps durante il 2020, ma che non risultavano contribuenti alla fine di quell'anno.

La distribuzione del campione sulla base dello *stato* e della *gestione* conferma le caratteristiche salienti evidenziate in precedenti Rapporti, a cui si fa rinvio (circa lo stato: la prevalenza dei lavoratori "attivi", la perdurante rilevanza dei "silenti", il fenomeno dei pensionati che lavorano, ecc.). Circa la *gestione* la forte rilevanza, naturalmente e specie in termini di rappresentanza dei soggetti inclusi, del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, il peso crescente dei Parasubordinati (...), ecc.

Il panorama delle posizioni previdenziali: alcune caratteristiche

Il panorama delle posizioni assicurative è molto frastagliato. Se si concentra l'attenzione sui soli lavoratori attivi²⁹, il campione si riduce significativamente sia in termini di numero di posizioni che di numero di soggetti all'interno della posizione: le prime passano da 107 mila a poco meno di 43 mila; i secondi da 4,1 a 2,5 milioni (di cui circa 1,6 milioni appartenenti al fondo pensioni per lavoratori dipendenti). Le statistiche descrittive di tale sottoinsieme risultano tendenzialmente confermate: l'età media è pari a 44,1 anni, l'anzianità contributiva di 17,6 anni; il numero di settimane di contributi versati in media nel 2020 è pari a 43,3 e la retribuzione media risulta di 24.802 euro. Ad arricchimento del quadro informativo già in altre circostanze fornito, l'edizione del campione qui esaminato fornisce due variabili aggiuntive che possono risultare di interesse, rappresentando la base per la componente contributiva della futura pensione (componente unica nel caso dei contributivi puri): il montante contributivo medio del periodo 1996-2011 (data, quest'ultima, dell'estensione *erga omnes* del metodo contributivo pro-rata) e il montante contributivo medio del periodo successivo, a partire cioè dal 2012. Tra gli elementi di maggiore caratterizzazione del panorama complessivo delle posizioni previdenziali in essere vi è senza dubbio quello della forte eterogeneità dei valori retributivi accreditati ai fini pensionistici. Essi vengono evidenziati nella Tavola 15, con riferimento ai soli lavoratori attivi delle gestioni per le quali i dati sono disponibili, la quale dà conto, sempre a livello di singola gestione, della dispersione evidenziando oltre ai valori medi e mediani anche quelli relativi al primo e terzo quartile.

Nel complesso si evidenzia una retribuzione media dell'intero sistema di 24,8 mila euro lordi (23,7 mila euro il valore mediano con il primo 25 per cento a 18 mila euro ed il terzo 25 per cento a 31 mila euro). Soffermendosi sui valori più polarizzati si evidenziano da un lato le posizioni del comparto sanitario, le più significative, e all'estremo opposto quelle dei lavoratori agricoli e autonomi subordinati con valori mediani entrambi intorno ai 12 mila euro annui.

La Tavola 15 offre anche la possibilità di un confronto, comunque per tanti versi arbitrario non trattandosi di dati panel longitudinali, con la situazione di fine 2019, l'anno pre-pandemico. Viene in rilievo, nel complesso, un effetto recessivo dei redditi a seguito dell'emergenza del Covid-19 ma, allo stesso tempo, come la pandemia abbia prodotto riduzioni relativamente contenute per i lavoratori dipendenti (-1 per cento) e per i commercianti (-3 per cento) e decisamente più sensibili per i parasubordinati (-15 per cento). Il sistema di aiuti e tutele adottato nel corso del 2020 sembra aver dunque garantito, in particolare ai lavoratori dipendenti – che rappresentano il 77 per cento dell'intero sistema privato – una adeguata protezione.

²⁹ Si escludono quindi tutte le posizioni caratterizzate da criticità (lavoratori disoccupati, in mobilità o disoccupati, silenti, prosecutori volontari, contribuenti presenti nel corso del 2020 ma non al 31 dicembre di quell'anno) o particolarità (pensionati che lavorano).

TAVOLA 15

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PER GESTIONE – LAVORATORI ATTIVI
SITUAZIONE AL 31.12.2020 E AL 31/12/2019

Gestione	ANNO 2020				Gestione	ANNO 2019			
	1° quartile	Mediana	Media	3° quartile		1° quartile	Mediana	Media	3° quartile
1	17,448	23,184	23,717	30,414	1	17,224	23,247	23,671	30,701
2	18,532	21,079	21,253	24,051	2	18,950	21,889	22,049	25,381
3	11,588	12,052	11,998	12,540	3	11,526	11,923	11,860	12,328
4	18,538	21,396	21,670	24,800	4	18,912	22,059	22,247	25,662
5	3,713	12,213	15,619	20,362	5	10,154	16,069	20,457	27,417
6	14,021	23,980	31,987	36,373	6	10,445	19,072	27,199	31,338
7	31,801	40,045	42,424	49,731	7	32,552	40,263	42,974	50,491
8	30,740	38,920	38,008	46,020	8	34,261	40,055	40,816	47,460
9	28,190	31,032	30,499	33,383	9	29,792	33,075	34,795	38,880
10	20,407	26,745	25,238	30,797	10	22,317	27,428	26,482	31,050
11	41,146	46,565	45,416	51,737	11	39,216	44,607	43,434	48,986
12	75,288	87,886	84,331	97,129					
13	16,464	24,325	21,472	27,466					
14	30,328	32,286	33,386	36,201					
Totale	17,737	23,706	24,802	31,035	Totale	18,065	24,296	25,104	31,569

LEGENDA - PER L'ANNO 2020: 1) Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD); 2) Artigiani; 3) Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM); 4) Commercianti; 5) Parasubordinati; 6) Lavoratori dello spettacolo (Enpals); 7) Contabilità separate e altre gestioni (Telefonici, Elettrici, Trasporti, ecc); 8) ex-INPDAP CTPS - Cassa statali; 9) ex-INPDAP CPDEL - Enti locali; 10) ex-INPDAP CTPS - comparto scuola; 11) ex-INPDAP CTPS - comparto forze armate; 12) ex-INPDAP CPS-sanitari ; 13) ex-INPDAP CPI - insegnanti scuole paritarie e infanzia; 14) ex-INPDAP CPUG – ufficiali giudiziari.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Le posizioni previdenziali dei giovani: riflettori sui quarantenni

13. Dalle indicazioni fin qui emerse appare chiaro come i livelli retributivi rilevabili ai fini pensionistici segnalino in taluni casi situazioni che potrebbero generare in prospettiva trattamenti previdenziali modesti, non distanti, dai trattamenti di natura assistenziale. Sotto tale aspetto può essere interessante in relazione alle caratteristiche previdenziali delle posizioni assicurative del campione INPS, una separata prospettazione di talune fasce di lavoratori giovani e nel caso specifico si è scelto di puntare i riflettori sui lavoratori attivi quarantenni.

Nel complesso, il campione presenta circa 1.700 posizioni assicurative di soggetti che al 31/12/2020 avevano 40 anni, con 92 mila individui assicurati, rappresentativi di 800 mila soggetti.

Si tratta, in particolare, del 2,5 per cento dei lavoratori appartenenti al campione, corrispondente a circa 800 mila individui assicurati nel 2020. Essi sono, per il 64 per cento, lavoratori attivi ma una elevata percentuale (29 per cento) risulta silente nel 2020. Quanto alla distribuzione per Gestione di appartenenza, il 76 per cento è assicurato come lavoratore dipendente privato, il 9 per cento è pubblico dipendente, un altro 9 per cento è iscritto a una delle Gestioni dei lavoratori autonomi mentre un 6 per cento appartiene alla categoria dei parasubordinati.

Isolando i lavoratori attivi che rientrano nel sistema di calcolo interamente contributivo, si individua una platea di 575 posizioni assicurative per corrispondenti 56 mila giovani rappresentativi di una popolazione di quarantenni assicurata pari a 486 mila unità. Attingendo a tale platea nella Tavola 16 viene costruita una squadra di 11 specifiche figure tipo. Premesso che nell'ambito dei soggetti corrispondenti alla platea di cui si è detto, in circa 235 posizioni su 575

complessive (40,8 per cento) si riscontra una retribuzione lorda inferiore a 20 mila euro (28 per cento dei giovani coinvolti), emergono figure connotate da particolare fragilità³⁰.

TAVOLA 16

LA POSIZIONE PREVIDENZIALE DI ALCUNE FIGURE TIPO: IL CASO DEI QUARANTENNI
ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA, SETTIMANE VERSATE, RETRIBUZIONE MEDIA E MONTANTE
(SITUAZIONE AL 31.12.2020)

Figura tipo	Anzianità contributiva	Contributi versati nel 2020	Retribuzione media	Montante contributivo 1996-11	Montante contributivo 2012-20
	Anni	Settimane	000 euro	000 euro	000 euro
Lavoratore dipendente privato					
- 1° quartile	10	45	22,855	18,500	54,462
- mediana	15	48	29,975	54,414	83,491
- 3° quartile	19	50	32,424	85,138	89,850
Lavoratrice dipendente privata					
- 1° quartile	10	39	16,703	16,188	43,070
- mediana	14	42	21,603	41,929	64,811
- 3° quartile	18	43	24,384	64,290	73,192
Lavoratore autonomo artigiano					
- 1° quartile	12	50	18,276	25,537	39,159
- mediana	17	51	19,971	49,497	44,715
- 3° quartile	20	51	22,012	64,940	53,469
Lavoratore autonomo coltivatore diretto					
- 1° quartile	11	51	11,333	15,852	26,384
- mediana	17	52	11,759	36,387	29,421
- 3° quartile	20	52	12,136	43,479	31,039
Lavoratore autonomo commerciante					
- 1° quartile	10	50	18,511	17,061	37,199
- mediana	15	51	19,979	39,724	47,383
- 3° quartile	18	51	24,221	59,730	58,015
Lavoratore autonomo parasubordinato					
- 1° quartile	4	19	8,213	6,768	17,030
- mediana	9	27	13,502	21,792	32,215
- 3° quartile	13	36	21,356	39,974	61,262
Mobilitato/Disoccupato					
- 1° quartile	7	40	13,623	9,423	30,977
- mediana	12	43	16,091	26,953	46,798
- 3° quartile	16	45	17,951	52,826	54,028
Lavoratore del comparto sanitario					
- 1° quartile	9	49	72,316	13,063	108,925
- mediana	11	51	78,792	21,596	156,822
- 3° quartile	13	52	83,308	28,631	196,535
Lavoratore comparto Stato					
- 1° quartile	7	36	22,330	12,935	57,445
- mediana	11	42	29,299	24,267	79,986
- 3° quartile	15	48	35,561	51,157	95,030
Lavoratore comparto scuola					
- 1° quartile	7	40	18,492	10,247	37,180
- mediana	12	44	22,517	25,399	63,024

³⁰ Un altro confronto che viene spontaneo attiene alle differenze con le medesime figure tipo presentate nella Tavola 15, in particolare si possono verificare le differenze retributive di un lavoratore quarantenne rispetto al totale della medesima categoria di appartenenza. Fra i lavoratori dipendenti nel settore privato, le retribuzioni mediane sono generalmente più alte, presumibilmente in ragione di attività più qualificate svolte da questi lavoratori "più giovani": i dipendenti uomini quarantenni mostrano oltre due mila euro in più rispetto al complesso, meno marcata è la differenza per le lavoratrici (1.600 euro). Molto evidente la differenza della retribuzione mediana presentata dai lavoratori parasubordinati con 40 anni di età (13.500 euro) rispetto al valore presentato dalla totalità di categoria (6.400 euro).

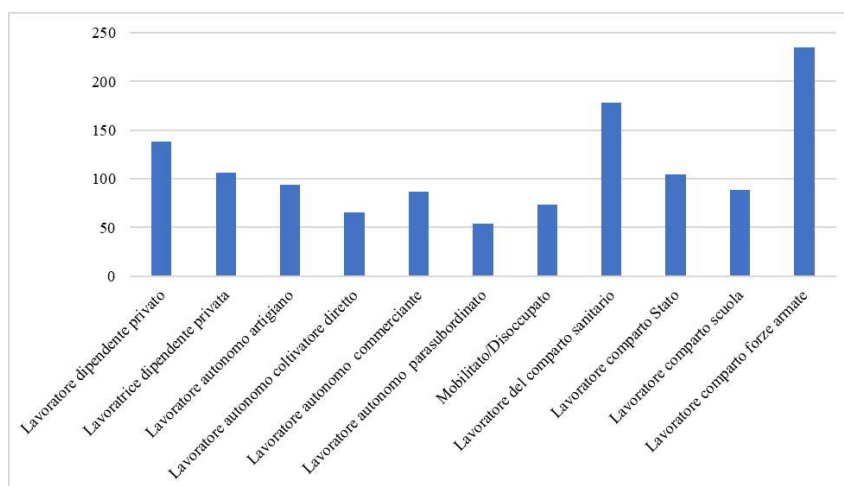
Figura tipo	Anzianità contributiva	Contributi versati nel 2020	Retribuzione media	Montante contributivo 1996-11	Montante contributivo 2012-20
	Anni	Settimane	000 euro	000 euro	000 euro
- 3° quartile	15	46	23,202	46,664	66,433
Lavoratore comparto forze armate					
- 1° quartile	17	51	42,800	84,779	116,372
- mediana	19	51	43,997	114,121	120,898
- 3° quartile	21	51	45,820	147,864	124,546

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

I segnali emergenti dal panorama retributivo si consolidano del resto nella posizione relativa alla *ricchezza pensionistica* intesa quale stock del montante contributivo il quale, trattandosi di figure tutte a regime di calcolo interamente contributivo, rappresenta in definitiva il parametro cruciale per la determinazione della futura pensione.

GRAFICO 9

LA “RICCHEZZA PENSIONISTICA” DEI QUARANTENNI IN REGIME INTERAMENTE CONTRIBUTIVO (MONTANTE CONTRIBUTIVO AL 31/12/2020 PER FIGURE TIPO – DISTRIBUZIONE MEDIANA IN MIGLIAIA DI EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Dal Grafico 10 risaltano i montanti contributivi, accumulati dai lavoratori quarantenni attivi del comparto delle forze armate e in quello sanitario, accomunati da retribuzioni medie che si collocano molto al di sopra di quelle presentate dalle altre tipologie di lavoratori, in corrispondenza di anzianità contributive comunque differenziate e molto consistenti nel primo caso (19 anni nel valore mediano, quello di gran lunga superiore al valore associato a tutte le altre figure tipo considerate) e non particolarmente elevate nel secondo (11 anni la mediana, probabilmente a ragione dell'entrata nel mercato del lavoro dopo molti anni di specializzazione). Per tutte le altre tipologie di lavoratori considerate, la consistenza degli “zaini” previdenziali appare relativamente modesta: non supera i 100 mila euro in 6 casi su 11. Di questi, le figure rappresentative delle tre Gestioni dei lavoratori autonomi presentano una distribuzione per anzianità comparabile con quella posseduta dai lavoratori dipendenti, ma retribuzioni medie più basse e piuttosto “appiattite” nella distribuzione per quartili, in particolare i coltivatori diretti, coloni e mezzadri mostrano retribuzioni medie comprese tra 11 e 12 mila euro nel 50 per cento dei casi. Quanto ai lavoratori dipendenti del settore privato, alla differenza retributiva per genere (le retribuzioni medie delle donne si attestano intorno al 70-75 per cento di quelle vantate dagli uomini) si associa quella presentata dai montanti contributivi, a sostanziale parità di anzianità posseduta.

In definitiva, retribuzioni e montanti accumulati dai lavoratori quarantenni, entrati nel mondo del lavoro in tempi relativamente recenti, già preludono a confermare le differenze sui trattamenti pensionistici oggi presentate dai pensionati nelle corrispondenti Gestioni. Pensionati che, però, si sono totalmente o parzialmente avvantaggiati di sistemi di calcolo della pensione più favorevoli.

Le evidenze confermano dunque l'importanza, per questi lavoratori, di una adeguata progressione retributiva e continuità lavorativa, che potranno tuttavia essere garantite solo da un contesto economico di maggiore e migliore (più stabile e inclusiva) crescita. Negli ultimi anni, peraltro, i coefficienti di rivalutazione dei montanti si sono appiattiti intorno all'unità, sfavorendo, in particolare, i lavoratori giovani le cui carriere hanno attraversato tre fasi recessive acute e la cui pensione è unicamente correlata all'avanzamento del loro montante. Alcune soluzioni adottate – oggi come nel recente passato – per sostenere i redditi dei lavoratori dipendenti (i più numerosi), hanno optato per l'aumento del reddito netto tramite bonus Irpef o agevolazioni contributive, senza incidere quindi sulla base di calcolo utile ai fini degli accrediti contributivi.

CONCLUSIONI

14. La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico più importanti e significative per l'evoluzione delle uscite primarie correnti, il parametro che assumerà crescente importanza nei futuri schemi di monitoraggio e sorveglianza europei.

Complessivamente pari a 407 miliardi nel 2022 (21,3 per cento del Pil), secondo il DEF da poco approvato l'incremento nominale di tali prestazioni rappresenterà, tra il 2022 e il 2026, quasi il 90 per cento dell'aumento complessivo delle uscite correnti, mentre sarà addirittura superiore al 100 se si considera la spesa corrente primaria (65 miliardi di maggiori prestazioni sociali contro 55 miliardi di maggiori uscite correnti al netto degli interessi, dunque con circa 10 miliardi di riduzione delle altre spese correnti).

Tutto ciò continua a rendere il comparto particolarmente delicato e meritevole di attento monitoraggio.

Al suo interno un peso particolarmente rilevante è quello della spesa per la previdenza e per le pensioni in particolare, a cui è stato dedicato il presente capitolo.

Nel 2022 il dato di consuntivo delle uscite per pensioni è risultato leggermente migliore di quanto stimato nella Nota tecnico illustrativa a valle dell'approvazione della legge di bilancio per il 2023. Possono avervi contribuito anche gli esiti finali *netti* degli interventi introdotti con la legge di bilancio per il 2022, la quale ha visto effetti finanziari inferiori al previsto per Quota 102 in un quadro che però ha anche registrato un sostenuto flusso di pensionamenti tramite il prorogato canale di Opzione donna (circa 24 mila, secondo i dati di monitoraggio INPS).

L'aggregato ha risentito del ritorno dell'inflazione e quindi della rivalutazione ai prezzi dei trattamenti in essere (1,9 per cento), dopo un biennio caratterizzato dal sostanziale azzeramento degli indici di perequazione automatica (0,4 per cento nel 2020 e 0,1 per cento nel 2021). L'andamento della spesa ha altresì scontato gli effetti temporanei (inizialmente stimati in quasi 2 miliardi) degli interventi del d.l. n. 115/2022 che hanno disposto l'anticipo, per una rilevante quota di pensionati, di una parte dell'inflazione da accordare nel 2023.

Secondo il DEF 2023, la spesa pensionistica, dopo essersi ragguagliata in quasi 297 miliardi nel 2022, con una crescita del 3,7 annuo accelererà nell'anno in corso e nel 2024 (+4,4 e +5,7 per cento, rispettivamente); crescerebbe poi a ritmi più moderati nel biennio 2025-26 (+2,5 e +2,6, rispettivamente). In quota di Pil si passerebbe dal 15,6 per cento nel 2022 al 16,1 nel 2026.

Il quadro di breve periodo offre un fondamentale insegnamento: in presenza di una voce di spesa così rilevante, anche shock inflazionistici che con indicizzazione ritardata nel tempo e comunque inferiore all'unità dovrebbero solo beneficiare i saldi di finanza pubblica (in rapporto al Pil), finiscono, nei fatti, per avere costi "reali" e ciò l'origine importato dello shock fa sì che l'inflazione del Pil (deflatore) resti inferiore a quella al consumo ed operi, quindi, in definitiva, la tassa da inflazione.

Nel capitolo, oltre all'esame delle prospettive di breve termine si è rifatto il punto, attraverso la disamina delle proiezioni ufficiali tempo per tempo rilasciate, delle stime di lungo periodo. Esse hanno messo in evidenza come nel passaggio attraverso talune fasi rilevanti dell'ultimo lustro (il varo di Quota 100 nel 2019, la recessione pandemica nel 2020 e la crisi energetica e inflazionistica nel 2021-22), nel 2030 e 2040 si ha un aumento di oltre un punto del rapporto spesa pensionistica/Pil. Ciò inciderà significativamente, come sottolineato nella parte sul debito pubblico, nel processo di consolidamento prospettico prefigurato dalle nuove regole.

Per il comparto previdenziale, è necessario ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È un punto, questo, su cui il DEF 2023 non sembra fornire informazioni adeguate; e ciò proprio nel mentre l'aggiornamento delle analisi circa le prospettive di lungo periodo della spesa legata all'invecchiamento della popolazione conferma le forti pressioni che la crescita del tasso di dipendenza degli anziani eserciterà sulla spesa per pensioni.

È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. A tale ultimo riguardo, è importante l'orientamento a irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali, tuttavia, hanno come presupposto maggiore produttività e maggiore crescita economica.

Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo. Per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema previdenziale che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori e che presenta, per questo, aspetti di maggiore sostenibilità rispetto a quelli di altri grandi Paesi, sembrerebbe dunque necessario correggere con misure mirate alcuni punti di eccessiva rigidità della legge 214/2011 senza metterne in discussione la logica di fondo. Vanno in tale direzione misure recenti come la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea.

Particolare rilievo, poi, assumono le modifiche ed estensioni del sistema degli ammortizzatori sociali operate dalla legge di bilancio 2022, con una spesa stimata, in termini di indebitamento in 2,6 miliardi nel 2022, 2,3 miliardi nel 2023 e 1,65 miliardi nel 2024. Nel caso degli ammortizzatori sociali va ricordato che il suo strutturale rafforzamento sarà importante, nei prossimi anni, anche alla luce delle probabili modifiche delle regole di bilancio europee. Infatti, esse, dovrebbero prevedere come indicatore unico di sorveglianza degli equilibri della finanza pubblica un aggregato di spesa depurato, tra le altre cose, dalla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione. Rafforzare struttura e dimensioni di questi ultimi potrà dotare anche il nostro Paese di un implicito strumento di politica anticiclica di natura non discrezionale.

Nell'ultima parte del capitolo si è tornati sul delicato tema dell'adequazione delle future pensioni. I dati di un campione INPS di posizioni assicurative confermano il quadro molto eterogeneo di cui si è già dato conto in precedenti Rapporti. Nel capitolo oltre a ri-fotografare la platea generale degli assicurati è stato offerto uno spaccato delle posizioni previdenziali dei giovani, in particolare di quelli che alla fine del 2020 erano attivi e avevano 40 anni di età. Premesso nell'ambito dei soggetti corrispondenti alla platea di cui si è detto, in circa 235 posizioni su 575 complessive (40,8 per cento) si riscontra una retribuzione lorda inferiore a 20 mila euro (28 per cento dei giovani coinvolti), sono state considerate 11 "figure tipo" accomunate tutte oltre che dall'età dall'essere in regime di calcolo interamente contributivo. La *squadra* esaminata ha evidenziato situazioni assai disomogenee con figure che presentano posizioni molto rassicuranti (soprattutto nel comparto delle forze armate e sanitario) ed altre, per esempio nel comparto dei lavoratori autonomi parasubordinati o dei coltivatori diretti, particolarmente fragile. Una lettura suggerita soprattutto dall'esame dei montanti contributivi in essere (considerati in relazione all'anzianità contributiva) di cui è stata fornita evidenza per la prima volta da quando vengono utilizzati nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti* i dati del campione INPS.

Il quadro offerto evidenzia, nel suo assieme, che le prospettive pensionistiche per fasce non piccole della popolazione potranno migliorare nei prossimi lustri solo in presenza di crescita più robusta dei redditi e di un aumento della continuità di contribuzione: in una parola, grazie ad un miglioramento significativo delle condizioni complessive dell'economia e del suo mercato del lavoro.

APPENDICE 1 - LE PENSIONI PREVIDENZIALI VIGENTI ALL'1.1.2023 NEL SETTORE PRIVATO: UN QUADRO SINOTTICO RAGIONATO

Nella presente Appendice sono esposti il numero di pensioni previdenziali vigenti all'1.1.2023 nel settore privato e gli importi medi dei trattamenti, distinti per categoria di pensione e gestione di appartenenza.

Numero

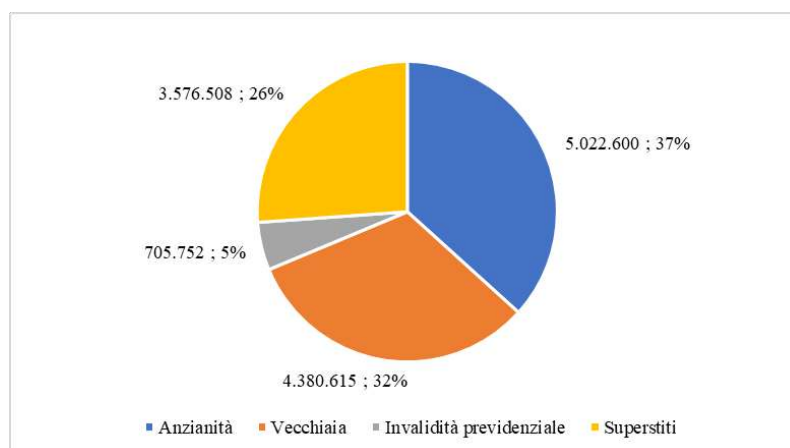
Il complesso delle pensioni di natura previdenziale del settore privato vigenti all'1.1.2023 è di quasi 13,7 milioni (Tavola A1.1), con una diminuzione dello 0,6 per cento che conferma una tendenza alla progressiva diminuzione registrata a partire dal 2012.

Le categorie di pensione comprendono le pensioni anticipate e di anzianità, quelle di vecchiaia (inclusi i prepensionamenti), le pensioni di invalidità previdenziale e le pensioni ai superstiti (Grafico A1.1).

Le pensioni di anzianità/anticipate rappresentano l'aggregato di maggior peso (37 per cento); le pensioni di vecchiaia/prepensionamenti acquisiscono il 32 per cento del complesso mentre le pensioni ai superstiti mostrano una incidenza sul totale del 26 per cento; il 5 per cento residuale è assorbito dalle pensioni di invalidità previdenziale.

GRAFICO A1.1

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2023 NEL SETTORE PRIVATO – COMPOSIZIONE PER CATEGORIA DI PENSIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il 55,7 per cento dei trattamenti vigenti è erogato ai pensionati iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), il 32,6 per cento alle gestioni dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti, Coltivatori diretti, coloni e mezzadri) e il 4 per cento ai parasubordinati.

Rispetto al 2012, le pensioni vigenti presentano una diminuzione del 7,5 per cento. Contribuisce a tale risultato la variazione negativa di tutte le categorie di pensione, eccetto le pensioni anticipate che mostrano nel tempo un progressivo accumulo.

Altre caratteristiche dell'aggregato sono riassunte di seguito e si desumono facilmente dalla lettura delle Tavole da A1.1 a A1.3 riferite al numero delle pensioni vigenti e relativi indicatori, in combinazione con le Tavole da A1.4 a A1.6 che riportano l'importo medio delle pensioni percepite, e relativi indicatori:

- Il 55,7 per cento dei trattamenti vigenti è erogato a pensionati del Fondo lavoratori dipendenti; la quota sul totale dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti, Coltivatori diretti, coloni e mezzadri) è pari al 32,6 per cento;
- in relazione alle pensioni di anzianità, la maggiore incidenza rispetto alle altre categorie di pensione è presentatasi dagli iscritti ad alcune gestioni speciali del Fondo lavoratori dipendenti (Elettrici, Telefonici e dirigenti ex INPDAl), a Fondi speciali (IPOST) e al Fondo dipendenti Ferrovie dello Stato S.p.A., con percentuali fra il 53 e il 66 per cento del totale delle rispettive categorie di pensione; rilevante anche l'incidenza presentata dalla Gestione degli artigiani, per i quali il 43 per cento delle pensioni vigenti proviene da un pensionamento anticipato. Decisamente sopra la media sono, anche, le pensioni di anzianità vigenti per gli istituti della totalizzazione e del cumulo, rispettivamente 47 e 56 per cento del totale della corrispondente gestione.

- Risulta, da una lettura delle serie storiche pubblicate dall'INPS, che le pensioni vigenti in regime di cumulo, nell'ambito delle pensioni di vecchiaia e di quelle anticipate, passano da circa 4.800 all'1.1.2018 a oltre 147 mila all'1.1.2023. Tale variazione dovrebbe registrare gli esiti della estensione normativa apportata con la LB 2017 in combinazione con l'introduzione del canale di pensionamento Quota 100, che ha presentato una forte adesione da parte degli optanti al predetto istituto.

TAVOLA A1.1

PENSIONI DEL SETTORE PRIVATO VIGENTI ALL'1.1.2023 PER GESTIONE E CATEGORIA – NUMERO

GESTIONE	CATEGORIA							
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Pensione di invalidità	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale complessivo
Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti ⁽¹⁾	2.737.985	2.234.767	302.503	53.482	137.735	425.660	1.728.339	7.620.471
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	476.960	399.768	20.778	2.755	31.328	39.292	255.317	1.226.198
Artigiani	757.221	477.568	50.110	8.243	12.473	108.404	351.527	1.765.546
Commercianti	479.270	596.830	41.570	6.937	8.354	86.497	246.742	1.466.200
Trasporti	33.904	12.699	1.506	434	5.268	5.482	32.043	91.336
Telefonici	48.770	6.971	736	311	426	2.493	13.741	73.448
Elettrici	59.017	4.806	490	224	445	4.432	24.361	93.775
INPDAl	68.714	23.235	1.030	184	65	5.245	30.489	128.962
FF.SS.	122.334	21.282	-	958	481	6.018	53.901	204.974
Volo	2.097	2.616	24	19	1.528	220	1.049	7.553
Dazier	-	2.941	-	-	27	340	2.622	5.930
Clero	-	10.331	-	-	280	67	367	11.045
Gas	2.339	242	-	-	76	260	1.224	4.141
Esattoriali	-	1.382	-	-	127	530	1.761	3.800
Minatori	2.124	987	-	-	-	188	1.790	5.089
Gestione separata lavoratori parasubordinati	-	469.425	2.559	185	-	24.795	54.368	551.332
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	1.043	-	-	33	-	-	1.076
Facoltative	-	1.222	-	-	104	-	-	1.326
IPOST	110.274	17.093	5.280	-	67	5.501	28.763	166.978
Totalizzazione	14.039	11.896	-	231	-	1.613	2.125	29.904
Spedizionieri doganali	-	1.283	-	-	18	266	652	2.219
Pensioni in regime di Cumulo	91.630	55.572	-	4.361	-	9.048	3.260	163.871
Spettacolo	15.907	23.829	1.230	255	506	3.284	12.154	57.165
Sport	15	2.827	12	3	-	28	250	3.136
SETTORE PRIVATO	5.022.600	4.380.615	427.828	78.582	199.342	729.663	2.846.845	13.685.475

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata.

Fonte: INPS

TAVOLA A1.2

PENSIONI DEL SETTORE PRIVATO VIGENTI ALL'1.1.2023 PER GESTIONE E CATEGORIA
 COMPOSIZIONE %: TOTALE DELLA CATEGORIA = 100

GESTIONE	CATEGORIA							
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples- sivo
Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti ⁽¹⁾	54,5	51,0	70,7	68,1	69,1	58,3	60,7	55,7
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	9,5	9,1	4,9	3,5	15,7	5,4	9,0	9,0
Artigiani	15,1	10,9	11,7	10,5	6,3	14,9	12,3	12,9
Commercianti	9,5	13,6	9,7	8,8	4,2	11,9	8,7	10,7
Trasporti	0,7	0,3	0,4	0,6	2,6	0,8	1,1	0,7
Telefonici	1,0	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	0,5
Elettrici	1,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,6	0,9	0,7
INPDAI	1,4	0,5	0,2	0,2	0,0	0,7	1,1	0,9
FF.SS.	2,4	0,5	-	1,2	0,2	0,8	1,9	1,5
Volo	0,0	0,1	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,1
Dazieri	-	0,1	-	-	0,0	0,0	0,1	0,0
Clero	-	0,2	-	-	0,1	0,0	0,0	0,1
Gas	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Esattoriali	-	0,0	-	-	0,1	0,1	0,1	0,0
Minatori	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,1	0,0
Gestione separata lavoratori parasubordinati	-	10,7	0,6	0,2	-	3,4	1,9	4,0
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
Facoltative	-	0,0	-	-	0,1	-	-	0,0
IPOST	2,2	0,4	1,2	-	0,0	0,8	1,0	1,2
Totalizzazione	0,3	0,3	-	0,3	-	0,2	0,1	0,2
Spedizionieri doganali	-	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioni in regime di Cumulo	1,8	1,3	-	5,5	-	1,2	0,1	1,2
Spettacolo	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4
Sport	0,0	0,1	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0
SETTORE PRIVATO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata.

Fonte: INPS

TAVOLA A1.3

PENSIONI DEL SETTORE PRIVATO VIGENTI ALL'1.1.2023 PER GESTIONE E CATEGORIA
COMPOSIZIONE %: TOTALE CATEGORIE NELLA STESSA GESTIONE = 100

GESTIONE	CATEGORIA							
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comple- sivo
Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti ⁽¹⁾	35,9	29,3	4,0	0,7	1,8	5,6	22,7	100,0
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	38,9	32,6	1,7	0,2	2,6	3,2	20,8	100,0
Artigiani	42,9	27,0	2,8	0,5	0,7	6,1	19,9	100,0
Commercianti	32,7	40,7	2,8	0,5	0,6	5,9	16,8	100,0
Trasporti	37,1	13,9	1,6	0,5	5,8	6,0	35,1	100,0
Telefonici	66,4	9,5	1,0	0,4	0,6	3,4	18,7	100,0
Elettrici	62,9	5,1	0,5	0,2	0,5	4,7	26,0	100,0
INPDAI	53,3	18,0	0,8	0,1	0,1	4,1	23,6	100,0
FF.SS.	59,7	10,4	-	0,5	0,2	2,9	26,3	100,0
Volo	27,8	34,6	0,3	0,3	20,2	2,9	13,9	100,0
Dazieri	-	49,6	-	-	0,5	5,7	44,2	100,0
Clero	-	93,5	-	-	2,5	0,6	3,3	100,0
Gas	56,5	5,8	-	-	1,8	6,3	29,6	100,0
Esattoriali	-	36,4	-	-	3,3	13,9	46,3	100,0
Minatori	41,7	19,4	-	-	-	3,7	35,2	100,0
Gestione separata lavoratori parasubordinati	-	85,1	0,5	0,0	-	4,5	9,9	100,0
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	96,9	-	-	3,1	-	-	100,0
Facoltative	-	92,2	-	-	7,8	-	-	100,0
IPOST	66,0	10,2	3,2	-	0,0	3,3	17,2	100,0
Totalizzazione	46,9	39,8	-	0,8	-	5,4	7,1	100,0
Spedizionieri doganali	-	57,8	-	-	0,8	12,0	29,4	100,0
Pensioni in regime di Cumulo	55,9	33,9	-	2,7	-	5,5	2,0	100,0
Spettacolo	27,8	41,7	2,2	0,4	0,9	5,7	21,3	100,0
Sport	0,5	90,1	0,4	0,1	-	0,9	8,0	100,0
SETTORE PRIVATO	36,7	32,0	3,1	0,6	1,5	5,3	20,8	100,0

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata.

FONTE: INPS

Importo medio

L'importo medio mensile delle pensioni vigenti, nel 2022, nel settore privato, è complessivamente pari a 1.161 euro (Tavola A1.4), con elevate differenziazioni in base alla Gestioni di appartenenza e, nell'ambito di questa, alla categoria di pensione percepita.

Tali differenze sono facilmente riscontrabili dalla lettura delle Tavole da A1.4 a A1.6, che suggerisce:

- Oltre il 96 per cento dei pensionati di vecchiaia percepisce una pensione al di sotto dei 1.000 euro;
- I pensionati delle Gestioni numericamente più rilevanti (Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) e Gestioni dei lavoratori autonomi) percepiscono un trattamento di vecchiaia compreso tra 575 e 822 euro;
- Sempre con riferimento alle Gestioni numericamente più rilevanti (Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) e Gestioni dei lavoratori autonomi) il rapporto fra pensione di vecchiaia e pensione anticipata oscilla fra il 40 per cento dell'FPLD al 60 per cento dei pensionati della gestione dei Coltivatori diretti, coloni, mezzadri;
- Gli ex lavoratori delle Gestioni a contabilità separata del FLPD (Autoferrotranvieri, Elettrici, Telefonici e dirigenti ex INPDAI), del Fondo dipendenti Ferrovie dello Stato S.p.a., dei Fondi speciali (Gas, Minatori) e i pensionati dello sport presentano trattamenti di vecchiaia comparabili con quelli di anzianità, superiori ai 2.000 euro mensili;

- Spiccano, anche, i valori presentati per le pensioni di anzianità in regime di totalizzazione e cumulo (rispettivamente 2.215 e 2.538 euro).

TAVOLA A1.4

PENSIONI DEL SETTORE PRIVATO VIGENTI ALL'1.1.2023 PER GESTIONE E CATEGORIA – IMPORTO MEDIO

GESTIONE	CATEGORIA							
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples- sivo
Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti ⁽¹⁾	1.988	817	759	1.161	637	626	769	1.213
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	1.030	575	598	691	511	410	497	729
Artigiani	1.519	789	761	961	539	545	649	1.057
Commercianti	1.562	822	709	918	525	519	600	1.004
Trasporti	2.327	2.102	1.417	1.885	1.885	1.031	1.268	1.804
Telefonici	2.482	2.095	1.393	1.954	1.500	996	1.367	2.167
Elettrici	2.650	2.555	1.550	2.190	1.874	1.146	1.416	2.243
INPDAl	5.280	3.867	3.577	4.401	3.062	2.048	2.361	4.188
FF.SS.	2.291	2.070	-	2.144	2.150	1.186	1.209	1.950
Volo	5.567	3.593	1.237	2.181	2.175	1.837	2.108	3.586
Dazieri	-	1.966	-	-	1.638	864	1.045	1.494
Clero	-	706	-	-	622	441	420	693
Gas	2.528	2.182	-	-	1.761	1.087	1.306	2.042
Esattoriali	-	2.694	-	-	1.998	1.158	1.504	1.905
Minatori	1.614	1.690	-	-	-	870	929	1.360
Gestione separata lavoratori parasubordinati	-	278	369	690	-	88	105	253
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	60	-	-	18	-	-	59
Facoltative	-	97	-	-	10	-	-	91
IPOST	1.793	1.677	1.486	-	1.247	837	979	1.599
Totalizzazione	2.215	1.509	-	1.219	-	448	917	1.739
Spedizionieri doganali	-	906	-	-	1.048	619	674	805
Pensioni in regime di Cumulo	2.538	1.473	-	1.263	-	653	925	2.006
Spettacolo	2.543	983	929	1.499	802	699	909	1.384
Sport	2.297	2.126	919	1.607	942	582	1.129	2.028
SETTORE PRIVATO	1.863	783	765	1.138	662	596	747	1.161

(1) Escluse le gestioni a contabilità separata.

Fonte: INPS

TAVOLA A1.5

PENSIONI DEL SETTORE PRIVATO VIGENTI ALL'1.1.2023 PER GESTIONE E CATEGORIA - IMPORTO MEDIO
[RAPPORTI: TOTALE CATEGORIE = 1]

GESTIONE	CATEGORIA							
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples- sivo
Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti ⁽¹⁾	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	0,6	0,7	0,8	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6
Artigiani	0,8	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Commercianti	0,8	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9
Trasporti	1,2	2,7	1,9	1,7	2,8	1,7	1,7	1,6
Telefonici	1,3	2,7	1,8	1,7	2,3	1,7	1,8	1,9
Elettrici	1,4	3,3	2,0	1,9	2,8	1,9	1,9	1,9
INPDAl	2,8	4,9	4,7	3,9	4,6	3,4	3,2	3,6
FF.SS.	1,2	2,6	-	1,9	3,2	2,0	1,6	1,7
Volo	3,0	4,6	1,6	1,9	3,3	3,1	2,8	3,1
Dazieri	-	2,5	-	-	2,5	1,4	1,4	1,3
Clero	-	0,9	-	-	0,9	0,7	0,6	0,6
Gas	1,4	2,8	-	-	2,7	1,8	1,7	1,8
Esattoriali	-	3,4	-	-	3,0	1,9	2,0	1,6
Minatori	0,9	2,2	-	-	-	1,5	1,2	1,2
Gestione separata lavoratori parasubordinati	-	0,4	0,5	0,6	-	0,1	0,1	0,2
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	0,1	-	-	0,0	-	-	0,1
Facoltative	-	0,1	-	-	0,0	-	-	0,1
IPOST	1,0	2,1	1,9	-	1,9	1,4	1,3	1,4
Totalizzazione	1,2	1,9	-	1,1	-	0,8	1,2	1,5
Spedizionieri doganali	-	1,2	-	-	1,6	1,0	0,9	0,7
Pensioni in regime di Cumulo	1,4	1,9	-	1,1	-	1,1	1,2	1,7
Spettacolo	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Sport	1,2	2,7	1,2	1,4	1,4	1,0	1,5	1,7
SETTORE PRIVATO	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata.

Fonte: INPS

TAVOLA A1.6

PENSIONI DEL SETTORE PRIVATO VIGENTI ALL'1.1.2023 PER GESTIONE E CATEGORIA - IMPORTO MEDIO
[RAPPORTI: PENSIONE ANTICIPATA = 1]

GESTIONE	CATEGORIA							
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples- sivo
Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti ⁽¹⁾	1,0	0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,6
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	1,0	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,7
Artigiani	1,0	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,7
Commercianti	1,0	0,5	0,5	0,6	0,3	0,3	0,4	0,6
Trasporti	1,0	0,9	0,6	0,8	0,8	0,4	0,5	0,8
Telefonici	1,0	0,8	0,6	0,8	0,6	0,4	0,6	0,9
Elettrici	1,0	1,0	0,6	0,8	0,7	0,4	0,5	0,8
INPDAl	1,0	0,7	0,7	0,8	0,6	0,4	0,4	0,8
FF.SS.	1,0	0,9	-	0,9	0,9	0,5	0,5	0,9
Volo	1,0	0,6	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4	0,6
Dazieri								
Clero								
Gas	1,0	0,9	-	-	0,7	0,4	0,5	0,8
Esattoriali								
Minatori	1,0	1,0	-	-	-	0,5	0,6	0,8
Gestione separata lavoratori parasubordinati								
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare								
Facoltative								
IPOST	1,0	0,9	0,8	-	0,7	0,5	0,5	0,9
Totalizzazione	1,0	0,7	-	0,6	-	0,2	0,4	0,8
Spedizionieri doganali								
Pensioni in regime di Cumulo	1,0	0,6	-	0,5	-	0,3	0,4	0,8
Spettacolo	1,0	0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,5
Sport	1,0	0,9	0,4	0,7	0,4	0,3	0,5	0,9
SETTORE PRIVATO	1,0	0,4	0,4	0,6	0,4	0,3	0,4	0,6

⁽¹⁾ Escluse le gestioni a contabilità separata.

Fonte: INPS

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

INTRODUZIONE

Anche nel 2022 il settore è stato caratterizzato dalla presenza di una marcata quota di natura congiunturale in risposta agli effetti della crisi energetica sui bilanci delle famiglie. I dati a consuntivo e sulle tendenze danno conto dell'incremento della spesa che risente delle misure introdotte dalla decretazione d'urgenza del 2022.

Con la prevista abrogazione del Reddito di cittadinanza (Rdc) a partire dal 2024, la definizione delle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa, come emerge dai dati proposti nel paragrafo dedicato, si avvia in un contesto di forte disomogeneità, nel territorio, dei servizi offerti, e di generale ritardo nel reclutamento di assistenti sociali e personale in servizio presso i Centri per l'impiego, che richiede una rapida conclusione delle azioni di potenziamento previste dalla normativa. È da sottolineare che l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR – sia quelli riferiti al perimetro strettamente assistenziale sia quelli finalizzati all'inclusione lavorativa – potrà contribuire a raggiungere una maggiore uniformità di offerta di servizi e, auspicabilmente, di effettivi risultati.

Nel capitolo si dà conto anche dell'Assegno unico e universale per i figli a carico (AUU), in quanto erogato anche alle famiglie non raggiunte dagli strumenti di tutela garantiti dal sistema previdenziale (disoccupati, inattivi).

Nella parte conclusiva del capitolo si offre, infine, una lettura dei dati riferiti alle politiche di welfare gestite a livello locale, che conferma quanto ampia risulti la differenza nell'erogazione dei servizi sociali nel territorio, siano essi destinati alla lotta alla povertà, o rivolti alle persone con disabilità, o agli anziani, o riferiti all'offerta di asili nido.

LA SPESA NEL 2022: CONSUNTIVI E TENDENZE

1. Nel 2022 la spesa complessivamente erogata dalle Amministrazioni pubbliche per prestazioni assistenziali (in denaro e in natura) è risultata pari a 67,1 miliardi di euro (Tavola 1), con una diminuzione annua del 2,3 per cento (+1,5 nel 2021 rispetto al 2020).

Le prestazioni monetarie, che rappresentano l'81 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 54,3 miliardi (2,8 per cento del Pil e 6,4 per cento della spesa primaria) e sono diminuite dell'8,4 per cento su base annua (+0,5 nel 2021 rispetto al 2020).

Le prestazioni in natura¹ sono ammontate a 12,7 miliardi (1,5 per cento del Pil e 0,7 per cento della spesa primaria), con un aumento del 36,9 per cento rispetto all'anno precedente, riconducibile alla spesa per l'erogazione dei servizi da parte dei produttori market, che passa da 5,8 a 9 miliardi (+54,8 per cento).

Tale notevole aumento è associato quasi esclusivamente all'estensione delle agevolazioni riconosciute per la fornitura di energia elettrica, di gas naturale e idrica ai nuclei familiari in condizioni di disagio economico o fisico (da circa 600 milioni del 2021 a 3,8 miliardi del 2022). Anche le somme per l'erogazione di prestazioni rese dai produttori non market presentano, nel 2022, una certa progressione (+7,1 per cento) che riflette una ripresa e rafforzamento dei servizi offerti dopo la contrazione presentata dall'aggregato nella fase più acuta della pandemia.

¹ Le prestazioni assistenziali in natura consistono 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 Regioni, Province, Unioni e Consorzi di Comuni, Ambiti territoriali sociali, ASL, ecc.) e sono erogate dal settore pubblico sia in via diretta che attraverso il mercato. In generale, la spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni, in termini di tipologia di prestazioni erogate ed utenza raggiunta è, comunque, fornita dall'ISTAT con un certo dettaglio - pur se con cadenza piuttosto ritardata rispetto al consuntivo - ed il paragrafo 7 ne fornisce separata lettura.

TAVOLA 1

SPESA PER ASSISTENZA NEL PERIODO 2020-2022

Tipo aggregato	Spesa in milioni			Composizione %			Variazione %	
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2021	2022
prestazioni	67.606	68.634	67.074	100,0	100,0	100,0	1,5	-2,3
prestazioni sociali in denaro	59.011	59.334	54.344	87,3	86,4	81,0	0,5	-8,4
pensione e assegno sociale	4.839	4.913	5.101	7,2	7,2	7,6	1,5	3,8
pensioni di guerra	366	326	293	0,5	0,5	0,4	-10,9	-10,1
prestazioni agli invalidi civili	17.517	18.287	18.810	25,9	26,6	28,0	4,4	2,9
prestazioni ai non vedenti	1.128	1.116	1.110	1,7	1,6	1,7	-1,1	-0,5
prestazioni ai non udenti	215	237	242	0,3	0,3	0,4	10,2	2,1
altri assegni e sussidi	34.946	34.455	28.788	51,7	50,2	42,9	-1,4	-16,4
prestazioni sociali in natura	8.595	9.300	12.730	12,7	13,6	19,0	8,2	36,9
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	5.062	5.808	8.991	7,5	8,5	13,4	14,7	54,8
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	3.533	3.492	3.739	5,2	5,1	5,6	-1,2	7,1

Fonte: Anni 2020, 2021 e 2022: ISTAT, aprile 2023

Va evidenziato che nella voce “Altri assegni e sussidi” confluisce una forte quota delle prestazioni in denaro. Anche nella più dettagliata rappresentazione secondo evento, rischio, bisogno, il Conto della protezione sociale ascrive nella voce “Esclusione sociale non altrove classificata” il 43 per cento delle prestazioni in denaro ed il 48 per cento di quelle in natura. Tale aggregazione perde, pertanto, le caratteristiche di residualità che dovrebbe rappresentare e rende più difficoltosa, in particolare per le prestazioni assistenziali in natura, la lettura dei dati di contabilità nazionale, costruiti in base alle complesse prescrizioni e indicazioni del Sistema europeo dei conti.

Quanto alle prestazioni in denaro, nel 2022 si realizza un importante effetto di ricomposizione della spesa associato all'introduzione di nuovi istituti e alla rimodulazione di precedenti misure. Permane, in particolare, nel consuntivo, una rilevante quota a carattere emergenziale, con una sostituzione degli interventi adottati in risposta allo shock pandemico con quelli destinati alla protezione dei bilanci delle famiglie per la crescita dei costi dell'energia e, in generale, dell'inflazione.

Il riassorbimento del trattamento integrativo ai lavoratori dipendenti², nell'ambito della riforma dell'Irpef operata dalla legge di bilancio 2022, determina una riduzione di spesa valutata, nella relazione tecnica, nell'ordine dei 9 miliardi annui.

L'erogazione di indennità alle famiglie disposta per fronteggiare gli effetti della crisi energetica ha comportato oneri inizialmente stimati in circa 9,4 miliardi.

Va menzionata, infine, l'ulteriore agevolazione, introdotta per il rincaro dei prezzi del carburante (cosiddetto bonus trasporti), che aggiunge all'aggregato ulteriori 70 milioni.

Più in dettaglio, il d.l. n. 50/2022 ha riconosciuto una indennità una tantum di 200 euro ai lavoratori (dipendenti, autonomi e professionisti) e pensionati, entro prefissati limiti reddituali (2.692 euro di retribuzione mensile per i lavoratori dipendenti, 35 mila euro di reddito personale Irpef per i pensionati) e alle categorie socialmente più fragili (percettori di indennità di disoccupazione, lavoratori domestici, percettori di Reddito di cittadinanza ed altre tipologie di lavoratori). L'onere è stato stimato in 6,3 miliardi, riferiti a 31,5 milioni di beneficiari, cui si aggiungono 500 milioni per corrispondere il bonus a 3 milioni di lavoratori autonomi e professionisti. Il d.l. n. 115/2022 ha poi esteso il beneficio a ulteriori categorie di lavoratori, con una spesa limitata a 59,2 milioni riferita a 294 mila beneficiari, provvedendo

² Nell'ambito dei cosiddetti “Bonus IRPEF” – istituti connotati come spesa fiscale e che gravano sulla spesa assistenziale.

a rifinanziare, per 100 milioni, il Fondo per l'indennità una tantum per i lavoratori autonomi e i professionisti.

Infine, il d.l. n. 144/2022 ha introdotto una ulteriore indennità una tantum di 150 euro alle medesime categorie di lavoratori interessate dalle precedenti disposizioni, fissando limiti reddituali più bassi per l'accesso al beneficio (per i lavoratori dipendenti, retribuzione imponibile nel mese di novembre entro i 1.538 euro; per i pensionati, reddito personale Irpef fino a 20 mila euro). La spesa è stata stimata in circa 2,9 miliardi nel 2022 per una platea complessiva di 21,8 milioni di beneficiari.

La componente di crescita associata alla rivalutazione delle prestazioni all'inflazione (che ha riflessi nell'anno successivo rispetto a quello di misurazione dell'indice) interessa, in particolare, assegni sociali e prestazioni di invalidità civile. Tale componente acquisirà, dal 2023, un maggior peso per la forte crescita dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie (8,1 per cento il valore definitivo presentato dal parametro di riferimento)³.

L'analisi delle dinamiche di lungo periodo della spesa per prestazioni assistenziali, rappresentata nel Grafico 1, consente di individuare le variazioni negli anni dal 1995 al 2022 della spesa complessiva e delle sue componenti "pensioni e assegni sociali", "prestazioni per invalidità", "altri assegni e sussidi". La serie storica evidenzia i caratteri di eccezionalità presentati nell'ultimo triennio a consuntivo.

Altre discontinuità strutturali, già segnalate nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021 (pag. 215) si evidenziano nel 2014 (introduzione del "bonus 80 euro"), nel 2017 (erogazioni per il Reddito di inclusione), nel 2019 (introduzione, da aprile, del Reddito di cittadinanza) nel 2020 (entrata a regime dell'Rdc e adeguamento delle pensioni degli invalidi civili totali in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 152/2020).

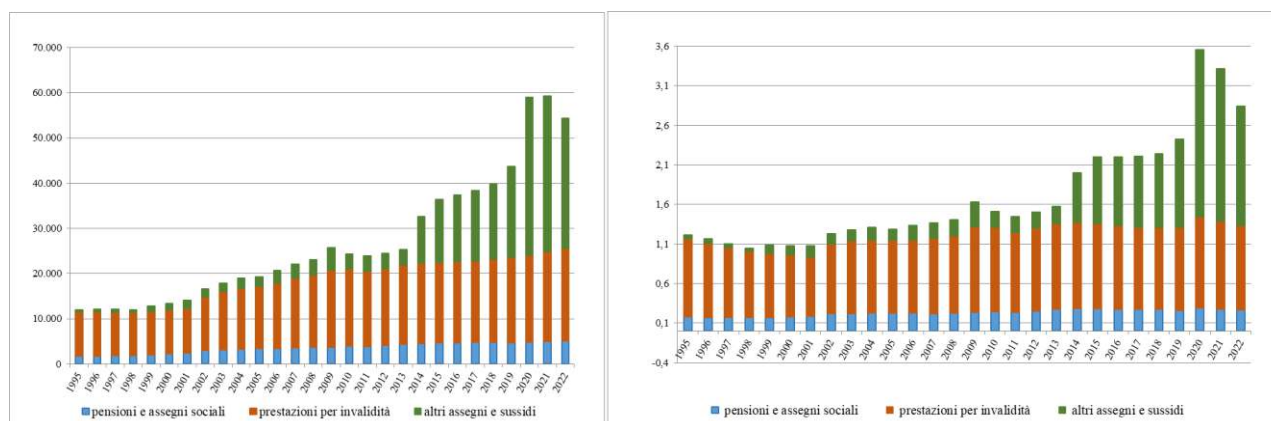
Il salto nel livello di spesa presentato dal 2020, associato agli shock economici scaturenti dalla pandemia, prima, e all'avvio del conflitto in Ucraina, poi, esprime l'ammontare delle indennità una tantum erogate, pari a circa 6 miliardi nel 2020, a 2,3 miliardi nel 2021 e a 9,4 miliardi nel 2022. Il Reddito di emergenza, come estensione straordinaria delle misure di contrasto alla povertà, ha aggiunto all'aggregato circa 860 milioni nel 2020 e 2,2 miliardi nel 2021. Infine, l'andamento crescente del numero di famiglie beneficiarie di Reddito di cittadinanza nel 2021 ha incrementato di un ulteriore miliardo la spesa complessiva.

GRAFICO 1

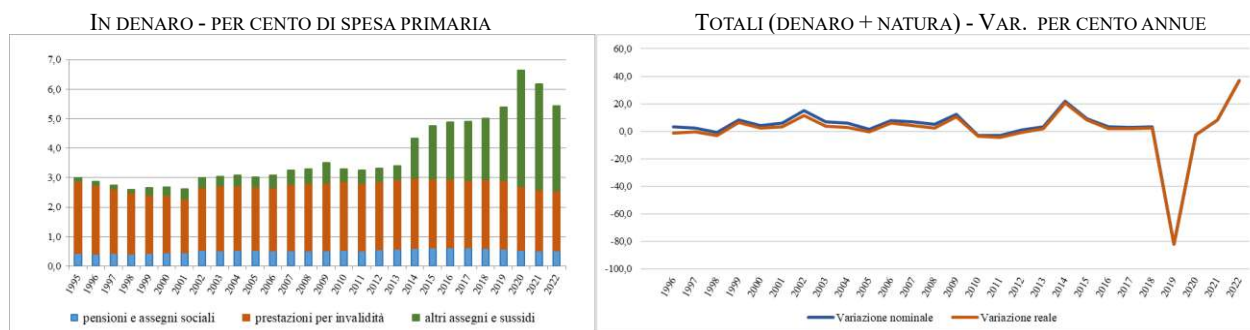
PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

IN DENARO - MILIONI DI EURO

IN DENARO - PER CENTO DI PIL



³ Indice FOI n.t. (famiglie, operai e impiegati al netto dei tabacchi).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

LA SITUAZIONE DELLA POVERTÀ IN ITALIA (2018-2022)

2. L'esame dei dati forniti dall'ISTAT⁴ consente di evidenziare che, nel periodo 2018-2021, si è registrato un aumento delle famiglie in condizione di povertà assoluta; il dato del 2021 (pari a 1,96 milioni di nuclei) risulta, comunque, in lieve miglioramento rispetto a quello dell'anno precedente (con una riduzione di circa 49 mila nuclei).

Si evidenzia che, in ragione dei previsti cambiamenti nell'Indagine sulle Spese delle famiglie e della revisione della metodologia di stima della povertà assoluta, la diffusione dei dati di spese e povertà per il 2022 subirà alcune modifiche rispetto alle stime consolidate⁵.

La Tavola 2 mostra, inoltre, con riguardo al quadriennio considerato, un aumento di mezzo punto percentuale dell'incidenza della povertà assoluta (che si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti) e una riduzione di 0,7 punti percentuali dell'intensità della povertà assoluta (che misura, invece, la distanza media dei consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà).

Con riguardo alla situazione della povertà, occorre considerare che il periodo considerato è stato inciso dall'introduzione, a partire da aprile 2019, del Rdc.

TAVOLA 2

POVERTÀ ASSOLUTA E SUA INTENSITÀ

Area territoriale	Numero famiglie migliaia				Incidenza della povertà assoluta %				Intensità della povertà assoluta %			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Nord	716	726	944	835	5,8	5,8	7,6	6,7	18,8	20,1	18,2	18,1
Centro	284	242	294	299	5,5	4,5	5,5	5,6	18	18,1	16,1	17,3
Mezzogiorno	822	706	770	826	10	8,6	9,3	10,0	20,5	21,2	20,2	19,9
ITALIA	1.822	1.674	2.009	1.960	7,0	6,4	7,7	7,5	19,4	20,3	18,7	18,7

Fonte: ISTAT

I dati (Tavola 3) hanno anche confermato che, in presenza di eventi avversi particolarmente acuti, taluni fattori, quali l'ampiezza della famiglia, l'età della persona di riferimento, la condizione professionale del capo famiglia e l'area geografica, contribuiscono tutti a connotare in maniera differenziata la probabilità di cadere in povertà assoluta. Così, confermando l'andamento del 2020, anche nel 2021 sono state le famiglie con 5 o più membri a presentare il tasso di povertà e il suo incremento più marcati.

⁴ ISTAT, Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà, 15 giugno 2022.

⁵ Con Nota informativa del 20 aprile 2023 l'ISTAT ha comunicato la revisione della metodologia delle stime ufficiali della povertà assoluta e relativa; il recepimento, infatti, del Regolamento (UE) 2019/ 1700 - applicato a decorrere dal 1° gennaio 2021 - che stabilisce requisiti più dettagliati e vincolanti per le statistiche europee su persone e famiglie e introduce cambiamenti nella classificazione dei beni e servizi destinati al consumo, determinerà mutamenti inevitabili anche nella ricostruzione delle serie storiche dei principali aggregati di spesa e degli indicatori di povertà.

Incrementi significativi si sono pure riscontrati per famiglie con persona di riferimento tra i 35 e i 44 anni; il dato più rilevante è quello che riguarda le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (con un indice che passa dal 19,7 al 22,6 per cento) e quelle con stranieri (con un indice che passa dal 25,3 al 26,3 per cento).

I dati della Tavola 3 sono esposti con riferimento all'ampiezza della famiglia, all'età della persona di riferimento e alle famiglie per condizione professionale della persona di riferimento.

TAVOLA 3

INDICATORI DI POVERTÀ ASSOLUTA SECONDO LE PRINCIPALI TIPOLOGIE FAMILIARI
ANNI 2020 E 2021 (A), VALORI PERCENTUALI

	2020	2021	
ITALIA	7,7	7,5	<i>Diff. 2021/20</i>
Ampiezza della famiglia			
1	5,7	6	0,3
2	5,7	5	-0,7
3	8,5	7,1	-1,4
4	11,2	11,6	0,4
5 o più	20,5	22,6	2,1
famiglie con almeno un figlio minore	9,3	8,1	-1,2
famiglie con almeno un anziano	6,1	6,1	0
Età della persona di riferimento			
18-34 anni	10,3	9,4	-0,9
35-44 anni	10,7	9,9	-0,8
45-54 anni	9,9	9,7	-0,2
55-64 anni	6,6	7,3	0,7
65 anni e più	5,3	5,2	-0,1
famiglie per condizione professionale della persona di riferimento (p.r.)			
p.r. occupato	7,3	7	-0,3
p.r. dipendente	7,7	7,5	-0,2
p.r. indipendente	6,1	5,6	-0,5
p.r. non occupato	8,1	8,1	0
p.r. in cerca di occupazione	19,7	22,6	2,9
p.r. ritirato dal lavoro	4,4	4,4	0
p.r. in altra condizione diversa da ritirato lavoro	15,4	14,6	-0,8
Famiglie di soli italiani	6	5,7	-0,3
Famiglie con stranieri	25,3	26,3	1

Fonte: ISTAT

REDDITO DI CITTADINANZA: I DATI AGGIORNATI AL 2022⁶

3. Sotto il profilo della spesa, le somme trasferite all'INPS per il Reddito e la Pensione di cittadinanza (Rdc/Pdc) dal bilancio dello Stato sono state pari a 3,9 miliardi nel 2019 e a 7,2 miliardi nel 2020. A fronte dell'andamento in crescita del numero di beneficiari, è stato disposto un rifinanziamento della misura, portando i pagamenti a complessivi 8,3 miliardi tanto nel 2021 che nel 2022. Per il 2023, la spesa autorizzata è stata fissata in 7,8 miliardi.

Di seguito, si offre una lettura dei dati, aggiornati al 2022, relativi ai beneficiari di Rdc (dimensione numerica e caratteristiche anagrafiche dei percettori) che si ritiene possano connotare anche la platea di riferimento dei destinatari delle misure introdotte dal d.l. 48/2023. Ci si

⁶ Il Reddito di cittadinanza è stato esaminato diffusamente nei *Rapporti 2020 e 2021*, cui si fa rinvio per un'integrazione alle informazioni di aggiornamento qui fornite.

sofferma, quindi, sui percorsi di inclusione sociale o lavorativa dei percettori di Rdc e sullo stato di avanzamento dei piani di assunzione di personale e dei servizi offerti, anche in relazione agli investimenti previsti dal PNRR.

I beneficiari di Reddito o Pensione di cittadinanza (PdC) risultano pari, nel mese di dicembre 2022 a 1.168.722 nuclei familiari, con una riduzione del -15 per cento rispetto al dicembre 2021, intervenuta nel 2022 dopo una fase di incremento associata alle conseguenze economiche della pandemia. Tale riduzione ha interessato tutte le Regioni italiane, in modo piuttosto omogeneo nella ripartizione territoriale nelle tre Aree geografiche: molto accentuato il calo dei beneficiari nel Nord Italia (-24 per cento), più contenuto al Centro (-20 per cento) e meno evidente al Sud e nelle Isole (-11 per cento). Il beneficio medio è risultato pari a 580 euro per il Rdc e a 291 euro per la PdC.

I dati confermano le peculiarità riscontrate, già dall'avvio della misura, quanto alla distribuzione territoriale e alle caratteristiche anagrafiche delle famiglie. Se ne fornisce una sintetica elencazione, desunta dalle Tavole da 4 a 7 presentate in calce al paragrafo:

- addensamento dei beneficiari nelle Regioni del Sud e nelle Isole, con un aumento dal 62 per cento del 2021 al 65 per cento del 2022. Nelle Regioni del Meridione si addensa, in particolare, il 60 per cento dei nuclei familiari e la sola Campania assomma un numero di beneficiari (22 per cento) paragonabile a quello di tutto il Nord Italia (20 per cento), così come la Sicilia (19,5 per cento).
- presenza nella misura del 4,6 per cento delle famiglie residenti in Italia⁷. Il dato territoriale evidenzia il 9,3 per cento nel Sud e nelle Isole, l'1,9 per cento nel Nord e il 3,3 per cento nel Centro. In termini assoluti, in particolare, in Calabria, Sicilia e Campania 10-12 famiglie su 100 percepiscono il sussidio.
- incidenza dei beneficiari di Pensione di cittadinanza pari al 10 per cento del totale, con un importo medio percepito pari a 291 euro.
- importo mediamente percepito dai beneficiari di Rdc pari a 580 euro.
- prevalenza dei nuclei familiari con unico componente (46 per cento, dal 45 per cento di dicembre 2021) e limitata al 6 per cento la quota di famiglie con 5 e più persone. Fra dicembre 2021 e dicembre 2022 il numero di famiglie molto numerose mostra una diminuzione molto significativa, pari al 30 per cento, a fronte di una variazione media complessiva del 15 per cento.
- bassa incidenza delle famiglie con componenti non italiani (10,9 per cento, in diminuzione rispetto al 13,5 per cento nel dicembre 2021); si riduce, in particolare, la presenza dei cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno UE (da 8,9 per cento a 7,1 per cento).
- presenza di minori nel 31 per cento delle famiglie (era il 33 per cento nel dicembre 2021) con percentuali variabili fra il 28 per cento nei nuclei composti da due persone fino al 98 per cento nelle famiglie con almeno 6 componenti.
- presenza di disabili nel 17 per cento delle famiglie, percentuale distribuita in modo piuttosto omogeneo nella distribuzione per componenti dei nuclei familiari.

⁷ Il dato è riferito al numero medio 2020-2021 di famiglie rilevato dall'ISTAT, Annuario statistico italiano 2022.

TAVOLA 4

NUCLEI PERCETTORI DI RDC/PDC NEL MESE DI DICEMBRE 2022 PER REGIONE E TIPOLOGIA DI PRESTAZIONE

Regione e Area geografica	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	50.327	98.700	556,25	8.444	9.160	275,23	58.771	107.860	515,87
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	664	1.210	473,40	168	185	191,20	832	1.395	416,41
Lombardia	67.938	137.009	514,60	13.177	14.424	271,13	81.115	151.433	475,05
Trentino-Alto Adige/Südtirol	2.848	6.616	421,41	547	600	250,74	3.395	7.216	393,91
Veneto	21.381	40.991	494,63	5.311	5.790	268,87	26.692	46.781	449,71
Friuli-Venezia Giulia	7.560	12.892	472,04	1.965	2.126	258,82	9.525	15.018	428,05
Liguria	17.385	32.497	537,03	3.729	4.005	279,23	21.114	36.502	491,50
Emilia-Romagna	27.889	53.793	485,61	5.197	5.645	266,93	33.086	59.438	451,26
Toscana	28.411	55.097	510,76	5.248	5.784	260,74	33.659	60.881	471,77
Umbria	8.981	17.897	529,85	1.425	1.601	278,46	10.406	19.498	495,42
Marche	11.184	22.318	504,00	1.853	2.058	273,10	13.037	24.376	471,18
Lazio	104.020	207.766	552,72	13.303	14.726	322,75	117.323	222.492	526,64
Abruzzo	19.556	38.768	546,42	2.397	2.692	293,14	21.953	41.460	518,76
Molise	5.512	10.967	545,57	535	612	282,19	6.047	11.579	522,27
Campania	238.336	612.672	640,88	20.918	24.763	308,93	259.254	637.435	614,09
Puglia	100.153	229.667	575,19	10.109	11.794	282,98	110.262	241.461	548,40
Basilicata	9.328	18.145	532,00	917	1.023	288,14	10.245	19.168	510,17
Calabria	74.733	168.133	564,18	5.855	6.902	321,09	80.588	175.035	546,52
Sicilia	210.918	504.901	619,35	17.271	20.035	294,69	228.189	524.936	594,78
Sardegna	38.868	75.016	532,57	4.361	4.905	311,93	43.229	79.921	510,31
Italia	1.045.992	2.345.055	579,73	122.730	138.830	291,42	1.168.722	2.483.885	549,46
Nord	195.992	383.708	517,84	38.538	41.935	270,67	234.530	425.643	477,23
Centro	152.596	303.078	539,99	21.829	24.169	300,73	174.425	327.247	510,05
Sud e Isole	697.404	1.658.269	605,82	62.363	72.726	300,99	759.767	1.730.995	580,80

Fonte: INPS

TAVOLA 5

NUCLEI PERCETTORI DI RDC/PDC NEL MESE DI DICEMBRE 2022 PER REGIONE E TIPOLOGIA DI PRESTAZIONE: COMPOSIZIONE, VARIAZIONE E INCIDENZA SULLE FAMIGLIE RESIDENTI*

Regione e Area geografica	Reddito di Cittadinanza			Pensione di Cittadinanza			Totale		
	Composizione %	Variazione %	% su famiglie residenti	Composizione %	Variazione %	% su famiglie residenti	Composizione %	Variazione %	% su famiglie residenti
Piemonte	4,8	-21,7	2,5	6,9	-8,3	0,4	5,0	-20,1	3,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0,1	-19,8	1,1	0,1	-3,4	0,3	0,1	-17,0	1,4
Lombardia	6,5	-26,4	1,6	10,7	-11,8	0,3	6,9	-24,3	1,9
Trentino-Alto Adige/Südtirol	0,3	-26,3	0,6	0,4	-14,0	0,1	0,3	-24,6	0,7
Veneto	2,0	-23,9	1,1	4,3	-22,0	0,3	2,3	-23,5	1,3
Friuli-Venezia Giulia	0,7	-21,2	1,4	1,6	-9,4	0,4	0,8	-19,0	1,8
Liguria	1,7	-24,0	2,3	3,0	-9,1	0,5	1,8	-21,7	2,8
Emilia-Romagna	2,7	-22,4	1,4	4,2	-10,6	0,3	2,8	-20,7	1,7
Toscana	2,7	-23,9	1,7	4,3	-15,8	0,3	2,9	-22,7	2,0
Umbria	0,9	-18,2	2,4	1,2	-11,5	0,4	0,9	-17,4	2,8
Marche	1,1	-22,3	1,7	1,5	-18,8	0,3	1,1	-21,8	2,0
Lazio	9,9	-18,7	4,0	10,8	-10,5	0,5	10,0	-17,9	4,5
Abruzzo	1,9	-17,2	3,5	2,0	-16,4	0,4	1,9	-17,1	3,9
Molise	0,5	-15,0	4,4	0,4	-15,3	0,4	0,5	-15,0	4,8
Campania	22,8	-10,9	10,8	17,0	-10,5	0,9	22,2	-10,9	11,7
Puglia	9,6	-12,4	6,3	8,2	-14,4	0,6	9,4	-12,6	6,9
Basilicata	0,9	-8,8	3,9	0,7	-22,0	0,4	0,9	-10,2	4,3
Calabria	7,1	-8,4	9,2	4,8	-17,6	0,7	6,9	-9,1	9,9
Sicilia	20,2	-9,2	10,6	14,1	-21,6	0,9	19,5	-10,3	11,4
Sardegna	3,7	-18,9	5,4	3,6	-18,7	0,6	3,7	-18,9	6,0
Italia	100,0	-15,1	4,1	100,0	-14,3	0,5	100,0	-15,0	4,6
Nord	18,7	-24,0	1,6	31,4	-12,1	0,3	20,1	-22,2	1,9
Centro	14,6	-20,0	2,9	17,8	-12,7	0,4	14,9	-19,1	3,3
Sud e Isole	66,7	-11,1	8,4	50,8	-16,1	0,8	65,0	-11,5	9,2

* Media 2020-2021.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e INPS

TAVOLA 6

NUCLEI FAMILIARI PERCETTORI DI RDC/PdC NEL MESE DI DICEMBRE 2022: COMPOSIZIONE PER COMPONENTI E PRESENZA DI MINORI O DISABILI

Numero componenti nucleo	TOTALE NUCLEI FAMILIARI			NUCLEI CON PRESENZA DI MINORI			NUCLEI CON PRESENZA DI DISABILI		
	Numero	Comp. %	Var. %	Comp. %	Variazione %	% su totale stessa tipologia familiare	Comp. %	Var. %	% su totale stessa tipologia familiare
1	541.426	46,3	-12,0	-	-	-	39,7	-10,7	15,0
2	243.787	20,9	-10,1	19,1	-3,0	28,8	25,9	-10,5	21,6
3	180.563	15,4	-16,6	32,2	-15,0	65,3	16,0	-14,6	18,1
4	130.567	11,2	-22,2	29,9	-21,3	84,1	11,1	-17,7	17,3
5	51.761	4,4	-28,3	13,3	-28,0	93,9	5,0	-21,5	19,7
6 e più	20.618	1,8	-36,3	5,5	-36,2	97,9	2,3	-31,2	22,9
Totale	1.168.722	100,0	-15,0	100,0	-18,5	31,4	100,0	-13,3	17,4

Fonte: INPS

TAVOLA 7

NUCLEI PERCETTORI DI RDC/PdC NEL MESE DI DICEMBRE 2022 PER CITTADINANZA

Cittadinanza del richiedente	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Composizione % Nuclei familiari
Cittadino italiano	1.041.906	2.195.319	550,74	89,1
Cittadino europeo	41.746	83.593	560,65	3,6
Cittadino extracomunitario in possesso di permesso di soggiorno UE	82.969	201.356	528,70	7,1
Familiari delle precedenti categorie e titolari di protezione internazionale	2.101	3.617	511,34	0,2
Totale	1.168.722	2.483.885	549,46	100,0

Fonte: INPS

La presa in carico dei beneficiari e il potenziamento dei servizi sociali e di quelli per l'impiego

Le informazioni presentate in questo paragrafo danno conto di come la progressione sin qui realizzata nella progettazione di servizi e azioni per i beneficiari di Rdc non sia stata sorretta, in modo uniforme nel territorio, dall'effettivo potenziamento delle risorse (infrastrutturali, umane) che quei servizi, invece, dovrebbero garantire.

I dati più aggiornati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mostrano le persistenti difficoltà nella presa in carico dei percettori di Reddito di cittadinanza, sia nel percorso per l'inclusione sociale che in quello per l'inclusione lavorativa⁸. Sono in atto le procedure di potenziamento dei servizi sociali, avviate nel 2021, con evidenti disparità territoriali in termini di operatori in servizio, mentre il programma straordinario di assunzione di addetti presso i Centri per l'impiego è in grave ritardo, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno,

⁸ La platea dei beneficiari di Reddito di cittadinanza è inizialmente suddivisa, tramite algoritmo, in tre gruppi principali: 1) non tenuti agli obblighi connessi alla fruizione dell'Rdc 2) indirizzati verso i "Percorsi per l'inserimento lavorativo presso i Centri per l'impiego" (CPI); 3) indirizzati verso i "Percorsi per l'inclusione sociale" presso i servizi competenti per il contrasto della povertà dei Comuni.

dove più elevati sono gli indicatori di povertà e dove, comunque, risiede la quota prevalente di beneficiari di Reddito di cittadinanza⁹.

I nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali comunali e gli assistenti sociali in servizio

I dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali forniscono un quadro aggiornato degli esiti del processo di presa in carico delle famiglie presso i servizi sociali comunali.

Al 24 gennaio 2023, complessivamente, i nuclei familiari con domanda in stato “accolta”, ovvero con beneficio economico Rdc in erogazione al momento dell’analisi dei dati, sono pari a 1.145.899. I nuclei familiari caricati sulla “Piattaforma per l’attivazione e la gestione del Patto per l’inclusione sociale (GePI)”¹⁰ risultano essere 485.177, pari al 42 per cento della platea di beneficiari di Rdc. Di questi, sono 166.667 i nuclei familiari la cui presa in carico è stata avviata, quindi circa un terzo del totale, mentre 70.968 hanno firmato il Patto per l’inclusione sociale¹¹.

Più nel dettaglio, i nuclei familiari con “analisi preliminare” completata sono pari a 144.434. Di questi, ne sono stati indirizzati ai Centri per l’impiego 27.191 mentre sono pari a 102.012 le famiglie tenute alla sottoscrizione del “Patto per l’inclusione sociale semplificato”. I nuclei indirizzati al Quadro di Analisi approfondito sono 5.625 e 1.551 sono indirizzati ai servizi specialistici. Sono 8.055 i nuclei familiari esclusi dagli obblighi, al completamento dell’analisi preliminare.

Dei 70.968 nuclei familiari con patto per l’inclusione firmato, 67.467 fanno riferimento al “Patto semplificato” e 3.501 al “Patto complesso”.

La lettura delle informazioni per Regione (TAVOLA 8) dà conto della forte disomogeneità territoriale nelle fasi di avanzamento dei processi descritti che va, però, valutata anche tenendo conto del volume numerico delle famiglie prese in carico. In concreto, le due Regioni che mostrano le più basse percentuali di presa in carico rispetto agli aventi diritto – Campania (22 per cento) e Sicilia (28 per cento) – sono quelle che presentano il più elevato numero di famiglie per le quali è stata avviata l’analisi preliminare (49 mila famiglie, a fronte delle 167 mila famiglie per l’intera Italia).

Si tratta di quantità che indicano quanto complesso e lungo sia il processo di definizione e progettazione degli interventi di inclusione sociale personalizzati per ogni famiglia, processo che, pur tenendo conto del continuo avvicinamento delle famiglie nella misura, appare lontano dalla sua conclusione, tanto più nelle Regioni ad alta densità di beneficiari che sono peraltro, come si vedrà, quelle che presentano una particolare carenza di assistenti sociali.

Per la definizione degli interventi finalizzati ai percorsi di inclusione sociale per le famiglie con bisogni complessi e multidimensionali, indirizzate ai servizi sociali per la stipula del Patto per l’inclusione sociale, il d.l. n. 4/2019 sostanzialmente rinviava alla disciplina del Progetto personalizzato, introdotta dal d.lgs. n. 147/2017, istitutivo del Reddito di inclusione. In particolare, era confermata la previsione di una quota di risorse¹² finalizzata a garantire i servizi

⁹ Risultati incoraggianti sono, invece, evidenziati dall’attuazione del Programma GOL finanziato dal PNRR, che verrà trattato in seguito, con un buon avanzamento nella presa in carico dei beneficiari di Rdc per i percorsi di formazione o reinserimento lavorativo.

¹⁰ Tra i nuclei caricati su GePI sono compresi anche quelli trasferiti dai CPI successivamente alla suddivisione iniziale della platea dei beneficiari.

¹¹ Introdotto dal d.l. n. 4 del 2019, istitutivo dell’Rdc.

¹² Le risorse sono stanziare sul capitolo 3550 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Fondo povertà). Il Fondo povertà era destinato al finanziamento del Reddito di inclusione, istituito con d.lgs. n. 147/2017. L’art. 7, comma 3, del predetto decreto legislativo, definiva la quota di risorse del Fondo Povertà destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali territoriali di ciascuna Regione, erogata dal citato Ministero alle Regioni una volta valutata la coerenza dello schema dell’atto di programmazione regionale con le finalità del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Tale quota è destinata a garantire il graduale raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) riferiti ai servizi erogati dai Comuni per l’attuazione del Reddito di cittadinanza: segretariato sociale e servizio sociale professionale per la valutazione del bisogno e la progettazione personalizzata (Patto per l’inclusione sociale, PaIS), inclusiva degli interventi e dei sostegni che si affiancano al beneficio economico del Reddito di Cittadinanza. Sono previsti vincoli di destinazione per specifici interventi:

per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali.

TAVOLA 8

NUCLEI FAMILIARI INDIRIZZATI AI SERVIZI SOCIALI COMUNALI – ESITI DELLA PRESA IN CARICO PER REGIONE

Regione	Nuclei familiari RdC nel territorio (totale)	Comp. %	Nuclei familiari caricati su GePI per l'attivazione e la gestione del PaIS*	Comp. %	% sui Nuclei RdC nella Regione	Nuclei familiari la cui presa in carico è stata avviata	% su Nuclei caricati su GePI	Nuclei familiari con analisi preliminare completata	% su Nuclei caricati su GePI	Nuclei familiari con Patto per l'Inclusione Sociale firmato	% su Nuclei caricati su GePI al netto di nuclei con caso chiuso dai case managers **
Piemonte	57.729	5,0	21.252	4,4	36,8	9.300	43,8	8.434	39,7	4.164	23,4
Valle d'Aosta	815	0,1	396	0,1	48,6	248	62,6	169	42,7	24	8,2
Lombardia	79.677	7,0	33.228	6,8	41,7	14.809	44,6	12.285	37,0	6.692	22,6
Trento	3.036	0,3	932	0,2	30,7	413	44,3	332	35,6	97	13,5
Veneto	26.280	2,3	10.379	2,1	39,5	6.157	59,3	5.060	48,8	2.769	31,7
Friuli-Venezia Giulia	9.353	0,8	3.864	0,8	41,3	1.924	49,8	1.736	44,9	914	28,3
Liguria	20.755	1,8	9.057	1,9	43,6	3.036	33,5	1.635	18,1	594	7,1
Emilia-Romagna	32.512	2,8	15.218	3,1	46,8	6.737	44,3	5.118	33,6	2.194	17,1
Toscana	33.104	2,9	12.345	2,5	37,3	5.373	43,5	4.515	36,6	1.915	17,9
Umbria	10.222	0,9	3.410	0,7	33,4	1.539	45,1	1.221	35,8	448	16,0
Marche	12.784	1,1	4.149	0,9	32,5	2.198	53,0	1.895	45,7	933	27,4
Lazio	116.381	10,2	59.285	12,2	50,9	17.195	29,0	14.637	24,7	7.197	13,4
Abruzzo	21.535	1,9	8.667	1,8	40,2	4.064	46,9	3.675	42,4	1.815	24,3
Molise	5.941	0,5	2.433	0,5	41,0	1.583	65,1	1.422	58,4	739	40,3
Campania	253.107	22,1	103.644	21,4	40,9	22.789	22,0	19.865	19,2	7.689	8,1
Puglia	107.873	9,4	56.961	11,7	52,8	20.679	36,3	19.194	33,7	11.638	22,9
Basilicata	10.120	0,9	4.039	0,8	39,9	2.743	67,9	2.473	61,2	1.296	39,8
Calabria	79.084	6,9	26.578	5,5	33,6	11.995	45,1	10.572	39,8	4.025	18,6
Sicilia	223.022	19,5	92.576	19,1	41,5	25.978	28,1	23.187	25,0	11.461	13,7
Sardegna	42.272	3,7	16.635	3,4	39,4	7.811	47,0	6.945	41,7	4.345	29,9
Bolzano	297	0,0	129	0,0	43,4	96	74,4	64	49,6	19	19,6
Totale complessivo	1.145.899	100,0	485.177	100,0	42,3	166.667	34,4	144.434	29,8	70.968	16,5

*PaIS: Patto per l'inclusione sociale.

** Per esclusione e nuclei indirizzati a servizi esterni (CPI o Servizi Specialistici)

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposta ai quesiti per la predisposizione della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2022. Dati aggiornati al 24.1.2023.

La dotazione finanziaria della “quota servizi” del Rdc è stata incrementata fino a 619 milioni per il 2022. Tuttavia, per potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, inclusi quelli da erogare ai beneficiari di Rdc, la legge di bilancio 2021¹³ ha prenotato una quota del Fondo povertà - fino a 180 milioni annui dal 2021 – per il concorso al graduale raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. Il processo si è avviato nel 2021 con l'adozione dei decreti attuativi¹⁴. Più precisamente, il contributo assegnato agli Ambiti territoriali¹⁵, sulla base del dato relativo alla popolazione residente, è pari a:

interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (20 milioni); interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggior età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà – *care leavers* (5 milioni).

¹³ L'art. 1, c. 797 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, prevede l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente. Tale potenziamento non è finalizzato esclusivamente al rafforzamento dei servizi per l'Rdc. Per espressa previsione normativa il contributo ha la duplice finalità di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e i servizi rivolti ai beneficiari dell'Rdc.

¹⁴ D.m. 4 febbraio 2021, d.m. 25 giugno 2021, integrato con d.m. 22 settembre 2021. Il d.m. 13 luglio 2022 ha provveduto alla liquidazione dei contributi per il 2021 e alla prenotazione delle risorse per il 2022.

¹⁵ Nell'ambito dei Patti per il lavoro e/o per l'inclusione sociale, i beneficiari di Rdc sono tenuti a svolgere Progetti Utili alla collettività (PUC) nel comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16. I Comuni sono responsabili dei PUC e li possono attuare in collaborazione con altri soggetti. (...) I progetti sono a titolarità dei Comuni,

a) 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;

b) 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Tenendo conto delle assunzioni effettuate nel 2021 e di una stima di quelle previste per il 2022, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ipotizza un incremento, a livello nazionale, del 31 per cento del numero di assistenti sociali in servizio (Tavola 9). Va tenuto conto, peraltro, che il naturale processo di cessazione dal servizio degli operatori (pensionamenti) può determinare una limitazione del saldo con i nuovi entrati in servizio.

I dati mostrano un elevato avanzamento nelle assunzioni nelle Regioni del Sud e in quelle del Centro Italia. Le informazioni vanno però valutate congiuntamente all'ultima colonna della Tavola 9, che evidenzia come, nelle Regioni del Centro-Sud, meno della metà degli Enti (Ambiti, Comuni o loro aggregazioni) garantiscono almeno un assistente sociale ogni 6.500 residenti (che costituisce la soglia per accedere al contributo statale per le assunzioni, nell'ambito della quota a tal fine riservata nel Fondo povertà).

Fortemente squilibrata si presenta, quindi, la situazione nel territorio, con le Regioni del Sud, generalmente chiamate a recuperare i valori minimi richiesti dalla normativa e quelle del Nord, già parzialmente avviate a raggiungere l'ulteriore obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 4.000 residenti.

TAVOLA 9

NUMERO ASSISTENTI SOCIALI A TEMPO INDETERMINATO ANNUALITÀ 2020, 2021 E PREVISIONI 2022*

REGIONE	2020	2021	2022 (stima)	Incremento % 2022 su 2020	Per memoria: % di Enti che raggiungono la soglia minima di accesso al contributo statale (1 Assistente sociale ogni 6.500 residenti) - DM 13.7.2022
Piemonte	761,8	798,5	900,4	18,2	90,6
Valle d'Aosta	38,7	40,5	40,5	4,6	100,0
Lombardia	1.654,9	1.821,1	2.099,9	26,9	85,7
Veneto	854,1	973,8	1.051,7	23,1	90,5
Friuli-Venezia Giulia	385,2	407,2	429,3	11,5	100,0
Liguria	357,2	373,1	385,0	7,8	88,9
Emilia-Romagna	1.118,3	1.152,5	1.291,0	15,4	100,0
Toscana	546,1	568,0	732,9	34,2	92,9
Umbria	100,8	125,1	151,1	49,9	80,0
Marche	186,4	212,7	266,2	42,8	71,4
Lazio	455,9	480,5	726,1	59,3	33,3
Abruzzo	46,4	45,0	78,0	68,1	16,7
Molise	5,0	8,0	42,1	742,0	100,0
Campania	350,3	377,0	617,9	76,4	48,8
Puglia	349,1	397,7	574,8	64,6	45,5
Basilicata	11,9	27,4	49,3	314,3	42,9
Calabria	51,1	46,5	165,1	223,0	50,0
Sicilia	511,4	404,2	594,9	16,3	42,2
Sardegna	386,3	428,7	490,3	26,9	100,0
Totale complessivo	8.170,9	8.687,4	10.686,4	30,8	71,7

* Personale a tempo indeterminato secondo la definizione di equivalente a tempo pieno. Per le annualità 2020 e 2021: dati di consuntivo. Per il 2022, stima.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposta al Questionario per la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2022 e d.m. 13.7.2022

ferma restando la possibilità di svolgerli in gestione associata. In ogni caso i beneficiari sono tenuti a partecipare ai progetti attuati nel loro comune di residenza. I Comuni, singoli o associati e raccordandosi a livello di Ambito Territoriale, sono responsabili dell'approvazione, attuazione, coordinamento e monitoraggio dei progetti posti in essere, anche con l'apporto di altri Soggetti Pubblici e del Privato Sociale (fonte: [PUC \(lavoro.gov.it\)](http://PUC.lavoro.gov.it)).

Una specifica notazione merita la prevista conclusione, a febbraio 2023, del monitoraggio, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'effettivo utilizzo delle somme trasferite agli enti territoriali a valere sul Fondo povertà e la predisposizione di una griglia delle prestazioni offerte e dei beneficiari raggiunti. Ciò costituirebbe necessario supporto informativo per una puntuale finalizzazione delle risorse.

I nuclei familiari indirizzati ai servizi per il lavoro e il potenziamento dei Centri per l'impiego

Il programma di potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI), finanziato dalla legge 145/2018 e dal successivo d.l. n. 4/2019 e formalizzato in un Piano straordinario¹⁶ ha rappresentato il secondo pilastro dell'Rdc, riferito alle politiche attive di inserimento lavorativo, e ha previsto l'assunzione di 11.600 operatori rispetto agli 8.000 presenti in circa 550 CPI¹⁷; l'assunzione a tempo determinato di 3.000 *navigator*¹⁸ (specificamente assegnati ai beneficiari di Rdc); l'adeguamento delle infrastrutture e dei sistemi informativi dei CPI; la formazione degli operatori dei CPI; la definizione delle attività di assistenza tecnica territoriale a impatto operativo per l'attuazione dell'Rdc a carico di ANPAL servizi S.p.A¹⁹. Il Piano provvedeva a ripartire alle Regioni risorse e personale (Tavola 10) e a definire le prestazioni da garantire a tutti i cittadini e, in particolare, ai beneficiari di Rdc.

TAVOLA 10

D.M. 28.6.2019, n. 74 - ADOZIONE DEL PIANO STRAORDINARIO DI POTENZIAMENTO DEI CPI E DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO - RIPARTIZIONE RISORSE

Destinazione delle risorse	2019	2020	2021	2022 e seguenti
Potenziamento anche infrastrutturale dei CPI	467,2	403,1		
ANPAL Servizi s.p.a.	80	130	50	
Navigator	70			
Autorizzazione a 4.000 assunzioni	120	160	160	160
Autorizzazione a 3.000 assunzioni dal 2020 e ulteriori 4.600 dal 2021 inclusa la stabilizzazione di 1.600 operatori; le somme includono anche altri costi di funzionamento		120	304	304
TOTALE	737,2	813,1	514,0	464,0

Fonte: d.m. 28 giugno 2019, n. 74

In tale ambito di intervento, va ricordato anche uno specifico investimento previsto dal PNRR che ha destinato ulteriori 200 milioni per il potenziamento, anche infrastrutturale, dei CPI²⁰, sviluppando le previsioni del “Piano nazionale per il rafforzamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”. L'investimento complessivo ammonta a 600 milioni, di cui 400 riferiti a progetti già in essere. I termini fissati per il perseguimento degli obiettivi prevedono

¹⁶ Adottato con d.m. 28 giugno 2019, n. 74, integrato dal d.m. 22 maggio 2020, n. 59. Il Piano provvedeva a ripartire alle Regioni risorse e personale (Tavola 10) e a definire le prestazioni da garantire a tutti i cittadini e, in particolare, ai beneficiari di Rdc.

¹⁷ Il d.l. n. 73/2021 ha stanziato ulteriori 70 milioni per il 2021 per far fronte agli oneri di funzionamento dei CPI, confermati, dal 2022, dalla legge di bilancio 2022.

¹⁸ I *navigator* sono professionalità contrattualizzate, a tempo determinato, da ANPAL Servizi.

¹⁹ In particolare, attività di supporto ai CPI finalizzate: al raccordo con le strutture di istruzione e formazione; al raccordo con il sistema delle imprese.

²⁰ M5C1, Investimento 1 “Potenziamento dei centri per l'impiego (PES)”. L'investimento mira a rafforzare i Centri per l'impiego per garantire l'effettivo servizio a favore di disoccupati e imprese. La misura include investimenti infrastrutturali, lo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro e dell'interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e nazionali, l'attività di formazione per gli operatori dei centri e lo sviluppo di canali di comunicazione sui contenuti offerti.

che, entro la fine del 2022, almeno 250 centri per l'impiego abbiano completato il 50 per cento delle attività non-infrastrutturali contenute nei Piani regionali, e che, entro la fine del 2025, almeno 500 centri per l'impiego abbiano completato la totalità delle misure.

Il programma di reclutamento di personale, a valere sulle risorse stanziato per il potenziamento dei CPI, è in grave ritardo (Tavola 11) in tutte le Regioni, con poche eccezioni. Il processo di adozione dei Piani attuativi regionali di potenziamento dei CPI si è concluso nel 2022 con l'approvazione dei Piani delle Regioni Basilicata e Molise. Complessivamente, a dicembre 2022, è stato assunto il 37,6 per cento del personale ipotizzato e la distribuzione per Regioni evidenzia una spiccata variabilità, con quattro Regioni (Basilicata, Calabria, Molise e Sicilia) che non hanno comunicato assunzioni. Spicca l'avanzamento registrato dalla Valle d'Aosta che ha sostanzialmente completato il percorso, e la copertura raggiunta da Puglia e Liguria, pari a circa l'80 per cento. Il processo di cessazione dal servizio del personale addetto ha, naturalmente, determinato un'erosione del saldo con i nuovi assunti.

TAVOLA 11

STATO DI AVANZAMENTO DELLE ASSUNZIONI
A VALERE SUL PIANO STRAORDINARIO DI POTENZIAMENTO DEI CPI, PER REGIONE

Regione	Assunzioni previste dal Piano straordinario di potenziamento CPI	Assunti al III trimestre 2022	Assunti al 31 dicembre 2022	% su assunzioni previste	Per memoria: operatori in servizio al 3.12.2019
Piemonte	716	206	206	28,8	384
Valle d'Aosta	22	21	21	95,5	35
Lombardia	1.378	678	709	51,5	774
Veneto	606	222	218	36,0	345
Friuli-Venezia Giulia	165	46	46	27,9	157
Liguria	258	205	205	79,5	176
Emilia-Romagna	655	361	370	56,5	457
Toscana	643	389	408	63,5	472
Umbria	129	32	35	27,1	177
Marche	194	72	72	37,1	257
Lazio	1.130	369	368	32,6	676
Abruzzo	255	13	13	5,1	151
Molise	75	-	-	-	55
Campania	1.840	483	548	29,8	513
Puglia	1.129	872	881	78,0	357
Basilicata	114	-	-	-	91
Calabria	623	-	-	-	344
Sicilia	1.246	-	-	-	1.741
Sardegna	357	208	232	65,0	502
TOTALE	11.535	4.177	4.332	37,6	7.664

Fonte: per gli assunti a valere sul Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego: Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Risposta ai Questionari per la predisposizione della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2022. Per il personale in servizio al 31.12.2019: ANPAL, Collana Biblioteca ANPAL n. 17 - Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020.

Se l'avvento della pandemia ha gravato sulla realizzazione di un percorso già caratterizzato da ritardi e carenze, la successiva reazione di stimolo alla ripresa è connotata da una importante integrazione all'impianto delle azioni per l'inserimento lavorativo mediante gli investimenti e le riforme previsti dal PNRR. Le linee guida, adottate dalla Commissione Europea per la redazione dei Piani, hanno individuato, infatti, fra le sette sfide comuni a tutti i paesi, la necessità di un investimento ambizioso sulle competenze dei lavoratori: “*upskill and reskill*”, ovvero aggiornamento e riqualificazione.

Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa previste dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (“Assegno di inclusione” e il “Supporto per la formazione e il lavoro”) si muoveranno, dunque, in un contesto rivisto e rafforzato dalla “Riforma delle politiche attive del lavoro e formazione” prevista dal PNRR che supporta, in particolare, i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS). La Riforma si struttura in due linee di intervento: Programma GOL (Garanzia

per l'occupabilità dei lavoratori)²¹ in abbinamento al “Piano nazionale nuove competenze”²², con una importante dotazione finanziaria, pari a 4,4 miliardi. Va, peraltro, sottolineato che alla imprescindibile diffusione capillare dei Centri per l'impiego ed all'incremento del personale in servizio, la Riforma affianca la necessità di rafforzare la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, per la condivisione dei fabbisogni di competenze identificati e della disponibilità di offerte di lavoro.

In relazione ai percettori di forme di sostegno al reddito (Rdc, ammortizzatori sociali) vanno sottolineati alcuni passaggi del Programma GOL, che danno atto di come l'erogazione dei servizi previsti potrebbe essere garantita solo gradualmente agli individui beneficiari di strumenti di sostegno al reddito prima dell'avvio del Programma. Per coloro che non sono già in carico ai servizi, le misure di GOL rappresenteranno una condizione – secondo la disciplina vigente – per poter continuare a fruire della prestazione economica. Pertanto, per coloro che accedono agli strumenti di sostegno al reddito dopo l'avvio di GOL, il Patto di servizio o il Patto per il lavoro (PPL) dovranno necessariamente recepirne gli interventi e questi dovranno essere attivati entro quattro mesi dalla maturazione del diritto alla prestazione economica. Anche i Patti già sottoscritti sulla base delle vigenti disposizioni in materia di condizionalità dovranno essere aggiornati al fine di includere le misure del Programma²³.

Un quadro informativo sui percettori di Rdc indirizzati ai Servizi per il lavoro è offerto dai rapporti di monitoraggio predisposti dall'ANPAL. Si tratta, complessivamente, di quasi un milione di beneficiari in misura al 31.12.2022²⁴. Di questi, oltre un quarto non è soggetto alla sottoscrizione del PPL, cosicché gli individui tenuti alla sottoscrizione del Patto sono circa 725 mila, fortemente concentrati (76 per cento) nelle Regioni del Sud e nelle Isole (Tavola 12). In particolare, Campania e Sicilia presentano un carico di soggetti sui servizi per il lavoro pari, rispettivamente, al 29 e al 23 per cento del totale nazionale²⁵. Una quota del 9 per cento dei beneficiari indirizzati inizialmente ai Servizi per il lavoro viene esonerato o escluso dagli obblighi. Un 2 per cento è rinviato ai servizi sociali, mentre il 16 per cento risulta occupato²⁶.

²¹ Adottato con d.m. 5.11.2021, Il programma nazionale GOL è rivolto ai beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza o in assenza di rapporto di lavoro; ai beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all'erogazione del beneficio; ai lavoratori fragili o vulnerabili; ai disoccupati con minori *chances* occupazionali; ai lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*). Offre servizi specifici per l'impiego e piani personalizzati di attivazione, introducendo inoltre una cornice unitaria per l'offerta di politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di superare i divari territoriali che persistono tra Regioni. Il programma codifica un approccio personalizzato delle politiche attive, con l'identificazione dei bisogni dell'utente attraverso una fase di profilazione quantitativa e qualitativa e l'offerta di cinque percorsi alternativi di supporto (reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, lavoro e inclusione, ricollocazione collettiva). Questi percorsi costituiscono livelli essenziali delle prestazioni (LEP) esigibili da ogni lavoratore, con priorità per i soggetti più vulnerabili e i percettori di misure di sostegno al reddito.

²² Adottato con d.m. 14.12.2021. Con il Piano sono definiti i livelli essenziali delle prestazioni dei percorsi di formazione professionale a livello nazionale.

²³ In sede di prima applicazione, ciò avverrà necessariamente quando a richiederlo sia il beneficiario stesso, mentre per gli altri verrà previsto un piano di aggiornamento sulla base della capacità dei servizi in relazione all'utenza. Le modalità e le tempistiche di aggiornamento dei Patti esistenti dovranno essere indicate nel Piano regionale attuativo di GOL.

²⁴ Il dato costituisce una rappresentazione statica della situazione al 31 dicembre 2022. Va ricordato che, dall'avvio dell'RdC nel 2019, l'ANPAL ha indicato in circa 2 milioni e 215 mila i beneficiari indirizzati ai CPI per la stipula del PPL.

²⁵ Fra le caratteristiche presentate, spicca la prevalenza delle donne (57 per cento del totale, con distribuzione piuttosto omogenea nel territorio). La quota di cittadini stranieri è complessivamente pari al 9,5 per cento, ma nelle Regioni del Nord e del Centro è rispettivamente del 23 e del 25 per cento, per scendere al 4-5 per cento al Sud e nelle Isole. Per quanto riguarda l'età dei beneficiari, prevale la quota di soggetti fino a 29 anni (31 per cento), mentre coloro che superano i 50 anni sono il 29 per cento (ma il 9 per cento ha almeno 60 anni).

²⁶ Lavoratori che, alla data di osservazione, risultano occupati con contratti in essere e attivati prima o durante il corso della fruizione del beneficio. L'ANPAL precisa che dai dati dell'archivio delle Comunicazioni obbligatorie non è possibile ricostruire l'effettivo ammontare del reddito da lavoro percepito e, dunque, nemmeno isolare i lavoratori occupati sottosoglia, ovvero con redditi da lavoro dipendente inferiori a 8.174 euro o da lavoro autonomo inferiori a 5.500 euro. Queste tipologie di lavoratori sono, peraltro, assimilati ai disoccupati dal d.l. 4/2019.

TAVOLA 12

BENEFICIARI DI RDC INVIATI AI SERVIZI PER IL LAVORO IN MISURA AL 31.12.2022

Ripartizione geografica	Beneficiari in misura indirizzati ai servizi per il lavoro	Soggetti al Patto per il lavoro (PPL)	Comp. %	% Soggetti al PPL su beneficiari in misura	Rapporti % su Beneficiari in misura indirizzati ai servizi per il lavoro		
					Esonerati/esclusi	Rinviati ai servizi sociali	Occupati
Nord-Ovest	111.360	70.066	9,7	62,9	14,2	3,0	19,9
Nord-Est	50.282	22.363	3,1	44,5	26,6	14,5	14,3
Centro	118.512	81.090	11,2	68,4	7,5	2,0	22,1
Sud	462.049	357.401	49,3	77,4	7,0	0,4	15,2
Isole	256.390	194.509	26,8	75,9	8,5	3,4	12,3
Totale	998.593	725.429	100,0	72,6	9,2	2,4	15,8

Fonte: ANPAL, Collana Focus ANPAL n. 150 - Reddito di cittadinanza, Nota n. 10/2023, marzo 2023

È interessante osservare il dato relativo ai beneficiari che hanno effettivamente sottoscritto il Patto per il lavoro, al 31 dicembre 2022, fra quelli indirizzati ai servizi per il lavoro (TAVOLA 12). A livello di Area territoriale, si conferma una forte disomogeneità: nel Nord-Est, quasi il 70 per cento ha sottoscritto il PPL, a fronte di una media nazionale del 46 per cento. Vanno, però, anche in questo caso, evidenziati i volumi numerici degli individui presi in carico che, nelle sole Regioni Campania e Sicilia, assommano il 43 per cento del complesso (143 mila su 335 mila persone che hanno firmato il PPL in Italia).

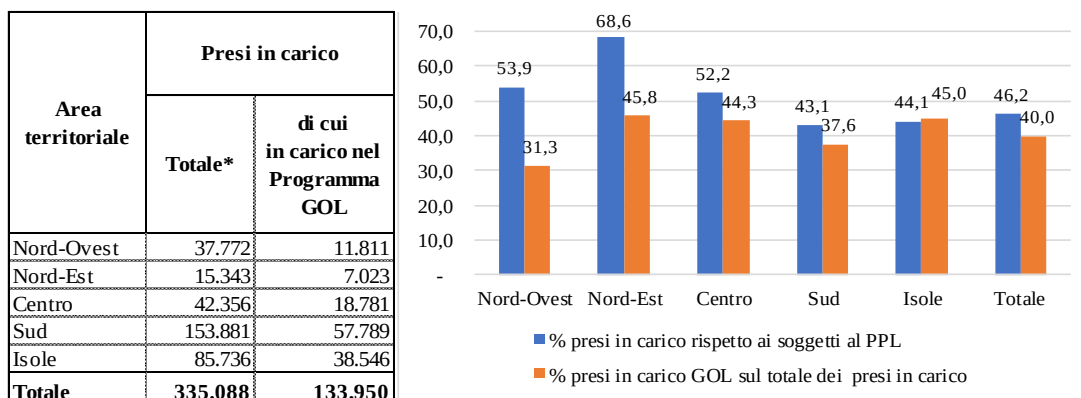
Quanto ai beneficiari presi in carico nel Programma GOL²⁷ (circa 133 mila, al 31 dicembre 2022 e, quindi, il 40 per cento di coloro che sono stati presi in carico presso i servizi), rilevano i percorsi individuati nell'ambito del Programma, ai fini del reinserimento lavorativo. I dati quantificano le forti differenze tra Regioni dei percorsi individuati per le persone prese in carico, come mostra il GRAFICO seguente. Prevale, nel complesso, la necessità di una riqualificazione professionale dei beneficiari (52 per cento). Il dato nazionale è confermato e rafforzato in quasi tutte le Regioni del Sud, dove si addensano fortemente i beneficiari di Rdc, in particolare esso supera il 60 per cento in Campania, Calabria e Basilicata, così come in Sicilia (58 per cento).

Il percorso di lavoro e inclusione è rivolto, invece, alle persone con bisogni complessi, che rappresentano il 10 per cento dei beneficiari in Italia. Quanto ai percorsi riferiti alle persone che presentano problematiche relativamente ai minori, circa un quarto dei presi in carico necessita di un intervento di più breve durata, limitato ad un aggiornamento professionale.

Il percorso di reinserimento lavorativo caratterizza, infine, gli individui più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili, con minore probabilità di rimanere disoccupati per lungo tempo e per i quali viene valorizzata l'autonomia nella ricerca del lavoro. Si tratta, in media, del 15 per cento dei beneficiari.

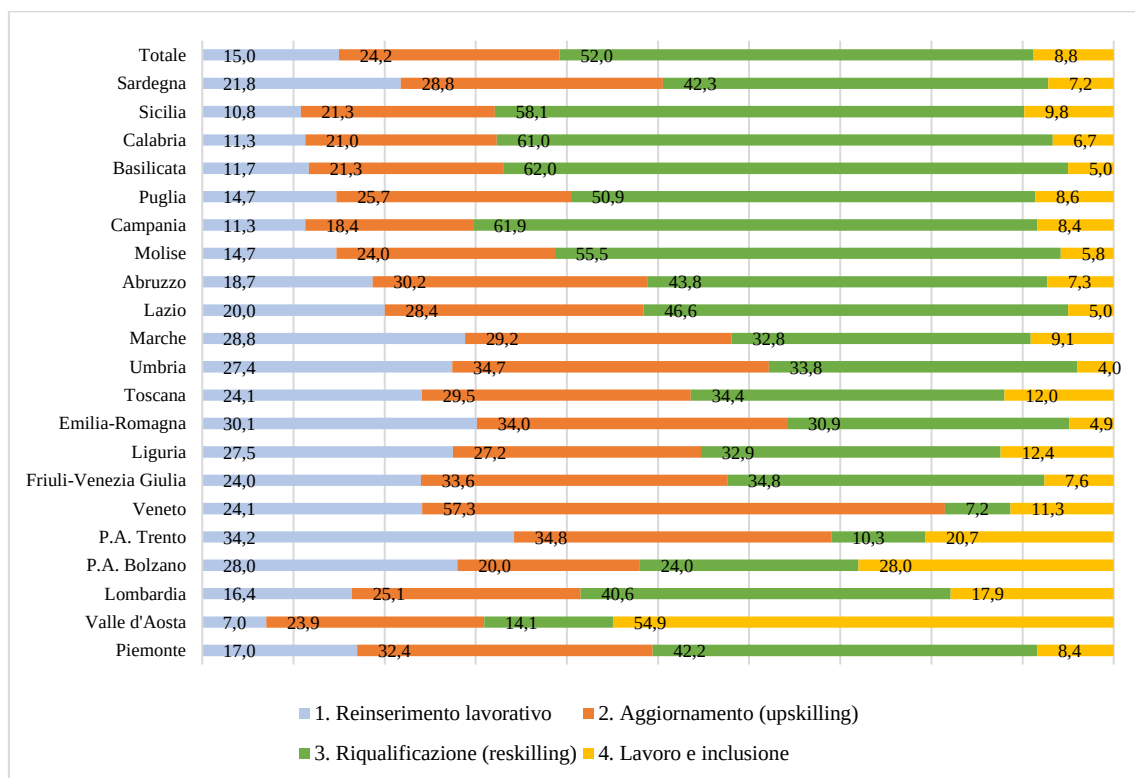
²⁷ L'ANPAL ha comunicato alla Corte, nell'ambito delle risposte al Questionario per la predisposizione della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che nel periodo giugno-dicembre 2022 il Programma GOL ha raggiunto complessivamente sul territorio nazionale più di 700 mila lavoratori e lavoratrici disoccupati. Il 55,8 per cento dei presi in carico nel Programma GOL sono disoccupati che hanno fatto domanda di NASpI o DIS-COLL, il 24,4 per cento sono beneficiari di Rdc e il restante 19,8 per cento rientra in altre categorie di disoccupati non soggetti a condizionalità.

TAVOLA 13

BENEFICIARI DI RDC PRESI IN CARICO DAI SERVIZI PER L'IMPIEGO E
BENEFICIARI DEL PROGRAMMA GOL AL 31.12.2022

* nel computo sono inclusi anche i beneficiari in tirocinio al 31.12.2022, pari a 1.855 individui a livello nazionale.
Fonte: ANPAL, Collana Focus ANPAL n. 150 - Reddito di cittadinanza, Nota n. 10/2023, marzo 2023

TAVOLA 14

TIPOLOGIA DI PERCORSO DEI BENEFICIARI DI RDC SOGGETTI AL PATTO PER IL LAVORO E PRESI IN
CARICO NEL PROGRAMMA GOL AL 31.12.2022 – COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER REGIONE

Fonte: ANPAL, Collana Focus ANPAL n. 150 - Reddito di cittadinanza, Nota n. 10/2023, marzo 2023

LE NUOVE MISURE: ASSEGNO DI INCLUSIONE E SUPPORTO PER LA FORMAZIONE E IL LAVORO E IL PROSEGUIMENTO FINO AL 2023 DEL RDC

4. L'abrogazione del Rdc, disposta dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023)²⁸, ha comportato la necessità di prevedere, in sostituzione, misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale delle fasce deboli²⁹ che, come visto nel paragrafo precedente, richiedono interventi di contenimento sia della incidenza che dell'intensità della povertà.

Con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 sono state introdotte due distinte misure con l'obiettivo di differenziare, per modalità di accesso e benefici riconosciuti, gli interventi per l'inclusione sociale da quelli per l'attivazione lavorativa, con la ratio di superare, in tal senso, la principale criticità, attribuita al Rdc, rinvenuta nella doppia e disomogenea finalità che ha caratterizzato in precedenza questo strumento.

Il decreto, inoltre, ha disciplinato il proseguimento del Rdc per il 2023 apportando parziali modifiche³⁰ al regime transitorio introdotto dalla legge n. 197/2022 e caratterizzato da obblighi particolarmente stringenti per la permanenza nella misura. La durata delle erogazioni viene ridotta, a partire dal 1° gennaio 2023, a sette mensilità (e comunque non oltre il 31 dicembre 2023), fatti salvi i percettori del Rdc presi in carico dai servizi sociali prima della scadenza, in quanto non attivabili al lavoro. Fanno eccezione anche i nuclei familiari con minori, disabili e persone con almeno 60 anni di età, per i quali l'erogazione permane di 18 mesi.

Gli obblighi introdotti interessano, in particolare, l'inserimento in misure di politica attiva (corsi di aggiornamento, di riqualificazione), con decadenza dal beneficio economico in caso di mancata partecipazione³¹; per coloro di età compresa tra 18 e 29 anni che non hanno adempiuto all'obbligo scolastico, alla frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello è subordinata l'erogazione del beneficio economico³².

La definizione di offerta di lavoro "congrua" viene soppressa in ragione dell'abrogazione dell'art. 4, d.l. n. 4/2019³³, mentre con la sostituzione, nell'art. 7 del citato decreto, del comma 5, lett. e), si prevede che non sia più riconosciuto il beneficio nel caso il percettore non accetti la "prima offerta" di lavoro³⁴.

Le autorizzazioni di spesa relative al Rdc e alla Pdc (art. 12, comma 1, d.l. n.4/2019) sono state ridotte di 958 milioni per il 2023³⁵.

In vista della riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il "Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva"³⁶.

Le principali peculiarità delle misure e degli interventi introdotti dal d.l. n. 48/2023 sono tratteggiate sinteticamente di seguito, anche alla luce dei contenuti del disegno di legge di conversione (d.d.l. n. 685) e della relativa relazione illustrativa e tecnica.

A partire dal 1° gennaio 2024, è istituito l'"Assegno di inclusione" (di seguito anche "Assegno"), misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata

²⁸ Art. 1, commi 313-322. Nello specifico, il comma 318, come modificato dall'art. 13, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati ad eccezione degli articoli 4, comma 15-*quater*, 6, comma 2, commi da 6-*bis* a 6-*quinqües* e comma 8-*bis*, 7-*bis*, 9-*bis*, 10, comma 1-*bis*, 11, 11-*bis*, 12, commi da 3 a 3-*quater* e 8 e 13, comma 1-*ter*.

²⁹ Art. 1, comma 313, legge n. 197/2022 fa riferimento ad una "un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva".

³⁰ Introdotta, in particolare, dall'art. 13, d.l. n. 48/2023.

³¹ L'obbligo riguarda i soggetti tenuti agli obblighi di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (art. 1, comma 315, legge n. 197/2022 come modificato dall'art. 13, comma 2, d.l. 4 maggio 2023, n. 48).

³² Art. 1, comma 315, legge n. 197/2022.

³³ In particolare, i commi 8 e 9.

³⁴ Art. 1, comma 317 punto 3) lett. c), legge n. 197/2022.

³⁵ Art. 1, comma 319, legge n. 197/2022.

³⁶ Art. 1, comma 321, legge n. 197/2022. La rideterminazione del fondo di cui al presente comma è stata disposta dall'art. 13, comma 14, lett. b), d.l. n. 48/2023.

alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volta a contrastare la povertà, la fragilità e l'esclusione. L'Assegno è riconosciuto a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti dei nuclei familiari con disabilità³⁷ e minorenni o con almeno sessant'anni di età, a richiesta di uno dei componenti del nucleo (art. 1).

Per l'erogazione del beneficio, ai nuclei familiari è richiesto il possesso di requisiti sia di cittadinanza, residenza e soggiorno, in capo al richiedente, sia di specifica condizione economica (art. 2). I requisiti di cittadinanza non risultano discostarsi da quelli richiesti per il Rdc, a parte l'inserimento dei titolari dello status di protezione internazionale. Per quel che riguarda la residenza in Italia, essa è stabilita in 5 anni al momento della presentazione della domanda, di cui continuativi gli ultimi due. Il richiedente può essere, inoltre, un residente in Italia, con estensione del requisito ai componenti del nucleo familiare che rientrano nel parametro della scala di equivalenza.

Le soglie reddituali e patrimoniali, riferite al nucleo familiare, sono analoghe a quelle già stabilite per il Rdc con riferimento all'ISEE (9.360 euro, fatta salva la presenza di minorenni) e al reddito familiare (6.000 euro, moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza). Al riguardo, le nuove disposizioni dettagliano maggiormente le condizioni per l'innalzamento della soglia di reddito (sempre a 7.560 euro annui) in presenza di componenti di età pari o superiore a 67 anni o con presenza di altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza. Sono, inoltre, indicate le prestazioni incluse o escluse dal calcolo del reddito del nucleo familiare.

La soglia del valore patrimoniale immobiliare posseduto rimane invariata, come per il Rdc, a 30.000 euro; tuttavia, con riferimento alla casa di abitazione, si inserisce un limite pari a 150.000 euro come calcolato ai fini IMU. Per quel che riguarda il patrimonio mobiliare, la disciplina sostanzialmente rimane invariata rispetto a quella già prevista per il Rdc, come pure con riferimento ai beni durevoli (e altri indicatori del tenore di vita).

Si conferma, anche per l'Assegno di inclusione, la mancata sottoposizione del richiedente a misura cautelare personale, di prevenzione, nonché la mancanza di sentenze definitive di condanna (cui si aggiungono quelle adottate ai sensi dell'articolo 444 e seguenti del codice di procedura penale) intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta.

I parametri della scala di equivalenza, strumentali alla migliore definizione della fragilità del nucleo, vengono ulteriormente dettagliati rispetto a quelli adottati per il Rdc.

Il beneficio economico dell'Assegno di inclusione è composto da una integrazione del reddito familiare fino alla soglia di euro 6.000 annui (come per il Rdc), che arriva a 7.560 euro annui se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni o da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. È prevista, inoltre, come per il Rdc, una integrazione al reddito per i nuclei familiari che sostengono regolari spese di locazione fino ad un massimo di 3.360 euro annui, ovvero 1.800 euro nel caso in cui il nucleo familiare presenti le particolari condizioni connesse all'anzianità e/o disabilità dei componenti sopra menzionate. Viene mantenuta ferma la soglia minima sotto la quale il beneficio economico, in possesso dei requisiti richiesti, non può scendere, pari a 480 euro annui (art. 3).

Per il riconoscimento del beneficio è necessaria l'iscrizione del richiedente al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) di cui si dirà più avanti, e la sottoscrizione di un "patto di attivazione digitale", con contestuale autorizzazione alla trasmissione dei dati relativi alla domanda ai centri per l'impiego, alle agenzie per il lavoro e agli enti autorizzati all'attività di intermediazione (art. 4, comma 1).

Decorsi sette giorni dalla sottoscrizione del patto di attivazione digitale, è prevista la consegna di una "Carta di inclusione" di pagamento elettronico ricaricabile che dovrà garantire

³⁷ Come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159.

l'erogazione dell'Assegno suddivisa per singolo componente maggiorenne, per prelievi in contanti (con limite di prelievo mensile) e bonifici a favore del locatore (art. 4, comma 8).

Le disposizioni attribuiscono ai servizi sociali, intesi quali operatori del competente servizio del comune o dell'Ambito territoriale, il compito di effettuare una valutazione, definita multidimensionale, dei bisogni del nucleo familiare finalizzata alla sottoscrizione di un patto per l'inclusione. Tale valutazione può richiedere, se necessario, un "equipe multidisciplinare" definita dal servizio sociale, che includa operatori dei centri dell'impiego, della formazione, delle politiche abitative, della tutela della salute e dell'istruzione. All'esito della valutazione, i componenti tra i 18 e i 59 anni attivabili al lavoro, vengono avviati ai centri per l'impiego per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato previsto dall'art. 20, d.lgs. n. 150/2015 che può prevedere l'adesione ai percorsi formativi del Programma nazionale per la Garanzia dell'occupabilità dei lavoratori (GOL) - Missione M5, componente C1 del PNRR (art. 6, comma 3).

I beneficiari dell'assegno, ogni novanta giorni, sono tenuti a presentarsi ai centri sopra menzionati per aggiornare la propria posizione, per non incorrere nella sospensione del beneficio (art. 4, comma 5).

È introdotto un obbligo specifico di partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro e, in ogni caso, alle misure, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa per i componenti del nucleo familiare maggiorenni che esercitino la responsabilità genitoriale, che siano non occupati e non impegnati in un regolare corso di studi, né gravati dai carichi di cura a favore di figli minori o componenti disabili o non autosufficienti (art. 6, comma 5, lett. d). Sono individuate, al contrario, condizioni di esclusione dall'obbligo citato, mentre è prevista l'adesione volontaria per i disabili e i componenti di età superiore ai sessant'anni (art. 6, comma 5).

Il soggetto attivabile al lavoro è tenuto ad accettare offerte relative a rapporti di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza, nell'ambito del territorio nazionale, a rapporti di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno; a rapporti con retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi; contratti di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, di durata inferiore a dodici mesi, e comunque non inferiore a un mese, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto. Per offerte di lavoro da uno a sei mesi, l'erogazione dell'Assegno è sospesa per la durata del rapporto di lavoro, con successiva riattivazione per il periodo residuo riconosciuto.

La formazione digitale risulta di notevole importanza per l'attuazione delle due misure previste, anche in considerazione della funzione attribuita al Sistema informativo SIISL di cui è prevista l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 5). Il Sistema è destinato ad operare con tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati al sistema sociale e del lavoro con lo scopo di favorire la ricerca di lavoro, l'individuazione di attività di formazione, di fornire servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, per i beneficiari sia dell'Assegno di inclusione attivabili al lavoro sia della seconda misura prevista ("Supporto per la formazione e il lavoro") della quale si dirà tra breve.

Ai datori di lavoro privati, le cui offerte di lavoro sia inserite nel sistema SIISL e che assumano i beneficiari dell'Assegno di inclusione, sono riconosciuti incentivi in termini di esonero dai contributi previdenziali per massimo 12 mesi, modulati sui contratti di lavoro attivati, in particolare se a tempo indeterminato e apprendistato (100 per cento) oppure determinato o stagionale (50 per cento) (art. 10).

I controlli sono affidati all'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e al Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro, da un lato, e al personale ispettivo dell'INPS e alla Guardia di finanza, dall'altro, per i controlli economico-finanziari (art. 7). Il sistema di sanzioni per responsabilità penale, contabile e disciplinare (art. 8) riprende in larga parte le disposizioni dell'art. 7, d.l. n. 4/2019 in materia di Rdc.

Il decreto istituisce un Osservatorio sulla povertà (art. 11, comma 5) presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con la partecipazione del Comitato scientifico già istituito per Rdc (art. 10, comma 1-bis, d.l. n. 4/2019) al fine di promuovere, oltre alla programmazione e al

monitoraggio dell'Assegno di inclusione, altri interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

La seconda misura di sostegno economico, denominata Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12) e istituita a partire dal 1° settembre 2023, è prevista a favore delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate. Tale misura è incompatibile con il Reddito e la Pensione di cittadinanza e con ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito per la disoccupazione. In questa misura rientra il servizio civile universale, anche con riserva di quote supplementari in deroga alle previsioni del d.lgs. n. 40/2017, e i progetti utili alla collettività.

La platea dei destinatari è relativa ai componenti dei nuclei familiari, tra i 18 e i 59 anni, con un valore dell'ISEE familiare pari a 6.000 euro che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione³⁸.

La richiesta della misura impone, come per il Rdc, il rilascio di una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, cui si aggiunge l'autorizzazione espressa alla trasmissione dei dati relativi alla richiesta ai centri per l'impiego, alle agenzie per il lavoro, agli enti autorizzati all'attività di intermediazione e ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro. I requisiti richiesti per questa misura sono gli stessi previsti per l'Assegno di inclusione, con l'esclusione del requisito economico relativo al valore dell'ISEE. Il decreto introduce, poi, un ulteriore requisito, quello relativo all'assolvimento dell'obbligo di istruzione e formazione ai sensi del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (o il relativo proscioglimento). Inoltre, ai beneficiari della misura è prevista l'applicazione degli obblighi previsti dall'art. 1, co. 316, legge 29 dicembre 2022, n. 197, concernente l'iscrizione e la frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello, o comunque funzionali all'adempimento dell'obbligo di istruzione.

Anche per questa misura è necessaria la sottoscrizione di un patto di attivazione digitale, cui segue la stipula, presso il servizio per il lavoro competente, del patto di servizio personalizzato ex art. 20, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150. Le disposizioni richiamano anche una possibile sinergia con i servizi al lavoro e i percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), di cui alla Missione 5, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Per quel che riguarda il beneficio economico, è erogato un importo mensile pari a 350 euro al destinatario della misura che partecipi ai programmi formativi previsti nell'ambito del patto di servizio e a progetti utili alla collettività, quale indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa per tutta la loro durata e comunque per periodo massimo di dodici mensilità. Il beneficiario è tenuto a dare conferma, ogni 90 giorni, ai servizi competenti, della partecipazione alle misure di formazione e di attivazione lavorativa indicate nel patto di servizio personalizzato, per non incorrere nella sospensione del beneficio.

L'attuazione del d.l. n. 48/2023 richiederà l'adozione di decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottarsi entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. Per i beneficiari sia del Supporto per la formazione e il lavoro sia dell'Assegno di inclusione tra i 18 e i 59 anni attivabili al lavoro, con apposito decreto, saranno individuati misure di coinvolgimento nell'ambito dei programmi operativi nazionali finanziati con il Fondo Sociale Europeo+ nella programmazione 2021-2027.

Sono previsti specifici interventi di tutoraggio sull'attuazione del Supporto per la formazione e il lavoro ma anche dei poteri sostitutivi da parte del Ministero del lavoro e delle

³⁸Il Supporto per la formazione e il lavoro è utilizzabile da quei componenti dei nuclei che percepiscono l'Assegno di inclusione che non siano calcolati nella scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4, e che non siano sottoposti agli obblighi di cui all'articolo 6, comma 4 concernenti l'adesione e la partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva.

politiche sociali, nel caso emergano criticità o ritardi da parte delle Regioni e le Province Autonome nell'attuazione della misura.

Nella relazione tecnica al d.d.l. n. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023, la stima dei soggetti coinvolti e degli oneri associati alle misure introdotte è effettuata a partire dall'insieme dei beneficiari di Rdc e della Pdc al 31 dicembre 2022 (1,17 milioni di nuclei familiari)³⁹. Un primo parametro tenuto in considerazione è l'incremento del 60 per cento del numero di percettori stranieri, associato alla riduzione a 5 anni del requisito di residenza.

Nel 2024 il numero di nuclei familiari che beneficeranno dell'Assegno di inclusione è stimato in 733 mila (corrispondente al 63 per cento del numero di famiglie che beneficiavano di Rdc/Pdc, al 31 dicembre 2022). La proiezione decennale prevede un progressivo incremento dei percettori, fino a 808 mila nel 2033.

Quanto al Supporto per la formazione e il lavoro (350 euro mensili per un massimo di dodici mensilità, con avvio dal 1° settembre 2023), superata una fase transitoria dal 2023 e fino al 2026 (che interesserebbe 175 mila individui nel 2023, 322 mila nel 2024, 284 mila nel 2025 e 223 mila nel 2026), si stima un flusso costante medio annuale pari a 133 mila individui dal 2027⁴⁰.

La stima degli effetti finanziari agli incentivi previsti dall'art. 10 del decreto-legge per i datori di lavoro (esoneri contributivi) che assumono beneficiari di Assegno di inclusione, è stata calcolata, a partire dal 2024, partendo da un numero stimato di assunzioni pari a 18 mila all'anno a tempo indeterminato e da 47 mila contratti (della durata di 6 mesi) a tempo determinato o stagionali, con imponibile medio di 15.000 euro nel 2024 e aliquota media a carico del datore di lavoro pari al 31 per cento. Nel 2024 si stimano (incluendo i costi delle agenzie per il lavoro) effetti finanziari al lordo degli effetti fiscali complessivi per la finanza pubblica pari a -78,3 milioni che raggiungono -154 milioni nel 2033 (al netto degli effetti fiscali -119,4 milioni)⁴¹.

I limiti complessivi di spesa desunti dalla relazione tecnica al d.l. n. 48/2023 sono pari a 506,5 milioni nella prima annualità di vigenza della legge, raggiungono i 7,08 miliardi nel 2024 e, sostanzialmente, dall'anno successivo decrescono attestandosi intorno ai 6,9 miliardi nel 2033.

L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI A CARICO

5. Si è visto, nel precedente capitolo, come la spesa per la protezione sociale abbia fortemente accresciuto, negli ultimi anni, le componenti associate al sostegno della genitorialità e della natalità. In particolare, l'Assegno unico e universale per i figli a carico (AUU), è erogato anche alle famiglie non raggiunte dagli strumenti di tutela garantiti dal sistema previdenziale (disoccupati, inattivi).

L'AUU è un intervento normativo che il legislatore ha adottato in favore delle responsabilità familiari. Esso consiste in una prestazione erogata mensilmente dall'INPS su base mensile, per il periodo compreso tra marzo e febbraio di ciascun anno ai nuclei familiari in presenza dei requisiti legalmente previsti. Tale misura viene istituita con decreto legislativo del 29 dicembre 2021 n. 230, con decorrenza dal 1° marzo 2022, in attuazione della delega conferita

³⁹ Il risultato è ottenuto a partire da una base tecnica di 697 mila nuclei familiari, corrispondenti a oltre 1,7 milioni di individui. La distribuzione per componenti indica una minore presenza di famiglie composte da un unico individuo (32 per cento), rispetto ai dati riferiti all'Rdc (46 per cento).

⁴⁰ La previsione è effettuata a partire da una base tecnica di riferimento pari a 436 mila nuclei familiari (615 mila persone), ottenuta tenendo conto dei parametri di accesso alla misura (residenza, età, soglia di ingresso ISEE). La distribuzione delle famiglie in base al numero di componenti indica una concentrazione elevatissima (72 per cento) nei nuclei composti da un solo individuo. La stima degli oneri include gli effetti delle disposizioni finali e transitorie del d.l., riferite ai percettori di Rdc che, terminati i previsti 7 mesi di erogazione del beneficio, potrebbero accedere alla nuova misura. Si tratta di un numero potenziale di 350 mila individui, il cui ingresso è stato distribuito a partire dalla parte finale dell'anno. Si aggiungono, dal 2024, 265 mila potenziali beneficiari già presi in carico dai servizi sociali in quanto non attivabili al lavoro, per i quali la norma ha prorogato la fruizione dell'Rdc fino al 31 dicembre 2023. Il loro ingresso nella nuova misura è stato distribuito su tre anni. Sono stati, infine, inseriti altri 254 mila potenziali beneficiari scaturenti dalla compatibilità con l'Assegno di inclusione, non calcolati nella scala di equivalenza, con ingresso distribuito nel 2024 e nel 2025.

⁴¹ È esiguo il numero degli individui (300 all'anno) che beneficerebbero degli incentivi legati all'autoimprenditorialità (avvio di un'attività lavorativa autonoma, o impresa individuale o società cooperativa).

al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46 al fine di: favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, in particolare quella femminile.

La *ratio* della disciplina è rintracciabile nella volontà del legislatore di creare uno strumento stabile che dia certezza economica alle famiglie consentendo loro di progettare la crescita del proprio nucleo familiare. La riforma è, infatti, sorretta da due direttrici di fondo: l'esigenza di garantire una maggiore organicità alla materia, attraverso la previsione di un unico trasferimento, e la finalità di superare alcune distorsioni del sistema preesistente.

Ai sensi del decreto legislativo suindicato, l'AUU viene corrisposto a nuclei familiari in possesso di specifici requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno. La disposizione prevede, infatti, che il richiedente abbia la cittadinanza italiana o europea e che, nel caso in cui non appartenga a un paese membro dell'UE, sia titolare di un permesso di lungo periodo o di un permesso di lavoro o di soggiorno per motivi di ricerca. Oltre alla cittadinanza, occorre che il richiedente sia soggetto al pagamento dell'imposta sui redditi, che sia residente o domiciliato in Italia o che sia o sia stato residente in Italia per almeno due anni⁴².

L'AUU viene riconosciuto a) per ogni figlio minorenni a carico e, per i nuovi nati, con decorrenza dal settimo mese di gravidanza; b) per ciascun figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni di età, alle condizioni specificate dalla norma (frequenza a corsi di formazione scolastica o professionale, svolgimento di tirocini o di attività lavorativa entro gli 8 mila euro di reddito, stato di disoccupazione, servizio civile); c) per ogni componente disabile a carico senza limiti di età; c-bis) se nuclei familiari orfanili, per ogni orfano maggiorenne a condizione che sia già titolare di pensione ai superstiti e riconosciuto con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, c. 3, della legge 104/1992.

La misura è caratterizzata da un importo base (determinato dall'ISEE, dalla composizione e dalla dimensione del nucleo familiare) e da altre maggiorazioni che dipendono dalla presenza di disabili, dal numero dei figli a carico, dall'età della madre. Per le famiglie con ISEE uguale o inferiore a 25.000 euro è prevista, inoltre, per il primo anno, una maggiorazione transitoria per ridurre eventuali differenze negative tra il nuovo AUU e l'Assegno per nucleo familiare (di seguito ANF) percepito negli anni precedenti; l'integrazione si riduce di un terzo l'anno e diventa nulla a partire dal mese di marzo 2025.

La legge istitutiva dell'AUU è stata incisa⁴³ più volte dal legislatore che ha, da un lato, esteso la platea dei percettori e, dall'altro, incrementato e stabilizzato gli importi vigenti.

Con riguardo alla copertura finanziaria, le risorse destinate al pagamento dell'AUU sono iscritte nel capitolo di spesa 3620 dello Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, articolato in due piani di gestione⁴⁴.

La Tavola 15 mostra la movimentazione contabile, anche nel medio periodo, del capitolo di bilancio in base a quanto previsto dalla legge istitutiva della misura⁴⁵.

⁴² Sul punto, la Commissione europea ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia rilevando che la richiesta di due anni di residenza e il requisito della "vivenza a carico" violano il diritto dell'UE in quanto determinano una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini provenienti da altri Stati membri.

⁴³ Art. 38, d.l. 21 giugno 2022, n. 73; artt. 357-358, legge di bilancio n.197/2022.

⁴⁴ PG 01 "Risorse da destinare all'assegno unico e universale per i figli a carico" e PG 02" Maggiorazione perequativa per i nuclei familiari con ISEE non superiore a 25.000 euro".

⁴⁵ Sul punto si veda il comma 8 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 230/2021. A tali importi si aggiungono gli incrementi previsti dal comma 358 della legge di bilancio 2023 e pari a 409,2 milioni di euro per l'anno 2023, a 525,7 milioni di euro per l'anno 2024, a 542,5 milioni di euro per l'anno 2025, a 550,8 milioni di euro per l'anno 2026, a 554,2 milioni di euro per l'anno 2027, a 557,6 milioni di euro per l'anno 2028 e a 560,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029.

TAVOLA 15

RISORSE DA DESTINARE ALL'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER FIGLI A CARICO

CAPITOLO 3620 – DATI CONTABILI

Provvedimento	Operazione	Esercizio	Competenza	Residui	Cassa
2022/DMT /002934	Istituisce	2022	14.219.500.000,00	0,00	14.219.500.000,00
2022/DMT /002934	Istituisce	2023	18.222.200.000,00	0,00	18.222.200.000,00
2022/DMT /002934	Istituisce	2024	18.694.600.000,00	0,00	18.694.600.000,00
2022/DMT /033723	Varia	2022	3.900.000,00	0,00	3.900.000,00
2022/DMT /033723	Varia	2023	7.200.000,00	0,00	7.200.000,00
2022/DMT /033723	Varia	2024	7.300.000,00	0,00	7.300.000,00
2022/DMT /181464	Varia	2022	136.200.000,00	0,00	136.200.000,00
2022/DMT /228235	Varia	2022	-630.000.000,00	0,00	-630.000.000,00
2022/DMT /229530	Varia	2022	-200.000.000,00	0,00	-200.000.000,00
2023/DLB/000001	Istituisce	2023	18.583.600.000,00	0,00	18.583.600.000,00
2023/DLB/000001	Istituisce	2024	19.868.600.000,00	0,00	19.868.600.000,00
2023/DLB/000001	Istituisce	2025	20.112.500.000,00	0,00	20.112.500.000,00

Fonte: elaborazione dati SICR Corte dei Conti

La Tavola 16 mostra gli importi medi mensili dell'assegno unico per alcune fasce di reddito, classificate in base all'ISEE per l'annualità 2023.

L'analisi dei requisiti consente di spostare l'attenzione sull'indicatore dell'ISEE che, a differenza del Rdc, rileva non come condizione di accesso alla misura, ma come parametro di commisurazione del trasferimento. In relazione all'ISEE, la Corte, già nel Rapporto sul coordinamento 2019, in tema di Rdc, aveva posto l'attenzione sul tema, cruciale per i trasferimenti assistenziali, della “prova dei mezzi” affermando come già quella fosse l'occasione propizia per migliorare le capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle Dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) e dell'ISEE⁴⁶. Nel Rapporto, si sottolineava come tale strumento, sebbene negli ultimi anni avesse registrato notevoli miglioramenti, restava, probabilmente, lontano dal rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali. L'ISEE è, infatti, un indicatore composito, volto a misurare la situazione economica di un determinato nucleo familiare; esso considera, congiuntamente, vari parametri tra cui: il reddito, una quota pari al 20 per cento del patrimonio mobiliare ed immobiliare al netto delle franchigie (che dipendono sia dal possesso dell'abitazione principale che dalla composizione del nucleo familiare). Da questo meccanismo deriva che, ai fini dell'ISEE risultano equivalenti, in termini di condizione economica, una famiglia senza reddito e con 100.000 euro di patrimonio e un'altra con 20.000 euro di reddito e un patrimonio inferiore alle franchigie⁴⁷. Ciò significa che la transizione al nuovo regime risulta meno vantaggiosa per le famiglie con patrimonio per le quali sorge il rischio che, con l'aumento dell'ISEE, si riduca l'importo dell'AUU.

⁴⁶ Con riguardo all'ISEE, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha evidenziato come la combinazione di alcune componenti, patrimoniali e non, conducano a delle distorsioni circa l'operatività dell'istituto; con specifico riferimento all'AUU, l'istituto ha sollecitato una riflessione sull'adeguatezza del criterio, in particolare con riguardo al peso che il patrimonio immobiliare assume nell'ambito dei criteri di calcolo dell'indicatore in esame. Sul punto, si veda pag. 18 del Focus tematico n. 3 del 31 marzo 2022, UPB.

⁴⁷ Se in assenza di patrimonio l'importo massimo di AUU viene attribuito alle famiglie con reddito fino a 33.600 euro, per le famiglie con casa di proprietà e 20.000 euro di attività finanziarie l'importo comincia a diminuire da 16.200 euro di reddito familiare.

IMPORTI MEDI MENSILI – 2023

ISEE	Assegno figli minori e disabili	Assegno figli 18-20 anni	Maggiorazioni				Maggiorazioni figli per madre di età < 21 anni	Bonus secondo percettore di reddito
			figli ulteriori al secondo	figli non autosufficienti < 21 anni	figli con disabilità grave	figli con disabilità media < 21 anni		
fino a 16.215 euro	189,2	91,9	91,9	113,5	102,7	91,9	21,6	32,4
20.000 euro	169,2	82,3	80,6	113,5	102,7	91,9	21,6	27,7
30.000 euro	119,5	58,4	52,9	113,5	102,7	91,9	21,6	15,7
35.000 euro	94,6	46,5	38,9	113,5	102,7	91,9	21,6	9,7
da 40.000 euro	69,2	34,3	24,6	113,5	102,7	91,9	21,6	3,7

Fonte: elaborazione Corte dei Conti

Oltre a problemi di equità, il peso relativamente elevato del patrimonio potrebbe far emergere nuove problematiche legate non solo ai possibili disincentivi al risparmio, ma anche alle distorsioni presenti nell'attuale sistema delle rendite catastali. Il rapporto medio tra il valore catastale dell'immobile e quello di mercato, infatti, non solo risulta maggiore nel Nord piuttosto che nel Sud, ma si accentua tra le zone urbane e quelle periferiche⁴⁸.

Con la disciplina dell'AUU cessano di avere efficacia le detrazioni fiscali, sia quelle per figli a carico minori di 21 anni (incluse le maggiorazioni delle detrazioni per i figli minori di tre anni e per i figli con disabilità) sia quelle per le famiglie numerose (in presenza di almeno 4 figli)⁴⁹. Oltre alle detrazioni, l'AUU determina l'abrogazione anche degli ANF per i nuclei familiari orfanili e con figli, rimanendo in vigore, invece, per altre tipologie di "famiglia"⁵⁰ caratterizzate dall'assenza di figli a carico.

Tra le novità della disciplina in commento, rilevano sia la variazione della misura del trasferimento in relazione alla quantità e condizione dei figli a carico sia l'introduzione dell'ISEE come indicatore di riferimento che sostituisce quello risultante dal calcolo del reddito individuale del sistema pre-riforma.

Con riguardo all'impatto della misura, il Ministero dell'economia e delle finanze⁵¹ (Tavola 17) ha evidenziato che, prima della riforma, solo poco più della metà delle famiglie riusciva a fruire sia degli ANF che delle detrazioni fiscali, mentre quasi mezzo milione di nuclei percepiva solo gli ANF in quanto non aveva redditi sufficienti per fruire anche delle detrazioni⁵².

⁴⁸ A tal riguardo l'Osservatorio del Mercato immobiliare, già nel 2015, ha evidenziato come il mercato immobiliare, per il 25 per cento, è caratterizzato da un consistente disallineamento tra valore di mercato e valore catastale medio cui si aggiungono differenze sistematiche in relazione alla collocazione geografica dell'immobile, si veda Osservatorio del Mercato Immobiliare, 2015, "Rapporto tra valore di mercato e valore catastale: iniquità territoriali", Quaderni dell'Osservatorio, dicembre.

⁴⁹ Si precisa, tuttavia, che l'Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 4 del 18 febbraio 2022, specifica che per i figli di età superiore ai 21 anni che, ai sensi dell'art. 12 del TUIR sono fiscalmente a carico, continuano a spettare le deduzioni e le detrazioni previste per oneri e spese sostenute nell'interesse dei familiari.

⁵⁰ Tali sono i nuclei familiari composti unicamente dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, dai fratelli, dalle sorelle e dai nipoti, di età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti, così specificato dalla circolare INPS n. 34 del 28 febbraio 2022.

⁵¹ L'Assegno unico e universale per i figli - Ministero dell'economia e delle finanze (mef.gov.it).

⁵² Le famiglie monoreddito cominciano a beneficiare delle detrazioni per figli a carico quando il reddito familiare (che coincide con quello individuale del singolo percettore) supera la soglia di incapienza di circa 8.000 euro. L'incapienza indica la situazione che si verifica quando il reddito imponibile è particolarmente basso da non permettere le deduzioni spettanti in relazione alla normativa fiscale.

TAVOLA 17

**STIMA DEI BENEFICIARI DELLE AGEVOLAZIONI E DEI TRASFERIMENTI
PER FIGLI A CARICO PRE-RIFORMA E DEI BENEFICIARI DI AUU**

		Totale nuclei - in migliaia	% su totale Famiglia con figli
PRE RIFORMA	Nuclei percettori di ANF e fruitori di detrazioni	3.804	54
	Nuclei percettori solo di ANF	451	6
	Nuclei fruitori di sole detrazioni	1.892	27
	Totale nuclei fruitori di ANF e /o detrazioni	6.147	87
	Nuclei non percettori di ANF e fruitori di detrazioni	911	13
POST-RIFORMA	Totale famiglie beneficiarie di AUU	7.058	100

Fonte: MEF

Il carattere della progressività, improntato sull'ISEE, determina, quindi, una dilatazione della platea dei beneficiari della misura.

Oltre alle stime sopra rappresentate, l'analisi svolta dal MEF ha preso in esame anche il beneficio medio conseguibile per nucleo e per figlio riferito sia alla tipologia di reddito prevalente in famiglia (lavoro dipendente e assimilato, pensione, lavoro autonomo, capitale mobiliare o immobiliare) che alle diverse categorie di reddito.

Come si evince dalla Tavola 18, rispetto al totale dei nuclei favoriti dall'assegno, i tre quarti sono relativi a quelli caratterizzati dalla presenza di lavoro dipendente che registrano un incremento annuo pari ad euro 1.370 per nucleo e ad euro 834 per figlio.

Tale importo, sebbene inferiore a quello riconducibile ad altre categorie di redditi, sembra confermare che la riforma non solo abbia inteso aumentare la platea dei beneficiari, ma abbia voluto rafforzare i benefici per tutte le categorie di reddito, includendo anche quelle destinate degli strumenti previgenti.

Si desume, quindi, che i soggetti maggiormente avvantaggiati dalla riforma siano i lavoratori autonomi in quanto nel sistema previgente era a loro preclusa la possibilità di percepire gli ANF, riservati ai soli redditi da lavoro dipendente.

TAVOLA 18

BENEFICIO MEDIO ANNUO PER CATEGORIA DI REDDITO PREVALENTE

Reddito prevalente in famiglia	Numero Nuclei favoriti - in migliaia	Beneficio medio annuo per nucleo	Beneficio medio annuo per figlio
Lavoro dipendente e assimilato	3.365	1.370	834
Pensione	168	1.793	1.400
Lavoro autonomo	907	2.269	1.320
Capitale mobiliare o immobiliare	164	2.277	1.304
Totale	4.604	1.595	968

Fonte: MEF

Lo studio del MEF, come prima citato, ha esaminato anche la distribuzione dei nuclei favoriti per classi di reddito familiare; come dimostra la Tavola 19, sembra registrarsi l'omogeneità del beneficio su tutte le classi. Si segnala che, con riguardo alla classe di reddito familiare, il beneficio massimo si registra sotto i 10 mila euro, ove, invece, il precedente sistema non riusciva a garantire un sostegno adeguato.

BENEFICIO MEDIO ANNUO PER CLASSE DI REDDITO

Classi di reddito familiare	Numero Nuclei favoriti in migliaia	Beneficio medio annuo per nucleo	Beneficio medio annuo per figlio
< 10 k	955	2.154	1.327
10-20 k	694	1.804	1.104
20-30 k	895	1.084	683
30-40 k	743	1.527	954
40-50 k	597	1.513	914
50-75 k	588	1.422	817
>75 k	134	1.444	680
Totale	4.604	1.595	968

Fonte: MEF

* Nel reddito familiare è computato il reddito Irpef, il reddito tassato a cedolare secca e il reddito dei contribuenti minimi/forfetari

I dati di monitoraggio dell'INPS⁵³ evidenziano che, nel primo ciclo di erogazione della misura (marzo 2022- febbraio 2023), il numero dei richiedenti pagati si è attestato su una media mensile di quasi 5,3 milioni, con un andamento in lieve crescita (1,9 per cento) nel periodo considerato. L'importo medio mensile erogato è stato pari a 233 euro per richiedente e 146 per figlio a carico.

A tali beneficiari vanno aggiunti i nuclei percettori di Rdc, per i quali il legislatore ha previsto che la corresponsione dell'AUU avvenga d'ufficio; essi raggiungono una media mensile pari a 360 mila nuclei (Grafico 2).

L'integrazione Rdc/AUU è corrisposta con la stessa modalità di erogazione del Rdc, fino a concorrenza dell'importo teorico spettante dell'assegno unico e universale, determinato sulla base di quanto previsto dall'art. 4, d.lgs. n. 230/2021 e dei valori riportati nella tabella 1 allegata al medesimo decreto⁵⁴.

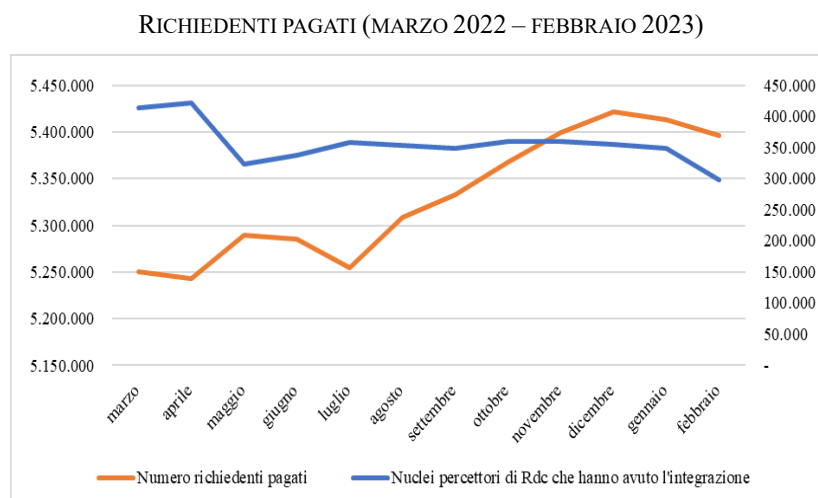
Con riferimento al tasso di adesione, i dati mostrano che la misura ha raggiunto una platea inferiore a quanto stimato dalla Relazione tecnica (RT) al d.lgs. 230/ 2021 che ipotizzava un numero di potenziali beneficiari pari a circa 7,0 milioni di nuclei, con presenza di circa 9,6 milioni di figli minori e 1,4 milioni di figli maggiorenni di età inferiore ai 21 anni (circa 11 milioni di figli in totale). La RT indicava, inoltre, in circa 623 mila i nuclei percettori di Rdc interessati dal provvedimento.

Con riguardo all'andamento dell'importo medio mensile dell'integrazione dell'AUU nei confronti dei percettori di Rdc, il Grafico 3 evidenzia che, nel periodo compreso tra marzo e dicembre 2022, in Campania si registra un importo integrativo a titolo di AUU di appena 160 euro, mentre nelle province autonome di Trento e Bolzano esso raggiunge la soglia di 280 euro.

⁵³ Vedi INPS, Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale a cura del Coordinamento Generale Statistico Attuariale, marzo 2023.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 7 comma 2, dello stesso decreto legislativo, l'integrazione è determinata sottraendo dall'importo teorico spettante dell'assegno unico e universale la quota di Reddito di cittadinanza relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, per i quali spetta l'assegno unico e universale, calcolata sulla base della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 4/ 2019.

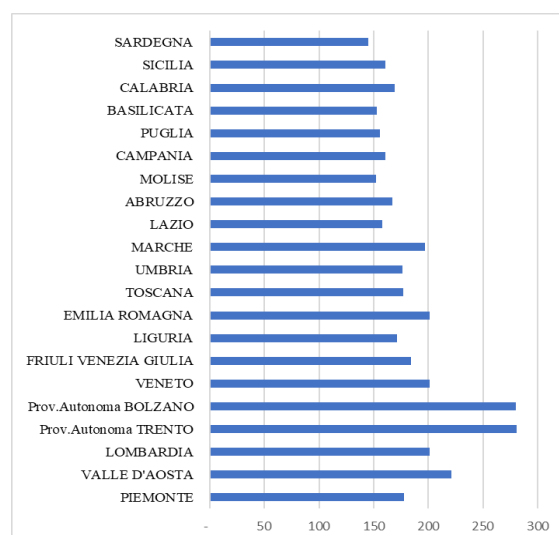
GRAFICO 2



Fonte: INPS

GRAFICO 3

**ANDAMENTO DELL'IMPORTO MEDIO MENSILE
DELL'INTEGRAZIONE DI AUU PER NUCLEO PERCETTORE DI RDC
(PERIODO DI RIFERIMENTO MARZO - DICEMBRE 2022)**



Fonte: INPS

LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI

6. Per quanto riguarda gli interventi di spesa sociale dei Comuni, come per il precedente Rapporto, la fonte⁵⁵ utilizzata è l'indagine condotta congiuntamente da ISTAT e MEF-RGS che contiene dati di natura più strutturale e che attualmente è aggiornata con i dati di consuntivo fino al 2020.

Nell'ultima annualità osservata, si evidenzia la continua crescita della spesa dei comuni nel solco di una tendenza al recupero che si registra ormai dal 2012; nel complesso si è passati dai 7,5 ai 7,8 miliardi con un incremento del 4,3 per cento (Tavola 20).

I dati hanno confermato (Tavola 20) la marcata variabilità della spesa pro capite nelle diverse Regioni (e Province autonome); si registrano, infatti, valori massimi di 584 euro (553 euro

⁵⁵ "La spesa dei comuni per i servizi sociali, anno 2020", ISTAT, 6 aprile 2023.

nel 2019) nella Provincia autonoma di Trento e minimi di 54 euro in Calabria, importo in lieve diminuzione rispetto alla spesa pro capite dell'anno 2019 (57 euro).

Nel 2020, si evidenzia un cambiamento nella composizione della spesa, rispetto all'anno precedente, sia per tipo che per destinatari (Tavola 21). L'emergenza da Covid-19 ha determinato un anormale incremento dei bisogni assistenziali, con un effetto sulla spesa per l'area di utenza "povertà, disagio, adulti e persone senza dimora" che passa dal 7,4 al 12,2 per cento della spesa complessiva. Nel 2020 sono circa 500 mila, infatti, le persone prese in carico dai servizi sociali per problemi di povertà e di esclusione sociale. La voce di spesa che ha fatto registrare l'aumento più consistente è quella dei "buoni spesa o buoni pasto" che includono i buoni spesa alimentari per l'emergenza da Covid-19.

A ciò si aggiunge l'aumento dei contributi per l'acquisto di alimenti di beni di prima necessità e l'utilizzo di altri strumenti a sostegno di coloro che si trovano in difficoltà economica (contributi a sostegno del reddito familiare di cui il 45 per cento erogato a cittadini con problemi di povertà e disagio sociale).

TAVOLA 20

SPESA^(A) SOCIALE DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
(VALORI ASSOLUTI IN MILIONI, PERCENTUALI E SPESA IN EURO PRO CAPITE)

REGIONE/ RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	2020			2019			2012			Variazione % spesa	
	Spesa in milioni	Valori percentuali	Pro capite	Spesa in milioni	Valori percentuali	Pro capite	Spesa in milioni	Valori percentuali	Pro capite	2020/19	2020/12
Nord	4.436,8	56,5	132,0	4.262,9	56,7	125,9	3.822,8	54,7	116,0	4,1	16,1
Nord-Ovest	2.306,4	29,4	161,0	2.217,3	29,5	154,3	1.991,5	28,5	138,8	4,0	15,8
Piemonte	594,7	7,6	144,7	594,5	7,9	138,6	570,6	8,2	124,6	0,0	4,2
Valle d'Aosta	27,2	0,3	138,5	27,6	0,4	137,6	35,3	0,5	129,0	-1,4	-22,9
Liguria	241,8	3,1	218,1	225,8	3,0	219,9	194,5	2,8	276,2	7,1	24,3
Lombardia	1.442,8	18,4	158,9	1.369,4	18,2	147,7	1.191,2	17,1	122,4	5,4	21,1
Nord-Est	2.130,4	27,1	144,2	2.045,6	27,2	136,7	1.831,3	26,2	121,0	4,1	16,3
Trentino-Alto Adige	444,6	5,7	183,5	429,0	5,7	175,9	268,3	3,8	158,4	3,6	65,7
Provincia Autonoma Bolzano	312,0	4,0	412,6	294,1	3,9	398,7	134,1	1,9	257,7	6,1	132,7
Provincia Autonoma Trento	132,7	1,7	584,5	134,9	1,8	553,3	134,2	1,9	263,0	-1,7	-1,2
Veneto	533,2	6,8	244,0	510,1	6,8	247,8	540,0	7,7	252,6	4,5	-1,3
Friuli-Venezia Giulia	322,2	4,1	109,4	334,0	4,4	104,5	294,3	4,2	110,3	-3,5	9,5
Emilia-Romagna	830,3	10,6	267,7	772,6	10,3	276,4	728,7	10,4	240,4	7,5	14,0
Centro	1.660,8	21,2	186,5	1.632,7	21,7	173,1	1.681,5	24,1	165,5	1,7	-1,2
Toscana	525,5	6,7	140,6	512,7	6,8	137,8	491,8	7,0	142,2	2,5	6,9
Umbria	88,5	1,1	142,3	84,1	1,1	138,7	78,6	1,1	131,5	5,2	12,6
Marche	171,0	2,2	102,0	172,2	2,3	96,5	167,2	2,4	88,1	-0,7	2,3
Lazio	875,8	11,2	113,6	863,6	11,5	113,6	944,0	13,5	107,8	1,4	-7,2
Mezzogiorno	1.750,7	22,3	152,5	1.626,5	21,6	149,8	1.478,1	21,2	167,3	7,6	18,4
Sud	901,2	11,5	87,2	822,2	10,9	80,3	716,8	10,3	71,0	9,6	25,7
Abruzzo	91,1	1,2	66,1	91,5	1,2	59,8	80,0	1,1	50,8	-0,4	13,9
Molise	24,7	0,3	70,8	21,6	0,3	70,6	13,1	0,2	60,1	14,2	88,3
Campania	376,8	4,8	83,0	325,8	4,3	71,6	268,9	3,9	41,8	15,7	40,1
Puglia	325,4	4,1	66,5	306,2	4,1	56,9	268,1	3,8	46,2	6,3	21,4
Basilicata	29,8	0,4	82,5	31,6	0,4	77,2	38,3	0,5	65,5	-5,8	-22,3
Calabria	53,3	0,7	54,2	45,4	0,6	56,9	48,3	0,7	66,3	17,5	10,4
Isole	849,5	10,8	28,4	804,3	10,7	23,8	761,3	10,9	24,6	5,6	11,6
Sicilia	396,3	5,0	131,6	390,0	5,2	123,6	384,5	5,5	113,4	1,6	3,1
Sardegna	453,3	5,8	81,6	414,3	5,5	79,7	376,8	5,4	76,0	9,4	20,3
Italia	7.848,3	100,0	283,1	7.522,1	100,0	256,2	6.982,4	100,0	227,7	4,3	12,4

a) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno per l'erogazione dei servizi o degli interventi socioassistenziali 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. 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

b) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Le Tavole seguenti (dalla 21 alla 23) evidenziano la composizione della spesa sociale pro-capite dei Comuni per area di utenza e per ripartizione territoriale, 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.

TAVOLA 21

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA ANNI
2019-2020 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

AREA DI UTENZA	2019		2020		Variazione % 2020/2019
	Valore %	Valore assoluto	Valore %	Valore assoluto	
Famiglie e minori	38,1	2.859.944.480	36,9	2.898.135.879	1,3
Disabili	27,7	2.086.801.668	25	1.962.979.358	-5,9
Dipendenze	0,3	23.321.742	0,3	21.452.159	-8,0
Anziani	16,8	1.266.615.679	15,9	1.244.914.222	-1,7
Immigrati Rom Sinti e Caminanti	4,4	329.572.585	4,3	336.884.406	2,2
Povertà, disagio adulti e senza dimora	7,4	554.519.761	12,2	958.759.650	72,9
Multiutenza	5,3	401.297.315	5,4	425.144.555	5,9
Totale	100	7.522.073.230	100	7.848.270.229	4,3

Fonte: Istat

Quanto alla forma assunta dall'azione dei Comuni, la Tavola 22 evidenzia che, anche nel 2020, si è trattato di interventi e servizi (2,8 miliardi), seguiti dalle spese per strutture (2,5 miliardi) e dai trasferimenti monetari (2,4 miliardi); merita sottolineare che gli "interventi e servizi sociali" sono indirizzati in prevalenza ai disabili (961 milioni), agli anziani (573 milioni) e alle famiglie e minori (503 milioni).

In relazione, infine, alla declinazione della macroarea "povertà disagio adulti e senza dimora", la Tavola 22 mostra una finalizzazione maggiore nei trasferimenti in denaro (per un importo pari a 559 milioni), seguiti dagli interventi e servizi (286 milioni) e dalle strutture (112 milioni).

TAVOLA 22

SPESA DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA E PER MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI
SOCIALI - ANNO-2020 (VALORI ASSOLUTI)

AREA DI UTENZA	MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI			
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Totale
VALORI ASSOLUTI				
Famiglie e minori	503.440.819	911.237.875	1.483.457.185	2.898.135.879
Disabili	961.752.450	580.601.507	420.625.401	1.962.979.358
Dipendenze	11.987.850	5.644.077	3.820.232	21.452.159
Anziani	572.952.486	328.583.085	343.378.651	1.244.914.222
Immigrati Rom Sinti e Caminanti	91.885.855	73.975.244	171.023.307	336.884.406
Povertà, disagio adulti e senza dimora	286.930.740	559.098.924	112.729.986	958.759.650
Multiutenza	425.144.555	-	-	425.144.555
Totale	2.854.094.755	2.459.140.712	2.535.034.762	7.848.270.229

Fonte: ISTAT

Nel sottolineare ancora una volta la forte disomogeneità territoriale dei valori pro capite un po' su tutte le aree di utenza, i dati del monitoraggio ISTAT, quanto alla distribuzione percentuale della spesa complessiva, evidenziano che il 36,9 per cento (pari a 2,9 miliardi) è destinato a famiglie e minori, il 25 per cento (pari a 1,9 miliardi) è finalizzato ad alleviare i problemi indotti dalla disabilità, il 15,9 per cento a far fronte ai problemi dell'anzianità (pari a 1,2 miliardi), il 12,2 per cento a contrastare la povertà e il disagio di cittadini adulti (pari a 959 milioni).

TAVOLA 23

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA E PER
REGIONE - ANNO 2020 (VALORI PRO-CAPITE)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	Povertà, disagio adulti e senza dimora	Multiutenza	Totale
Piemonte	322	1.411	-	75	115	32	11	139
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	293	61	-	651	-	20	2	218
Liguria	446	1.827	1	89	85	42	9	159
Lombardia	344	2.896	-	79	34	28	9	144
Trentino-Alto Adige/Südtirol	708	4.525	3	764	30	37	12	413
Bolzano/Bozen	854	5.836	6	1.422	51	37	-	584
Trento	551	3.195	-	195	7	37	24	244
Veneto	230	1.658	1	81	28	24	8	109
Friuli-Venezia Giulia	430	6.425	1	252	168	45	16	268
Emilia-Romagna	556	1.619	1	99	99	32	13	187
Toscana	369	1.307	-	118	45	26	9	142
Marche	241	2.054	-	51	52	21	15	114
Lazio	428	1.947	-	85	53	31	2	152
Abruzzo	191	1.175	-	33	23	12	2	71
Molise	158	843	1	23	293	22	12	83
Campania	131	1.112	-	46	69	12	5	66
Puglia	227	655	-	52	139	17	5	83
Basilicata	136	744	2	27	105	14	1	54
Calabria	61	218	-	18	47	11	-	28
Sicilia	188	873	-	35	159	18	2	82
Sardegna	375	4.013	1	150	83	94	9	283
ITALIA	309	1.728	-	90	66	27	7	132

Fonte: ISTAT

CONCLUSIONI

7. La spesa per l'assistenza, nel 2022, è diminuita tornando ai livelli del 2020 (circa 67 miliardi di euro) dopo l'aumento registrato nel 2021 (+1,5 per cento). La contrazione ha interessato in particolare le prestazioni sociali in denaro (-8,4 per cento) ed è stata determinata dalla riduzione delle erogazioni per altri assegni e sussidi (34 miliardi nel 2021 e circa 29 nel 2022), sebbene abbiano inciso positivamente gli interventi a sostegno della accresciuta spesa energetica delle famiglie.

Le prestazioni sociali in natura (circa 13 miliardi) si presentano in controtendenza, con un incremento significativo rispetto al 2021 (+36 per cento) riferibile sostanzialmente alle prestazioni *“corrispondenti a beni e servizi prodotti dai produttori market”*, passate da 5,8 miliardi nel 2021 a circa 9 miliardi nel 2022, per l'inserimento dei bonus sociali sui prezzi dell'energia, del gas e idrici.

La maggior parte di questo incremento è incluso nella voce *“esclusione sociale non altrove classificata”* (5 miliardi) la cui natura residuale non consente di effettuare valutazioni sulle determinanti di tale crescita; al riguardo si auspica una maggiore disaggregazione del dato o una notazione metodologica maggiormente esplicativa della natura della spesa così classificata.

Dai dati forniti dall'ISTAT, emerge una riduzione, nel 2021, del numero delle famiglie in povertà assoluta (in migliaia, 1.960 contro le 2.009 del 2020). Le famiglie con 5 o più membri presentano il tasso di povertà e il suo incremento più elevati; sotto altro profilo, le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione presentano l'aumento più significativo dell'indice di povertà che passa dal 19,7 al 22,6 per cento.

Si segnala dal marzo 2022 l'introduzione dell'Assegno unico e universale (AUU) per i figli a carico che, pur contabilmente ascrivito nel conto della previdenza, può ricondursi all'ambito assistenziale. Il beneficio rinforza e stabilizza la componente di spesa associata al sostegno della genitorialità e all'incentivazione della natalità e, allargando la platea dei destinatari, contribuisce ad attenuare la connotazione acquisita nel tempo, eccessivamente frammentata e categoriale.

In relazione alla spesa dei Comuni, l'aspetto di maggior rilievo che emerge dalla lettura dei dati ISTAT-MEF-RGS disponibili per il biennio 2019-2020, è relativo alla spesa per "povertà, disagio, adulti e persone senza dimora" che passa dal 7,4 al 12,2 per cento della spesa complessiva. Nel 2020 sono circa 500 mila le persone prese in carico dai servizi sociali per problemi di povertà e di esclusione sociale. La voce di spesa che ha fatto registrare l'aumento più consistente è quella dei "buoni spesa o buoni pasto" che includono i buoni spesa alimentari per l'emergenza da Covid-19.

8. I pagamenti complessivi relativi al Reddito e alla Pensione di cittadinanza (Rdc/Pdc) sono stati pari a 8,3 miliardi tanto nel 2021 che nel 2022. Per il 2023, la spesa autorizzata è stata fissata in 7,8 miliardi.

I beneficiari della misura (inclusi i percettori della Pensione di cittadinanza) risultano pari, nel mese di dicembre 2022, a 1.168.722 nuclei familiari, con una riduzione del 15 per cento rispetto al dicembre 2021. Si segnala l'addensamento dei beneficiari nelle Regioni del Sud e nelle Isole, con un aumento dal 62 per cento del 2021 al 65 per cento del 2022.

Al 24 gennaio 2023, i nuclei familiari con domanda "accolta", ovvero con beneficio economico Rdc in erogazione, sono pari a 1.145.899. Di questi, sono 166.667 i nuclei familiari con presa in carico presso i servizi sociali comunali avviata, mentre 70.968 hanno firmato il Patto per l'inclusione sociale. Il processo di definizione e progettazione degli interventi di inclusione sociale personalizzati per ogni famiglia è risultato lungo e complesso, e appare lontano dalla sua conclusione, in particolare nelle regioni ad alta densità di beneficiari che sono peraltro quelle che presentano una particolare carenza di assistenti sociali.

I dati più aggiornati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mostrano le persistenti difficoltà nella presa in carico dei percettori di Rdc sia nel percorso per l'inclusione sociale che in quello per l'inclusione lavorativa, mentre è in atto il percorso di potenziamento dei servizi sociali, avviato nel 2021, con evidenti disparità territoriali in termini di operatori in servizio. Dai dati esposti nel rapporto di monitoraggio dell'ANPAL, emerge che gli individui tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro (PPL) sono circa 725 mila, fortemente concentrati (76 per cento) nelle Regioni del Sud e nelle Isole.

Ferma restando la necessità di un rapido completamento del Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego, l'iniezione di risorse associata al Programma GOL del PNRR e la sua connotazione orientata al risultato nel raggiungimento degli obiettivi europei, possono contribuire, nel proseguimento della misura nel 2023 e, in prospettiva, negli interventi che saranno attivati dal 2024, a superare la problematicità del reinserimento lavorativo per una quota di beneficiari, coinvolti in impegnativi percorsi di qualificazione professionale o di inclusione.

9. La disciplina transitoria definita per l'Rdc nella legge di bilancio 2023 indica le direttrici entro cui si muovono i nuovi interventi volti, da un lato, alla lotta alla povertà e all'inclusione sociale, e dall'altro, all'indirizzamento al lavoro, introdotti dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48 e denominati, rispettivamente Assegno di inclusione e Supporto per la formazione e il lavoro.

Il decreto ha anche disciplinato il proseguimento nel 2023 del Rdc, apportando parziali modifiche al regime transitorio già introdotto, caratterizzato da obblighi particolarmente stringenti per la permanenza nella misura dei percettori del beneficio economico, in particolare i soggetti attivabili al lavoro. Si tratta, sostanzialmente, dell'obbligo di partecipazione a corsi di riqualificazione, di frequenza a corsi di istruzioni di primo livello nel caso di persone tra i 18 e i 29 anni che non abbiano adempiuto l'obbligo di istruzione di cui all'art. 1, comma 622, legge 27 dicembre 2006, n. 296, e soprattutto l'impegno ad accettare la "prima offerta" di lavoro, non rilevando la "congruità" della stessa, nozione che risulta, di fatto, abrogata.

Per quel che riguarda le nuove misure introdotte, la loro differenziazione, in termini di platea di beneficiari e di finalità delle politiche attivate, appare una scelta condivisibile e già auspicata da questa Corte anche in occasione dell'audizione sul d.l. n. 4 del 2019 e, successivamente, nei Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica 2019 e 2020.

Ad un primo esame, l'insieme degli interventi e delle condizionalità delle due nuove misure riflettono la finalità di individuare ed estrarre la effettiva capacità lavorativa esprimibile dai componenti dei nuclei familiari in difficoltà. Ai beneficiari dell'Assegno di inclusione attivabili al lavoro e ai destinatari del Supporto per la formazione e il lavoro vengono offerti, infatti, servizi di formazione e di supporto alla ricerca di opportunità lavorative, laddove il beneficio economico, soprattutto per i secondi, appare molto ridotto. Ciò implica che sia i potenziali beneficiari delle due misure sia la stessa offerta pubblica di politiche sociali siano in grado di uscire da una prospettiva meramente assistenziale a favore di un approccio che faccia leva sulle politiche attive e sugli incentivi. Questo impone indubbiamente la messa in campo di maggiori competenze e di un effettivo coordinamento dei soggetti pubblici e degli operatori privati coinvolti.

In tal senso, svolgeranno un ruolo cruciale tutti i servizi interessati, dalla fase di analisi multidimensionali dei bisogni dei nuclei familiari richiedenti alle tappe di accompagnamento nel percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. L'efficacia delle misure, in ogni caso, potrà essere conseguita se l'obiettivo di un miglioramento delle capacità dei beneficiari, attraverso percorsi di istruzione e formazione, sarà coniugato con l'efficienza delle politiche attive nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, superando il funzionamento disomogeneo, a livello territoriale, dei Centri per l'impiego.

È necessario, infine, vigilare affinché i percorsi siano effettivamente attuati dai beneficiari, non solo per verificare il rispetto delle condizionalità connesse all'erogazione dei benefici economici, ma soprattutto per valutare i risultati delle politiche in termini di riduzione della povertà e di miglioramento delle condizioni dei beneficiari e dei loro nuclei familiari. Va, comunque, tenuto presente che il 18 per cento (157 mila persone) degli individui indirizzati ai Servizi per il lavoro nell'ambito dell'Rdc, al 31 dicembre 2022, presentava una occupazione attiva con redditi inferiori alle soglie di accesso al beneficio.

Le situazioni emergenziali (pandemia, aumento dei costi energetici, riflessi della guerra in Ucraina) ma anche i flussi migratori legati a fattori globali difficilmente controllabili (guerre, regimi, disuguaglianze, cambiamenti climatici), stanno lasciando effetti di lungo periodo in termini di aumento della povertà, del disagio sociale, della difficoltà di inclusione che rischiano di diventare strutturali se non affrontati tempestivamente, con strumenti efficaci e confacenti alla dimensione e alla crescita dei fenomeni. Ciò richiederà non solo una ridefinizione delle politiche assistenziali, ma anche un rafforzamento delle capacità istituzionali e il superamento di una normativa a volte lacunosa e frammentata sia a livello locale che regionale.

UNA SANITÀ ALLA RICERCA DI NUOVI EQUILIBRI

La contabilità nazionale ha di recente dato conto di un sistema sanitario che conferma, anche nel 2022, una spesa in riduzione in termini di prodotto e che assume, nelle previsioni del Governo nel Documento di economia e finanza 2023, un profilo in continua flessione anche nel prossimo triennio. Una “normalizzazione” in attesa che i fenomeni demografici portino a nuovi incrementi.

Si tratta di un quadro che trova nei conti regionali (diversi per natura, ma essi stessi fonte della contabilità pubblica) ulteriori elementi, che consentono di chiarire il percorso e valutarne le implicazioni anche guardando oltre ai soli dati contabili.

Il risultato di esercizio, misurato quale differenza tra le entrate previste dallo Stato per la copertura dei LEA e le spese sostenute per l’assistenza sanitaria, si presenta in netto peggioramento. Le perdite crescono, passando dai 1.025 milioni di disavanzo del 2021 a poco meno di 1.470 milioni (erano 800 milioni nel 2020). Sulla lettura dei risultati dell’anno incide, poi, la considerazione nelle entrate dei ripiani dei disavanzi a carico delle aziende produttrici di dispositivi medici relative al quadriennio 2015-2018: l’importo considerato nel bilancio 2022 (riferito ad un arco di cinque anni) è ben superiore a quello ipotizzabile per un singolo esercizio; la sua “sterilizzazione” porterebbe a un ulteriore peggioramento del risultato complessivo. Il fenomeno è diffuso in tutte le aree del Paese, ma tocca in misura maggiore le regioni a statuto ordinario del Centro Nord. Presenta un risultato positivo la Lombardia, nonostante il forte calo subito nell’anno dalla voce relativa alla mobilità sanitaria netta come effetto “ritardato” del blocco dell’assistenza nel 2020.

Seppur a tassi più contenuti dello scorso biennio, la spesa sanitaria continua a crescere più delle entrate, ponendo le Amministrazioni di fronte alla necessità, come è avvenuto anche quest’anno, di “dirottare” al finanziamento del settore risorse aggiuntive per garantire l’equilibrio dei conti.

Nel 2022, la spesa sanitaria pro-capite al netto della mobilità (in altri termini, la spesa riferita alla popolazione residente nella regione) è stata pari a 2.241 euro, con un tasso di crescita rispetto al 2021 del 2,2 per cento. Dal 2019 ad oggi le regioni non in Piano hanno registrato un incremento del costo pro capite del 13,1 per cento (il 10,2 le altre). Sono le regioni del Nord a presentare le variazioni più significative sia nell’anno che nel periodo, con quelle a statuto speciale che aumentano la spesa in misura maggiore, rispettivamente del 3,6 e del 14,4 per cento. Guardando alla spesa sanitaria pro-capite si accentua la variabilità interregionale, mettendo in luce non tanto le differenze nei bisogni delle popolazioni, quanto piuttosto le diverse capacità di reazione legate alle caratteristiche dei modelli di produzione dell’assistenza a livello regionale.

Il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza relativi all’esercizio 2021, pur evidenziando un miglioramento generale dopo la battuta di arresto dell’anno precedente, con 14 regioni che raggiungono la sufficienza in ciascun livello di assistenza (rispetto alle 11 del 2020 ma alle 15 del 2019) indica il permanere di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano a rilevarsi valori estremamente contenuti, ad esempio, per gli *screening* oncologici effettuati nelle regioni in Piano e solo parziale nel 2022 è stato il recupero delle prestazioni non effettuate durante la pandemia; il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata (ADI) resta contenuto, soprattutto nel caso dell’indicatore per intensità di cura CIA 1, che si colloca in ben 8 regioni al di sotto della soglia minima del 2,6 per cento.

In miglioramento gli indicatori relativi all’area ospedaliera in termini di appropriatezza e di sicurezza e qualità delle cure, resta tuttavia eccessivo in tutto il Paese (ma soprattutto al Sud) il ricorso ai parti cesarei nelle strutture con un limitato numero di parti l’anno; come pure non è stata raggiunta nella maggior parte delle regioni meridionali l’obiettivo di interventi tempestivi per alcune patologie, quali la rottura del femore nei pazienti anziani, in cui gli esiti dell’operazione dipendono in modo cruciale dalla brevità dei tempi intercorrenti dal ricovero.

Continuano a segnalare situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse ospedaliere e al contempo una inadeguatezza della rete territoriale gli indicatori legati agli accessi ai Pronto soccorso che, diminuiti durante la pandemia, sono aumentati nuovamente nel 2021, evidenziando come in numerose realtà territoriali gli ospedali siano il principale (e a volte l'unico) punto di riferimento per l'assistenza. Difficoltà che trovano riscontro sia nel ritardo con cui è stato possibile recuperare le liste d'attesa dei ricoveri e della specialistica ambulatoriale accumulate durante la pandemia, sia nelle problematiche relative al personale soprattutto ospedaliero.

Nonostante la proroga di alcune misure adottate durante l'emergenza e la possibilità di stabilizzare gli operatori sanitari, nel 2022 si sono rese sempre più evidenti le carenze di organico, specie in alcune strutture. In particolare, sono venute ad aggravarsi criticità nel funzionamento dei servizi di emergenza e urgenza, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. medici a gettone, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali necessarie a garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza.

In conclusione, le difficoltà che ancora caratterizzano il sistema, provato dalla crisi sanitaria, confermano la validità delle analisi su quali temi intervenire per migliorare l'assistenza, trovando un nuovo equilibrio tra ospedale e presidi territoriali, ma richiedono anche una risposta adeguata alle esigenze del personale sanitario. Un percorso che richiede una riflessione attenta sul rilievo del settore nel quadro della programmazione nazionale.

LA SPESA PER LA SANITÀ NEI CONTI PUBBLICI

1. Nel 2022 la spesa sanitaria è cresciuta rispetto all'esercizio precedente del 2,9 per cento, raggiungendo i 131,1 miliardi. Continua la graduale flessione dell'incidenza in termini di prodotto rispetto ai livelli raggiunti durante la pandemia: dal 7,4 per cento del 2020, al 7,2 per cento del 2021, a poco più del 6,9 per cento dell'esercizio appena concluso. Essa rappresenta il 15,3 per cento della spesa corrente primaria.

Un risultato inferiore a quello scontato nei preconsuntivi della NaDEF dello scorso novembre (134 miliardi), per la flessione, rispetto alle previsioni, delle spese disposte dal Commissario straordinario Covid e per la forte accelerazione degli introiti per il *pay-back* sui farmaci e sui dispositivi medici, quest'ultimi attivati nel corso del 2022 (a ben 7 anni dalla approvazione della norma che lo prevedeva).

La crescita registrata nell'anno è dovuta soprattutto agli esborsi per redditi da lavoro (quelli per la produzione diretta di servizi) che registrano un aumento del 5,7 per cento, sia per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali del personale non dirigente (accordo certificato dalla Corte dei conti lo scorso 27 ottobre, cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 42/2022), sia per la proroga nel ricorso al personale utilizzato per l'emergenza sanitaria di cui, in parte, è stata avviata la stabilizzazione.

In aumento di un ulteriore 3,7 per cento anche la spesa per consumi intermedi, che già nel 2021 aveva registrato un incremento consistente (+10 per cento); una variazione che interessa sia gli acquisti di farmaci (+9,6 per cento) sia gli altri consumi (+1,4 per cento). Su tali andamenti incidono diversi fattori a volte contrastanti tra loro: nel caso dei farmaci, in senso accrescitivo va sottolineata la spesa per farmaci innovativi connessa all'aumento nella dotazione del fondo destinato a garantire il rimborso alle regioni delle spese sostenute (+100 milioni nel 2022, +200 nel 2023 e +300 a partire dal 2024), mentre in riduzione i proventi per il *pay-back* dei farmaci cresciuti in misura consistente nell'ultimo biennio.

Sul fronte degli altri consumi intermedi, l'aumento delle spese per dispositivi medici (in crescita nei conti regionali dell'1,6 per cento) e, soprattutto nell'esercizio, di quelle connesse ai prodotti energetici è in parte compensato, come si è detto, dalla flessione dei pagamenti operati dal Commissario per il Covid e dalla attivazione del *pay-back* sui dispositivi medici.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA: I RISULTATI 2019-2022

FUNZIONE E TIPO DI PRESTAZIONE	2019	2020	2021	2022	2020 su 2019	2021 su 2020	2022 su 2021	Variazioni %			
								2019	2020	2021	2022
SANITA'	108.502	114.960	119.764	123.429	6,0	4,2	3,1	93,8	93,7	94,0	94,1
Prestazioni sociali in natura	108.502	114.960	119.764	123.429	6,0	4,2	3,1	93,8	93,7	94,0	94,1
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	40.416	41.096	41.992	41.776	1,7	2,2	-0,5	34,9	33,5	32,9	31,9
- Farmaci	7.581	7.301	7.445	7.469	-3,7	2,0	0,3	6,6	6,0	5,8	5,7
- Assistenza medico-generica	6.656	7.403	7.125	7.004	11,2	-3,8	-1,7	5,8	6,0	5,6	5,3
- Assistenza medico-specialistica	5.012	5.088	5.359	5.341	1,5	5,3	-0,3	4,3	4,1	4,2	4,1
- Assistenza osped. in case di cura private	9.578	9.539	9.981	9.904	-0,4	4,6	-0,8	8,3	7,8	7,8	7,6
- Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	3.568	3.380	3.518	3.477	-5,3	4,1	-1,2	3,1	2,8	2,8	2,7
- Altra assistenza	8.021	8.385	8.564	8.581	4,5	2,1	0,2	6,9	6,8	6,7	6,5
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market (*):</i>	68.086	73.864	77.772	81.653	8,5	5,3	5,0	58,9	60,2	61,0	62,3
- Assistenza ospedaliera	37.876	40.929	41.771	43.817	8,1	2,1	4,9	32,7	33,4	32,8	33,4
- Altri servizi sanitari	30.210	32.935	36.001	37.836	9,0	9,3	5,1	26,1	26,8	28,2	28,9
Servizi amministrativi	5.006	5.213	5.507	5.571	4,1	5,6	1,2	4,3	4,2	4,3	4,2
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	2.528	2.517	2.566	2.624	-0,4	1,9	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0
<i>Consumi intermedi</i>	2.428	2.633	2.867	2.873	8,4	8,9	0,2	2,1	2,1	2,2	2,2
altro	50	63	74	74	26,0	17,5	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Contribuzioni diverse	1.639	1.999	1.647	1.530	22,0	-17,6	-7,1	1,4	1,6	1,3	1,2
Altre uscite	516	493	533	573	-4,5	8,1	7,5	0,4	0,4	0,4	0,4
TOTALE USCITE CORRENTI	115.663	122.665	127.451	131.103	6,1	3,9	2,9	100,0	100,0	100,0	100,0
NB. Le prestazioni corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market possono essere distinte anche in (*):											
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	34.177	34.760	35.635	37.753	1,7	2,5	5,9	29,5	28,3	28,0	28,8
<i>Consumi intermedi</i>	32.803	36.560	39.988	41.553	11,5	9,4	3,9	28,4	29,8	31,4	31,7
altro	1.106	2.544	2.149	2.347	130,0	-15,5	9,2	1,0	2,1	1,7	1,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Per il 2023 è previsto un ulteriore incremento del 3,8 per cento che porta la spesa a 136 miliardi, in flessione di 1 decimo di punto in termini di prodotto.

Sulla previsione incidono soprattutto gli andamenti dei redditi da lavoro e dei consumi intermedi. I primi sono previsti crescere del 4,5 per cento: si tratta degli oneri connessi al rinnovo del trattamento economico del personale dirigente del SSN per il triennio 2019-2021, delle nuove assunzioni, delle misure introdotte con il d.l. 34/2023 e dei primi incrementi relativi al personale da impiegare nelle nuove strutture dell'assistenza territoriale.

Tra i consumi la crescita è trainata dalla spesa farmaceutica, sia per somministrazione diretta (connessa alla rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti), che per la riduzione degli importi del *pay-back*, riferito nel 2022 agli importi relativi a più esercizi. La previsione inoltre sconta l'operare del tetto sui dispositivi medici e del conseguente meccanismo del *pay-back* su cui incideranno certamente gli sviluppi che si avranno in termini di contenziosi.

Limitata la variazione prevista per le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market. La crescita del 3,4 per cento è da ricondurre prevalentemente all'aumento dovuto al rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medico generica, di cui si prevede un aumento del 15,3 per cento.

Nel triennio 2024-2026, la spesa sanitaria è prevista crescere a un tasso medio annuo dello 0,6 per cento; il rapporto fra la spesa sanitaria e Pil si porta su livelli inferiori quelli precedenti

alla crisi sanitaria già dal 2024. L'attenuarsi dei maggiori oneri indotti dal rinnovo dei contratti dei dirigenti degli enti del SSN e delle convenzioni per il triennio 2019-2021, la considerazione per i diversi aggregati di spesa di andamenti medi registrati negli ultimi anni e gli interventi di razionalizzazione dei costi già programmati dovrebbero consentire di più che compensare, nelle intenzioni del Governo, i maggiori oneri dovuti all'attuazione del PNRR e per la vacanza contrattuale per le tornate contrattuali 2022-2024.

TAVOLA 2

LA SPESA SANITARIA: LE PREVISIONI 2023 - 2026

	<i>(in milioni)</i>					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Def 2023	127.451	131.103	136.043	132.737	135.034	138.339
variazione su anno prec	3,90	2,87	3,77	-2,43	1,73	2,45
in % Pil	7,13	6,87	6,74	6,31	6,21	6,17
in % spesa corrente primaria	15,65	15,33	15,35	14,98	15,01	15,13
LB 2023	127.834	133.998	134.548	131.039	132.095	
variazione su anno prec	4,17	4,82	0,41	-2,61	0,81	
in % Pil	7,17	7,04	6,76	6,31	6,14	
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,46	14,74	14,67	
Nadef 2022	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428	
variazione su anno prec	4,17	4,82	-1,70	-2,29	0,56	
in % Pil	7,17	7,04	6,62	6,20	6,02	
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,14	14,48	14,37	
Def 2022	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518	
variazione su anno prec	4,17	3,03	-0,74	-1,42	0,50	
in % Pil	7,20	7,00	6,65	6,32	6,15	
in % spesa corrente primaria	15,66	15,55	15,08	14,78	14,66	
Nadef 2021	129.449	125.708	123.554	124.428		
variazione su anno prec	4,84	-2,89	-1,71	0,71		
in % Pil	7,28	6,67	6,30	6,14		
in % spesa corrente primaria	15,54	15,20	14,93	14,89		
Def 2021	127.138	123.662	126.231	124.410		
variazione su anno prec	2,97	-2,73	2,08	-1,44		
in % Pil	7,31	6,74	6,63	6,33		
in % spesa corrente primaria	15,41	15,00	15,15	14,83		

Fonte: elaborazione: Corte dei conti su dati MEF e ISTAT

UN PRIMO SGUARDO AI RISULTATI DEI BILANCI REGIONALI DEL 2019-2022

2. I dati trasmessi al NSIS relativi al 4° trimestre 2022¹, consentono una prima lettura degli andamenti più recenti a livello territoriale. Si tratta della differenza tra le entrate previste dallo Stato per la copertura dei LEA, oltre a quelle derivanti da fonti già in bilancio (per compartecipazioni, per servizi soggetti a corresponsione da parte di famiglie e imprese, etc), e le spese sostenute per l'assistenza sanitaria, dato che dà quindi una misura delle difficoltà incontrate nella gestione e degli andamenti che possono tradursi in squilibri strutturali.

Il saldo tra entrate e spese per l'assistenza ai cittadini residenti nella regione è costruito non considerando tra i ricavi i contributi aggiuntivi disposti a livello regionale per la garanzia dei LEA, sia attraverso trasferimenti specifici sia considerando le coperture presenti nei conti

¹ Si tratta dei risultati al 3 maggio 2022, che recepiscono tutte le modifiche apportate ai CE dalle regioni fino a questa data, anche a seguito delle verifiche dei Tavoli di monitoraggio tenuti il 27 e 28 aprile. Nelle tavole non sono indicate le coperture ulteriori rispetto a quelle già previste nella normativa regionale e nei conti regionali, che hanno consentito alle regioni in disavanzo di non incorrere nella procedura di diffida prevista dalle norme sui disavanzi eccessivi. Coperture che saranno note solo quando saranno disponibili i verbali dei Tavoli, sia in relazione alle regioni in Piano che a quelle non in Piano.

economici o individuate in sede di verifica. Coperture che hanno consentito, anche in questo esercizio, alle regioni in disavanzo di non incorrere nella procedura di diffida.

TAVOLA 3

SPESE, ENTRATE E SALDI - ANNI 2019 -2022

(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasferimenti delle regioni e prov autonome				TOTALE COSTI con voci economiche e saldo intramoenia			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
PIEMONTE	8.743	9.160	9.496	9.446	8.661	9.092	9.429	9.459
VALLE D'AOSTA	252	282	300	296	273	297	313	324
LOMBARDIA	19.695	20.835	21.458	22.104	20.412	21.548	22.015	22.335
P. A. BOLZANO	1.037	1.131	1.190	1.213	1.311	1.452	1.527	1.518
P. A. TRENTO	1.052	1.126	1.159	1.223	1.248	1.330	1.349	1.461
VENETO	9.602	10.376	10.759	11.110	9.738	10.517	10.899	11.275
FRIULI V G	2.509	2.627	2.735	2.794	2.654	2.702	2.819	2.888
LIGURIA	3.333	3.465	3.566	3.651	3.312	3.413	3.554	3.664
EMILIA ROMAGNA	9.175	10.027	10.023	10.228	9.515	10.358	10.344	10.635
TOSCANA	7.580	8.091	8.291	8.281	7.739	8.324	8.501	8.369
UMBRIA	1.764	1.865	1.932	2.005	1.767	1.856	1.925	1.985
MARCHE	3.008	3.131	3.243	3.257	2.958	3.095	3.216	3.231
LAZIO	11.331	11.989	12.163	12.248	10.955	11.666	11.942	12.257
ABRUZZO	2.604	2.696	2.774	2.788	2.532	2.609	2.667	2.702
MOLISE	594	622	638	642	748	697	726	719
CAMPANIA	10.921	11.503	11.842	11.901	10.540	11.118	11.536	11.663
PUGLIA	7.753	8.025	8.304	8.360	7.588	7.842	8.278	8.383
BASILICATA	1.127	1.175	1.213	1.227	1.071	1.122	1.158	1.174
CALABRIA	3.699	3.853	3.931	4.026	3.635	3.685	3.641	3.773
SICILIA	9.600	9.987	10.358	10.302	9.343	9.751	10.146	10.370
SARDEGNA	3.273	3.437	3.537	3.702	3.359	3.430	3.634	3.772
Totale	118.654	125.400	128.912	130.803	119.359	125.905	129.619	131.958
Piano	46.503	48.674	50.011	50.266	45.341	47.369	48.937	49.868
NoPiano	72.151	76.726	78.901	80.537	74.018	78.537	80.682	82.090
Totale	118.654	125.400	128.912	130.803	119.359	125.905	129.619	131.958
RSO	100.929	106.811	109.633	111.273	101.171	106.942	109.831	111.625
RSONord	50.548	53.863	55.301	56.538	51.637	54.928	56.241	57.367
RSOCentro	23.683	25.075	25.629	25.790	23.420	24.941	25.584	25.842
RSOSud	26.699	27.873	28.703	28.944	26.114	27.073	28.006	28.415
RSS	17.725	18.589	19.279	19.530	18.188	18.963	19.788	20.334
RSSNord	4.851	5.165	5.384	5.526	5.486	5.781	6.007	6.191
RSSSud	12.874	13.424	13.895	14.005	-12.702	13.182	13.781	14.142

SEGUE TAVOLA 3

	SALDO MOBILITA'				Totale Costi per residenti			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
PIEMONTE	-81	-20	-8	-8	8.742	9.112	9.438	9.467
VALLE D'AOSTA	2	-3	-9	-9	270	301	321	334
LOMBARDIA	724	724	563	232	19.689	20.823	21.452	22.103
P. A. BOLZANO	8	11	6	7	1.304	1.441	1.521	1.511
P. A. TRENTO	2	3	8	-5	1.246	1.327	1.340	1.466
VENETO	165	146	151	172	9.573	10.370	10.749	11.103
FRIULI V G	16	-4	-5	4	2.638	2.707	2.825	2.884
LIGURIA	-75	-52	-48	-52	3.386	3.465	3.601	3.716
EMILIA ROMAGNA	341	332	322	307	9.174	10.026	10.022	10.328
TOSCANA	146	142	62	12	7.592	8.182	8.440	8.357
UMBRIA	3	-8	-8	-19	1.764	1.864	1.932	2.004
MARCHE	-49	-36	-27	-27	3.007	3.131	3.243	3.257
LAZIO	-267	-238	-220	-208	11.222	11.904	12.163	12.464
ABRUZZO	-84	-102	-94	-86	2.616	2.712	2.760	2.788
MOLISE	19	33	28	34	729	663	698	685
CAMPANIA	-344	-357	-292	-230	10.884	11.475	11.828	11.893
PUGLIA	-204	-207	-159	-126	7.792	8.049	8.437	8.509
BASILICATA	-55	-49	-52	-63	1.126	1.171	1.210	1.237
CALABRIA	-286	-289	-242	-14	3.921	3.974	3.883	3.787
SICILIA	-255	-233	-210	-180	9.598	9.985	10.357	10.550
SARDEGNA	-81	-92	-84	-59	3.441	3.522	3.718	3.831
Totale	-355	-298	-319	-316	119.714	126.204	129.938	132.274
Piano	-1.421	-1.393	-1.190	-808	46.762	48.762	50.126	50.677
NoPiano	1.066	1.095	871	493	72.952	77.442	79.811	81.597
Totale	-355	-298	-319	-316	119.714	126.204	129.938	132.274
RSO	-46	21	-25	-75	101.217	106.921	109.856	111.699
RSONord	1.074	1.131	980	650	50.563	53.797	55.261	56.717
RSOCentro	-166	-140	-193	-241	23.586	25.081	25.777	26.082
RSOSud	-954	-970	-811	-484	27.067	28.043	28.817	28.900
RSS	-309	-319	-294	-241	18.497	19.282	20.082	20.575
RSSNord	28	6	0	-3	5.458	5.775	6.008	6.194
RSSSud	-337	-325	-294	-238	13.039	13.507	14.075	14.381

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Sulla lettura dei risultati dell'anno incidono poi due fenomeni in particolare: la considerazione nelle entrate dei ripiani dei disavanzi a carico delle aziende produttrici di dispositivi medici relative al quadriennio 2015-2018 e le modalità di riconoscimento della mobilità sanitaria. Sul primo aspetto, va osservato che l'importo considerato nel bilancio 2022 (riferito ad un arco di cinque anni) è ben superiore a quello ipotizzabile per un singolo esercizio; ciò incide sulla significatività del risultato contabile annuale. Anche le modalità di riconoscimento del saldo della mobilità comportano il mancato allineamento tra spese ed entrate: lo straordinario calo dell'attività extra regionale del 2020 dovuto alla pandemia si è riflesso sui bilanci nel 2022.

Nel 2022 i risultati di esercizio presentano un netto peggioramento: le perdite crescono, passando dai 1.025 milioni di disavanzo del 2021 a poco meno di 1.470 milioni. Il peggioramento dei risultati riguarda sia le regioni in Piano che quelle non in Piano. La variazione è più marcata nelle prime che vedono crescere le perdite (prima delle coperture ulteriori) da 115 milioni ad oltre 410 milioni. Le altre regioni registrano nell'esercizio una crescita più limitata, ma su livelli assoluti maggiori (dai 910 milioni del 2021 a 1.060 milioni).

Il peggioramento dei conti è da ricondurre soprattutto alle Regioni a statuto ordinario del Nord, che passano da un avanzo di 40 milioni del 2021 a un disavanzo di circa 178 milioni: un andamento essenzialmente dovuto a Piemonte, Liguria ed Emilia che presentano un disavanzo di

186 milioni. Cresce di 150 milioni il disavanzo delle regioni del Centro: in miglioramento il risultato della Toscana, è il Lazio a presentare il peggioramento più marcato. Sono le regioni del mezzogiorno a presentare nel complesso il risultato migliore. Si tratta tuttavia del risultato di andamenti diversi: il risultato della Calabria dovuto, tuttavia, al miglioramento del saldo mobilità connesso al blocco dell'assistenza fuori regione del 2020, compensa le perdite riferibili al Molise e alla Puglia.

Crescono del 7 per cento le perdite delle regioni a statuto speciale del Nord. Sono tuttavia quelle del Sud che passano da 179 milioni del 2021 a 376,2 milioni del 2022 a presentare la variazione più significativa, un peggioramento riconducibile essenzialmente al risultato della regione Sicilia.

SEGUE TAVOLA 3

SPESE, ENTRATE E SALDI - ANNI 2019 -2022

(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO senza coperture e senza ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale				Ulteriori trasferimenti da PA e RSS e coperture presunte contabilizzate nei CE				Utili o perdite d'esercizio da NSIS (prima delle ulteriori coperture in sede di verifica)			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
PIEMONTE	1,7	48,1	58,8	-21,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	48,1	58,8	-21,0
VALLE D'AOSTA	-18,2	-18,7	-20,8	-37,0	22,4	22,6	21,6	40,4	4,2	3,9	0,7	3,4
LOMBARDIA	6,3	11,3	6,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	11,3	6,3	0,3
P. A. BOLZANO	-266,1	-310,2	-331,6	-297,4	293,8	337,3	339,9	301,6	27,6	27,1	8,3	4,3
P. A. TRENTO	-193,7	-201,3	-181,3	-243,3	193,7	201,4	181,4	243,3	0,0	0,0	0,0	0,0
VENETO	29,4	5,7	9,8	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	29,4	5,7	9,8	7,1
FRIULI V G	-128,8	-80,1	-89,8	-89,5	136,2	102,5	90,5	90,7	7,5	22,4	0,7	1,2
LIGURIA	-53,7	0,1	-35,4	-65,1	0,0	0,0	34,0	30,3	-53,7	0,1	-1,4	-34,8
EMILIA ROMAGNA	0,6	1,0	0,4	-99,9	0,0	0,0	0,0	15,0	0,6	1,0	0,4	-84,9
TOSCANA	-12,6	-91,3	-149,2	-76,2	0,0	0,0	24,8	0,0	-12,6	-91,3	-124,4	-76,2
UMBRIA	0,2	0,3	0,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,8
MARCHE	0,5	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,3	0,0
LAZIO	108,4	84,4	0,0	-216,6	0,0	0,0	0,0	91,1	108,4	84,4	0,0	-125,5
ABRUZZO	-12,1	-15,4	13,9	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-12,1	-15,4	13,9	-0,1
MOLISE	-134,9	-41,2	-60,0	-43,5	17,8	18,1	19,8	20,5	-117,1	-23,2	-40,2	-23,0
CAMPANIA	37,1	27,3	14,5	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	37,1	27,3	14,5	7,9
PUGLIA	-38,2	-24,0	-132,8	-148,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-38,2	-24,0	-132,8	-148,8
BASILICATA	0,8	4,3	3,5	-9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	4,3	3,5	-9,9
CALABRIA	-221,6	-120,9	47,4	238,6	99,9	100,5	104,0	111,1	-121,7	-20,3	151,3	349,7
SICILIA	2,1	1,8	1,6	-247,8	0,0	0,0	0,0	249,7	2,1	1,9	1,6	1,9
SARDEGNA	-167,5	-84,9	-181,3	-128,3	178,7	111,6	199,5	86,6	11,3	26,6	18,2	-41,8
Totale	-1.060,1	-803,6	-1.025,7	-1.469,9	942,6	894,0	1.015,4	1.280,4	-117,5	90,4	-10,3	-189,5
Piano	-259,2	-88,0	-115,4	-410,4	117,7	118,6	123,7	472,4	-141,4	30,7	8,3	62,0
NoPiano	-800,9	-715,6	-910,2	-1.059,5	824,9	775,3	891,7	808,0	23,9	59,7	-18,6	-251,4
Totale	-1.060,1	-803,6	-1.025,7	-1.469,9	942,6	894,0	1.015,4	1.280,4	-117,5	90,4	-10,3	-189,5
RSO	-287,9	-110,2	-222,4	-426,5	117,7	118,6	182,5	268,0	-170,2	8,4	-39,8	-158,5
RSONord	-15,7	66,1	39,9	-178,6	0,0	0,0	34,0	45,3	-15,7	66,1	73,9	-133,3
RSOCentro	96,6	-6,3	-148,7	-292,0	0,0	0,0	24,8	91,1	96,6	-6,3	-123,9	-200,9
RSOSud	-368,8	-169,9	-113,5	44,1	117,7	118,6	123,7	131,5	-251,1	-51,3	10,2	175,7
RSS	-772,2	-693,4	-803,3	-1.043,4	824,9	775,4	832,9	1.012,4	52,7	81,9	29,6	-31,0
RSSNord	-606,7	-610,3	-623,6	-667,3	646,1	663,7	633,4	676,1	39,4	53,4	9,8	8,9
RSSSud	-165,4	-83,1	-179,7	-376,2	178,8	111,6	199,5	336,3	13,3	28,5	19,8	-39,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

L'aumento del disavanzo persiste ma è più contenuto se si considerano anche i trasferimenti e le coperture presunte già contabilizzate nei CE: dai 9,9 milioni del 2021 ai 190,5 del 2022. Nel 2019 il disavanzo era pari a 117,5 milioni per poi tradursi in un avanzo nel 2020. Un dato che tuttavia mette ancora più in evidenza l'emergere di nuove criticità che riguardano oltre che alcune delle regioni in Piano di rientro anche le grandi regioni del Nord. Rimane caratterizzata da un risultato positivo la Lombardia, nonostante il forte calo subito nell'anno dalla voce relativa alla mobilità sanitaria netta (dai 563 milioni del 2021 a poco oltre i 250 milioni dell'anno) come effetto "ritardato" del blocco dell'assistenza nel 2020.

TAVOLA 4

LA SPESA PRO CAPITE - ANNI 2019-2022
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in euro)

	Totale per residenti			
	2019	2020	2021	2022
PIEMONTE	2.020	2.114	2.208	2.224
VALLE D'AOSTA	2.150	2.405	2.588	2.705
LOMBARDIA	1.967	2.077	2.149	2.223
P. A. BOLZANO	2.458	2.706	2.844	2.836
P. A. TRENTO	2.291	2.433	2.472	2.710
VENETO	1.960	2.125	2.207	2.290
FRIULI V G	2.180	2.244	2.351	2.414
LIGURIA	2.209	2.272	2.372	2.462
EMILIA ROMAGNA	2.057	2.246	2.258	2.334
TOSCANA	2.051	2.216	2.285	2.281
UMBRIA	2.019	2.143	2.233	2.333
MARCHE	1.978	2.070	2.165	2.190
LAZIO	1.944	2.068	2.122	2.181
ABRUZZO	2.011	2.096	2.155	2.185
MOLISE	2.399	2.207	2.373	2.345
CAMPANIA	1.896	2.009	2.103	2.115
PUGLIA	1.960	2.036	2.145	2.169
BASILICATA	2.016	2.116	2.219	2.286
CALABRIA	2.051	2.098	2.087	2.041
SICILIA	1.955	2.048	2.143	2.183
SARDEGNA	2.121	2.185	2.338	2.413
Totale	2.001	2.116	2.194	2.241
Piano	1.955	2.050	2.128	2.155
NoPiano	2.032	2.160	2.237	2.298
Totale	2.001	2.116	2.194	2.241
RSO	1.989	2.107	2.179	2.224
RSO Nord	2.005	2.134	2.203	2.270
RSO Centro	1.987	2.120	2.187	2.225
RSO Sud	1.963	2.046	2.128	2.139
RSS	2.069	2.167	2.275	2.335
RSS Nord	2.265	2.397	2.500	2.590
RSS Sud	1.997	2.082	2.191	2.240

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

3. Nel 2022, la spesa sanitaria pro-capite al netto della mobilità (in altri termini, la spesa riferita alla popolazione residente nella regione) è stata pari a 2.241 euro, con un tasso di crescita rispetto al 2021 del 2,2 per cento. La variazione della popolazione, che nel 2022 ha subito una riduzione ulteriore rispetto a quella già rilevata lo scorso esercizio, è alla base di un aumento superiore a quello rilevato in termini assoluti (1,8 per cento).

Nettamente più accentuata la crescita nelle regioni non in Piano di rientro, +2,7 per cento contro l'1,3 di quelle in Piano. Dal 2019 ad oggi quelle non in Piano hanno registrato un

incremento del costo pro capite del 13,1 per cento (il 10,2 le altre). Sono le regioni del Nord a presentare le variazioni più significative sia nell'anno che nel periodo, con quelle a statuto speciale che aumentano la spesa in misura maggiore, rispettivamente del 3,6 e del 14,4 per cento.

Il dato presenta notevoli differenze tra le regioni, con variazioni percentuali rispetto al 2021 che vanno dall'aumento del 9,6 per cento della Provincia autonoma di Trento, alle flessioni registrate in Toscana (-0,2 per cento) oltre che in Calabria e Molise (rispettivamente con cali del 2,2 e del 1,2 per cento). Guardando alla spesa sanitaria pubblica pro-capite si accentua, infatti, la variabilità interregionale, mettendo in luce non tanto le differenze nei bisogni delle popolazioni quanto piuttosto le diverse capacità di reazione legate alle caratteristiche dei modelli di produzione dell'assistenza a livello regionale.

I risultati dal lato dei costi

4. I dati relativi ai costi sostenuti nel 2022 dalle amministrazioni regionali evidenziano, nel complesso, una variazione dell'1,8 per cento, inferiore a quella registrata nell'ultimo biennio (in media annua il 3,8 per cento).

Le spese di personale aumentano del 2,1 per cento; rispetto al 2019 la variazione è superiore all'8,5 per cento.

Guardando ai dati complessivi, come era da attendersi, nel primo periodo, nel pieno della crisi sanitaria, l'aumento è stato nel complesso superiore nelle regioni non in Piano e, in special modo in quelle del Nord (sia a statuto ordinario che speciale) e del Centro. Nel biennio successivo sono le regioni in Piano a presentare gli aumenti più consistenti.

Tale dato complessivo si arricchisce di nuovi elementi, in parte inattesi, guardando alle variazioni registrate nella spesa per il personale. Già a partire dal 2020 la spesa per il ruolo sanitario segna variazioni più consistenti nelle regioni in Piano. Tale andamento si accentua negli anni successivi: nel 2021 e nel 2022 le regioni in Piano crescono rispettivamente del 3,6 e 2,2 per cento; quelle non in Piano dell'1,8 e 1,7 per cento. Andamenti che portano ad una crescita degli oneri del personale di circa il 10 per cento nel triennio nelle regioni in Piano contro una variazione del 7 nelle altre.

Sempre riguardo al ruolo sanitario va sottolineata la forte crescita della spesa relativa a personale a tempo determinato. Si tratta di una spesa che nonostante la flessione dell'ultimo anno (-4,7 per cento) è aumentata nel triennio di circa il 43 per cento. Molto nette le accentuazioni rilevabili a livello territoriale: nelle regioni a statuto ordinario del sud l'aumento supera il 94 per cento; nel 2022 il lavoro a tempo determinato rappresentava l'8,3 per cento degli oneri di questo ruolo (il 4,6 per cento nel 2019). Un valore ben superiore a quello delle regioni del Nord (3,2 per cento) e del Centro (4,7 per cento).

Lo stesso accade sia per il ruolo tecnico che per quello professionale. Il primo, in crescita nel 2022 del 3,5 per cento, vede aumentare la spesa nel triennio di oltre il 14,4 per cento. Particolarmente sostenuta quella delle regioni in Piano (+24 per cento) soprattutto in quelle del Mezzogiorno.

Anche se per la dimensione assoluta è di impatto limitato sull'aggregato complessivo, forte è l'incremento (+19 per cento) registrato nella spesa per il ruolo professionale. Anche in questo caso un aumento trainato dalle regioni del Mezzogiorno.

I COSTI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 - 2022
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in migliaia in euro)

	Importi in milioni														
	TOTALE COSTI 1	ONERI FINANZIARI	IMPOSTE E TASSE	SERVIZI APPALTATI	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	TOTALE SPESE DI PERSONALE	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRE PRESTAZIONI	OSPEDALIERA
2022															
	Regioni in Piano	8.062,1	787,1	2.922,5	3.148,1	2.493,0	1.097,3	877,2	4.284,8	2.680,8	1.672,9	140,7			
	Regioni non in Piano	12.335,5	1.745,9	4.034,5	4.325,2	2.782,7	701,5	852,5	4.971,2	6.995,2	3.271,8	173,5			
	Totale	20.397,6	2.533,0	6.957,0	7.473,3	5.275,7	1.798,8	1.729,7	9.256,0	9.676,0	4.944,7	314,1			
	Rso	17.404,5	2.113,6	5.845,4	6.378,3	4.468,7	1.527,3	1.349,8	8.172,9	8.435,8	4.218,5	203,4			
	Rso Nord	8.617,6	1.146,9	2.735,3	3.005,4	2.219,1	412,3	526,2	4.216,0	5.393,3	2.463,9	117,6			
	Rso Centro	3.957,6	474,1	1.362,8	1.511,8	861,5	424,5	364,4	1.956,0	1.820,5	941,8	39,0			
	Rso Sud	4.829,3	492,6	1.747,3	1.861,1	1.388,1	690,4	459,2	2.000,9	1.221,9	812,8	46,9			
	Rss	2.993,1	419,4	1.111,6	1.095,0	807,0	271,5	379,9	1.083,1	1.240,2	726,3	110,7			
	Rss Nord	897,0	171,1	301,7	269,2	115,1	21,4	99,0	183,4	502,4	157,8	21,1			
	Rss Sud	2.096,0	248,3	809,9	825,8	691,9	250,1	280,9	899,6	737,9	568,5	89,6			
2021															
	Regioni in Piano	7.939,8	781,0	3.057,5	3.149,2	2.494,7	1.040,3	914,0	4.286,4	2.570,6	1.935,3	155,7			
	Regioni non in Piano	13.126,5	1.648,1	4.100,2	4.228,2	2.755,1	685,4	890,8	4.800,3	6.692,8	3.274,5	196,7			
	Totale	21.066,3	2.429,1	7.157,7	7.377,4	5.249,8	1.725,8	1.804,8	9.086,7	9.263,4	5.209,8	352,4			
	Rso	17.876,5	2.045,4	6.000,6	6.290,1	4.464,7	1.468,3	1.433,7	8.026,3	8.058,2	4.416,3	229,4			
	Rso Nord	8.845,6	1.089,5	2.760,7	2.940,0	2.196,3	405,0	553,8	4.062,1	5.136,0	2.531,4	133,4			
	Rso Centro	4.176,4	452,1	1.403,0	1.496,5	833,4	400,2	399,2	1.989,4	1.783,4	889,5	47,4			
	Rso Sud	4.854,6	503,7	1.836,9	1.853,6	1.435,1	663,0	480,7	1.974,7	1.138,8	995,4	48,6			
	Rss	3.189,8	383,7	1.157,1	1.087,3	785,1	257,5	371,1	1.060,4	1.205,2	793,5	123,0			
	Rss Nord	994,5	151,6	302,9	258,9	110,0	20,1	96,9	170,6	482,1	152,3	22,6			
	Rss Sud	2.195,3	232,1	854,2	828,4	675,2	237,4	274,2	889,8	723,1	641,2	100,3			
2019															
	Regioni in Piano	7.408,2	753,2	2.825,8	3.231,9	2.324,0	1.023,9	935,0	4.062,9	2.385,1	1.308,6	79,9			
	Regioni non in Piano	11.818,9	1.497,9	3.794,6	4.317,2	2.579,6	681,2	958,6	4.819,3	6.287,4	2.351,6	124,4			
	Totale	19.227,0	2.251,0	6.620,4	7.549,1	4.903,6	1.705,1	1.893,6	8.882,2	8.672,5	3.660,2	204,3			
	Rso	16.362,7	1.904,0	5.572,0	6.432,2	4.163,8	1.449,6	1.515,5	7.934,4	7.540,0	3.154,1	173,1			
	Rso Nord	7.854,5	1.002,5	2.566,7	2.989,4	2.082,0	399,2	598,9	4.122,5	4.856,4	1.773,6	89,3			
	Rso Centro	3.989,4	412,7	1.305,9	1.554,8	779,1	400,0	423,7	1.830,2	1.584,7	724,0	37,7			
	Rso Sud	4.518,7	488,7	1.699,4	1.888,0	1.302,8	650,4	492,9	1.981,8	1.098,9	656,5	46,1			
	Rss	2.864,3	347,1	1.048,4	1.116,9	739,7	255,5	378,1	947,7	1.132,5	506,0	31,2			
	Rss Nord	913,9	136,0	268,6	267,3	92,5	20,4	99,2	153,0	448,7	113,2	11,8			
	Rss Sud	1.950,4	211,0	779,8	849,6	647,3	235,1	279,0	794,8	683,8	392,8	19,3			

Fonte elaborazione su dati Nsis

5. Si accentua nell'anno la flessione degli acquisti di beni: dopo la forte crescita che avevano registrato nel 2020, nell'ultimo biennio si registrano cali dell'1,6 e del 3,4 per cento. Un risultato su cui hanno inciso, tuttavia, le entrate da *payback* portate in riduzione della spesa per farmaci e dispositivi medici. Al netto di tale voce che, soprattutto, nel 2022 complice l'attivazione di quello relativo ai dispositivi medici registra un sostanziale raddoppio (passa da 1,9 miliardi del 21 ai 3,5 del 22), la spesa registrerebbe una crescita del 4 per cento in accelerazione rispetto al 2021 (+2,8 per cento). Un aumento diffuso che conosce le variazioni maggiori nelle RSS del Nord (5,7 per cento) e in quelle a statuto ordinario del Sud. A livello di singolo ente sono le regioni Basilicata Calabria e Abruzzo, che nel biennio 2020-2021 avevano registrato variazioni molto limitate, a presentare gli incrementi maggiori. Forte l'aumento in Lombardia di Emilia (rispettivamente del 9,5 e del 6,9 per cento. In contro tendenza il Veneto, che registra una flessione del 5,1 per cento.

Guardando alle principali componenti degli acquisti di beni, pur considerando le entrate da *payback*, la spesa per farmaci si presenta nell'anno in forte crescita (+10,6 per cento). Un aumento che è diffuso, ma presenta le variazioni più nette nelle regioni in Piano (+13,8 per cento). Sono Lazio, Abruzzo, Puglia e Calabria a conoscere le variazioni più significative. Forte è l'incremento dopo la riduzione del 2021 anche in Toscana (+21,2 per cento).

RIQUADRO 1 - I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA NEL 2022

La materia è stata modificata di recente dalle leggi di bilancio per il 2021 e 2022.

A partire dal 2021 i commi 475-477 della legge di bilancio per il 2021 avevano disposto che i valori percentuali dei tetti della spesa farmaceutica convenzionata territoriale e della spesa farmaceutica per acquisti diretti, fermo restando il valore complessivo della spesa farmaceutica al 14,85 per cento del FSN, fossero fissati rispettivamente al 7 e al 7,85 per cento (di cui 0,20 per cento il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali). Sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale, tali percentuali potevano essere rideterminate annualmente, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio. Era stato fissato al 28 febbraio 2021 il pagamento da parte delle aziende farmaceutiche degli oneri di ripiano relativi al superamento dei tetti degli acquisti diretti 2018, con certificazione AIFA entro il 10 marzo 2021. Inoltre, il comma 477 subordina la rimodulazione annuale dei tetti di spesa del 2021, al pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, degli oneri di ripiano relativi al superamento del tetto degli acquisti diretti del 2018 per un importo non inferiore a 895 milioni di euro. Gli eventuali minori pagamenti sono recuperati dall'AIFA su *payback* 2021 con una maggiorazione del 20 per cento. Inoltre si disponeva che i pagamenti effettuati a titolo di *payback* 2018, compresi quelli effettuati fino al 31 dicembre 2020, si intendevano corrisposti a titolo definitivo e ne conseguiva l'estinzione di diritto, per cessata materia del contendere, delle liti pendenti dinanzi al giudice amministrativo. Nel 2022, l'aggiornamento delle percentuali è subordinato all'integrale pagamento da parte delle aziende farmaceutiche degli oneri di ripiano relativi al superamento del tetto degli acquisti diretti della spesa farmaceutica per l'anno 2019 entro il 30 giugno 2021.

La legge di bilancio per il 2022 ha confermato al 7 per cento il tetto per la spesa convenzionata, innalzando all'8 quello per gli acquisti diretti (a cui si aggiunge lo 0,2 per cento per l'utilizzo di gas). Anche in questo caso l'applicazione delle nuove quote è subordinata all'aggiornamento annuale da parte dell'Agenzia italiana del farmaco dell'elenco dei farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale. In mancanza di tale aggiornamento la quota dei consumi diretti è rimasta fissata al 7,65. A inizio del 2023 l'Aifa ha diffuso i risultati relativi al monitoraggio dei pagamenti dovuti per i provvedimenti di ripiano della spesa farmaceutica per gli acquisti diretti per gli anni 2019 e 2020 e per il 2021. Nel 2019 e 2020 l'importo richiesto è risultato rispettivamente pari a 1.361 e 1.396 milioni. A febbraio scorso era stato versato il 99 per cento del dovuto. Ma soprattutto delle 101 aziende destinatarie del ripiano del 2019 che avevano avviato un contenzioso, 99 avevano presentato rinuncia, così come 71 delle 76 che avevano avviato contenzioso nel 2020. In relazione a quanto richiesto nel 2021 le aziende avevano pagato 1.023 sui 1.035 milioni richiesti.

I risultati del monitoraggio provvisorio (1° rilascio) della spesa farmaceutica 2022 del 26 aprile scorso consentono una prima valutazione dell'operare del sistema modificato nel 2021.

TAVOLA R1.1

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2021-22

(in milioni)

Regione	Verifica 2022				Verifica 2021			
	Tetto 7,00%	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR	Tetto 7,00%	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
PIEMONTE	641.476	518.100	-123.376	5,65	623.473	511.241	-112.231	5,74
V. D'AOSTA	18.218	13.803	-4.415	5,30	17.687	13.782	-3.906	5,45
LOMBARDIA	1.466.984	1.544.248	77.264	7,37	1.417.350	1.471.831	54.481	7,27
P.A. BOLZANO	75.880	46.970	-28.910	4,33	72.668	46.036	-26.632	4,43
P.A. TRENTO	77.858	63.209	-14.649	5,68	75.399	60.766	-14.633	5,64
VENETO	724.760	536.100	-188.660	5,18	695.720	529.149	-166.571	5,32
FRIULI V.G.	177.126	152.238	-24.887	6,02	171.200	151.117	-20.082	6,18
LIGURIA	238.930	198.979	-39.950	5,83	232.013	197.610	-34.403	5,96
E. ROMAGNA	661.391	482.929	-178.462	5,11	638.386	468.818	-169.567	5,14
TOSCANA	554.757	437.950	-116.807	5,53	534.251	430.394	-103.857	5,64
UMBRIA	130.883	113.448	-17.435	6,07	126.677	119.286	-7.391	6,59
MARCHE	223.711	198.046	-25.665	6,20	217.248	196.360	-20.888	6,33
LAZIO	840.494	805.997	-34.497	6,71	812.262	807.102	-5.160	6,96
ABRUZZO	189.604	195.638	6.034	7,22	184.121	190.759	6.638	7,25
MOLISE	44.388	41.261	-3.127	6,51	43.622	39.975	-3.648	6,41
CAMPANIA	810.520	830.720	20.200	7,17	791.590	842.457	50.867	7,45
PUGLIA	576.099	583.316	7.217	7,09	555.600	580.544	24.943	7,31
BASILICATA	81.537	84.202	2.665	7,23	79.758	82.907	3.150	7,28
CALABRIA	278.212	281.114	2.902	7,07	271.244	279.388	8.144	7,21
SICILIA	697.776	654.530	-43.245	6,57	678.328	656.906	-21.422	6,78
SARDEGNA	232.541	232.638	97	7,00	226.115	227.304	1.189	7,04
ITALIA	8.743.143	8.015.438	-727.705	6,42	8.464.711	7.903.731	-560.980	6,54

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Per la farmaceutica convenzionata² il tetto di spesa, pari a 8,7 miliardi, è stato rispettato: la spesa si è mantenuta al di sotto del limite per circa 730 milioni. Solo 6 regioni presentano eccessi di spesa per un importo di poco superiore ai 116 milioni (tra queste Lombardia e Campania registrano le variazioni più rilevanti, rispettivamente 77,3 e 20,6 milioni) Si tratta di un risultato che segna un miglioramento rispetto al 2021 in cui, pur rispettando sempre il tetto previsto a livello complessivo, (7.903 milioni rispetto agli 8.464,7 milioni previsti), le regioni superiori al 7 per cento erano state 7 per un importo di 149,2 milioni. Anche in questo caso, gli scostamenti maggiori erano dovuti a Campania e Lombardia

La spesa per acquisti diretti, invece, continua a crescere raggiungendo nel 2022 i 12,3 miliardi (il 9,8 per cento del FSR), un miliardo superiore al risultato del 2021 (11,3 miliardi il 9,4 per cento del Fondo). Lo scostamento assoluto rispetto all'obiettivo, che sale a 2,7 miliardi contro i 2,1 del 2021, riguarda tutte le regioni per importi molto differenziati. Sono ben 9 le regioni che segnano scostamenti di oltre 3 punti rispetto al limite (una eccede il limite di 4 punti).

² La spesa che concorre al tetto è quella al netto degli sconti versati dalle farmacie, del *payback* dell'1,83 per cento versato alle regioni dalle ditte e anche dei diversi *payback* versati alle regioni ma al lordo dei ticket regionali.

TAVOLA R1.2

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA DIRETTA NEL 2021-22

(in milioni)

Regione	2022				2021			
	Tetto 7,65%	Spesa Acquisti diretti	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR	Tetto 7,65%	Spesa Acquisti diretti	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
PIEMONTE	701.042	900.765	199.723	9,83	681.366	814.504	133.138	09:14
V. D'AOSTA [#]	19.909	20.176	267	7,75	19.330	18.656	-1	07:38
LOMBARDIA	1.603.204	1.707.991	104.787	8,15	1.548.961	1.518.905	-30.056	07:50
P.A. BOLZANO	82.927	104.634	21.707	9,65	79.416	93.542	14.126	09:01
P.A. TRENTO [#]	85.087	97.776	12.688	8,79	82.401	89.873	7.472	08:34
VENETO	792.059	970.590	178.531	9,37	760.322	868.067	107.745	8,73
FRIULI V.G. [#]	193.573	283.254	89.681	11,19	187.097	261.368	74.271	10,69
LIGURIA	261.116	360.437	99.322	10,56	253.557	327.065	73.508	9,87
E. ROMAGNA	722.806	1.017.975	295.170	10,77	697.664	929.255	231.591	10:19
TOSCANA	606.270	766.535	160.265	9,67	583.860	759.935	176.075	9,96
UMBRIA	143.036	207.338	64.301	11,09	138.440	204.185	65.746	11:28
MARCHE	244.484	363.268	118.784	11,37	237.421	325.169	87.748	10:48
LAZIO	918.540	1.144.814	226.274	9,53	887.686	1.088.934	201.248	09:38
ABRUZZO	207.210	308.475	101.265	11,39	201.218	280.878	79.661	10,68
MOLISE	48.510	65.949	17.439	10,40	47.673	60.377	12.704	9,69
CAMPANIA	885.783	1.283.066	397.283	11,08	865.094	1.164.416	299.322	10:30
PUGLIA	629.594	885.048	255.453	10,75	607.192	832.001	224.810	10:48
BASILICATA	89.108	120.159	31.052	10,32	87.164	110.652	23.488	9,71
CALABRIA	304.046	426.344	122.298	10,73	296.431	390.351	93.920	10:07
SICILIA [#]	762.569	903.063	140.494	9,06	741.316	883.260	141.945	09:11
SARDEGNA [#]	254.134	394.992	140.858	11,89	247.112	366.272	119.160	11:34
ITALIA	9.555.007	12.248.843	2.693.836	9,81	9.250.720	11.318.001	2.067.281	09:36

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 240,3 milioni rispetto al tetto previsto di 250 milioni (in seppur limitato calo rispetto al 2021 di 3,5 milioni). Sono 10 come nello scorso esercizio le regioni con eccedenze per poco meno di 34 milioni. Si attenuano, ma persistono, differenze poco comprensibili nella spesa pro-capite pesata: a fronte dei 4,1 euro medi complessivi, risultano superiori ai 7 euro gli importi impiegati in Sicilia e in Calabria, superiori a 6 in Molise e in Basilicata.

TAVOLA R1.3

IL TETTO ALLA SPESA PER ACQUISTI DIRETTI DI GAS MEDICINALI NEL 2021-22

(in milioni)

Regione	2022				2021			
	Tetto 0,20%	Spesa Acquisti diretti	Scost. assoluto	Inc. %	Tetto 0,20%	Spesa Acquisti diretti	Scost. assoluto	Inc. %
PIEMONTE	18.328	21.313	2.985	0,23	17.814	21.085	3.271	0,24
V. D'AOSTA	521	609	88	0,23	505	735	229	0,29
LOMBARDIA	41.914	32.075	-9.839	0,15	40.496	33.406	-7.090	0,17
P.A. BOLZANO	2.168	1.200	-968	0,11	2.076	1.026	-1.051	0,10
P.A. TRENTO	2.225	489	-1.735	0,04	2.154	552	-1.603	0,05
VENETO	20.707	8.866	-11.841	0,09	19.878	9.138	-10.739	0,09
FRIULI V.G.	5.061	3.079	-1.981	0,12	4.891	2.982	-1.909	0,12
LIGURIA	6.827	3.571	-3.256	0,10	6.629	3.716	-2.913	0,11
E. ROMAGNA	18.897	17.342	-1.555	0,18	18.240	16.936	-1.304	0,19
TOSCANA	15.850	10.733	-5.118	0,14	15.264	9.015	-6.249	0,12
UMBRIA	3.740	4.706	967	0,25	3.619	1.979	-1.640	0,11
MARCHE	6.392	4.301	-2.091	0,13	6.207	5.455	-752	0,18
LAZIO	24.014	20.458	-3.556	0,17	23.207	20.941	-2.267	0,18
ABRUZZO	5.417	7.101	1.684	0,26	5.261	6.489	1.229	0,25
MOLISE	1.268	1.915	646	0,30	1.246	2.213	967	0,36
CAMPANIA	23.158	22.466	-691	0,19	22.617	23.737	1.120	0,21
PUGLIA	16.460	20.045	3.585	0,24	15.874	22.147	6.273	0,28
BASILICATA	2.330	3.318	989	0,28	2.279	3.192	913	0,28
CALABRIA	7.949	12.793	4.844	0,32	7.750	12.479	4.729	0,32
SICILIA	19.936	35.109	15.173	0,35	19.381	37.218	17.837	0,38
SARDEGNA	6.644	8.825	2.181	0,27	6.460	9.531	3.070	0,30
ITALIA	249.804	240.314	-9.490	0,19	241.849	243.970	2.121	0,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

6. In calo (ma solo apparente, essendo legati alla previsione di un incasso di 1,7 miliardi relative al *payback* del 2015-18) gli esborsi per dispositivi, -21,8 per cento. Anche in questo caso non considerando l'entrata straordinaria la spesa cresce del 1,6 per cento.

Tornano ad aumentare le spese per beni non sanitari (+9,7 per cento). Dopo la forte crescita del 2020 trainata dagli oneri per sanificazione richiesti per la pandemia, nel 2021 avevano visto una riduzione del 36 per cento. Sono in questo caso le regioni non in Piano e soprattutto quelle del Nord a presentare gli incrementi maggiori. Si tratta di un andamento dovuto essenzialmente ai prodotti alimentari (+7,9 per cento) e, soprattutto, alle spese per i carburanti cresciute nell'anno di oltre il 50 per cento dopo che nel 2021 si era avuto già un incremento superiore al 20 per cento.

A parziale compensazione di tali aumenti, continua la flessione delle spese per pulizia che erano quadruplicate nel 2020. Al calo del 21 (-72,6 per cento) ha fatto seguito un'ulteriore riduzione dell'8,2 per cento nell'esercizio scorso. Entrambi i fenomeni interessano (ma con intensità diverse) tutte le aree.

Contribuiscono a ridurre la portata dell'aumento nelle regioni meridionali la flessione consistente anche degli altri beni non sanitari (-8,5 per cento; supporti informatica, cancelleria).

RIQUADRO 2 – IL TETTO SUI DISPOSITIVI MEDICI

Con l'art. 9-ter, del d.l. 78/2015³, il legislatore ha introdotto una norma finalizzata alla razionalizzazione e al contenimento della spesa per dispositivi medici in capo ai SSR. La disposizione prevede che il superamento del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici (pari al 4,4 per cento del FSR)⁴ sia posto a carico delle aziende fornitrici dei medesimi per una quota pari al 40 dello sfioramento totale per l'anno 2015, al 45 per cento per l'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dal 2017. I primi accordi Stato-Regioni sulla definizione dei criteri di individuazione dei tetti di spesa regionali sono stati raggiunti nel 2019⁵ ma solo nel settembre 2022 il Ministero della Salute ha certificato il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale relativi agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018⁶.

Come riportato dalla Tavola 1, lo scostamento totale per il quadriennio è risultato pari a circa 4,5 miliardi; dalla cifra iniziale di 1.041 nel 2015 è stata raggiunta la quota di 1.287 nel 2018 (+22,5 per cento). Due regioni non hanno registrato superamenti del tetto di spesa (il Lazio e la Campania), mentre tre regioni assorbono il 40 per cento dello scostamento totale (la Toscana, il Veneto e la Puglia).

Fatta eccezione per la Lombardia e la Calabria, che hanno registrato il primo sfioramento del tetto di spesa solo nel 2018, le altre regioni lo hanno superato in tutti gli anni nel quadriennio 2015-2018. Lo scostamento rispetto ai tetti di spesa interessa per il 43 per cento le regioni del Nord-Italia, per il 36 per cento il Centro Italia e per il 21 per cento il Sud e le Isole.

³ Decreto-legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 125 (in S.O. n. 49, relativo alla G.U. 14/08/2015, n. 188).

⁴ Il tetto nazionale e regionale alla spesa sostenuta dal SSN per l'acquisto di dispositivi medici è stato introdotto dal dall'art. 17, comma 1, lett. c) della legge n. 111/2011 (di conversione del d.l. 98/2011). Il tetto di spesa, inizialmente fissato nella misura del 4,9 per cento del livello di finanziamento del FSN per il 2013 e nella misura del 4,8 per il 2014, è stato nuovamente fissato al 4,8 per cento per il 2013 e al 4,4 dal 2014 fino a oggi dall'art. 15, comma 13, lett. f) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95. Si prevede che il superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale debba essere certificato con decreto del Ministero della Salute.

⁵ Un primo accordo riguardava la spesa per i dispositivi medici dei dispositivi impiantabili attivi e dei dispositivi medico diagnostici in vitro per gli anni 2015-2018; un secondo accordo concerneva il tetto ai medesimi dispositivi per il 2019 (Cfr. Atti n. 181/CSR e Rep. Atti n. 182/CSR del 7 novembre 2019).

⁶ Il superamento del tetto di spesa è stato calcolato con riferimento ai dati di costo, rilevati a consuntivo per ciascuno degli anni presi a riferimento, derivanti dal modello CE consolidato regionale nella voce BA0210-Dispositivi medici del modello di rilevazione del conto economico.

TAVOLA R2.1

SCOSTAMENTO DAL TETTO DI SPESA DEL 4,4 PER CENTO PER REGIONE, ANNI 2015-2018

(in milioni)

Regione	Scostamento 2015	Scostamento 2016	Scostamento 2017	Scostamento 2018	Totale scostamento per regione	% scostamento per regione
PIEMONTE	101	101	107	123	432	10
VALLE D'AOSTA	3	2	2	3	10	0
LOMBARDIA	0	0	0	0	0	0
BOLZANO	21	24	26	27	98	2
TRENTO	29	26	25	27	107	2
VENETO	114	126	124	135	499	11
FRIULI V.G.	63	63	72	76	275	6
LIGURIA	28	26	22	34	110	3
E. ROMAGNA	86	77	79	124	366	10
TOSCANA	195	200	222	236	853	18
UMBRIA	46	48	50	54	198	4
MARCHE	63	65	78	87	292	7
LAZIO	0	0	0	0	0	-
ABRUZZO	78	77	72	78	305	6
MOLISE	8	9	10	10	38	1
CAMPANIA	0	0	0	0	0	-
PUGLIA	127	126	135	144	532	11
BASILICATA	4	0	2	15	20	1
CALABRIA	0	0	0	8	8	1
SICILIA	7	7	16	40	71	3
SARDEGNA	70	74	62	67	273	5
Totale	1.041	1.053	1.105	1.287	4.485	100

Fonte: elaborazione su dati NSIS

La tavola che segue mostra la quota di ripiano a carico delle aziende fornitrici rispetto allo scostamento totale, per regione, negli anni dal 2015 a 2018⁷.

⁷ Rispetto a queste cifre, ciascuna azienda fornitrice concorrerà alle 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 sistema sanitario regionale o provinciale; secondo le indicazioni del Governo, il calcolo del fatturato annuo di ciascuna azienda fornitrice dovrà corrispondere alla somma degli importi (al lordo dell'IVA) delle fatture riferite ai dispositivi medici contabilizzati nel modello CE. L'onere di ripiano dovrà essere assolto entro la fine del 2022 e in caso di inadempimento, i debiti per gli acquisti dei dispositivi medici delle singole regioni e province autonome saranno compensati fino alla concorrenza dell'intero ammontare

TAVOLA R2.2

QUOTA DI RIPIANO A CARICO DELLE AZIENDE FORNITRICI DI DISPOSITIVI MEDICI PER REGIONE
2015-2018

(in milioni)

Regione	Ripiano a carico fornitori 40% del tetto 2015	Ripiano a carico fornitori 45% del tetto 2016	Ripiano a carico fornitori 50 % del tetto 2017	Ripiano a carico fornitori 50 % del tetto 2018	Totale per regione	% sul totale
PIEMONTE	0	45	54	61	160	7,7
V. D'AOSTA	0	1	1	1	3	0,2
LOMBARDIA	0	0	0	0	0	0
BOLZANO	8	11	13	14	46	2,2
TRENTO	12	12	13	13	49	2,4
VENETO	46	56	62	68	232	11,1
FRIULI VG	25	29	36	38	128	6,1
LIGURIA	11	12	11	17	51	2,4
E-ROMAGNA	34	35	39	62	170	8,2
TOSCANA	78	90	111	118	397	19
UMBRIA	18	22	25	27	92	4,4
MARCHE	25	29	39	44	137	6,5
LAZIO	0	0	0	0	0	-
ABRUZZO	31	35	36	39	141	6,8
MOLISE	3	4	5	5	18	0,8
CAMPANIA	0	0	0	0	0	-
PUGLIA	51	57	67	72	247	11,8
BASILICATA	1	0	1	7	10	0,5
CALABRIA	0	0	0	4	4	0,2
SICILIA	3	3	8	20	34	1,6
SARDEGNA	28	33	31	33	126	6
Totale	416	474	553	643	2.086	100

Fonte: elaborazione su dati NSIS

Le aziende fornitrici di dispositivi medici dovranno rimborsare alle regioni una cifra pari a quasi 2,1 miliardi (416 milioni per il 2015, 473 milioni per il 2016, 552 milioni per il 2017, 643 milioni per il 2018)⁸. Tra le regioni del Nord Italia, la quota maggiore di rimborsi sarà destinata al Veneto (l'11 per cento del totale), mentre la Toscana e la Puglia spiccano, rispettivamente, tra le regioni del Centro e del Sud (19 per cento e 11,8 per cento sul totale).

In prossimità del termine di scadenza previsto per l'adempimento dei ripiani (14 gennaio 2023) le aziende farmaceutiche hanno portato all'attenzione del Governo le difficoltà connesse all'adempimento degli oneri e l'impatto negativo per l'intero settore, chiedendo l'abolizione della misura e la revisione delle soglie di spesa per i dispositivi medici regionali. Anche a fronte del copioso contenzioso attivato dalle aziende fornitrici, il Governo è intervenuto con il d.l. nr. 4 dell'11 gennaio 2023 e ha posticipato al 30 aprile 2023 il termine per l'assolvimento dell'onere di ripiano.

⁸ Le modalità procedurali del ripiano a carico delle aziende fornitrici sono state definite dal Ministero della salute, per effetto del successivo accordo in sede di Conferenza Stato Regioni. Nell'ambito dell'accelerazione delle procedure di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e della farmaceutica, l'art. 18 del d.l. 9 agosto 2022, nr. 115, ha disposto che le regioni e le province autonome adottassero con provvedimento l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite del SSR ed effettuassero le conseguenti iscrizioni sul bilancio del settore sanitario 2022.

In seguito, con l'art. 8 del d.l. 34 del 2023, il Governo ha posto a carico del bilancio dello Stato una quota pari al 52 per cento del totale dei rimborsi mediante l'istituzione di un fondo con dotazione pari a 1.085 milioni per l'anno 2023.

Si prevede, in particolare, che a ciascuna regione e provincia autonoma venga assegnata una quota determinata in proporzione agli importi complessivamente spettanti alle medesime regioni e province autonome per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 (Cfr. Tav. R2.3).

TAVOLA R2.3

RIPARTIZIONE DEL FONDO PREVISTO DALL'ART. 8 DEL DL 34 DEL 2023

(in milioni)

Regione/Provincia Autonoma	Quota da ripartire
Piemonte	104
V. D'Aosta	2
Lombardia	0
PA Bolzano	24
PA Trento	26
Veneto	121
Friuli-Venezia Giulia	67
Liguria	26
Emilia-Romagna	89
Toscana	207
Umbria	48
Marche	71
Lazio	0
Abruzzo	73
Molise	9
Campania	0
Puglia	128
Basilicata	5
Calabria	2
Sicilia	18
Sardegna	65
Totale	1.085

Fonte: elaborazione su dati NSIS

La restante quota del 48 per cento dovrà essere rimborsata dalle aziende fornitrici di dispositivi medici, che dovranno provvedere entro il nuovo termine del 30 giugno 2023. La possibilità di usufruire della diminuzione derivante dal contributo statale è concessa alle sole aziende fornitrici che abbiano rinunciato al contenzioso eventualmente attivato, atteso che per le altre rimane fermo l'obbligo del versamento della quota integrale a loro carico. Si prevede, inoltre, che le piccole e medie imprese, per far fronte all'obbligo di ripiano di quanto dovuto, possano richiedere finanziamenti garantiti con il Fondo di Garanzia per le PMI istituito con legge 662 del 1996, art. 2, comma 100, lett. a).

Attraverso l'istituzione Fondo per il 2023 e la previsione di un apposito contributo statale, il Governo ha predisposto un alleggerimento dell'onere di ripiano posto a carico delle aziende. Si tratta di una misura a carattere "emergenziale" e "una tantum". Cionondimeno, un intervento a portata più ampia e strutturale in materia appare auspicabile, atteso il notevole impatto che gli acquisti dei dispositivi medici hanno avuto sulla spesa sanitaria nel quadriennio 2019-2022. Come riportato dalla Tavola R2.4, tale spesa risulta in crescita di anno in anno, passando dai 6,4 milioni del 2019 ai 7,5 milioni del 2022 (+22 per cento). Appare interessante notare che nel quadriennio 2019-2022 la composizione per aree regionali della spesa presenta valori conformi a quelli degli anni 2015-2018, a dimostrazione della strutturalità del fenomeno di sfioramento del tetto di spesa da parte delle diverse regioni; le regioni del Nord assorbono circa il 38/40 per cento della spesa complessiva, quelle dell'Italia centrale circa il 31/33 per cento, mentre il Sud e le isole il 28/29 per cento.

TAVOLA R2.4

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI (2019-2022)

(in milioni)

Regioni	2019				2020				2021				2022			
	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	Tot. Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	Tot. Dispositivi medici	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	Tot. Dispositivi medici	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	Tot. Dispositivi medici	Tot. Dispositivi medici
Piemonte	352	35	119	505	371	168	569	435	35	164	634	451	37	151	639	639
Valle d'Aosta	8	0	4	13	9	6	15	9	0	5	14	9	0	5	14	14
Lombardia	606	66	175	847	555	206	814	622	60	241	923	697	61	246	1.004	1.004
P.A. Bolzano	51	3	16	70	50	34	87	55	4	51	109	57	4	34	95	95
P.A. Trento	57	3	14	75	54	4	20	56	5	18	78	58	5	17	80	80
Veneto	417	39	113	568	447	37	186	509	38	244	791	478	42	234	753	753
Friuli V.G.	133	10	46	189	126	10	196	133	10	70	212	144	10	71	225	225
Liguria	122	5	56	183	116	5	191	130	7	71	208	139	6	73	218	218
E. Romagna	393	27	76	496	479	23	148	466	27	127	620	468	29	137	633	633
Toscana	390	33	117	540	368	32	162	394	33	166	593	393	35	162	590	590
Umbria	90	8	32	130	84	6	41	95	8	41	144	98	8	41	147	147
Marche	160	11	44	214	163	10	55	177	11	55	243	184	11	53	248	248
Lazio	346	27	112	486	325	24	161	339	27	180	545	350	25	164	539	539
Abruzzo	127	13	53	193	128	11	54	194	12	59	204	130	13	57	199	199
Molise	24	2	11	37	22	2	11	35	2	11	33	21	2	12	35	35
Campania	321	69	104	494	373	54	128	378	61	130	569	416	49	122	588	588
Puglia	283	67	138	487	296	54	142	491	57	157	524	325	55	159	539	539
Basilicata	27	14	18	59	33	5	19	57	7	21	62	37	5	20	62	62
Calabria	111	25	37	173	114	21	41	107	25	45	176	124	27	47	198	198
Sicilia	339	36	91	467	373	33	142	548	36	124	541	399	36	126	561	561
Sardegna	149	13	42	204	140	11	47	199	13	57	223	168	13	60	241	241
Totale	4.506	507	1.417	6.430	4.626	427	1.901	4.934	478	2.036	7.448	5.146	473	1.991	7.608	7.608

Fonte: elaborazione dati NSIS

Nel 2019, ossia nell'anno antecedente alla pandemia da Covid-19, la spesa per dispositivi medici è stata pari a 6,4 miliardi di euro (cfr. Tav. R2.5), con uno scostamento in termini assoluti rispetto al tetto di spesa del 4,4 per cento pari a 1,5 miliardi circa. Si tratta di 905 milioni in più rispetto allo scostamento del 2018 (+20 per cento). Nel complesso tale spesa ha rappresentato il 5,6 per cento del Fondo sanitario, ossia uno scostamento superiore di 1,1 punti rispetto al tetto soglia del 4,4 per cento.

TAVOLA R2.5

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2019 2021 E 2022 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

(in milioni)

Regione	2019				2020			
	Tetto 4,4 %	Risultato 2019	Scostamento assoluto	Inc. % Su FSR	Tetto 4,4 %	Risultato 2020	Scostamento assoluto	Inc. % Su FSR
Piemonte	370	505	135	6	387	569	182	6,5
Valle d'Aosta	10	13	2	5,4	11	15	4	6,0
Lombardia	832	847	15	4,5	876	814	-62	4,1
P.A. Bolzano	42	70	28	7,4	44	87	43	8,6
P.A. Trento	43	75	31	7,6	46	78	32	7,5
Veneto	407	568	162	6,2	428	669	241	6,9
Friuli V.G.	101	189	88	8,3	106	196	90	8,1
Liguria	139	183	45	5,8	145	191	46	5,8
E.Romagna	372	496	124	5,9	393	651	258	7,3
Toscana	315	540	225	7,5	332	561	229	7,4
Umbria	75	130	55	7,6	79	130	51	7,3
Marche	0	214	214	7,3	135	228	93	7,4
Lazio	484	486	2	4,4	509	510	1	4,4
Abruzzo	110	193	83	7,7	115	194	79	7,4
Molise	26	37	11	6,3	27	35	8	5,6
Campania	472	494	22	4,6	494	555	61	4,9
Puglia	332	487	156	6,5	348	491	143	6,2
Basilicata	48	59	11	5,4	50	57	7	5,0
Calabria	161	173	12	4,7	168	176	8	4,6
Sicilia	410	467	57	5	426	548	122	5,7
Sardegna	135	204	69	6,7	141	199	58	6,2
Totale	5.011	6.430	1.548	5,6	5261	6.954	1.693	5,8

Fonte: Elaborazioni su dati NSIS

La spesa per dispositivi medici aumenta ancora nell'anno successivo all'esplosione della pandemia da Covid-19, ovvero nell'esercizio 2021, ove si attesta a 7,4 miliardi (cfr. Tav R2.5)⁹. Lo scostamento totale in termini assoluti rispetto al tetto del 4,4 per cento sale a 2.129 milioni, a fronte degli 1.548 milioni del 2019. Si tratta di un incremento pari a circa il 38 per cento. L'incremento è trainato dalla spesa per dispositivi medici o diagnostici in vitro che passa da 1.417 milioni nel 2019 a 2.034 milioni nel 2021 (già cresciuta a 1.901 milioni nell'esercizio 2020). Il fenomeno può essere ricondotto alla gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19¹⁰, che ha interessato, seppur con intensità diverse, tutte le regioni italiane e ha richiesto l'acquisto di dispositivi medici per le campagne di *screening*, cura e prevenzione. Nel 2021, la spesa regionale complessiva per i dispositivi medici raggiunge la soglia del 6,2 per cento del FSN a fronte del 5,6 del 2019. Nella valutazione dello scostamento su cui calcolare l'onere a carico delle imprese va considerato che la legge di bilancio per l'anno 2022 (art.1 c. 287) ha escluso dal computo del limite di spesa, per gli anni 2020 e 2021, i dispositivi medici correlati alle azioni di contenimento e contrasto della pandemia, rientranti

⁹ La spesa per dispositivi medici nel 2020 era stata di 6,9 miliardi, con uno scostamento medio del tetto da parte delle regioni di 6,2 punti.

¹⁰ A fronte delle maggiori spese da parte delle regioni per l'acquisto di Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD): nel 2019 hanno speso 1,4 miliardi, nel 2020 la spesa è salita a 1,9 miliardi (+34 per cento) e nel 2021 hanno speso poco più di 2 miliardi (+7 per cento).

nell'elenco “Acquisti di dispositivi e attrezzature per il contrasto all'emergenza Covid-19” della Presidenza del Consiglio dei ministri ed acquistati dalle regioni e Province autonome.

Valori ancora in aumento (seppur in leggera flessione in percentuale del Fondo, 6,1 per cento), si registrano nell'esercizio 2022, ove la spesa totale è stata pari a 7,6 milioni (contro i 7,4 del 2021) e lo scostamento in termini assoluti risulta pari a 2,1 miliardi.

Al lordo della riduzione da riconoscere per i dispositivi Covid quadriennio 2019-2022, il superamento del tetto di spesa sarebbe pari a circa 7,5 miliardi (contro i 4,6 miliardi del quadriennio 2015-2018).

Anche ove si considerassero solo gli scostamenti del 2019 e 2022, laddove il Governo intendesse rendere strutturale la soluzione adottata dall'art. 8 del d.l. nr. 34 del 2023 e riproporlo anche per questi due esercizi, sarebbe dunque necessario replicare in buona misura la dotazione del fondo per garantire le entrate regionali e fornire parziale copertura degli oneri a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici.

SEGUE TAVOLA R2.5

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2019 2021 E 2022 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA
(in milioni)

Regione	2021				2022			
	Tetto 4,4 %	Risultato 2021	Scostamento assoluto	Inc. % Su FSR	Tetto 4,4 %	Risultato 2022	Scostamento assoluto	Inc. % Su FSR
Piemonte	392	634	242	7,1	403	639	236	7
Valle d'Aosta	11	14	3	5,6	11	14	2	5,3
Lombardia	891	923	32	4,6	922	1.004	82	4,8
P.A. Bolzano	46	109	63	10,5	49	95	46	8,5
P.A. Trento	47	78	31	7,3	48	80	32	7,4
Veneto	437	791	354	8	456	753	297	7,3
Friuli V.G.	108	212	105	8,7	111	225	114	8,9
Liguria	146	208	63	6,3	150	218	68	6,4
E. Romagna	401	620	219	6,8	416	633	217	6,7
Toscana	336	593	257	7,8	349	590	241	7,4
Umbria	80	144	64	7,9	82	147	64	7,8
Marche	137	243	106	7,8	141	248	107	7,8
Lazio	511	545	35	4,7	528	539	11	4,5
Abruzzo	116	204	88	7,7	119	199	80	7,3
Molise	27	33	6	5,4	28	35	7	5,5
Campania	498	569	72	5	509	588	78	5,1
Puglia	349	524	175	6,6	362	539	177	6,5
Basilicata	50	62	12	5,5	51	62	11	5,3
Calabria	170	176	6	4,6	175	198	23	5
Sicilia	426	541	115	5,6	439	561	122	5,6
Sardegna	142	223	81	6,9	146	241	95	7,3
Totale	5.321	7.446	2.129	6,2	5.496	7.608	2.110	6,1

Fonte: Elaborazioni su dati NSIS

7. Gli altri servizi sanitari registrano un calo di oltre il 5 per cento (erano aumentati in misura consistente nel biennio scorso in connessione con la crisi sanitaria). Sono in flessione tutte le voci che rientrano in tale aggregato (i rimborsi, le consulenze da privati, il lavoro interinale), fatta eccezione per una voce residuale ma di tutto rilievo relative agli “altri servizi sanitari da privato”, che cresce del 3,6 per cento raggiungendo 1,6 miliardi. La flessione si concentra nelle regioni in Piano e in generale nel Mezzogiorno. Nelle regioni non in Piano la correzione delle forti crescite degli scorsi anni è limitata. Guardando alle sole spese per consulenze e servizi da privato nonostante la flessione del 7,6 per cento, la dimensione della spesa resta di poco meno del 50 per cento maggiore di quella prima della crisi. Sono quattro le regioni che registrano sotto

questo profilo un ulteriore aumento (oltre alla PA di Trento e alla Val d'Aosta, anche la Toscana e l'Umbria).

In flessione nell'anno i servizi non sanitari (-10,9 per cento), un risultato comune (pur con intensità diverse) a tutte le aree e regioni. Si corregge, ma non si annulla, il forte incremento registrato nel 2021 in ragione delle consulenze, delle collaborazioni e del ricorso al lavoro interinale e alle altre prestazioni di lavoro da privato. Un risultato diverso tra regioni: in entrambe le aree del Nord la correzione non annulla la crescita registrata (il livello del 2022 è superiore a quello pre pandemia rispettivamente del 31 e del 78 per cento), mentre nelle altre aree si ricolloca sul livello pre crisi. Un caso a sé il dato della Sicilia che, nonostante la flessione del 2022, rimane su valori 7 volte superiori al dato pre crisi (il 50 per cento in più della Lombardia).

Continua a crescere l'utilizzo di beni di terzi (+5 per cento). Come nei precedenti esercizi, la variazione legata principalmente ai canoni di noleggio sia delle attrezzature sanitarie che di quelle non sanitarie. In calo il leasing, rimangono sostanzialmente stabili gli importi relativi agli affitti. Sono le grandi regioni del Centro Nord a registrare gli aumenti maggiori e superiori alla media; forte aumento anche in Basilicata Calabria e Sardegna.

Riguardo ai servizi appaltati continua la crescita della spesa nel 2022: l'aumento è dell'8,7 per cento e si distribuisce in tutte le aree e le regioni. Esso è riconducibile a tre voci: le spese per il riscaldamento aumentano di oltre il 77 per cento; legate al prezzo delle fonti energetiche tale voce presenta variazioni a livello regionale molto diverse. In crescita pronunciata anche quella per i servizi informatici, ma come andamenti diversi tra l'area settentrionale e il Mezzogiorno: nel primo caso la variazione va dal 5,8 per cento del Piemonte al 25% nel Veneto; nel Sud la variazione è più ampia, dal 12,6 della Sicilia al 48,4 della Calabria. Più contenuta ma in crescita in tutte le regioni (fatta eccezione per Basilicata e Molise) è la spesa per le mense. Compensano tali andamenti le flessioni registrate nei servizi di pulizia, nel trasporto e nella gestione dei rifiuti.

Continua a crescere la spesa per manutenzione (+4,1 per cento). Diversamente dallo scorso esercizio, tuttavia, l'aumento non si distribuisce con intensità simili tra enti: sono le regioni non in Piano a segnare la variazione maggiore (+5,6 per cento). Più contenuta la variazione nelle regioni a statuto ordinario del Nord mentre continua a ridursi la spesa nelle regioni del mezzogiorno. Sono le RSS del nord anche in questo caso a presentare le variazioni più significative.

8. Le prestazioni riconducibili a soggetti *market* (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica ospedaliera e altre prestazioni) assorbono nel 2022 costi per 42,2 miliardi, in crescita rispetto al 2021 dell'1,2 per cento. L'aumento rispetto al 2019 è del 5 per cento. Un andamento che conferma la particolare attenzione che è stata riservata ad una dinamica contenuta per tale spesa a fronte di costi crescenti delle strutture pubbliche. Il peso di tali spese sul totale si è ridotto nell'ultimo triennio: dal 33,6 per cento del 2019 è oggi del 31,9 per cento. Diversi gli andamenti delle principali voci economiche.

Dopo gli aumenti degli ultimi due anni, flette la spesa per assistenza di base. Nel complesso si riduce sia quanto relativo ai medici di medicina generale e per la continuità assistenziale, che per i medici di servizio e del 118. In lieve crescita solo quelle per i pediatri. La flessione più netta nelle regioni in Piano -4,3 per cento e nelle regioni del Mezzogiorno. Sull'andamento della spesa delle diverse aree incidono, oltre al mancato rinnovo del contratto, anche le diverse modalità organizzative dell'assistenza medico generico negli anni della pandemia.

Continua il recupero della farmaceutica convenzionata. La spesa registra un aumento dell'1,2 per cento. Ma gli andamenti non sono omogenei tra regioni: la variazione è da ricondurre pressoché esclusivamente alle regioni non in Piano e tra queste quelle del Nord. Sono le regioni a statuto speciale del Nord ad avere la crescita superiore al 4 per cento. Nelle regioni meridionali le riduzioni dell'ultimo biennio portano gli importi relativi al di sotto del dato di prima della pandemia.

Nella specialistica, dopo il blocco per la crisi, il recupero del 21 pur generale ha avuto intensità molto diverse. Sono le autonomie speciali del Nord a registrare gli importi più consistenti (+17 per cento in media), seguite da quelle a statuto ordinario sempre dell'area. Nel 2022 la spesa

conosce solo un marginale incremento (+0,5 per cento). Stabile nel complesso l'area delle regioni in Piano quelle non in Piano crescono dell'1 per cento.

Limitato l'aumento dell'ospedaliera (+1,8 per cento) un risultato anche in questo caso legato alle regioni del Nord che, dopo le variazioni registrate nell'ultimo biennio, si collocano tutte su livelli superiori a quelli pre-pandemia. Diverso il risultato nell'area centrale: fatta eccezione del Lazio, le altre rivelano un valore di affari su livelli inferiori a quelli del 2019. Nel Mezzogiorno si è completato il recupero: fatta eccezione per Basilicata e Calabria, le altre hanno un livello di spesa simile a quello pre crisi. Sull'andamento della spesa hanno inciso le misure di ristoro dei costi fissi sostenuti nei periodi di sospensione, oltre che le remunerazioni legate a prestazioni e tariffe Covid quando assicurate dalle strutture private accreditate. Va osservato come solo in quattro regioni nel biennio 20-21 non si era registrata alcuna flessione. Nel Lazio la spesa è continuata a crescere nei due anni, rispettivamente del 4,5 e del 7,2 per cento, nel Molise dello 0,5 e del 3,1 per cento, in Sicilia dello 0,1 e del 8,6 per cento e in Sardegna del 13,4 e del 25 per cento. In queste due ultime regioni anche nel 2022 continua la crescita delle risorse destinate alle strutture private, diversamente da Lazio e Molise che registrano una seppur contenuta riduzione (rispettivamente -1,9 e -0,9 per cento). Nelle altre quattro regioni dove è particolarmente consistente il ruolo privato accreditato (Lombardia ed Emilia nel Nord e Campania e Puglia nel Mezzogiorno) il recupero della forte flessione del 2020 si è realizzato nel biennio successivo.

Nella riabilitativa, dopo il recupero del 2021 che ha riguardato tutte le regioni continua anche nel 2022, con diverse intensità anche in ragione del diverso peso del privato nella struttura regionale, la crescita della spesa. Di particolare rilievo nella crescita complessiva il peso delle quattro regioni più vocate all'utilizzo di strutture private; Lazio, Campania, Puglia e Sicilia.

Dopo il lieve recupero del 2021 ritorna a flettere la spesa destinata all'assistenza integrativa. Un andamento comune a tutte le regioni fatta eccezione di quelle a statuto speciale.

I risultati dal lato delle entrate

9. Le entrate (al netto delle coperture e ulteriori trasferimenti per assicurare la copertura dei LEA da Province e Regioni a statuto speciale) crescono nel 2022 dell'1,47 per cento.

Limitate, ma significative, le differenze tra il complesso delle regioni in Piano e non: le prime crescono poco sopra lo 0,5 per cento, mentre le seconde registrano un incremento del 2,1 per cento. Sono le regioni del Nord sia a statuto ordinario che speciale a presentare la crescita maggiore (rispettivamente 2,2 e 2,6 per cento), soprattutto per l'aumento di alcune di esse (sono superiori al 3 per cento gli aumenti di Veneto, PA Trento e Friuli). Significativa la crescita anche di Umbria e Sardegna (rispettivamente del 3,7 e del 4,7 per cento).

Guardando alla composizione delle entrate, nel contributo da regione (la prima colonna della tavola che segue) sono ricompresi quello relativo al fondo sanitario indistinto e quelli vincolati; ad essi si aggiunge l'utilizzo delle quote vincolate provenienti dalla regione o da altri enti pubblici o per la ricerca o, ancora, da privati rimaste inutilizzate negli esercizi precedenti e che sono state accantonate. Il tutto al netto delle rettifiche dovute a contributi per investimenti.

Nel complesso tali somme crescono del 2,7 per cento nel 2022, aumentando l'importo a disposizione della gestione di circa 3,3 miliardi. Dal 2019 al 2022 tali contributi sono cresciuti di 11,5 miliardi.

Nell'anno flettono in misura significativa tutte le altre voci di entrata, fatta eccezione delle compartecipazioni e dei ricavi non sanitari.

Tra le maggiori riduzioni quella dei contributi in conto esercizio da enti pubblici: essi passano dai 3,3 miliardi del 2021 a poco più di 2,1 miliardi. Una riduzione riconducibile prevalentemente ai contributi da soggetti pubblici extra fondo che si riducono di circa un miliardo, ma mantenendosi comunque su livelli superiori al 2019.

TAVOLA 6

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2019-2022
(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 SANITARIE NON SOGGETTE A COMPENSAZI ONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECI PAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZA TI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
Regioni in Piano	48.192,7	0,0	691,4	7,2	6,1	148,5	2022	143,7	227,3	59,0	15,1	761,1	50.266,3
Regioni non in Piano	75.253,4	289,3	1.442,0	91,3	46,7	434,8	434,8	389,7	819,3	210,8	0,6	1.486,9	80.537,8
Totale	123.446,1	289,3	2.133,4	98,6	52,7	583,2	583,2	533,4	1.046,6	269,8	15,7	2.248,0	130.804,0
Rso	105.325,3	154,8	1.514,3	93,1	42,9	511,6	511,6	464,4	917,4	250,7	15,4	1.899,1	111.272,7
Rso Nord	53.039,2	138,9	822,8	78,3	28,8	339,3	339,3	277,8	551,8	166,8	0,4	1.026,9	56.538,4
Rso Centro	24.536,0	12,6	302,7	11,7	10,1	106,6	106,6	95,3	223,0	42,5	0,2	442,1	25.790,5
Rso Sud	27.750,2	3,3	388,9	3,1	4,1	65,7	65,7	8,4	142,7	41,3	14,9	430,1	28.943,8
Rss	18.120,8	134,6	619,0	5,5	9,8	71,6	71,6	69,0	129,2	19,1	0,2	348,8	19.531,3
Rss Nord	5.020,6	70,3	124,6	4,8	7,7	38,1	38,1	31,7	80,5	8,8	0,1	138,9	5.526,7
Rss Sud	13.100,2	64,3	494,4	0,7	2,1	33,5	33,5	37,3	48,7	10,3	0,2	210,0	14.004,6
Regioni in Piano	47.307,0	0,0	1.244,1	12,5	7,6	158,2	2021	237,9	207,3	64,8	2,2	756,2	50.010,9
Regioni non in Piano	72.860,5	290,1	2.097,8	111,7	51,0	435,7	435,7	454,0	761,4	258,6	0,7	1.507,3	78.901,2
Totale	120.167,6	290,1	3.341,9	124,2	58,6	594,0	594,0	691,9	968,7	323,3	2,9	2.263,5	128.912,1
Rso	102.471,6	215,2	2.534,3	118,2	46,9	516,7	516,7	611,6	846,7	303,5	2,6	1.885,2	109.633,2
Rso Nord	51.224,6	172,4	1.338,4	94,6	29,3	341,3	341,3	319,6	504,8	187,3	0,4	1.025,2	55.301,3
Rso Centro	24.001,5	40,3	611,2	17,1	12,8	105,4	105,4	114,7	210,5	61,2	0,8	442,6	25.628,6
Rso Sud	27.245,5	2,6	584,7	6,5	4,8	69,9	69,9	177,3	131,4	55,0	1,3	417,4	28.703,3
Rss	17.696,0	74,9	807,6	6,0	11,7	77,3	77,3	74,6	122,0	19,8	0,3	378,3	19.278,9
Rss Nord	4.832,5	63,1	169,5	4,6	9,3	37,3	37,3	34,6	76,3	8,9	0,1	147,1	5.384,1
Rss Sud	12.863,5	11,8	638,1	1,4	2,4	40,0	40,0	45,8	45,8	10,9	0,3	231,2	13.894,8
Regioni in Piano	44.637,6	0,0	468,2	7,9	9,6	167,9	2019	132,6	317,6	78,6	4,6	663,2	46.502,6
Regioni non in Piano	67.286,8	170,5	868,5	100,5	60,2	438,7	438,7	460,8	1.039,7	265,9	0,9	1.375,5	72.151,3
Totale	111.924,4	170,5	1.336,6	108,5	69,8	606,6	606,6	593,4	1.357,3	344,5	5,6	2.038,6	118.653,8
Rso	95.390,2	117,8	924,9	102,1	53,4	522,4	522,4	514,8	1.190,7	318,2	5,0	1.696,8	100.929,0
Rso Nord	47.230,7	100,1	559,8	82,6	34,8	325,3	325,3	332,6	702,8	178,8	0,6	925,0	50.547,8
Rso Centro	22.449,6	14,8	171,7	17,2	12,0	116,0	116,0	108,8	301,1	69,5	0,9	411,2	23.682,7
Rso Sud	25.709,9	2,9	193,4	2,4	6,7	81,1	81,1	73,4	186,8	69,9	3,5	360,6	26.698,5
Rss	16.534,1	52,6	411,8	6,3	16,4	84,2	84,2	78,6	166,6	26,3	0,2	341,9	17.724,8
Rss Nord	4.371,7	43,4	95,2	5,3	12,6	43,1	43,1	33,0	98,3	14,0	0,0	133,2	4.851,1
Rss Sud	12.162,4	9,2	316,6	1,0	3,8	41,1	41,1	45,5	68,3	12,2	0,5	208,7	12.873,7

Fonte elaborazione su dati Nsis

In riduzione anche i contributi da enti privati che passano dai 124 milioni del 2021 a circa 98 milioni. Una riduzione, anche in questo caso, molto localizzata: sono soprattutto, la Lombardia, Campania, il Lazio, a presentare le variazioni maggiori.

Limitati i cali da prestazioni sanitarie a privati, flettono in misura consistente quelli per concorsi, recuperi e rimborsi per attività tipiche.

10. 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 1.046 milioni, in crescita rispetto al 2021 dell'8 per cento dopo l'aumento registrato nel 2021 dell'17,6 per cento. Nonostante ciò, l'entrata rimane di oltre 300 milioni inferiore ai livelli pre crisi (nel 2019, pur in flessione rispetto agli anni precedenti per l'abolizione del *ticket* fisso sulle prestazioni specialistiche, era pari a 1.358 milioni). Il mancato recupero dopo il forte rallentamento delle attività per la pandemia riguarda sia le prestazioni per l'attività ambulatoriale, dove nel 2022 ci si colloca all'78 per cento di quanto incassato nel 2019, sia quelle di pronto soccorso che rimangono al 66 per cento. Sono limitate le differenze tra aree e regioni in termini di recupero. Nella specialistica rimangono, tuttavia, molto diversi i pesi di quest'entrata tra aree e regioni, soprattutto se lette a livello di importi pro capite: nelle regioni del Nord a statuto ordinario esse sono pari a 21 euro pro capite (erano 27 euro nel 2019), mentre nelle regioni del Sud non raggiungono la metà di tale importo.

TAVOLA 7

I PROVENTI PER LE COMPARTICIPAZIONI ALLA SPESA (importi in migliaia)

	Compart specialist pronto soccorso				Farmaci scontati sulle spese				Totale			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
10	120.300	67.914	73.485	86.444	66.797	63.086	62.473	62.101	187.097	131.000	135.958	148.545
20	8.179	5.523	5.831	6.919	3.213	3.056	3.014	3.055	11.392	8.578	8.846	9.974
30	206.750	114.792	140.841	156.428	273.950	255.324	256.233	266.013	480.700	370.116	397.074	422.441
41	20.959	15.099	19.796	21.248	10.433	9.987	10.172	10.488	31.391	25.086	29.968	31.736
42	22.165	14.823	19.058	19.000	10.181	6.820	6.893	7.042	32.346	21.643	25.951	26.042
50	177.039	119.023	127.699	134.228	128.788	122.217	124.203	127.355	305.827	241.240	251.901	261.583
60	46.966	32.224	31.569	33.343	19.341	18.697	18.362	18.192	66.307	50.922	49.931	51.535
70	44.609	23.373	27.403	31.351	44.824	42.527	42.670	43.804	89.433	65.901	70.073	75.155
80	154.139	101.538	135.325	143.095	68.608	65.963	65.867	67.006	222.746	167.501	201.192	210.101
90	130.054	81.228	99.792	102.054	72.550	63.709	53.088	52.825	202.605	144.937	152.880	154.879
100	29.191	19.181	23.865	25.205	21.014	18.412	18.025	17.093	50.204	37.592	41.889	42.298
110	43.310	26.313	27.894	30.381	30.949	29.218	29.316	29.149	74.259	55.531	57.211	59.529
120	99.789	56.575	58.914	65.319	169.348	160.236	162.090	162.467	269.137	216.811	221.004	227.785
130	36.190	21.734	25.671	26.911	35.650	34.035	34.094	34.518	71.840	55.769	59.765	61.429
140	4.722	3.470	4.675	5.121	9.476	9.143	9.071	9.218	14.198	12.613	13.746	14.340
150	61.037	32.022	40.925	45.106	211.063	202.192	203.762	204.660	272.100	234.215	244.687	249.766
160	49.702	30.382	36.026	40.273	134.250	127.116	128.677	129.118	183.952	157.498	164.703	169.391
170	11.684	7.243	9.117	9.130	19.045	15.948	12.969	13.185	30.729	23.191	22.086	22.315
180	23.422	12.859	15.026	16.215	58.229	54.945	55.351	56.643	81.652	67.804	70.377	72.857
190	42.765	23.905	26.060	28.466	164.879	155.774	155.763	158.208	207.644	179.679	181.823	186.674
200	25.573	14.356	19.708	20.218	29.717	28.905	28.788	28.873	55.290	43.262	48.497	49.091
Totale	1.358.546	823.581	968.681	1.046.454	1.582.304	1.487.310	1.480.880	1.501.013	2.940.850	2.310.891	2.449.562	2.547.467
Piano	317.629	180.948	207.297	227.410	782.895	743.441	748.808	754.832	1.100.524	924.389	956.105	982.242
NoPiano	1.040.917	642.633	761.384	819.043	799.409	743.869	732.073	746.181	1.840.326	1.386.502	1.493.456	1.565.224
Totale	1.358.546	823.581	968.681	1.046.454	1.582.304	1.487.310	1.480.880	1.501.013	2.940.850	2.310.891	2.449.562	2.547.467
RSO	1.191.940	717.650	846.659	917.260	1.344.540	1.264.071	1.257.888	1.275.155	2.536.480	1.981.721	2.104.546	2.192.415
RSO Nord	702.837	426.642	504.753	551.546	582.967	549.117	551.445	566.278	1.285.804	975.759	1.056.198	1.117.825
RSO Centro	302.344	183.298	210.465	222.958	293.861	271.575	262.519	261.534	596.205	454.872	472.985	484.492
RSO Sud	186.759	107.711	131.441	142.756	467.713	443.379	443.923	447.343	654.471	551.090	575.363	590.099
RSS	166.606	105.930	122.023	129.194	237.764	223.239	222.993	225.858	404.370	329.170	345.015	355.052
RSS Nord	98.268	67.669	76.254	80.510	43.168	38.560	38.441	38.777	141.436	106.229	114.696	119.287
RSS Sud	68.338	38.261	45.768	48.684	194.597	184.679	184.551	187.081	262.934	222.941	230.320	235.765

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Molto limitato il contributo offerto dai *ticket* sul pronto soccorso: dei 30,5 milioni incassati (come si diceva in forte flessione rispetto al 2019, -14,7 milioni), poco meno del 60 per cento è riconducibile anche nel 2022 a due regioni (Veneto ed Emilia-Romagna), che contano per il 16 per cento della popolazione.

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. Nel 2022 le compartecipazioni sono pari a 1,5 miliardi, in aumento rispetto all'esercizio precedente del 1,5 per cento. Anche queste entrate si presentano nell'anno inferiori a quanto registrato nel 2019 (-5,1 per cento).

Nel complesso, quindi, le compartecipazioni ammonterebbero nel 2022 a 2,5 miliardi con una flessione del 13,4 per cento rispetto al 2019. *Gap* che si accentua nelle regioni non in Piano (-14,9 per cento) ed in particolar modo in quelle a statuto ordinario del Centro (-18,7 per cento). Si riducono, pur persistendo, anche per questi motivi le differenze tra aree e regioni negli importi pro capite.

11. Crescono in misura consistente nel 2022, come si è visto, le entrate da *payback* (+70,1 per cento), ponendosi su livelli di molto superiori a quelli del 2019.

Vi contribuiscono sia i pagamenti per il superamento del tetto della farmaceutica ospedaliera che nonostante la flessione rispetto al 2021 si mantengono su livelli superiori alla media del periodo, sia, soprattutto, quelli attesi per i dispositivi medici che, come si spiega in dettaglio nel riquadro, sono stati definiti nell'anno anche se oggetto di un consistente contenzioso. Due aspetti vanno sottolineati. Il primo è che nell'esercizio i conti sanitari vengono a beneficiare di un maggior entrata rispetto al 2019 di 2,5 miliardi. Un importo che, come si è osservato in precedenza, presenta caratteristiche particolari difficilmente replicabili.

La seconda osservazione attiene alla scelta di alcune regioni di non computare tra le entrate tali importi nell'esercizio 2022 anche per i contenziosi ancora in atto. Si tratta della regione, Veneto e delle due Province Autonome per importi non irrilevanti: nel complesso (circa 330 milioni). Non sono invece stati destinatari di ripiani la Lombardia, il Lazio, la Campania e la Calabria, che non presentavano sconfinamenti dal tetto nel periodo 2015-18.

TAVOLA 8

LE ENTRATE DA PAYBACK

(importi in migliaia)

	payback farm. ospedaliera				dispositivi medici				ulteriore pay							
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
10	28.192	47.996	123.882	143.957				200.756	29.009	33.338	29.712	31.220	57.201	81.333	153.594	375.933
20	786	205	2.160	5.741				4.450	726	780	1.040	664	1.512	985	3.200	10.855
30	120.771	21.250	249.917	380.592				11	66.165	76.209	69.188	69.303	186.936	97.459	319.104	449.905
41	0	0	13.518	13.000				0	5.151	8.544	3.081	3.000	5.151	8.544	16.599	16.000
42	1.899	2.749	13.848	0				0	3.023	4.222	3.368	0	4.922	6.971	17.217	0
50	33.139	33.076	121.890	185.470				0	28.389	32.404	28.247	28.410	61.528	65.480	150.137	213.880
60	6.976	57.379	20.440	56.217				127.954	5.804	11.466	9.463	10.433	12.781	68.845	29.904	194.604
70	24.172	30.965	44.644	46.667				50.529	11.492	13.659	13.176	13.407	35.664	44.623	57.819	110.603
80	74.805	92.118	134.422	145.440				170.381	37.846	32.185	27.664	27.615	112.651	124.304	162.086	343.436
90	101.847	71.506	168.054	64.454				394.736	17.430	36.000	27.356	23.870	119.277	107.506	195.410	483.059
100	18.081	22.953	34.193	20.643				91.811	6.500	7.898	7.137	6.461	24.581	30.851	41.330	118.915
110	40.506	35.404	45.967	49.051				136.590	11.483	24.084	10.997	11.404	51.989	59.489	56.964	197.045
120	103.898	89.466	262.751	100.979				0	45.770	54.232	42.549	42.949	149.667	143.698	305.300	143.927
130	29.629	29.907	58.759	22.349				140.956	9.994	12.351	10.089	10.411	39.623	42.258	68.848	173.715
140	2.282	4.564	12.366	6.725				17.535	1.791	2.564	1.717	2.093	4.073	7.128	14.083	26.353
150	182.105	109.329	164.683	194.431				0	41.965	51.958	44.532	41.552	224.070	161.287	209.216	235.983
160	91.666	114.661	156.229	92.688				246.782	29.871	35.335	32.119	32.053	121.537	149.996	188.347	371.524
170	16.626	13.507	12.696	8.694				5.000	4.402	5.519	4.773	17.850	21.028	19.026	17.469	31.544
180	52.242	47.575	87.076	30.876				0	11.572	16.254	14.562	16.421	63.814	63.828	101.639	47.296
190	100.626	59.088	136.071	167.406				34.374	34.127	38.290	31.895	44.195	134.753	97.378	167.966	245.975
200	53.421	39.956	48.084	49.519				125.606	5.775	10.330	12.665	9.931	59.196	50.286	60.749	185.056
Totale	1.083.670	923.652	1.911.651	1.784.897				1.747.471	408.285	507.621	425.330	443.242	1.491.955	1.431.274	2.336.980	3.975.608
Piano	562.448	454.589	877.935	615.454				439.647	175.090	210.983	177.463	189.674	737.539	665.573	1.055.398	1.244.774
NoPiano	521.222	469.063	1.033.715	1.169.444				1.307.824	233.194	296.638	247.866	253.568	754.416	765.701	1.281.582	2.730.834
Totale	1.083.670	923.652	1.911.651	1.784.897				1.747.471	408.285	507.621	425.330	443.242	1.491.955	1.431.274	2.336.980	3.975.608
RSO	919.962	764.276	1.677.528	1.493.014				1.455.085	353.678	433.990	363.817	375.019	1.273.640	1.198.266	2.041.346	3.323.118
RSO Nord	281.079	225.404	674.754	902.125				421.676	172.900	187.795	167.987	169.955	453.980	413.199	842.741	1.493.756
RSO Centro	264.332	219.329	510.966	235.126				623.136	81.183	122.214	88.038	84.684	345.515	341.543	599.003	942.946
RSO Sud	374.550	319.542	491.809	355.763				410.273	99.595	123.981	107.793	120.380	474.145	443.523	599.601	886.415
RSS	163.708	159.377	234.122	291.883				292.384	54.607	73.631	61.512	68.223	218.315	233.008	295.634	652.491
RSS Nord	9.661	60.333	49.967	74.958				132.404	14.704	25.011	16.952	14.097	24.366	85.344	66.919	221.459
RSS Sud	154.047	99.044	184.155	216.925				159.980	39.902	48.620	44.560	54.127	193.949	147.664	228.715	431.032

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

IL MONITORAGGIO DEI LEA

12. Nel 2022 è proseguito il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) secondo la metodologia del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) e sono disponibili i dati, ancora provvisori, relativi all'esercizio 2021. Dato l'impatto della pandemia sul sistema sanitario e i valori anomali riscontrati negli indicatori, per tale esercizio così come per il 2020 essi hanno un valore esclusivamente informativo.

La lettura degli indicatori *core* per le tre macro-aree evidenzia un miglioramento generale dopo la battuta di arresto dell'anno precedente, con 14 regioni che raggiungono la sufficienza in ciascun livello di assistenza (rispetto alle 11 del 2020 ma alle 15 del 2019). Permangono tuttavia criticità, soprattutto nelle regioni meridionali. Forte, inoltre, la variabilità intra-regionale, segnale della presenza di aziende sanitarie non sempre in grado di garantire livelli adeguati di prestazioni.

RIQUADRO 3 - IL NUOVO SISTEMA DI GARANZIA (NSG)

Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), introdotto con il d.m. 12 marzo 2019, è operativo dal 2020 e sostituisce la c.d. Griglia LEA in vigore dal 2002.

La nuova metodologia valuta distintamente le aree di assistenza ospedaliera, distrettuale e prevenzione 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; non è consentita la compensazione tra livelli. Il punteggio di ogni area è determinato dalla media pesata dei 22 indicatori *core*, in base ai quali viene espressa la valutazione dei sistemi sanitari regionali anche ai fini della verifica degli adempimenti cui sono tenute le regioni per accedere alla quota di finanziamento integrativo di cui all'articolo 2, comma 68, della legge n. 191/2009. I restanti 66 indicatori, oggetto di ulteriori approfondimenti, comprendono oltre a quelli relativi alle macro aree anche indicatori di contesto per la stima del bisogno sanitario, di equità sociale e per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali.

Per quanto riguarda i *core*, per ciascun indicatore viene elaborata una specifica funzione di valorizzazione che, confrontando il valore dell'indicatore con quello del valore soglia e tenendo conto dell'andamento nel tempo, calcola un punteggio su una scala 0-100, con il punteggio 60 corrispondente al valore di sufficienza. Una premialità (penalità) di 3 punti è attribuita se nell'ultimo quinquennio il trend è significativo e in miglioramento (peggioramento); nel caso dell'assistenza ospedaliera si tiene conto anche della qualità dell'assistenza tra le unità di erogazione all'interno della regione, con una penalità rispettivamente di 1 o 2 punti in presenza di una variabilità media o elevata. In caso di trasmissione di dati non adeguati dal punto di vista quantitativo o qualitativo, il punteggio dell'indicatore è posto pari a zero. Il punteggio complessivo di ciascuna area di assistenza è pari alla media pesata dei punteggi (comprensivi dei premi/penalità) dei singoli indicatori, con un peso 2 se la soglia è stata attribuita in base a normativa o letteratura scientifica, e un peso 1 negli altri casi. Come si è detto, una regione è adempiente se si colloca nell'intervallo 60-100 in ciascuna area di assistenza.

TAVOLA 9

GLI INDICATORI LEA 2021 – IL RISULTATO COMPLESSIVO

Regione	2021			2020			2019		
	Area Prevenzione	Area* Distrettuale	Area Ospedaliera	Area Prevenzione	Area* Distrettuale	Area Ospedaliera	Area Prevenzione	Area Distrettuale	Area Ospedaliera
Piemonte	86,05	84,47	81,36	76,08	91,26	75,05	91,72	88,83	85,78
Valle d'aosta	45,31	49,31	52,59	74,06	56,58	59,71	72,16	48,09	62,59
Lombardia	86,84	93,09	85,33	62,02	95,02	75,59	91,95	89,98	86,01
Prov. Auton. Bolzano	51,97	68,05	80,75	51,90	57,43	66,89	53,78	50,89	72,79
Prov. Auton. Trento	92,55	79,33	96,52	88,42	78,07	93,07	78,63	75,06	96,98
Veneto	84,63	95,60	84,65	80,74	98,37	79,67	94,13	97,64	86,66
Friuli venezia giulia	85,32	79,42	78,22	75,63	80,35	74,06	80,39	78,35	80,62
Liguria	73,05	85,92	73,60	50,85	83,12	65,50	82,09	85,48	75,99
Emilia romagna	90,73	95,96	94,50	89,08	95,16	89,52	94,41	94,51	94,66
Toscana	91,37	95,02	88,07	88,13	92,94	80,00	90,67	88,50	91,39
Umbria	91,97	73,64	82,31	89,64	68,55	71,61	95,65	69,29	87,97
Marche	82,62	89,38	85,90	79,01	91,68	75,05	89,45	85,58	82,79
Lazio	80,78	77,61	77,12	74,46	80,19	71,76	86,23	73,51	72,44
Abruzzo	77,74	68,46	69,25	54,03	76,94	63,47	82,39	79,04	73,84
Molise	82,99	65,40	48,55	64,21	67,12	41,94	76,25	67,91	48,73
Campania	78,37	57,52	62,68	61,53	57,14	59,08	78,88	63,04	60,40
Puglia	67,85	61,66	79,83	66,83	68,13	71,73	81,59	76,53	72,22
Basilicata	79,63	64,22	63,69	57,07	62,85	51,90	76,93	50,23	77,52
Calabria	52,96	48,51	58,52	32,73	48,18	48,44	59,90	55,50	47,43
Sicilia	45,53	62,19	75,29	43,44	62,06	69,26	58,18	75,20	70,47
Sardegna	61,63	49,34	58,71	70,79	48,95	59,26	78,30	61,70	66,21

Fonte: Ministero della salute, aprile 2023 (dati provvisori)

* Ai fini della valutazione dell'area distrettuale, gli indicatori D03C e D04C sono da calcolare ad anni alterni. Nel 2020 è stato considerato l'ind. D03C mentre nel 2021 è stato considerato l'ind. D04C.

Anche se in miglioramento rispetto al 2020, continuano a presentare valori estremamente contenuti gli *screening* oncologici effettuati nelle regioni in Piano e solo parziale nel 2022 è stato il recupero delle prestazioni non effettuate durante la pandemia. La vaccinazione antinfluenzale per la popolazione anziana, pur aumentata rispetto al 2019, si colloca in tutte le regioni molto al di sotto della soglia richiesta del 75 per cento. Le vaccinazioni per i cicli primari in età pediatrica non raggiungono i livelli pre-pandemia e permangono i ritardi per i richiami in età scolare e in adolescenza; forti in alcune regioni e P.A. gli scostamenti rispetto alla soglia di riferimento.

In miglioramento gli indicatori relativi all'area ospedaliera in termini di appropriatezza e di sicurezza e qualità delle cure, resta tuttavia eccessivo in tutto il Paese (ma soprattutto al Sud) il ricorso ai parti cesarei nelle strutture con un limitato numero di parti l'anno; come pure non è stata raggiunta nella maggior parte delle regioni meridionali l'obiettivo di interventi tempestivi per alcune patologie, quali la rottura del femore nei pazienti anziani, in cui gli esiti dell'operazione dipendono in modo cruciale dalla brevità dei tempi intercorrenti dal ricovero.

Continuano a segnalare situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse ospedaliere e al contempo una inadeguatezza della rete territoriale gli indicatori legati agli accessi ai Pronto soccorso che, diminuiti durante la pandemia, sono aumentati nuovamente nel 2021, evidenziando come in numerose realtà territoriali gli ospedali siano il principale (e a volte l'unico) punto di riferimento per l'assistenza. Fenomeni che dovrebbero attenuarsi con l'andata a regime delle Case di Comunità e con il potenziamento dei medici di medicina generale previsto dalla recente normativa.

Un'evoluzione positiva è attesa anche per l'assistenza diretta alle fasce più deboli della popolazione, che risulta carente in tutte le regioni in Piano: tra gli obiettivi del PNRR vi è infatti il potenziamento dell'ADI fino a raggiungere nel 2026 il 10 per cento della popolazione *over* 65

anni che necessita tali cure. Come pure una migliore assistenza dovrebbe essere garantita dall'andata a regime delle Reti per le cure palliative e della terapia del dolore.

La fotografia di un Paese diviso in due si ritrova anche in altri indicatori: la mobilità, che continua a denunciare una “fuga” verso le strutture ospedaliere del Centro-Nord, e la rinuncia a prestazioni sanitarie per inappropriata organizzativa nell'offerta dei servizi e/o per ragioni economiche. A livello nazionale quest'ultimo indicatore conferma un trend in riduzione (con un valore medio standardizzato al 6 per cento nel 2019 che scende al 5,4 nel 2021), ma con valori al di sopra della media soprattutto al Sud. Sempre, infine, nelle regioni meridionali è più bassa la speranza di vita in buona salute alla nascita; a 65 anni la speranza di vivere i restanti anni (20 in media nazionale) senza limitazioni nelle attività quotidiane si colloca intorno agli 8 anni rispetto ad una media di 9,7 e punte di 11,9 anni nella PA di Trento e i 10,9 in Liguria, Lombardia e Marche (10,8)¹¹.

La qualità dell'assistenza secondo gli indicatori NSG

Prevenzione

13. Gli importanti passi avanti compiuti nel triennio 2017- 2019 nelle vaccinazioni in età pediatrica¹², dopo una sostanziale tenuta nel 2020 quando forte è stata l'attenzione ai cicli primari, segnano nel 2021 una battuta di arresto. Permangono, inoltre, ritardi per i richiami in età scolare e in adolescenza.

Per quanto riguarda l'esavalente a 24 mesi (coorte 2019) al 31 dicembre 2021 l'obiettivo del 95 per cento raccomandato dall'OMS è stato raggiunto in nove regioni (quindici del 2019), e in quattro (Piemonte, PA Trento, Marche e Campania) la copertura risulta superiore al 94 per cento. Si è invece al di sotto della soglia ritenuta accettabile (copertura inferiore al 92 per cento in più di un caso) nella PA di Bolzano (75,6 per cento rispetto all'81,1 del 2019), in VdA (90,7 per cento rispetto al 93,2), in Sicilia (86,3 per cento rispetto al 91,1) e in Sardegna (91,9 per cento rispetto al 95,2). Anche se le vaccinazioni a 36 mesi mostrano generalmente valori più alti rispetto a quelle rilevate per la medesima coorte di nascita a 24 mesi l'anno precedente¹³, il *gap* non sempre è recuperato, determinando un'elevata esposizione al rischio dei bambini non vaccinati. Due regioni presentano, infatti, una copertura inadeguata a 36 mesi (la Sicilia al 91 per cento e la P.A. Bolzano ad appena l'86,5 per cento) e cinque a 48 mesi (nati nel 2017) sono ancora al di sotto della soglia ottimale del 95 per cento. Valori che crollano di oltre 6 punti a livello nazionale se si guarda alle vaccinazioni anti-polio (utilizzata quale *proxy* dell'esavalente) eseguite a 5-6 anni.

Un arretramento si coglie anche nelle altre tre vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi richieste già da tempo (morbillo, parotite e rosolia): in media nazionale, si attestano al 92,3 rispetto al 93,3 per cento del 2019. Solo sei regioni superano il target del 95 per cento (nove nel 2019), cinque sono al di sotto della soglia critica del 92 per cento, mentre la PA di Bolzano si colloca al 71 per cento. Significativo, invece, il miglioramento per quanto riguarda il vaccino anti-varicella di più

¹¹ V. Rapporto Oasi 2022, a cura di Cergas - Bocconi.

¹² A fronte della riduzione della copertura riscontrata negli anni precedenti, 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 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, 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.

¹³ Ad esempio, la coorte di nascita 2018 ha nel 2021 una copertura vaccinale anti-polio pari, a livello nazionale, al 94,9 per cento rispetto al 94 per cento rilevato l'anno prima.

recente introduzione¹⁴ che, in media, ha raggiunto il 92,1 per cento nel 2021 rispetto al 90,5 del 2019.

Molto al sotto delle soglie richieste le coperture per le vaccinazioni effettuate nell'adolescenza: nei sedicenni (coorte 2005) l'anti-difterica (quinta dose) si colloca al 63,4 per cento, mentre l'antimorbillo è al 90,4 per cento per la seconda dose; nei diciottenni (coorte 2003) tali valori sono pari, rispettivamente al 73,2 per cento e all'89,4 per cento.

Continua il progressivo miglioramento delle coperture delle singole coorti per la copertura vaccinale anti-HPV¹⁵, che per le quindicenni (coorte 2005, utilizzata dall'OMS come riferimento nelle sue statistiche) risulta pari al 70,5 per cento, in aumento rispetto al dato relativo alla stessa fascia di età rilevato l'anno precedente (63,8 per cento). Nessuna regione o P.A. raggiunge la soglia ottimale prevista dal Piano nazionale di prevenzione vaccinale (95 per cento nel 12° anno di vita): le performance migliori si registrano in Umbria (con una copertura relativa al 2021 per il ciclo completo dell'83,8 per cento per la coorte 2005, dell'82,7 per cento per la coorte 2006 e dell'81,98 per cento per la coorte 2007), in Emilia-Romagna (74,1 per cento per la coorte 2008) e nella P.A. di Trento (61,7 per cento per la coorte 2009). Anche per i ragazzi continua il progressivo miglioramento delle coperture delle singole coorti, che si attestano tuttavia su valori più bassi rispetto alle ragazze, accompagnati da un'ampia variabilità tra regioni. Si rileva quindi l'opportunità di interventi mirati in specifici contesti geografici tenendo presente che la vaccinazione anti-HPV, pur non rientrando tra quelle obbligatorie secondo la legge n.119 del 2017, è un Livello Essenziale di Assistenza.

TAVOLA 10

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA PREVENZIONE

Regione	P01C Copertura vaccinale bambini a 24 mesi per ciclo base (polio, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib) ≥92%				P02C Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per la 1° dose di vaccino morbillo, parotite, rosolia (MPR) ≥92%			
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot. *
	2019	2020	2021		2019	2020	2021	
PIEMONTE	95,9	94,2	94,1	84,7	95,5	93,2	93,8	83,8
VALLE D'AOSTA	93,2	95,4	90,7	19,8	91,5	93,9	90,0	0,0
LOMBARDIA	95,8	94,6	96,1	100,0	95,5	94,3	95,5	100,0
PROV. AUTON. BOLZANO	81,1	80,8	75,6	0,0	75,5	77,2	71,2	0,0
PROV. AUTON. TRENTO	94,9	95,6	94,8	97,9	95,5	95,4	94,4	92,1
VENETO	95,1	93,8	95,5	100,0	95,1	93,2	95,2	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	93,2	94,0	95,0	100,0	92,5	92,8	93,7	85,1
LIGURIA	95,6	94,8	93,4	78,1	93,0	86,9	91,3	39,5
EMILIA ROMAGNA	95,8	95,8	96,4	100,0	95,1	94,5	96,0	100,0
TOSCANA	96,8	96,9	96,0	100,0	96,1	95,6	95,0	100,0
UMBRIA	96,1	95,8	96,1	100,0	95,2	94,8	95,1	100,0
MARCHE	94,5	94,1	94,1	88,5	93,7	93,2	92,8	70,7
LAZIO	95,5	98,3	95,9	100,0	95,7	98,6	97,6	100,0
ABRUZZO	97,5	95,2	93,3	73,8	95,0	95,1	93,3	77,9
MOLISE	97,1	98,5	95,1	100,0	93,4	94,3	94,0	89,1
CAMPANIA	95,0	95,7	95,0	100,0	94,7	94,1	94,7	99,3
PUGLIA	94,5	98,1	92,5	66,4	94,4	97,5	92,4	65,9
BASILICATA	96,6	95,8	94,2	86,0	92,6	94,9	92,3	64,2
CALABRIA	96,0	95,1	94,0	83,4	93,1	92,8	89,4	0,0
SICILIA	91,1	92,0	86,3	0,0	92,2	96,4	89,2	0,0
SARDEGNA	95,2	96,6	91,9	55,8	93,6	95,1	91,9	56,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute (dati provvisori)

¹⁴ Questa vaccinazione, già avviata in sette regioni con il Piano vaccinale 2012-14, solo successivamente con il Piano 2017-19, è stata resa obbligatoria e offerta gratuitamente e attivamente.

¹⁵ Dati Ministero della salute, febbraio 2023.

SEGUE TAVOLA 10

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA PREVENZIONE

Regione	P10Z Controllo anagrafi animali, alimentazione animali da reddito e farmaci ai fini delle garanzie di sicurezza alimentare per il cittadino ≥70%				P12Z Controllo contaminazione alimenti, sostanze illecite, di residui di contaminanti, farmaci fitofarmaci e additivi negli alimenti di origine animale e vegetale ≥80%			
	Valore Indicatori			Punt. Tot. *	Valore Indicatori			Punt. Tot. *
	2019	2020	2021	21*	2019	2020	2021	21*
PIEMONTE	86,1	70,5	80,6	74,1	98,0	99,2	100,0	100,0
VALLE D'AOSTA	67,5	86,1	88,6	87,8	91,9	80,2	66,6	33,2
LOMBARDIA	100,0	75,3	84,9	79,8	99,9	74,1	100,0	100,0
PROV. AUTON. BOLZANO	74,4	44,9	65,2	53,6	100,0	100,0	100,0	100,0
PROV. AUTON. TRENTO	77,3	67,1	82,8	77,1	59,0	100,0	100,0	100,0
VENETO	85,8	82,6	48,9	31,9	99,6	99,4	99,2	95,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	66,7	58,7	66,0	54,6	100,0	98,9	98,8	97,6
LIGURIA	71,7	55,0	75,0	66,6	100,0	91,9	100,0	100,0
EMILIA ROMAGNA	91,8	71,0	97,5	96,7	100,0	100,0	83,4	66,8
TOSCANA	78,0	68,5	79,0	72,0	99,7	98,4	98,7	97,4
UMBRIA	97,8	86,6	88,7	81,9	99,5	98,2	97,3	94,6
MARCHE	90,8	79,7	94,4	92,6	100,0	99,5	100,0	100,0
LAZIO	79,5	80,7	64,3	52,4	100,0	100,0	100,0	100,0
ABRUZZO	75,1	82,6	88,0	86,9	88,2	98,2	99,4	98,7
MOLISE	81,6	74,3	89,0	85,3	97,3	90,6	98,3	96,6
CAMPANIA	86,2	78,9	91,8	89,1	97,7	92,7	98,8	97,6
PUGLIA	97,1	79,0	84,0	78,6	99,0	96,7	100,0	100,0
BASILICATA	77,8	77,1	90,0	86,7	100,0	96,4	100,0	100,0
CALABRIA	44,5	81,3	88,1	84,1	97,6	91,5	97,8	95,5
SICILIA	75,8	78,2	87,3	83,0	99,4	100,0	99,6	99,2
SARDEGNA	78,6	77,4	81,0	74,6	99,3	100,0	100,0	100,0

SEGUE TAVOLA 10

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA PREVENZIONE

Regione	P14C Indicatore composito sugli stili di vita (ISTAT) ≤40%				P15C screening cervice ut. ≥25%		P15C screening mammella ≥35%		P15C screening colon retto ≥25%		P15C
	Valore Indicatori			Punt. Tot. *	Indic.	Punt. Tot. *	Indic.	Punt. Tot. *	Indic.	Punt. Tot. *	Punt. Composito
	2019	2020	2021	21*	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
PIEMONTE	37,0	37,4	37,5	66,6	48,7	97,9	57,4	95,8	49,1	98,6	97,5
VALLE D'AOSTA	37,9	36,0	36,3	69,8	58,9	97,0	21,1	23,7	59,7	100,0	73,6
LOMBARDIA	33,6	35,6	32,8	79,1	9,9	0,0	56,0	93,6	38,2	81,1	58,2
PROV. AUTON. BOLZANO	29,1	32,2	30,7	84,9	54,8	100,0	68,3	100,0	30,8	69,3	89,8
PROV. AUTON. TRENTO	28,9	32,5	31,1	83,8	102,3	100,0	97,0	100,0	62,5	100,0	100,0
VENETO	34,5	34,7	33,9	76,2	61,8	100,0	65,6	100,0	67,7	100,0	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	34,1	37,2	36,6	69,1	91,4	100,0	57,0	92,2	55,5	100,0	97,4
LIGURIA	39,3	35,7	34,8	74,0	41,2	85,9	47,7	80,4	34,5	75,1	80,5
EMILIA ROMAGNA	39,8	38,6	35,8	71,1	61,9	100,0	84,1	100,0	73,6	100,0	100,0
TOSCANA	37,7	39,1	36,0	70,7	64,1	100,0	64,3	100,0	45,8	93,2	97,7
UMBRIA	37,5	38,7	37,5	66,6	79,2	100,0	71,6	100,0	42,5	88,0	96,0
MARCHE	35,2	38,9	37,7	66,2	33,9	71,2	43,5	73,6	29,2	63,7	69,5
LAZIO	39,7	35,8	36,2	70,0	29,6	67,4	35,3	60,4	20,7	42,9	56,9
ABRUZZO	38,4	40,5	39,1	62,5	30,8	66,3	33,9	57,3	23,3	53,3	59,0
MOLISE	48,7	45,8	46,5	53,5	28,4	65,4	30,8	49,9	25,5	60,8	58,7
CAMPANIA	44,3	48,7	49,5	47,5	19,5	37,8	20,9	26,2	5,4	0,0	21,4
PUGLIA	40,9	40,5	42,3	57,7	26,2	61,9	26,0	38,4	7,8	0,0	33,4
BASILICATA	46,6	47,6	49,6	50,4	29,2	66,6	52,1	87,3	33,6	73,7	75,9
CALABRIA	43,9	46,0	43,5	56,5	7,1	0,0	2,5	0,0	0,9	0,0	0,0
SICILIA	45,0	45,8	44,6	55,4	25,6	61,0	26,0	38,3	15,6	22,3	40,5
SARDEGNA	37,1	37,4	37,9	62,7	20,1	40,3	19,5	22,7	9,4	0,0	21,0

*Il punteggio totale, relativo al solo anno 2021, tiene conto dell'andamento nell'ultimo quinquennio e dell'eventuale premialità (+3 punti) o penalità (-3 punti). La soglia di sufficienza è pari a 60.

Fonte: Ministero della salute, aprile 2023 (dati provvisori)

Rispetto al 2020, quando particolarmente elevata era stata l'attenzione alla vaccinazione per l'antinfluenzale negli anziani, dato il quadro epidemiologico complessivo caratterizzato da una più ampia e aggressiva circolazione del Covid e la mancanza di vaccini specifici per tale virus, la copertura si riduce nel 2021 restando comunque su livelli più elevati rispetto al periodo pre-pandemia¹⁶: essa risulta superiore al 60 per cento in nove regioni (cinque nel 2019) e al 58 per cento in altre tre; si confermano contenuti i valori nella PA di Bolzano (36 per cento) e in Sardegna (41,2 per cento). Ciò a fronte di una soglia ritenuta ottimale pari o superiore al 75 per cento.

Continua ad essere fortemente critica nelle regioni in Piano l'area degli *screening* oncologici¹⁷, sia per la percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia per un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta. Tale situazione, pre-esistente alla pandemia, si è aggravata nel 2020; i recuperi sono stati solo parziali nel 2021.

Guardando al punteggio complessivo relativo ai tre *screening*, nessuna regione Piano di rientro raggiunge la sufficienza in tale anno, con valori minimi in Sardegna e Campania (21), mentre Lazio, Molise e Abruzzo, con valori compresi tra 57 e 59, si avvicinano alla soglia richiesta. Nelle aree del Centro-Nord si registra nel 2021 una ripresa delle prestazioni, che porta tutte le regioni su valori ampiamente superiori alla sufficienza (fa eccezione la Lombardia per inadeguata qualità dei dati trasmessi relativamente allo *screening* della cervice uterina). Anche in tali aree, tuttavia, i singoli indicatori non raggiungono in molti casi i valori del 2019.

A inizio 2022, sono state trasmesse dal Ministero della Salute le Linee guida per il recupero delle prestazioni sanitarie non erogate a causa dell'epidemia, individuando gli *screening* oncologici tra quelle prioritarie. Secondo i Piani operativi regionali, che definiscono le modalità organizzative per colmare il *gap* assistenziale, al 1° gennaio 2022 risultavano da recuperare 5,7 milioni di inviti e oltre 3 milioni di *screening*. La percentuale di recupero nell'anno era stimata in media pari all'89 per cento per i primi e al 93 per cento per i secondi, con valori di recupero inferiori alla media nelle Marche (appena il 18 e il 20 per cento), in Liguria (il 20 e il 27 per cento), in FVG (25 per cento degli *screening*, n.d. il dato relativo agli inviti) e in Abruzzo (73 e 68 per cento). I dati, ancora provvisori, al 31 dicembre 2022 che emergono dal monitoraggio svolto dal Ministero della salute in collaborazione con Agenas indicano un grado di realizzazione inferiore a quanto programmato: rispettivamente il 73 e il 62 per cento nella media nazionale. Valori che scendono al 34 e al 9 per cento in Calabria e al 21 e 16 per cento in Campania; il Lazio recupera interamente gli inviti programmati, ma solo il 9 per cento delle prestazioni.

Nel novembre 2022 è stato approvato, nell'ambito dei Fondi strutturali europei, il PON "Equità nella Salute", che svolgerà una funzione di supporto ai programmi di *screening* nei confronti delle regioni meridionali, nelle quali le disuguaglianze nell'accesso ai servizi si presentano in misura più grave. Nella stessa ottica si pone il Progetto del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM) diretto a individuare strumenti e modelli utili per migliorare l'adesione e l'efficienza nei programmi di *screening* e quello europeo CBIG-SCREEN, finanziato dalla Commissione nell'ambito di *Horizon 2020*, cui l'Italia partecipa con la ASL di Reggio Emilia.

A gennaio 2023 è stato adottato il Piano Oncologico Nazionale 2023-2027, che dovrà essere recepito nei Piani regionali. In coerenza con il Piano europeo del 2021, esso individua obiettivi e linee strategiche, secondo un ciclo intersettoriale e con una maggiore integrazione tra prevenzione, diagnosi precoce e presa in carico, compreso il miglioramento delle cure e la prevenzione delle recidive. Maggiore il ruolo dell'assistenza domiciliare integrata con l'ospedale e i servizi territoriali, attraverso la razionalizzazione dei processi di presa in carico

¹⁶ Nella stagione 2020-21 e 2021-22 sono state date indicazioni alle regioni di anticipare e prolungare la campagna vaccinale, predisporre le gare dei vaccini e sensibilizzare la popolazione con campagne di comunicazione, estendendo al contempo la vaccinazione a classi di età precedentemente non incluse.

¹⁷ Screening per carcinomi mammari, cervice uterina e colon retto.

e la definizione dei relativi aspetti operativi, consentendo di erogare servizi anche a distanza mediante team multiprofessionali. Ampio spazio è dedicato al percorso del malato, alla riabilitazione, allo sviluppo e implementazione della psico-oncologia, al ruolo del supporto nutrizionale, al *follow up* e alla qualità della vita e reinserimento sociale, così come alle cure palliative, nonché alle reti oncologiche e alla rete nazionale dei tumori rari. Tra i numerosi obiettivi, l'allargamento delle fasce di età per gli *screening* già ricompresi nei LEA, l'identificazione precoce dei soggetti a rischio erede familiare anche attraverso specifici Percorsi diagnostici Terapeutici Assistenziali (PDTA), il completamento dell'iter di istituzione del Registro tumori nazionale e a seguire di quelli regionali, il potenziamento dell'attività di ricerca.

Un'immagine sintetica della prevenzione viene restituita infine dall'indicatore composito degli stili di vita, che descrive i cambiamenti nel tempo della prevalenza di soggetti con determinati comportamenti o stili di vita (fumo, alcool, eccesso di peso, sedentarietà) associati all'insorgere di malattie croniche. Esso rappresenta una *proxy* del risultato degli interventi di prevenzione e di promozione di stili di vita salutari messi in atto dalle regioni. Valori più elevati della soglia massima (inferiore a 40) si riscontrano nelle regioni meridionali ad eccezione della Sardegna e dell'Abruzzo, mentre valori più contenuti si rilevano al Centro (tra il 35,9 e il 37,7) e al Nord (tra il 31 e il 37,5).

Assistenza ospedaliera

14. Guardando ai singoli indicatori dell'area dell'assistenza ospedaliera, nel 2021 in tutte le regioni si rileva un valore del tasso di ospedalizzazione standardizzato inferiore al valore di 160 per 1000 residenti indicato dal d.m. n. 70 del 2015. Ridottosi drasticamente nel 2020 a causa dell'emergenza Covid, è aumentato nuovamente nel 2021 ma collocandosi su valori significativamente più bassi rispetto al 2019 (circa 1 milione e 200mila ricoveri in meno). La riduzione ha interessato tutte le tipologie di ricovero ed in particolare quelli programmati e i diurni, denunciando un *gap* nell'appropriatezza organizzativa che dovrà essere superato anche al fine di recuperare i ritardi nelle liste di attesa.

Sotto il profilo dell'efficacia delle cure e della sicurezza delle procedure chirurgiche, positiva l'evoluzione dell'indicatore che segnala la proporzione di interventi per tumore al seno eseguiti in reparti con volumi di attività ritenuti adeguati (almeno 135 casi l'anno): la percentuale cresce nel triennio nella maggior parte delle regioni, ad eccezione della Basilicata, dove si contrae di circa 30 punti e si colloca al 53,7 per cento rispetto ad una soglia minima del 70 per cento, e della Sardegna (circa il 66 per cento). Il miglioramento si rileva anche nella P.A. di Bolzano e in Campania, dove l'indicatore non raggiunge tuttavia il valore minimo ponendosi pari, rispettivamente, al 62 e al 62,8 per cento. Va segnalato, inoltre l'aumento nel 2021 dei ricoveri e degli interventi per tale tipologia di tumore, da ricondurre anche alla ripresa degli *screening*.

In aumento anche la quota di interventi (colicistomie laparoscopiche) con degenza inferiore a 3 giorni, segnale di appropriatezza nell'utilizzo dei servizi di supporto all'attività chirurgica: la soglia del 70 per cento è superata in tutte le regioni, fatta eccezione per la Calabria (60,8 per cento) e la Valle d'Aosta (39,8) dove, peraltro, l'inadeguatezza dei dati informativi trasmessi porta all'attribuzione di un punteggio pari a zero. Resta tuttavia inferiore al 2019 la quota di ricoveri in *day surgery* indicando il persistere, a fine pandemia, di una difficoltà organizzativa che non consente di utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Miglioramenti continuano a rilevarsi anche nell'indicatore, la cui soglia è rispettata da tutte le regioni, costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite ai 108 DRG ad alto rischio di inappropriatezza se erogati in regime ordinario e i ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio: le prestazioni afferenti a tali DRG sono infatti in corso di trasferimento in regime ambulatoriale, con un miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza nell'uso delle risorse ospedaliere. Parallelamente si riducono i ricoveri diurni di tipo diagnostico e gli accessi con DRG medico, per i quali il forte calo registrato nel 2020 a causa della pandemia viene recuperato solo

parzialmente nel 2021; in entrambi i casi si evidenziano, peraltro, forti scostamenti dalla media nazionali in numerose regioni.

In termini di tempestività e sicurezza delle cure, si rileva un arretramento nel numero di interventi per rottura del collo del femore effettuati entro il secondo giorno dal ricovero, termine previsto in conformità alle linee guida internazionali per ottenere un buon esito dell'operazione. Solo tre delle regioni in Piano di rientro (Lazio, Puglia e Sicilia) superano nel 2021 la soglia minima del 60 per cento fissata dal d.m. 70, collocandosi con valori compresi tra il 70 e il 74 per cento al di sopra di quelli pre-pandemia; nelle restanti regioni tale percentuale scende significativamente, ponendosi pari al 55,7 per cento in Campania, al 45,1 in Calabria, al 40,5 in Sardegna e al 29,7 in Molise. La Basilicata registra con il 39,7 per cento valori insufficienti. Nelle altre aree del Paese si evidenziano valori tra il 63 e il 76 per cento, con l'eccezione della Liguria che con il 44,2 per cento è al di sotto della soglia minima, mentre il FVG e l'Umbria sono sottosoglia rispettivamente di 2 e 7 punti: regione quest'ultima che aveva visto una pesante riduzione di tale tipologia di interventi durante il 2020 e che non è stata in grado di recuperare l'anno successivo. Si conferma inoltre, all'interno delle diverse realtà territoriali, la forte dispersione delle strutture intorno ai valori mediani¹⁸.

L'inappropriatezza si conferma nel ricorso eccessivo al taglio cesareo nei parti primari. La soglia massima prevista dal NSG, 25 per cento nelle strutture con 1000 e oltre parti l'anno, viene superata in tre delle regioni in Piano di rientro segnalando un forte peggioramento in Calabria (che passa dal 27,9 per cento nel 2019 al 34,6) a fronte di un miglioramento della Campania (dal 35,6 per cento al 22,2 per cento), mentre le regioni non in Piano evidenziano valori più contenuti, con l'eccezione della Liguria (35,6 per cento). È poi largamente superato il limite del 20 per cento nelle strutture con meno di 1000 parti l'anno (rispettato solo in 8 regioni, tutte del Centro-Nord). Pur se dimezzati rispetto al 2019 (41 rispetto ai 97 del 2019), resta elevato il numero dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno per i quali non è stata chiesta deroga alla chiusura e che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza per i pazienti. Si riduce, invece, nel triennio la percentuale di parti fortemente pre-termine avvenuti in punti nascita senza Utin, determinanti per la sopravvivenza e la qualità di vita del bambino.

TAVOLA 11

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA OSPEDALIERA

Regione	H01Z Tasso di ospedalizzazione (ordinario e diurno) standardizzato per 1000 residenti ≤160				H02Z Proporzione interventi per tumore maligno della mammella in reparti con volume di attività superiore a 135 interventi annui ≥70%			
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot.*
	2019	2020	2021	2021	2019	2020	2021	2021
PIEMONTE	123,6	98,6	108,6	100,0	73,8	68,3	71,5	62,7
VALLE D'AOSTA	148,8	113,6	129,3	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LOMBARDIA	118,5	92,0	100,2	100,0	73,3	69,2	78,5	75,7
PROV. AUTON. BOLZANO	143,6	120,5	127,8	100,0	39,8	39,8	62,0	46,9
PROV. AUTON. TRENTO	134,0	107,9	115,2	100,0	91,1	96,6	98,9	100,0
VENETO	118,3	99,6	102,4	100,0	71,5	69,8	72,3	64,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	122,4	104,1	105,1	100,0	76,4	66,6	67,2	55,3
LIGURIA	141,7	111,8	124,8	100,0	82,7	74,8	81,4	81,5
EMILIA ROMAGNA	131,7	108,0	116,1	100,0	88,9	93,2	97,5	100,0
TOSCANA	120,8	98,8	106,0	100,0	93,5	81,1	87,6	94,7
UMBRIA	130,5	105,1	115,5	100,0	95,3	76,9	92,8	100,0
MARCHE	132,3	105,5	112,5	100,0	86,7	76,9	98,9	100,0
LAZIO	122,9	108,1	116,5	100,0	59,4	72,4	78,8	79,4
ABRUZZO	131,6	108,3	119,1	100,0	76,7	73,1	94,7	100,0
MOLISE	129,9	100,5	108,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CAMPANIA	139,6	104,1	117,9	100,0	51,5	51,3	62,8	48,0
PUGLIA	115,3	88,3	95,4	100,0	72,7	70,0	77,1	73,1
BASILICATA	122,7	90,8	104,6	100,0	82,4	46,6	53,7	32,0
CALABRIA	122,4	86,8	100,8	100,0	0,0	22,9	71,1	61,9
SICILIA	113,0	87,9	100,6	100,0	56,7	62,4	71,0	61,8
SARDEGNA	134,0	105,8	117,6	100,0	69,4	66,1	66,0	50,2

¹⁸ V. Programma Nazionale Esiti, ed 2022.

SEGUE TAVOLA 11

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA OSPEDALIERA

Regione	H04Z Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in RO ≤0,24				H05Z Proporzione colecistectomie laparoscopiche con degenza inferiore a 3 giorni ≥70%			
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot.*
	2019	2020	2021	2021	2019	2020	2021	2021
PIEMONTE	0,2	0,1	0,1	100,0	81,8	79,9	82,4	84,7
VALLE D'AOSTA	0,2	0,1	0,1	100,0	59,5	63,3	39,8	0,0
LOMBARDIA	0,2	0,1	0,1	100,0	78,2	76,1	79,5	82,1
PROV. AUTON. BOLZANO	0,2	0,2	0,2	100,0	73,7	64,8	78,1	76,2
PROV. AUTON. TRENTO	0,1	0,1	0,1	100,0	80,4	78,5	82,5	85,1
VENETO	0,2	0,1	0,1	100,0	86,6	84,6	86,7	93,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,2	0,2	0,2	92,7	76,2	71,7	74,8	69,5
LIGURIA	0,2	0,1	0,1	100,0	81,6	75,3	81,1	82,2
EMILIA ROMAGNA	0,2	0,1	0,2	100,0	84,0	83,0	83,4	86,7
TOSCANA	0,1	0,1	0,1	100,0	85,4	81,5	83,5	87,0
UMBRIA	0,2	0,1	0,1	100,0	81,0	80,6	81,9	83,8
MARCHE	0,1	0,1	0,1	100,0	79,6	78,7	82,1	87,3
LAZIO	0,2	0,1	0,1	100,0	81,7	82,0	83,3	86,6
ABRUZZO	0,1	0,1	0,1	100,0	67,3	71,0	72,7	68,3
MOLISE	0,1	0,1	0,1	100,0	61,9	55,5	73,8	67,6
CAMPANIA	0,2	0,1	0,1	100,0	74,1	74,5	76,2	75,4
PUGLIA	0,2	0,1	0,1	100,0	76,8	77,0	80,5	84,1
BASILICATA	0,2	0,1	0,1	100,0	76,6	65,7	71,8	63,6
CALABRIA	0,1	0,1	0,1	100,0	61,3	63,4	60,8	44,6
SICILIA	0,1	0,1	0,1	100,0	85,4	84,6	88,4	96,7
SARDEGNA	0,2	0,2	0,2	94,7	76,3	73,3	71,4	62,7

SEGUE TAVOLA 11

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA OSPEDALIERA

Regione	H13C % pazienti (età 65+) con diagnosi di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in RO ≥60				H17C % Parti cesarei prim. in strutture ≤1.000 parti anno ≤20%		H18C % Parti cesarei prim. in strutture ≥1.000 parti anno ≤25%		H17- H18C
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Indic.	Punt. Tot.*	Indic.	Punt. Tot.*	Punteggio composito
	2019	2020	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
PIEMONTE	70,2	67,4	67,6	74,7	19,4	64,3	14,8	100,0	68,0
VALLE D'AOSTA	61,7	53,4	62,9	62,8	33,3	0,1	0,0	100,0	0,1
LOMBARDIA	70,4	67,1	66,3	71,3	17,4	79,5	16,8	100,0	84,9
PROV. AUTON. BOLZANO	71,4	71,1	76,5	82,3	18,8	68,7	17,8	100,0	79,1
PROV. AUTON. TRENTO	81,3	77,5	70,4	95,1	12,7	100,0	13,1	100,0	100,0
VENETO	69,6	69,3	69,3	75,5	18,8	68,4	17,4	100,0	76,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	68,8	67,6	57,9	72,2	17,8	76,3	14,8	100,0	81,6
LIGURIA	57,3	48,6	44,3	29,7	20,5	56,6	35,6	8,8	51,3
EMILIA ROMAGNA	77,7	72,2	73,0	84,4	15,8	96,1	14,0	100,0	97,8
TOSCANA	75,1	69,9	66,5	76,7	19,3	65,1	14,4	100,0	72,1
UMBRIA	61,5	53,0	53,5	47,7	20,4	57,2	16,8	100,0	63,3
MARCHE	68,2	71,2	73,0	85,4	24,1	34,6	17,0	100,0	44,7
LAZIO	68,9	66,8	70,5	76,7	27,6	18,7	28,2	39,8	23,1
ABRUZZO	64,5	48,1	45,0	30,7	30,1	7,2	24,7	62,4	19,5
MOLISE	33,9	35,2	29,7	14,7	29,8	11,0	0,0	100,0	11,0
CAMPANIA	58,8	55,1	55,7	51,7	37,9	0,0	22,2	84,4	4,9
PUGLIA	63,6	72,3	72,3	87,5	26,8	25,0	23,7	72,4	37,3
BASILICATA	57,1	40,6	39,7	23,2	20,6	59,2	13,2	100,0	67,4
CALABRIA	34,4	42,1	45,1	36,9	29,3	12,7	34,6	8,6	11,8
SICILIA	67,1	70,4	74,2	80,9	31,9	2,7	23,0	77,6	15,4
SARDEGNA	57,1	47,9	40,5	24,4	27,5	19,1	27,5	44,0	23,3

*Il punteggio totale, relativo al solo anno 2021, tiene conto dell'andamento nell'ultimo quinquennio e dell'eventuale premialità (+3 punti) o penalità (-3 punti), nonché della variabilità intra-regionale (MOR). La soglia di sufficienza è pari a 60.

Fonte: Ministero della salute, aprile 2023 (dati provvisori)

Assistenza distrettuale

15. Aumentati durante il 2020 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, solo le regioni del Nord e del Centro (con l'eccezione della VdA e dell'Umbria) pur non recuperando i livelli pre-pandemia, si situano tra i 16 e i 20 minuti rispetto ad un valore di 18 minuti considerato ottimale; mentre le regioni in Piano e la Basilicata superano tutte la soglia massima dei 21 minuti (fa eccezione il Lazio, che con 20 minuti indica comunque una tendenza all'aumento), con punte massime in Calabria (30 minuti) e Sardegna (28 minuti).

Si conferma il trend di riduzione del valore dell'indicatore aggregato relativo ai ricoveri ospedalieri di pazienti adulti per malattie croniche (diabete, insufficienza cardiaca, malattie polmonari croniche ostruttive) e quello relativo alla frequenza di utilizzo del ricovero ordinario di pazienti in età pediatrica per specifiche patologie trattabili, invece, a livello territoriale, delineando quindi una ridotta inappropriatazza del ricorso all'ospedalizzazione e una migliore efficienza dell'assistenza sanitaria nel suo complesso.

Andamenti che sembrano, tuttavia, doversi ascrivere almeno in parte agli effetti della pandemia più che a un miglioramento effettivo dell'assistenza territoriale, come rilevano gli accessi nei giorni feriali al Pronto soccorso con codice di dimissione bianco e verde di adulti o minori: il tasso standardizzato per 1.000 abitanti, ridottosi significativamente nel 2020, torna ad aumentare nel 2021. Fenomeni che dovrebbero attenuarsi con l'andata a regime delle Case di Comunità e degli Ospedali di Comunità, già presenti in alcune regioni e di cui il PNRR prevede il potenziamento.

Tra gli obiettivi del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) vi è il potenziamento dell'offerta dell'assistenza territoriale attraverso lo sviluppo degli Ospedali di Comunità e delle Case di Comunità. I primi rappresentano strutture per ricoveri brevi per pazienti che necessitano interventi o cure a medio/bassa intensità; essi dovrebbero contribuire ad alleggerire gli ospedali dalle prestazioni a bassa complessità e dagli accessi impropri e facilitare la transizione dei pazienti al proprio domicilio dopo un ricovero per acuti. Obiettivo del PNRR è la realizzazione entro la metà del 2026 di circa nuove 400 strutture (portate a 435 con i Contratti istituzionale di Sviluppo (CIS), tra quelle da edificare e quelle da ristrutturare, che si vanno ad aggiungere a quelle esistenti (163 nel 2020) presenti soprattutto in Veneto (69), Emilia-Romagna (26), Lombardia e Toscana (20) e Marche (14)¹⁹.

Per quanto riguarda le Case di Comunità, esse dovrebbero rappresentare un modello di intervento multidisciplinare, in grado di fornire tutti i servizi sanitari di base, coordinare i servizi offerti sul territorio, in particolare ai malati cronici, e favorire una maggiore integrazione con la componente sanitaria assistenziale. Le 1.430 nuove strutture previste dai CIS rappresentano una evoluzione rispetto alle 493 Case della Salute esistenti e che nel 2020 risultavano concentrate in Emilia-Romagna (124), Veneto, Toscana e Piemonte (oltre 70), a fronte dei valori ridotti di Basilicata, Liguria, Molise e Umbria (meno di 10); del tutto assenti in VdA, Lombardia, FVG, nelle due PA e in Molise, Campania e Puglia. Le nuove CdC potranno certamente migliorare la qualità dell'assistenza territoriale e gli accessi impropri agli ospedali e al Pronto Soccorso, come ha dimostrato l'esperienza decennale dell'Emilia-Romagna dove questi si sono ridotti del 16 per cento²⁰. Oltre alla definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici, sarà a tal fine fondamentale assicurare la partecipazione dei medici di medicina generale e degli specialisti, anche prevedendo incentivi adeguati.

¹⁹ Tali strutture, previste dal d.m. 2 aprile 2015, n. 70, sono state oggetto dell'Intesa in Conferenza Stato Regioni del 20 febbraio 2020, che ne ha fissato i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi.

²⁰ F. Pesaresi, giugno 2021.

TAVOLA 12

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA DISTRETTUALE

Regione	D04C** Tasso ospedalizzazione standardizzato (per 100.000 ab.) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite ≤171				D09Z Intervallo Allarme-Target mezzi di soccorso ≤21 minuti			
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot.*
	2019	2020	2021	2021	2019	2020	2021	2021
PIEMONTE	45,9	19,6	17,3	100,0	17,0	19,0	19,0	92,6
VALLE D'AOSTA	15,4	43,5	56,4	100,0	22,0	25,0	24,0	0,0
LOMBARDIA	188,3	83,3	93,4	100,0	15,0	18,0	17,0	97,0
P.A. BOLZANO	46,3	35,1	29,7	100,0	15,0	16,0	18,0	100,0
P. A. TRENTO	65,9	43,1	40,1	100,0	17,0	20,0	18,0	100,0
VENETO	56,4	26,0	27,9	100,0	17,0	18,0	18,0	97,0
FRIULI V.G.	81,7	31,6	31,2	100,0	15,0	16,0	17,0	100,0
LIGURIA	78,4	43,7	53,6	100,0	15,0	17,0	17,0	97,0
EMILIA ROMAGNA	97,0	48,1	64,8	100,0	14,0	15,0	16,0	97,0
TOSCANA	46,0	17,8	25,9	100,0	14,0	16,0	16,0	97,0
UMBRIA	125,0	43,9	60,3	100,0	20,0	23,0	22,0	25,9
MARCHE	77,5	29,1	40,2	100,0	15,0	18,0	20,0	82,2
LAZIO	108,4	45,7	63,9	100,0	17,0	19,0	20,0	79,2
ABRUZZO	189,0	54,5	94,5	100,0	18,0	21,0	24,0	0,0
MOLISE	19,1	12,2	24,7	100,0	20,0	22,0	24,0	0,0
CAMPANIA	122,0	37,8	45,5	100,0	18,0	23,0	26,0	0,0
PUGLIA	156,4	63,3	44,7	100,0	17,0	22,0	23,0	0,0
BASILICATA	85,1	34,8	54,6	100,0	24,0	29,0	27,0	0,0
CALABRIA	103,5	42,6	49,2	100,0	21,0	27,0	30,0	0,0
SICILIA	159,3	59,0	69,3	100,0	19,0	23,0	25,0	0,0
SARDEGNA	66,2	20,1	24,0	100,0	21,0	30,0	28,0	0,0

SEGUE TAVOLA 12

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA DISTRETTUALE

Regione	D10Z % prestazioni garantite entro i tempi della classe priorità B in rapporto al tot. prestazioni classe B ≥60				D14C Consumo pro-capite di farmaci sentinella/traccianti. Antibiotici ≤7263			
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot.*
	2019	2020	2021	2021	2019	2020	2021	2021
PIEMONTE	69,9	80,5	64,5	66,1	5698,0	4261,2	3994,5	100,0
VALLE D'AOSTA	85,7	100,0	100,0	100,0	5285,3	3910,8	3406,8	100,0
LOMBARDIA	75,8	90,9	84,7	92,9	5738,0	4232,1	3796,8	100,0
P.A. BOLZANO	n.c.	n.c.	n.c.	0,0	3333,9	2415,0	2280,9	100,0
P. A. TRENTO	30,2	34,5	28,2	0,0	5458,1	4174,3	4017,8	100,0
VENETO	94,7	90,2	89,1	95,8	5156,4	3767,1	3479,0	100,0
FRIULI V.G.	n.c.	n.c.	n.c.	0,0	5648,1	4201,1	3912,7	100,0
LIGURIA	87,5	87,6	83,8	91,7	5415,3	4119,9	3870,1	100,0
EMILIA ROMAGNA	89,0	84,3	84,9	93,2	6016,8	4242,7	4037,3	100,0
TOSCANA	83,7	84,9	85,1	96,5	6500,3	4762,7	4414,2	100,0
UMBRIA	95,3	88,5	86,0	91,7	8381,0	6299,2	5685,2	100,0
MARCHE	89,1	79,3	78,9	82,2	7786,7	5732,1	5486,6	100,0
LAZIO	96,1	93,8	94,4	100,0	7540,7	5764,8	5500,0	100,0
ABRUZZO	91,0	88,7	92,0	100,0	8607,6	6515,9	6073,5	92,5
MOLISE	100,0	96,6	93,4	100,0	8226,4	6299,4	5762,3	100,0
CAMPANIA	76,1	89,6	87,6	96,7	8529,8	7018,4	6901,4	72,0
PUGLIA	73,9	78,4	67,7	70,2	8495,4	6613,5	6435,8	83,5
BASILICATA	0,0	83,8	90,3	100,0	8223,7	6308,1	6140,8	90,9
CALABRIA	89,7	92,5	93,8	100,0	8091,9	6463,0	6204,9	89,3
SICILIA	66,7	81,2	75,0	80,0	7855,5	6235,9	5960,5	95,3
SARDEGNA	77,4	90,4	93,5	100,0	6144,7	4743,0	4412,4	100,0

SEGUE TAVOLA 12

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA DISTRETTUALE

Regione	D22Z						
	Tasso di pazienti trattati in ADI (CIA 1, CIA2, CIA 3)						
	CIA 1 2021 ≥2,6		CIA 2 2021 ≥1,9		CIA 3 2021 ≥1,5		Totale
	Ind	Punt	Ind	Punt	Ind	Punt	Punt.Tot
PIEMONTE	3,1	74,2	1,4	22,2	1,8	84,6	61,2
VALLE D'AOSTA	0,6	7,1	0,4	0,0	0,3	0,0	1,1
LOMBARDIA	1,3	22,3	3,7	100,0	2,5	100,0	88,4
P.A. BOLZANO	0,6	1,5	0,3	0,0	0,2	0,0	0,2
P. A. TRENTO	4,1	100,0	2,3	91,6	2,2	100,0	97,1
VENETO	5,9	100,0	2,8	100,0	3,7	100,0	100,0
FRIULI V.G.	5,5	100,0	2,4	91,6	1,5	63,5	78,8
LIGURIA	5,1	100,0	3,5	100,0	1,2	35,8	67,9
EMILIA ROMAGNA	5,0	97,0	2,4	92,3	2,8	100,0	96,9
TOSCANA	8,8	100,0	4,2	100,0	4,6	100,0	100,0
UMBRIA	3,8	94,7	1,8	55,0	1,4	47,2	57,1
MARCHE	4,9	100,0	3,9	100,0	2,1	100,0	100,0
LAZIO	1,8	37,9	3,4	100,0	1,7	81,4	81,4
ABRUZZO	2,9	70,4	6,4	100,0	4,1	100,0	95,6
MOLISE	1,7	32,2	4,0	100,0	3,1	100,0	89,8
CAMPANIA	1,1	20,7	2,4	93,7	1,8	85,0	78,4
PUGLIA	1,4	26,1	2,0	67,9	1,8	85,6	70,5
BASILICATA	3,0	74,6	3,5	100,0	4,5	100,0	96,2
CALABRIA		0,0		0,0		0,0	-
SICILIA	1,6	30,4	5,4	100,0	4,0	100,0	89,6
SARDEGNA		0,0		0,0		0,0	-

SEGUE TAVOLA 12

GLI INDICATORI LEA 2019 - 21 – LA DISTRETTUALE

Regione	D27C				D30Z				D33Za			
	% ricoveri ripetuti in psichiatria su tot. ricoveri per patologie psichiatriche ≤6,9				N. deceduti per tumore assistiti dalla Rete cure palliative su N. deceduti per causa di tumore ≥35				N. anziani non autosufficienti in trattamento socio-sanitario residenziale su pop. residente per 1.000 ab, per intensità di cura ≥24,6			
	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot.*	Valore Indicatori			Punt. Tot.*
	2019	2020	2021		2019	2020	2021		2019	2020	2021	
PIEMONTE	6,1	5,3	6,2	77,8	30,8	34,4	32,3	54,5	77,8	79,8	76,3	100,0
VALLE D'AOSTA	10,9	5,9	9,7	0,0	31,2	29,6	29,0	48,1	14,1	13,7	16,8	44,0
LOMBARDIA	6,9	6,3	6,5	73,7	53,8	49,2	44,5	82,0	59,9	66,8	70,6	100,0
P.A. BOLZANO	7,7	7,9	7,6	37,0	21,3	27,7	25,1	43,2	21,7	30,5	46,3	100,0
P. A. TRENTO	7,3	5,8	6,4	73,2	39,5	32,1	19,5	26,0	168,5	149,7	144,6	97,0
VENETO	6,1	5,8	6,7	66,2	51,4	56,1	56,2	100,0	63,1	66,3	68,0	100,0
FRIULI V.G.	6,3	5,0	4,2	99,9	21,1	15,9	14,3	15,5	67,5	66,5	58,2	100,0
LIGURIA	8,1	8,1	7,4	44,6	34,4	32,3	37,0	64,1	50,6	44,9	46,3	97,0
EMILIA ROMAGNA	6,0	6,0	5,5	92,9	47,1	47,3	47,8	85,6	44,0	41,0	41,3	97,0
TOSCANA	7,0	5,6	5,6	87,7	38,5	33,5	41,0	72,0	36,7	38,4	45,8	100,0
UMBRIA	6,3	5,7	5,7	86,6	29,3	30,9	29,6	49,2	49,4	46,8	46,0	100,0
MARCHE	6,6	4,3	4,9	98,7	27,4	22,9	27,7	48,4	45,8	41,3	45,6	100,0
LAZIO	5,7	4,8	5,2	95,9	6,0	7,2	8,1	6,2	16,8	17,8	14,0	34,2
ABRUZZO	5,4	5,6	5,0	98,6	26,6	26,0	29,9	49,7	18,9	17,8	19,7	48,2
MOLISE	6,3	6,3	4,1	100,0	12,2	22,5	21,4	32,9	9,6	11,2	11,6	31,3
CAMPANIA	7,0	5,5	4,6	98,1	5,5	15,2	12,0	17,1	2,6	3,3	4,1	12,9
PUGLIA	6,3	5,1	5,3	94,4	39,2	36,1	34,3	58,6	14,3	13,6	14,9	39,3
BASILICATA	4,4	4,1	2,6	100,0	27,3	24,0	25,3	40,5	9,2	6,8	6,0	14,7
CALABRIA	5,9	7,6	7,1	55,5	11,4	8,2	4,5	0,0	19,3	19,3	16,5	40,3
SICILIA	6,6	6,1	6,1	81,1	26,0	23,8	28,2	46,5	14,6	11,4	12,0	29,4
SARDEGNA	6,1	5,5	5,4	93,4				0,0	n.c.	n.c.		0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute, aprile 2023 (dati provvisori)

Positive le indicazioni che si ricavano dagli indicatori relativi alle prestazioni garantite entro i tempi, sia per la classe di priorità “breve” che per quella “differibile”.

In riduzione, infine, in tutte le regioni il consumo di alcuni farmaci “sentinella”, sotto osservazione dal punto di vista dell’appropriatezza, tra i quali gli antibiotici il cui uso è particolarmente elevato nel nostro Paese rispetto alla media europea e che è oggetto di attenzione specifica nel Piano di Prevenzione Nazionale e nei Piani regionali. Le dosi per 1.000 abitanti presentano valori più contenuti al Nord (tra le 3.400 e 4037 dosi per residente) con un livello minimo nella PA di Bolzano (2.281), per poi aumentare al Centro (tra le 4.400 e le 5.700) e al Sud (tra le 4.400 e le 6.900)

Come più volte rilevato, l’uso complessivamente più appropriato delle strutture ospedaliere non è stato accompagnato in questi anni da un rafforzamento adeguato dell’offerta dell’assistenza territoriale ed in particolare di quella rivolta alla parte “più debole” della popolazione, cioè anziani non autosufficienti, pazienti psichiatrici, malati terminali. Anche in questo caso, il potenziamento previsto dalla normativa adottata nell’ultimo biennio dovrebbe contribuire a garantire una migliore qualità di tali prestazioni.

Pur in aumento, il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata (ADI) resta comunque contenuto, soprattutto nel caso dell’indicatore per intensità di cura CIA 1, che si colloca in ben 8 regioni al di sotto della soglia minima del 2,6 per cento: si tratta di VdA, Lombardia e PA Bolzano e di quelle in Piano di rientro²¹ con l’eccezione dell’Abruzzo. Migliore invece significativamente il livello di assistenza nelle restanti regioni del Nord e soprattutto del Centro, dove l’indicatore arriva all’8,8 per cento in Toscana.

Al riguardo vale ricordare che tra gli obiettivi del PNRR vi è il potenziamento dell’ADI, fino a raggiungere nel 2026 il 10 per cento della popolazione *over* 65 anni rispetto ad un valore medio pari al 5,1 per cento nel 2019²². Un notevole impegno, dunque, che comporta la presa in carico di circa ulteriori 808mila anziani. Non è tuttavia chiaro se ciò si accompagnerà ad un aumento dell’intensità dell’assistenza in termini di ore di cura per paziente, garantendone una effettiva continuità.

Nel 2021 risultava inoltre inadeguata in tutte regioni meridionali l’offerta di strutture residenziali per anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti (misurata dal numero di anziani in tali strutture in rapporto alla popolazione residente per 1000 abitanti), con punte minime del 4 in Campania e del 6 in Basilicata rispetto alla soglia richiesta del 24,6 per mille ed a un valore considerato ottimale del 41 per mille. Valore, quest’ultimo superato in tutto il Centro-Nord, con l’eccezione della VdA che si situa sottosoglia (16,8). Un analogo andamento si riscontra per le strutture semi-residenziali.

Ancora fortemente insufficiente l’assistenza prestata ai malati di tumore attraverso la rete delle cure palliative: appena 5 regioni, tutte del Centro-Nord, sono state in grado di garantire un livello adeguato; tra le regioni meridionali, solo la Puglia con una percentuale del 34,3 si avvicina alla soglia minima richiesta (35 per cento). Un input positivo dovrebbe derivare dall’attuazione di quanto previsto dall’Accordo Stato-Regioni del 27 luglio 2020²³ e dal decreto-legge n. 73 del

²¹ Non disponibili i dati relativi a Calabria e Sardegna, cui viene pertanto attribuito un punteggio pari a zero.

²² Per confrontare l’obiettivo del PNRR con il livello di assistenza attualmente garantito, occorre prendere a riferimento i dati del Sistema informativo per il monitoraggio dell’Assistenza Domiciliare (SIAD) per tutti i coefficienti di intensità assistenziali (CIA) compreso il livello base (intervallo 0-0,13 corrispondente a 4 giornate effettive di assistenza su 30 giornate di cura), escluso invece ai fini del calcolo dell’indicatore LEA che fa riferimento ai pazienti presi in carico con patologie che richiedono cure ad intensità più elevate (da CIA 1 a CIA 3).

Secondo questa definizione più ampia, il valore medio nazionale era pari al 5,1 per cento nel 2019, con valori più elevati in Veneto (8,8 per cento), Emilia-Romagna (9,2 per cento), Toscana (8,3 per cento) e Molise (7,2 per cento); i valori più bassi si registravano nella P.A. di Bolzano e VdA (inferiori all’1 per cento) e in Calabria (2 per cento).

²³ Con riferimento alle cure palliative, l’Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 27 luglio 2020 ha previsto l’istituzione di una struttura regionale specificatamente dedicata al coordinamento delle Reti Locali (Aziendali - Interaziendali) di Cure Palliative. Allo stesso tempo ogni regione deve dotarsi di una piattaforma informatica, alla quale si colleghino tutte le strutture appartenenti a ciascuna Rete Locale, che metta in condivisione il set minimo di informazioni definite a livello regionale. Dovranno poi essere individuati gli indicatori qualitativi-quantitativi per il

2021: il Ministero della salute ha incaricato Agenas di svolgere una ricognizione, conclusasi a dicembre 2021, sullo stato di avanzamento delle reti, al fine di elaborare un programma triennale che assicuri l'uniforme erogazione dei livelli di assistenza in tutto il territorio nazionale, fissando per ciascuna regione i relativi obiettivi di sviluppo della rete. L'attuazione dei programmi regionali costituisce adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo ed è monitorata dal Comitato LEA. D'intesa con Agenas è stata poi avviata nel 2022 l'indagine sulle reti di terapia del dolore²⁴, allo scopo di ottenere un quadro del livello organizzativo del *setting* ospedaliero e ambulatoriale. Anche in questo caso, l'attuazione dei programmi regionali costituisce adempimento ai fini del finanziamento.

Per quanto riguarda infine i pazienti con patologie psichiatriche, gli indicatori di *proxy* dell'efficacia degli interventi di presa in carico territoriale non offrono un quadro univoco: se denunciano criticità limitate per quanto riguarda la percentuale di re-ricoveri in psichiatria che solo in tre regioni si situa al di sopra della soglia massima (6,9 per cento sul totale dei ricoveri per tali patologie), elevato resta il tasso di ospedalizzazione, soprattutto al Nord.

La mobilità sanitaria

16. Il quadro che emerge dagli indicatori LEA può essere integrato con quelli relativi alla mobilità sanitaria, che offrono un'ulteriore chiave di lettura della qualità dei SSR. Carenze dell'offerta di prestazioni, sia dal punto di vista organizzativo delle strutture che di qualità delle prestazioni, motivano infatti gran parte dei flussi interregionali, in particolare dal Sud al Nord del Paese, cui si accompagnano alcune situazioni di criticità nelle aree di confine. Rilevanti le ricadute, sia sugli equilibri economico-finanziari delle regioni, che in termini di accesso alle cure e costi a carico dei pazienti.

Le schede di dimissione ospedaliera (SDO) evidenziano, innanzitutto, una ripresa della mobilità, che nel regime per acuti ordinario coinvolge oltre 400.000 pazienti nel 2021 (circa 350.000 nel 2020), attestandosi tuttavia al di sotto dei 489.800 del 2019. La riduzione è particolarmente accentuata in Lombardia, tradizionale area di accoglienza ma colpita più duramente delle altre regioni del Nord dalla pandemia, che passa dai circa 113.400 ricoveri di cittadini non residenti del 2019 agli 80.869 del 2021 (-28,7 per cento), mentre tengono meglio l'Emilia Romagna, che subisce una riduzione del 13 per cento e presenta il saldo tra mobilità attiva e passiva più elevato e pari a 47.376 ricoveri, e il Veneto (-14 per cento la riduzione dei ricoveri di non residenti, con un saldo che si mantiene positivo e pari a 11.933 ricoveri).

Al Centro conferma un saldo positivo la Toscana, mentre Marche e Umbria si attestano su valori negativi. Il Lazio mantiene il suo grado di attrazione specie verso le regioni meridionali, mentre si riducono in misura accentuata i ricoveri fuori regioni, contribuendo così a un saldo che diventa positivo (7009 ricoveri).

Tutte le regioni meridionali presentano saldi negativi, da correlare alla scarsa qualità delle erogazioni prestate, con valori particolarmente elevati in Calabria (-26.186 ricoveri); in Campania (-28.529), dove i ricoveri da fuori regione sono appena il 3,1 per cento; in Sicilia, che evidenzia un saldo negativo (-17.843 ricoveri) data una mobilità attiva estremamente contenuta (1,7 per

monitoraggio delle attività delle reti locali al fine di misurare il soddisfacimento del bisogno sulla base degli standard previsti dalla normativa e dalla letteratura scientifica. Prevista anche l'adozione di linee di indirizzo sui percorsi di cura nelle fasi di accesso, valutazione multidimensionale, redazione del Piano di assistenza individuale (PAI), erogazione delle prestazioni e servizi assistenziali di CP inclusi il monitoraggio e la rivalutazione del PAI. La Rete Locale di CP dovrà essere costituita da strutture che si avvalgono di équipe multi-professionali con personale dedicato. Le équipe delle cure palliative domiciliari, nell'ambito dell'accesso unitario ai servizi, si integrano con le cure domiciliari e con l'assistenza sanitaria di base.

²⁴ Anche per la terapia del dolore, con l'accordo CSR del 7 luglio 2020, si è prevista l'istituzione di una Rete Regionale che ha il compito di dettare, attraverso un organismo di coordinamento regionale, le linee d'indirizzo per la Rete Locale. In questa operano i Centri Specialistici appartenenti ad "aree territoriali" individuate dall'Organismo di Coordinamento regionale secondo gli indirizzi regionali. Il Centro, che avrà funzioni di coordinamento locale, sarà l'*Hub* di riferimento presente in quell'area territoriale o, laddove non esistente, un centro *Spoke*, individuato dal Coordinamento regionale sulla base dei livelli di attività clinica erogata.

cento). Si conferma il caso del Molise che presenta una mobilità attiva del 31,8 per cento, da porre in relazione alla presenza nel territorio della sede di una delle strutture ospedaliere italiane di maggior prestigio. Il quadro è sostanzialmente confermato se si guarda non soltanto agli acuti in RO, ma anche agli altri ricoveri fuori regione (acuti in *Day Hospital*), lungodegenza e riabilitazione).

Sono confermati rispetto agli anni precedenti i flussi direzionali: al Nord si rileva una mobilità che riguarda principalmente le regioni limitrofe, fenomeno in gran parte fisiologico²⁵ che si riscontra anche 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.

Il fenomeno della mobilità sanitaria è stato preso in esame dai Patti della Salute che si sono succeduti negli anni. Anche il Nuovo Patto della Salute 2019-21 ritorna sulla questione, sottolineando la necessità di un nuovo quadro nazionale di riferimento a sostegno degli accordi regionali, di specifici programmi regionali rivolti alle aree critiche per potenziare i servizi *in loco*, definendo piani di sviluppo delle strutture pubbliche e di quelle private accreditate e coordinando i piani regionali con gli obiettivi del Piano nazionale liste di attesa, e di un percorso di armonizzazione dei sistemi di controllo dell'appropriatezza degli erogatori accreditati.

In attuazione di quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2021¹, che ha stabilito che la sottoscrizione degli accordi bilaterali costituisce (a decorrere dal 2022) adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del SSN, nell'ambito del questionario Adempimenti LEA 2022 si prevede uno specifico adempimento in tal senso; è stato predisposto dal Ministero della salute in collaborazione con Agenas il documento metodologico *Programma nazionale di mobilità*, approvato dal Comitato LEA in data 7 novembre 2022 e successivamente condiviso con le regioni. Il Programma consentirà di disporre di uno strumento uniforme a livello nazionale per valutare il fenomeno, al fine di individuare adeguate alternative per la tutela di un più equo e trasparente accesso alle cure nei casi di mobilità non fisiologica²⁶. Specifici programmi saranno destinati alle aree di confine per migliorare e sviluppare i servizi di prossimità.

LE MISURE PER IL POTENZIAMENTO DELLE DOTAZIONI DI PERSONALE

17. Il persistere della situazione emergenziale e l'emergere di necessità specifiche anche legate al recupero delle prestazioni mancate durante i periodi più acuti della crisi ha reso necessario prorogare, per l'anno 2022, talune delle misure adottate nel corso dell'anno 2020 per il potenziamento delle risorse umane del SSN.

Ripetuti gli interventi normativi che hanno disposto la proroga di alcune disposizioni recate dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27.

In particolare, l'articolo 1, comma 268, lett. a) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), ha consentito alle aziende e agli enti del SSN, anche nell'anno 2022 - verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio, nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore - di avvalersi, anche mediante proroga: dei contratti di collaborazione previsti dall'articolo 2-bis comma 1, lettera a), limitatamente ai medici specializzandi; degli incarichi di lavoro a tempo determinato, conferiti previo avviso pubblico, a personale delle professioni sanitarie, ad operatori socio-sanitari e a specializzandi iscritti regolarmente all'ultimo e al penultimo anno di corso della scuola di specializzazione ai sensi dell'articolo 2-ter, commi 1 e 5.

²⁵ In molti di questi casi, la mobilità è relativa a domiciliati o residenti in province confinanti con altra regione e villeggianti, e non 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.

²⁶ Il Programma (consultabili in una specifica *dashboard*) analizza le determinanti della mobilità e le suddivide in due macrocategorie: accettabile ed evitabile. La prima è riconducibile ai casi di alta complessità e alla prossimità delle strutture di ricovero in assenza di pari offerta nella propria regione; mentre la mobilità evitabile si rileva nei casi di ricoveri inappropriati o di medio o bassa complessità, e in presenza di strutture nella propria regione entro i 50 Km e raggiungibili in 60 minuti.

Sono state successivamente prorogate (articolo 10, comma 1, del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito dalla legge 19 maggio 2022) le disposizioni di cui all'articolo 2-bis, comma 3, che consentono di conferire incarichi libero professionali a laureati in medicina e chirurgia iscritti all'albo, nonché le disposizioni di cui all'articolo 12, comma 1, che consentono di poter trattenere in servizio professionisti del ruolo sanitario, anche in deroga alle disposizioni previste per il collocamento in quiescenza.

È stato inoltre possibile per le aziende e gli enti del SSN, continuare a conferire incarichi di lavoro autonomo, con durata non superiore a sei mesi, a dirigenti medici, veterinari e sanitari nonché al personale del ruolo sanitario del comparto sanità, collocati in quiescenza - anche ove non iscritti al competente albo professionale in conseguenza del collocamento a riposo - nonché ad operatori socio-sanitari collocati in quiescenza, ai sensi dell'articolo 2 bis, comma 5, (tali disposizioni sono state da ultimo prorogate al 31 dicembre 2023 dall'articolo 36, comma 4 bis del decreto legge 21 giugno 2022, n. 73).

Infine, l'articolo 10, comma 5 *quater*, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 le disposizioni di cui all'art. 13, che consentono ai professionisti in possesso di titoli stranieri, nel periodo emergenziale, l'esercizio temporaneo della professione sul territorio nazionale, in deroga alle norme vigenti in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero.

A fine dicembre 2022²⁷ erano ancora in attività oltre 55.000 unità di personale impiegato durante l'emergenza. Si trattava di 10.174 medici (erano 18.765 a fine 2021) e 24.205 infermieri (29.151 a fine 2021). Il restante personale (21.182 unità) era costituito da operatori sociosanitari ed altre professionalità (tecnici di radiologia, tecnici di laboratorio, assistenti sanitari, biologi, etc.). Di questi, prima delle stabilizzazioni previste dalla legge di bilancio per il 2022 risultavano assunti a tempo indeterminato 1.566 medici e 9.395 infermieri (oltre a 6.206 personale delle altre professionalità ecc.). Va considerato inoltre che sempre a fine anno erano ancora operative anche 562 Usca, con oltre 4.378 addetti di cui 2.862 medici e 1.460 infermieri.

18. Nell'anno ha, poi, preso avvio il processo di stabilizzazione del personale sanitario previsto dalla legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, comma 268, lett. b), della L. 234/2021). La norma consente l'assunzione a tempo indeterminato dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2023, in coerenza con il Piano triennale dei fabbisogni, del personale, anche non più in servizio, del ruolo sanitario e del ruolo socio-sanitario che sia stato assunto a tempo determinato con procedure concorsuali ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18; che abbia maturato al 30 giugno 2022 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi; che abbia prestato il servizio per almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022²⁸.

²⁷ Si tratta di una stima giacché una regione non ha più aggiornato al Ministero della salute i dati dopo il maggio 2022 e per due regioni si tratta del dato relativo a novembre 2022.

²⁸ La mancanza di disposizioni specifiche ha spinto la conferenza delle regioni a assumere una linea di indirizzo in ordine alla sua applicazione. *Documento sull'applicazione dell'articolo 1, comma 258, lett. B) della legge 234/2021 in materia di valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza covid-19 nelle aziende del SSN (22/154/CR7a/C7)*. Secondo l'interpretazione data dalla conferenza delle regioni si tratta di una stabilizzazione "diretta" che quindi non prevede ulteriori selezioni se non la pubblicazione di avvisi per consentire a tutti coloro che ne abbiano titolo ed interesse di partecipare alla procedura. In particolare, in riferimento al requisito del reclutamento a tempo determinato con procedura concorsuale, si richiama quanto indicato dalla circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in relazione alle stabilizzazioni di cui all'articolo 20, comma 1, del d.lgs. 75/2017, in relazione all'analogo requisito previsto alla lett. b): l'assunzione a tempo determinato deve essere avvenuta attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura di concorso pubblico o avviso pubblico espletata secondo le previsioni della normativa concorsuale vigente o di altra fonte normativa. Tali procedure, per esami e/o titoli, possono essere state espletate da amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede alla stabilizzazione. La stabilizzazione deve essere disposta nello stesso profilo in cui è stata integralmente maturata l'anzianità di servizio prevista dalla norma. Va poi considerato che in proposito la giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. V, 21/11/2016 n. 4883; Cassazione civile, sez. un., 02/08/2017, n. 19166, Cassazione civile, sez. un., 29/05/2012, n. 8522) afferma che per procedure concorsuali vanno intese tutte le procedure caratterizzate dall'emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito. La disposizione richiama espressamente, nell'ambito delle

Una elaborazione dei dati rilevati dal MEF nell'ambito del monitoraggio del Conto annuale²⁹ con riferimento alle stabilizzazioni intervenute nel corso del secondo semestre consente una prima valutazione del rilievo del processo in rapporto ai fabbisogni. Nei primi sei mesi di operatività della norma, gli assunti e i cessati riconducibili al processo di stabilizzazione sono rispettivamente 2.629 e 401. Si tratta in prevalenza di personale infermieristico (1430 unità), operatori sociosanitari (688), del profilo tecnico (132) e delle funzioni riabilitative (35). Sono medici solo 219 unità a cui si affiancano 91 cessazioni. Di minore rilievo le assunzioni di biologi (34), farmacisti (17) e psicologi (19). Per il momento l'impulso che è venuto da tale processo sembra limitato: i 219 medici assunti a tempo indeterminato sono solo il 5 per cento di quelli che ancora oggi prestano la loro opera in base alle norme dell'emergenza. Più rilevante la quota del personale infermieristico: il 10 per cento di quello impiegato per il potenziamento delle risorse umane nella lotta al Covid. Si tratta di primi dati parziali. Una volta che il processo sarà più maturo e che il superamento della pandemia farà cadere le occasioni di impiego legate ai regimi straordinari sarà possibile valutare l'efficacia di questo canale di alimentazione del fabbisogno sanitario e, al contempo capire il permanere di elementi di rigidità nei tetti alla spesa di personale.

19. Nonostante la proroga di alcune misure e la possibilità di stabilizzare gli operatori sanitari (disposta dalla legge di bilancio per il 2022 nei limiti previsti dal d.l. n. 35/2019), nel 2022 si sono rese sempre più evidenti le carenze di organico, specie in alcune strutture. In particolare, sono venute ad aggravarsi criticità nel funzionamento dei servizi di emergenza e urgenza, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. medici a gettone, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali necessarie a garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza.

Al 31 dicembre 2020, operavano in Italia, nella Medicina Emergenza-Urgenza, 5.043 medici presso le strutture pubbliche e 488 medici presso le strutture private³⁰, per un totale complessivo di 5.531 medici, in diminuzione dello 0,75 per cento rispetto al 2019 (5.573)³¹.

Secondo lo studio del gruppo di lavoro istituito presso Agenas per la definizione della metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti sanitari, sulla base dei dati forniti da 9 regioni, la dotazione nazionale di dirigenti medici necessaria per soddisfare i valori minimi di riferimento nelle unità operative di Pronto soccorso sarebbe oggi pari a circa 8.000 unità, evidenziando una conseguente carenza di circa 2.500 unità di personale medico specialista.

Nell'ambito delle attività svolte dal gruppo di lavoro istituito presso Agenas per la definizione della metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti sanitari, sulla base dei dati forniti dalle 9 regioni che hanno reso disponibili i dati (in assenza di dati nazionali) è emerso che l'area dell'emergenza urgenza risulta in forte sofferenza in tutte le regioni: essa costituisce il punto di accesso del cittadino e presenta volumi di attività difficilmente contenibili e sicuramente scarsamente prevedibili e programmabili. È quindi

procedure concorsuali, anche le selezioni di cui all' articolo 2-ter del D.L. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 27/2020. Viene poi osservato che in relazione al requisito riferito alla maturazione di almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, alle dipendenze di un ente del SSN, tenuto conto delle caratteristiche proprie di questa modalità di stabilizzazione e del tenore letterale della norma, si ritiene che i periodi computabili siano esclusivamente quelli prestati con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato escludendo invece quelli che hanno prestato servizio presso gli enti del SSN con contratti di somministrazione.

²⁹ I dati sono tratti dalla scheda aggiuntiva di rilevazione al Conto annuale che è prevista nell'ambito del monitoraggio trimestrale e si articola per categoria di personale distinto tra assunzioni e eventuali cessazioni nel mese di riferimento del personale stabilizzato ruolo sanitario (dirigenza e comparto) e ruolo tecnico (operatore socio sanitario). I dati relativi al secondo semestre 2022 sono stati forniti dagli uffici della DGSISS.

³⁰ Policlinici universitari privati, IRCCS privati, Ospedali classificati, Istituti qualificati, Enti di ricerca, Case di cura private.

³¹ Alla stessa data, il totale dei medici per area di specializzazione (dipendenti e universitari) risulta pari a 112.981 unità, cui si aggiungono 8.498 medici specialisti convenzionati. In particolare, l'Area medica comprendeva nel 2020 47.279 unità. Nel 2020, nelle strutture private accreditate operavano 44.383 medici, di cui 13.325 nell'Area medica. Si deve poi aggiungere il personale con rapporto di lavoro flessibile, pari, nelle strutture pubbliche, per la totalità dei medici, nel 2020, a 7.674 unità, di cui 6.106 a tempo determinato.

necessario determinare il fabbisogno dei servizi di emergenza – urgenza sulla base di criteri organizzativi minimi dei servizi, con un’attenzione particolare alla necessità di garantire l’accesso all’utenza e una efficace distribuzione dei servizi sul territorio. (...) Con riferimento al personale dirigente medico impiegato presso i servizi di emergenza-urgenza, il modello prevede la determinazione di un valore minimo di riferimento, individuato sulla base del presidio nella rete dell'emergenza-urgenza programmata dalle regioni. Pertanto, è possibile stimare il fabbisogno di personale dirigente per soddisfare i valori minimi di riferimento previsti dal modello, come riportato nella tabella che segue:

Regione	Dirigenti Medici Pronto soccorso		Delta
	Dotazione	Fabbisogno	
Piemonte	453	655	(203)
Lombardia	747	914	(167)
Veneto	507	751	(244)
Friuli-Venezia Giulia	159	207	(48)
Emilia-Romagna	523	740	(217)
Umbria	-	156	(156)
Puglia	434	591	(157)
Sardegna	178	221	(44)
Campania	424	698	(274)
Totale	3.423	4.933	(1.510)

Con riferimento alle regioni partecipanti (Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Umbria, Veneto) si stima un fabbisogno minimo di dirigenti medici specialisti in “Medicina e Chirurgia d’Accettazione e d’Urgenza” pari a circa 1.500 unità. La dotazione così determinata è calcolata sulla base delle ore lavorate: secondo lo studio ne consegue che per determinare il numero di professionisti impiegati nei suddetti servizi in termini di teste è necessario stimare un 10 per cento aggiuntivo (aspettative, malattie, ferie, assenze, part-time, altro), portando la stima a circa 1.660 unità. Poiché le regioni partecipanti rappresentano circa il 60 per cento del campione nazionale completo, è possibile stimare una dotazione nazionale di dirigenti medici necessaria per soddisfare i valori minimi di riferimento pari a circa 8.000 unità e una conseguente carenza di circa 2.500 unità di personale medico specialista nelle unità operative di Pronto soccorso³².

20. Una carenza cui però non sembra si riesca a sopperire neanche aumentando i posti a concorso per la specializzazione specifica: alla carenza strutturale va associata, infatti, la riduzione di interesse dei neolaureati per questa disciplina, per il maggior carico di lavoro rispetto alle altre specializzazioni, per gli orari di lavoro particolarmente pesanti, per le aggressioni aumentate negli ultimi anni e per la retribuzione considerata insoddisfacente³³. Dal confronto tra i posti messi a bando e quelli assegnati nel concorso di ammissione dei medici alle scuole di specializzazione di Area sanitaria³⁴, per l’a.a. 2021/2022, è risultato che il 50 per cento di quelli relativi alla Medicina di emergenza-urgenza (pronto soccorso) non sono stati assegnati; degli 866 contratti di formazione posti a concorso, ne sono stati attribuiti soltanto 441. Lo stesso fenomeno, d’altra parte, era stato riscontrato anche nel precedente anno accademico: su 1.077 borse per lavorare in Pronto Soccorso, ben 456 erano rimaste vacanti (il 42 per cento). Ciò, in quanto i neo-

³² Ad una stima simile si perviene guardando all’intero sistema, articolato nella sua componente territoriale (Centrali Operative 118, mezzi dell’emergenza territoriale) e nella rete di strutture dell’emergenza funzionalmente differenziate in Punti di Primo Intervento, Pronto Soccorsi Ospedalieri, Dipartimenti di Emergenza-Urgenza-Accettazione (DEA) di I o di II livello, date le visite garantite annualmente e i tempi medi necessari per una singola visita, mancherebbero - secondo quanto calcolato da Simeu (Società italiana di medicina di emergenza e urgenza) - circa mille medici, considerando oltre a quelli a tempo indeterminato quelli precari (circa 1.500).

³³ La LB 2022 ha previsto una specifica indennità di natura accessoria per la dirigenza medica e il personale del comparto operante nei servizi di pronto soccorso, nei limiti di 27 milioni per la dirigenza medica e di 63 milioni per il personale del comparto. Per quest’ultimo personale, l’indennità è stata disciplinata nell’ultimo CCNL 2019-2021, per i medici il contratto non è ancora stato sottoscritto.

³⁴ L’analisi è stata condotta e pubblicata nei primi giorni di ottobre 2022 dall’Anao Assomed (Associazione medici dirigenti) considerando le scuole di specializzazione ad accesso dei medici riportate nell’Allegato 1 al bando di ammissione (D.D. n. 909 del 27 maggio 2022).

laureati ambiscono a specializzazioni più spendibili sul mercato privato (cardiologia, dermatologia, oculistica, chirurgia plastica, ecc. per le quali, invece, tutti i posti sono stati assegnati), allontanandosi da quelle considerate più gravose e rischiose.

Sempre più spesso gli ospedali per sopperire alla carenza di personale e garantire il servizio di Pronto soccorso ricorrono a cooperative esterne, che forniscono medici e infermieri, con costi decisamente più alti rispetto alle retribuzioni pubbliche. I dati al momento disponibili sul fenomeno sono ancora limitati. Una conferma delle difficoltà del sistema pubblico si trae dall'osservazione dei dati regionali: nel 2022 i servizi di soccorso non seguiti da ricovero eseguiti presso strutture private hanno comportato una spesa di oltre 174 milioni contro i 50 milioni in media nel triennio 2019-21.

21. Tali criticità hanno spinto ad un primo intervento oggi all'attenzione del Parlamento, che tuttavia non appare, ad un primo esame, risolutivo. Il d.l. 34/2023 oltre a prevedere misure volte a ridurre l'utilizzo delle esternalizzazioni, dispone che le aziende possano far ricorso per il personale medico e infermieristico, alle prestazioni aggiuntive previste dal contratto con una tariffa oraria che può essere aumentata, rispettivamente, fino a 100 euro e fino a 50 euro lordi onnicomprensivi, al netto degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione. A tal fine vengono destinate alle regioni 50 milioni per il personale medico e 20 milioni per il personale infermieristico per l'anno 2023. L'indennità di pronto soccorso, che la legge di bilancio per il 2023 ha introdotto dal 2024, viene prevista dal giugno 2023 destinando a tal fine 30 milioni per la dirigenza medica e 70 milioni per il personale del comparto. Inoltre, fino al 31 dicembre 2025, in via sperimentale i medici in formazione specialistica possono assumere, su base volontaria e al di fuori dall'orario dedicato alla formazione, incarichi libero-professionali presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri per un massimo di 8 ore settimanali con un compenso orario di 40 euro lordi, che integra la remunerazione prevista per la formazione specialistica.

IL RECUPERO DELLE PRESTAZIONI MANCATE

22. Per riassorbire i ritardi accumulati nelle liste d'attesa, la legge di bilancio ha disposto la proroga per il 2022 delle misure previste a questo fine dall'articolo 76 del d.l. 73/2021 (che a sua volta prorogava quelle disposte con il d.l. 104/2020), entro un importo massimo di 500 milioni a valere sulle disponibilità del FSN ripartito in base alle quote di accesso per il 2021. Le regioni e le province autonome hanno pertanto rimodulato i Piani per le liste d'attesa entro il 31 gennaio 2022. Per agevolare l'azione di recupero si è previsto, inoltre, che le regioni e le province autonome potessero coinvolgere gli erogatori privati accreditati attraverso l'integrazione degli accordi e dei contratti in essere. A tal fine è stata introdotta la possibilità di incrementare il limite previsto per tali accordi fino a un massimo di 150 milioni, secondo una ripartizione tra regioni operata in base al peso dell'assistenza specialistica e ospedaliera da privati nel 2011.

Nelle "Linee di indirizzo per il recupero delle prestazioni sanitarie non erogate in ragione dell'epidemia da SARS-COV-2" del Ministero della salute sono state individuate come prioritarie tre categorie di prestazioni, per le quali i Piani operativi regionali dovevano definire le modalità organizzative per colmare il *gap* assistenziale registrato rispetto al periodo pre-pandemico:

- i ricoveri per interventi chirurgici programmati;
- le prestazioni ambulatoriali (prime visite e visite di controllo, chirurgia ambulatoriale, prestazioni monitorate dal PNGLA, esigenze regionali);
- le prestazioni afferenti alle tre campagne di screening oncologico (inviti e prestazioni diagnostico-terapeutiche per carcinoma della cervice uterina, della mammella e del colon-retto).

Nei Piani andavano altresì indicati, per ciascuna delle tre categorie di prestazioni, l'analisi della dimensione delle prestazioni da recuperare al 1° gennaio 2022 (stimato secondo specifica metodologia); la programmazione e l'implementazione per fasi temporali (la prima fase prevedeva il recupero di tutte le prestazioni e gli interventi relativi alle patologie oncologiche e gli interventi legati a patologie maggiori); la programmazione delle attività di recupero nei tre livelli assistenziali (prevenzione, ricoveri, specialistica) secondo criteri di priorità applicati

trasversalmente nelle tre linee in base alle specifiche necessità locali (esempio: interventi oncologici; *screening*; *follow up*); la descrizione delle modalità organizzative delle strutture pubbliche e private accreditate individuate per la realizzazione del Piano, con indicazione dei volumi e delle percentuali di recupero da raggiungere e della quota di finanziamento attribuita a ciascuna di esse; il cronoprogramma delle fasi del Piano di recupero, da concludersi entro l'anno 2022. Il monitoraggio dell'avanzamento dell'attività di recupero restituisce un quadro in gran parte ancora insoddisfacente.

23. Prima di passare a un esame di quanto programmato nell'anno e di quello che è stato realizzato, nella tavola che segue sono riassunti gli importi del finanziamento individuati nei Piani Operativi per ciascuna linea di intervento (ricoveri chirurgici programmati, screening oncologici, prestazioni ambulatoriali) e la quota stimata per la committenza al privato accreditato delle attività di recupero delle prestazioni.

TAVOLA 13

I PIANI OPERATIVI DI RECUPERO: FINANZIAMENTI E QUOTA DI COMMITTENZA AL PRIVATO PER ATTIVITÀ

Regione/PA	Ricoveri chirurgici programmati		Screening		Prestazioni ambulatoriali		Totale	
	stima finanziamento	% di stima committenza al privato	stima finanziamento	% di stima committenza al privato	stima finanziamento	% di stima committenza al privato	stima finanziamento	% di stima committenza
Piemonte	17.701.987	24%	3.617.251	0%	15.876.393	30%	37.195.631	24%
Valle d'Aosta	337.351	11%	200.000	0%	520.029	6%	1.057.380	6%
Lombardia	46.259.228	43%	11.334.968	37%	24.277.449	56%	81.871.645	46%
PA Bolzano	3.840.828	20%	149.800	86%	581.748	0%	4.572.376	20%
PA Trento	2.613.968	4%	247.651	0%	1.677.320	15%	4.538.939	8%
Veneto	23.730.832	0%	1.813.813	2%	20.186.742	19%	45.731.387	8%
Friuli-Venezia Giulia	9.887.200	15%	53.500	0%	5.664.300	49%	15.605.000	27%
Liguria	3.584.421	0%	904.732	0%	8.837.417	49%	13.326.570	32%
Emilia-Romagna	17.765.535	20%	1.108.310	0%	18.869.548	23%	37.743.393	21%
Toscana	10.000.000	10%	1.542.009	0%	20.000.000	27%	31.542.009	20%
Umbria	3.036.700	4%	recuperato nel 2021		4.400.000	15%	7.436.700	11%
Marche	5.467.022	0%	1.333.033	0%	6.061.587	0%	12.861.642	0%
Lazio	9.946.964	19%	2.635.408	0%	35.388.146	0%	47.970.518	4%
Abruzzo	5.927.956	0%	2.045.653	0%	3.227.587	11%	11.201.196	3%
Molise	280.000	0%	50.000	0%	250.000	0%	580.000	0%
Campania	17.471.210	0%	5.823.737	0%	23.061.567	75%	46.356.513	37%
Puglia	30.047.856	100%	3.022.252	15%	2.850.867	100%	35.920.975	93%
Basilicata	1.713.736	0%	600.000	0%	6.068.155	31%	8.381.891	22%
Calabria	3.443.411	30%	2.000.000	30%	10.275.489	30%	15.718.900	30%
Sicilia	21.270.600	33%	2.271.486	0%	16.739.989	42%	40.282.075	35%
Sardegna	5.683.486	0%	2.350.996	0%	4.597.029	2%	12.631.511	1%
Totale	240.010.290	30%	43.104.599	13%	229.411.361	32%	512.526.250	29%
Nord	125.721.350	24%	19.430.025	22%	96.490.946	35%	241.642.321	28%
Centro	28.450.686	11%	5.510.450	0%	65.849.733	9%	99.810.869	9%
Mezzogiorno	85.838.255	44%	18.164.124	6%	67.070.683	49%	171.073.061	42%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute (febbraio 2023)

Si tratta di una prima fotografia di come le regioni hanno previsto di destinare le risorse disponibili tra i diversi obiettivi e di quale contributo è atteso dagli operatori privati. Si tratta di un quadro molto articolato. Come era da attendersi, la maggioranza delle risorse va al recupero dei ricoveri chirurgici e alle prestazioni ambulatoriali (rispettivamente il 47 e il 45 per cento dei 500 milioni previsti). Diversa la distribuzione nelle aree: nel Nord e nel Mezzogiorno si accentua l'assorbimento di risorse per il recupero dell'attività chirurgica (in entrambe le aree sopra il 50 per cento), mentre nel Centro sono soprattutto le prestazioni ambulatoriali a assorbire le risorse maggiori (il 66 per cento).

Molto diverse le stime del ruolo atteso dalla committenza privata distribuita, come si diceva in base al peso della spesa per assistenza specialistica e ospedaliera da privati. I 150 milioni sono previsti per il 46 per cento al Nord, il 48,2 per cento nel Mezzogiorno, mentre solo il 6 per cento è previsto per le regioni centrali. Ne discende un peso molto diverso tra aree nella quota attesa da privato per i diversi recuperi. Se in media il contributo nel caso dei ricoveri è del 30 per cento, tale quota cresce nelle regioni del Mezzogiorno ad oltre il 44 per cento, a fronte di contributi inferiori nel Nord (24 per cento) e soprattutto nel Centro (in media solo l'11 per cento). Ancora più accentuato il caso delle prestazioni ambulatoriali: le risorse stimate per le prestazioni da privato nell'area del Mezzogiorno sono solo di poco inferiori al 50 per cento a fronte del 35 per cento del Nord e di solo il 9 per cento del Centro.

24. La lettura dei risultati evidenzia un'ampia variabilità nei livelli di performance raggiunti dalle varie regioni e spesso anche nella stessa regione tra le diverse linee di intervento. Nell'anno nessuna regione ha raggiunto in tutte le quattro aree obiettivo le quote di recupero previste nei piani operativi.

Nelle tavole che seguono sono riassunti gli obiettivi che le regioni/PA si sono date nei Piani adottati per le tre linee di intervento, indicando le prestazioni in lista di attesa al 01/01/2022 e quelle stimate recuperabili entro il 31/12/2022. Nella seconda parte delle tavole sono esposti i risultati ottenuti, in termini di quote raggiunte rispetto a quelle programmate.

TAVOLA 14

I PIANI OPERATIVI DI RECUPERO: I RICOVERI PROGRAMMATI

Regione	Liste di attesa al 01/01/2022	Volume di prestazioni inserite nel POR	% recupero stimata sul totale	Finanziamento stimato	Quote di recupero raggiunte rispetto al target
		(numero interventi chirurgici da effettuare anno 2022)			
Piemonte	132.334	132.334	100%	17.701.987 €	92%
Valle d'Aosta	2.403	2.403	100%	337.351 €	25%
Lombardia	66.957	56.907	85%	46.259.228 €	29%
PA Bolzano	3.368	3.368	100%	3.840.828 €	21%
PA Trento	3.600	3.600	100%	2.613.968 €	44%
Veneto	63.133	63.133	100%	23.730.832 €	72%
Friuli V.G.	27.173	5.330	20%	9.887.200 €	63%
Liguria	42.317	6.000	14%	3.584.421 €	14%
Emilia-Romagna	67.291	53.833	80%	17.765.535 €	80%
Toscana	37.151	37.151	100%	10.000.000 €	90%
Umbria	24.777	16.973	69%	3.036.700 €	74%
Marche	6.870	5.135	75%	5.467.022 €	32%
Lazio	17.270	19.011	110%	9.946.964 €	69%
Abruzzo	7.877	5.480	70%	5.927.956 €	66%
Molise	453	454	100%	280.000 €	65%
Campania	36.259	36.259	100%	17.471.210 €	22%
Puglia	24.463	17.124	70%	30.047.856 €	70%
Basilicata	6.769	2.671	39%	1.713.736 €	91%
Calabria	5.322	5.322	100%	3.443.411 €	27%
Sicilia	34.106	34.106	100%	21.270.600 €	40%
Sardegna	19.785	5.835	29%	5.683.486 €	29%
Totale	629.678	512.429	81%	240.010.291 €	66%
Nord	408.576	326.908	80%	125.721.350	72%
Centro	86.068	78.270	91%	28.450.686	78%
Mezzogiorno	135.034	107.251	79%	85.838.255	40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Guardando innanzitutto ai ricoveri programmati, nel complesso nei piani operativi era previsto il recupero nel 2022 di circa l'81 per cento di quelli che era stato necessario posporre a causa della pandemia. Nelle stime fornite nei piani le prestazioni da recuperare erano circa 630 mila. Di queste, poco meno del 40 per cento erano riferibili a istituzioni del Nord-ovest, il 26 per cento del Nord-est, il 14 per cento al Centro e il restante 21 per cento alle regioni meridionali.

Rispetto a tale obiettivo, in base ai dati raccolti dal Ministero della salute a livello complessivo è stato recuperato circa il 66 per cento di quanto era stato programmato. Valore che rappresenta poco più del 54 per cento delle liste d'attesa. Il miglior risultato è stato conseguito nel Centro che ha raggiunto il 78 per cento di quanto programmato, riassorbendo il 71 per cento delle prestazioni in lista d'attesa. Nel Nord dove è stato realizzato il 72 per cento dell'obiettivo, il recupero ha raggiunto il 57 per cento delle liste. Nelle regioni meridionali l'azione di recupero prevista si è fermata al 40 per cento. Delle 135 mila prestazioni in lista d'attesa ne risulterebbero riassorbite il 32 per cento. Nella tavola sono poi indicati i finanziamenti stimati per tale attività dei 500 milioni previsti. Il rapporto tra tali importi e il complesso delle liste d'attesa porta a valori molto diversi tra aree (e regione): si passa da una media di 308 euro a ricovero nel Nord, 330 nel Centro a 635 nel Mezzogiorno. Una differenza che richiede un approfondimento una volta disponibili i dati definitivi.

TAVOLA 15

I PIANI OPERATIVI DI RECUPERO: GLI SCREENING

Regione	Liste di attesa al 01/01/2022		Volume di prestazioni inserite nel POR		% recupero stimata sul totale			% prestazioni recuperate rispetto al target	
	Inviti	Prestazioni	Inviti	Prestazioni	Inviti	Prestazioni	Finanziamento stimato	Inviti	Prestazioni
Piemonte	903.753	434.894	903.753	434.894	100%	100%	3.617.251 €	100%	100%
Valle d'Aosta	13.979	25.111	13.979	25.111	100%	100%	200.000 €	100%	89%
Lombardia	1.494.923	936.159	1.447.324	840.961	97%	90%	11.334.968 €	97%	90%
PA Bolzano	2.684	2.070	2.684	2.070	0%	100%	149.800 €	98%	93%
PA Trento	13.000	10.050	13.000	10.050	100%	100%	247.651 €	100%	100%
Veneto	169.213	146.552	169.213	146.552	100%	100%	1.813.813 €	63%	71%
Friuli V.G.	48.610	34.957	-	8.570	0%	25%	53.500 €	14%	25%
Liguria	175.346	109.660	35.000	30.000	20%	27%	904.732 €	20%	80%
Emilia-Romagna	93.932	86.478	93.932	86.478	100%	100%	1.108.310 €	100%	99%
Toscana	194.000	106.000	194.000	106.000	100%	100%	1.542.009 €	100	100
Umbria	Recuperato nel 2021								
Marche	516.095	44.517	92.897	8.903	18%	20%	1.333.033 €	82%	20%
Lazio	69.000	430.662	69.000	430.662	100%	100%	2.635.408 €	100%	9%
Abruzzo	57.608	66.385	41.954	45.156	73%	68%	2.045.653 €	95%	69%
Molise	13.546	6.337	13.546	12.145	100%	192%	50.000 €	100%	85%
Campania	548.163	166.865	548.163	166.865	100%	100%	5.823.737 €	21%	16%
Puglia	552.315	160.354	552.315	160.354	100%	100%	3.022.252 €	90%	80%
Basilicata	23.338	17.264	23.338	17.264	100%	100%	600.000 €	100	100
Calabria	280.441	142.070	280.440	142.069	100%	100%	2.000.000 €	34%	9%
Sicilia	366.060	64.800	366.060	64.800	100%	100%	2.271.486 €	96%	60%
Sardegna	177.453	76.490	220.961	99.381	125%	130%	2.350.996 €	56%	44%
Totale	5.713.459	3.067.675	5.081.559	2.838.285	89%	93%	43.104.599 €	82%	67%
Nord	2.915.440	1.785.931	2.678.885	1.584.686	92%	89%	19.430.025	95%	91%
Centro	779.095	581.179	355.897	545.565	46%	94%	5.510.450	95%	27%
Mezzogiorno	2.018.924	700.565	2.046.777	708.034	101%	101%	18.164.124	61%	44%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Molto differenti anche i risultati sul fronte delle liste d'attesa per gli *screening* sia guardando agli "inviti" che alle "prestazioni". Le prestazioni in lista d'attesa erano a inizio 2022 5,7 milioni di "inviti" e 3,1 milioni le prestazioni. Si concentravano soprattutto al Nord (51 per cento degli inviti e 58,2 per cento delle prestazioni). I recuperi stimati per il 2022 erano nel complesso elevati: rispettivamente l'89 per cento e il 93 per cento di quelli in attesa. A consuntivo il risultato è stato nel complesso positivo: risultano conseguiti, rispetto ai programmati, l'82 per cento degli inviti e il 67 per cento delle prestazioni. Sarebbero stati così recuperati il 72 per cento degli inviti e il 62 per cento delle prestazioni. Un risultato che tuttavia presenta elevata variabilità territoriale. Anche in questo caso fatta eccezione per l'Umbria che aveva conseguito il recupero delle liste già nel 2021, sono solo 5 le regioni che hanno raggiunto gli obiettivi in entrambi i casi, di cui 4 raggiungendo il totale del programmato e tutte collocate nel Centro Nord. In media risulta riassorbito il ritardo soprattutto nelle regioni del Nord. Il recupero in quest'area riguarda 87 per cento degli inviti e l'81 delle prestazioni. Nel Mezzogiorno e, soprattutto nel Centro (fatta

eccezione per Umbria e Toscana che hanno recuperato tutte le prestazioni attese) la quota riassorbita è di molto inferiore all'obiettivo specie in termini di prestazioni (al 25 per cento rispetto al 93,9 previsto nel Centro al 44 rispetto al 100 per cento nel Mezzogiorno).

Riguardo infine alle prestazioni ambulatoriali, a fronte di una quota di recupero prevista all'86 per cento il risultato ottenuto si attesta al 57 per cento del programmato. Anche in questo caso sono le regioni del Nord, cui erano riferibili oltre il 58 per cento delle liste, a ottenere i risultati più positivi: il recupero raggiunge l'81 per cento di quanto previsto nel POR. Buono anche il dato delle regioni centrali che in media raggiungono oltre il 79 per cento delle prestazioni in attesa ma partendo da un carico inferiore in termini di prestazioni (al Centro ne sono riferite il 9,7 per cento a fronte di un peso in termini di popolazione di oltre il doppio) e con un obiettivo di recupero da completare nell'anno. Molto limitati invece gli esiti nel Mezzogiorno dove, fatta eccezione per Abruzzo e Puglia, le prestazioni recuperate sono insoddisfacenti: in media il 15 per cento di quanto previsto, il 14 per cento delle liste quota che si riduce ancora ove si escludano le due regioni con buona *performance*.

TAVOLA 16

I PIANI OPERATIVI DI RECUPERO: LE PRESTAZIONI AMBULATORIALI

Regioni	Liste di attesa al 01/01/2022	Volume di prestazioni inserite nel POR (numero prestazioni da effettuare anno 2022)	% recupero stimata sul totale	Finanziamento stimato	Quote di recupero raggiunte
Piemonte	2.991.739	2.991.739	100	15.876.393	80%
Valle d'Aosta	4.538	4.538	100	520.029	100%
Lombardia	2.253.794	1.227.516	54	24.277.449	75%
PA Bolzano	13.982	10.110	72	3.840.828	66%
PA Trento	16.998	16.998	100	1.677.320	100%
Veneto	268.829	268.829	100	20.186.742	83%
Friuli-Venezia Giulia	482.663	71.590	15	5.664.300	15%
Liguria	377.721	135.000	36	8.837.417	36%
Emilia-Romagna	1.726.095	1.726.095	100	18.869.548	91%
Toscana	300.000	300.000	100	20.000.000	100%
Umbria	58.453	58.453	100	4.400.000	94%
Marche	102.453	99.254	97	6.061.587	31%
Lazio	692.390	692.390	100	35.388.146	75%
Abruzzo	51.298	44.207	86	3.227.587	89%
Molise	5.300	4.300	81	250.000	27%
Campania	2.629.094	2.629.094	100	23.061.567	7%
Puglia	374.156	261.909	70	2.850.867	70%
Basilicata	218.875	194.170	89	6.068.155	34%
Calabria	746.934	746.934	100	10.275.489	13%
Sicilia	130.452	130.452	100	16.739.989	48%
Sardegna	410.671	247.775	60	4.597.030	10%
Totale	13.856.435	11.861.353	86	232.670.443	57%
Nord	8.136.359	6.452.415	79	99.750.026	81%
Centro	1.153.296	1.150.097	100	65.849.733	79%
Mezzogiorno	4.566.780	4.258.841	93	67.070.684	15%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

25. L'attività di *audit* conclusa nel mese di aprile 2023 sulle attività volte alla realizzazione dei piani regionali di recupero delle prestazioni non erogate a causa della pandemia fornisce anche un quadro dell'utilizzo dei finanziamenti stanziati con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022). La spesa rendicontata a consuntivo del 4° trimestre 2022 ammonta a circa il 70 per cento del totale. Nella tavola seguente è riportato il dettaglio delle risorse.

La lettura dei dati evidenzia una forte disomogeneità che dai risultati conseguiti (proporzione delle prestazioni recuperate rispetto al totale delle posizioni in lista al 31.12.2021 e proporzione delle prestazioni recuperate rispetto al totale indicato nei Piani Operativi Regionali)

si proietta anche nell'utilizzo dei finanziamenti stanziati. Se nel Nord in media si è registrato l'utilizzo di circa il 92 per cento delle risorse assegnate (molto più limitati i valori sia nella Valle d'Aosta che nella PA di Bolzano), nel Centro e soprattutto nel Mezzogiorno le quote scendono considerevolmente: al 57 per cento nel Centro (ma come media di andamenti diversi tra Toscana e Umbria rispettivamente al 92 e al 62 per cento a fronte dei valori molto limitati di Lazio e Marche), a poco oltre il 40 per cento nel Mezzogiorno (in cui si distinguono i risultati di Puglia e Basilicata rispettivamente al 67 e al 81 per cento).

L'attività di recupero non è certamente finita. Il decreto-legge 198/2022 ha indicato il percorso che le regioni e Province Autonome possono compiere per garantire la completa attuazione dei Piani operativi. Esso, al contempo, pone nella loro disponibilità la scelta sulle destinazioni delle risorse correnti, non utilizzate al 31 dicembre 2022, essendo l'obiettivo dell'Amministrazione di supportare le regioni/PA nel prosieguo delle attività di recupero delle prestazioni.

TAVOLA 17

I PIANI OPERATIVI DI RECUPERO: LA SPESA SOSTENUTA RISPETTO ALLE RISORSE ASSEGNATE

(importi in migliaia)

Regioni	Finanziamento Stimato* complessivo POR	Finanziamento L. 30 dicembre 2021, n. 234	Delta finanziamenti	Spesa rendicontata anno 2022	% finanziamento utilizzato	Residuo
Piemonte	37.196	36.863	332.791	38.910	106	-2.047
Valle d'Aosta	1.057	1.057	0	341	32	716
Lombardia	83.899	83.899	0	71.244	85	12.655
PA Bolzano	4.572	4.351	221.096	1.265	29	3.086
PA Trento	4.539	4.539	0	2.237	49	2.302
Veneto	45.731	40.981	4.750.142	32.586	80	8.395
Friuli V.G.	14.964	10.368	4.595.519	13.177	127	-2.809
Liguria	13.327	13.327	0	13.327	100	0
Emilia-Romagna	37.734	37.734	0	50.920	135	-13.186
Toscana	31.542	31.542	0	28.879	92	2.663
Umbria	7.437	7.437	0	4.597	62	2.840
Marche	12.862	12.862	0	4.672	36	8.189
Lazio	47.971	47.971	0	18.937	40	29.033
Abruzzo	11.201	10.934	267.131	5.390	49,3	5.544
Molise	580	2.557	-1.977.190	44	2	2.514
Campania	46.357	46.357	0	16.143	35	30.213
Puglia	32.899	32.899	0	21.956	67	10.942
Basilicata	4.649	4.649	0	3.780	81	870
Calabria	15.719	15.719	0	4.531	28	11.187
Sicilia	40.282	40.282	0	11.489	29	28.793
Sardegna	12.632	13.673	-1.041.365	3.571	26	10.102
Totale	507.148	500.000	7.148.124	347.996	69	152.004
Nord	243.019	233.119	9.899.548	224.007	92	9.113
Centro	99.811	99.811	0	57.085	57	42.726
Mezzogiorno	164.318	167.070	-2.751.424	66.904	41	100.166

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

* Importi comunicati a marzo 2023

26. Un percorso non privo di ostacoli anche guardando alla difficoltà che si registrano nell'anno non solo di recuperare i ritardi accumulati, ma anche di ritornare nell'ordinario su livelli pre-pandemia. La disponibilità dei dati relative ad un campione di prestazioni di specialistica ambulatoriale (fonte Agenas) consente di guardare anche al mancato recupero di livelli di attività precisi. Si tratta di 10 prestazioni di cui 5 relative a esami radiologici (ecografia all'addome e ginecologica, elettrocardiogramma, TC del capo e RM muscoloscheletrica) e 5 relative a visite (prime visite generiche, ginecologiche, neurologiche, oculistiche e di controllo).

Il confronto tra le prestazioni rese nel 2019 e quelle relative all'esercizio appena concluso restituisce un quadro molto netto: solo in due casi (TC al capo e RM muscoloscheletrica) guardando ai dati nazionali si registra una crescita, anche se non distribuita omogeneamente tra le regioni (rispettivamente del 3,5 e del 5,7 per cento). In tutte le altre tipologie lo scostamento è

ancora rilevante. Superiori alla media le flessioni per elettrocardiogramma (-23,4 per cento) e visite oculistiche (-25,8 per cento). Dati che nascondono differenze territoriali: per quanto riguarda gli elettrocardiogrammi la flessione supera in media il 30 per cento nelle regioni centrali, mentre nell'oculistica sul dato nazionale incide la riduzione del 31 per cento delle regioni del Mezzogiorno con accentuazioni particolari in Calabria (-48,4 per cento) e in Sardegna (-38,5 per cento). Si riducono tra il 14,4 e il 16,9 per cento le altre visite ambulatoriali, ma con quote sempre superiori alla media nelle regioni del Mezzogiorno.

Se ne trae un quadro che nel complesso, oltre a segnare un *gap* nelle prestazioni sanitarie ancora significativo in maniera più diffusa delle attese nell'uscita dalla pandemia, offre una immagine molto netta di come la crisi sanitaria abbia contribuito ad aumentare le differenze di performance tra aree: fatto cento il dato nazionale in tutte le specializzazioni si apre la forbice tra le diverse aree e soprattutto nel Mezzogiorno, dove le prestazioni per mille abitanti registrano valori in molti casi inferiori all'importo medio per mille abitanti.

TAVOLA 18

LE PRESTAZIONI AMBULATORIALI: UN CONFRONTO 2019-2022

	Ecografia dell'Addome - Codice 88.74.1 - 88.75.1 - 88.76.1	Ecografia Ginecologica/ Ostetrica - Codice 88.78-88.78.2	Elettrocardiogramma - Codice 89.52	Prima Visita - Codice 89.7	Prima Visita Ginecologica/Ostetrica - Codice 89.26.1- 89.26.3	Prima Visita Neurologica - Codice 89.13	Prima Visita Oculistica - Codice 95.02	RM Muscoloscheletrica - Codice 88.94.1 - 88.94.2	TC del capo - Codice 87.03 - 87.03.1	Visita di Controllo - Codice 89.01	Totale complessivo
Numero prestazioni 2019											
Nord	1.991.801	673.197	2.416.774	10.491.225	700.665	531.220	1.517.007	679.395	401.858	17.133.691	36.536.833
Centro	633.142	206.875	1.062.400	4.645.768	357.277	231.817	716.748	214.615	131.157	6.746.610	14.946.409
Mezzogiorno	1.185.944	193.707	1.748.426	6.643.641	232.548	401.587	860.889	349.342	268.010	8.691.318	20.575.412
Totale	3.810.887	1.073.779	5.227.600	21.780.634	1.290.490	1.164.624	3.094.644	1.243.352	801.025	32.571.619	72.058.654
Numero prestazioni 2022											
Nord	1.933.994	635.971	1.879.595	9.155.275	585.477	490.047	1.129.818	727.584	429.938	14.555.801	31.523.500
Centro	579.881	192.803	734.854	3.956.672	307.370	190.312	573.557	217.805	138.088	5.786.577	12.677.919
Mezzogiorno	1.008.402	167.694	1.381.048	5.294.534	190.059	314.929	594.226	341.291	278.631	6.728.597	16.299.411
Totale	3.522.277	996.468	3.995.497	18.406.481	1.082.906	995.288	2.297.601	1.286.680	846.657	27.070.975	60.500.830
numero prestazioni per 1000 abitanti 2019											
Nord	72	24	87	380	25	19	55	25	15	620	1.323
Centro	53	17	90	391	30	20	60	18	11	568	1.259
Mezzogiorno	58	10	86	327	11	20	42	17	13	428	1.012
Totale	64	18	87	364	22	19	52	21	13	545	1.205
numero prestazioni per 1000 abitanti 2022											
Nord	71	23	69	334	21	18	41	27	16	532	1.152
Centro	49	16	63	337	26	16	49	19	12	494	1.081
Mezzogiorno	51	8	69	266	10	16	30	17	14	338	818
Totale	60	17	68	312	18	17	39	22	14	459	1.025
indice Italia =100 2019											
Nord	113	136	100	104	118	99	106	118	109	114	110
Centro	84	97	102	108	140	100	117	87	83	104	105
Mezzogiorno	92	53	98	90	53	101	82	83	98	79	84
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
indice Italia =100 2022											
Nord	118	138	101	107	117	106	106	122	110	116	112
Centro	83	97	93	108	143	96	126	85	82	108	106
Mezzogiorno	85	50	102	85	52	94	77	79	97	74	80
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenas

APPENDICE 1 – I RISULTATI REGIONALI: I COSTI

2022	2022																					TOTALE COSTI 1
	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	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	
010 PIEMONTE	1.534,4	231,3	501,0	512,6	292,1	196,0	112,2	498,3	672,8	327,1	32,4	159,1	2.378,8	11,3	385,2	266,7	3.042,1	275,9	457,1	237,3	0,4	
020 VALLE D'AOSTA	35,5	9,9	15,3	14,1	2,3	4,2	3,0	7,7	6,7	17,0	7,3	4,0	103,3	0,5	16,1	12,9	132,9	12,4	9,4	10,5	0,0	
030 LOMBARDIA	2.942,2	349,2	934,9	1.361,9	1.156,4	87,3	210,1	2.294,5	2.509,1	873,9	50,7	241,2	4.248,8	21,7	713,0	481,1	5.464,6	549,2	1.129,8	422,4	2,1	
041 P.A. BOLZANO	236,8	30,8	76,0	42,0	15,3	2,4	33,8	39,4	111,1	14,8	0,5	16,4	550,8	3,8	87,2	63,2	705,1	42,5	51,9	46,3	0,0	
042 P.A. TRENTO	212,3	22,5	62,6	66,5	31,0	0,3	19,4	64,9	199,8	38,2	3,6	21,5	376,3	1,0	72,2	39,0	488,6	24,8	91,0	34,5	0,0	
050 VENETO	1.908,8	245,1	590,2	476,0	395,6	30,7	71,5	591,8	981,5	701,5	10,3	142,4	2.450,0	7,6	426,5	212,3	3.096,4	182,9	815,9	263,9	0,5	
060 FRULLI VENEZIA GIULIA	412,4	107,9	147,9	146,6	66,5	14,5	42,7	71,4	184,8	87,8	9,7	29,0	807,5	4,6	158,6	66,3	1.036,9	60,3	178,8	77,5	0,2	
070 LIGURIA	593,4	71,7	157,5	174,8	123,6	96,9	41,2	219,9	223,5	106,7	8,1	34,5	939,0	3,1	133,0	81,3	1.156,4	96,1	248,3	90,8	0,9	
080 EMILIA ROMAGNA	1.638,8	249,6	551,6	480,1	251,4	1,4	91,3	611,4	1.006,4	454,7	16,0	108,2	2.850,0	10,3	434,9	224,5	3.527,7	252,4	645,0	333,5	9,8	
090 TOSCANA	1.179,9	219,2	452,2	433,2	176,0	79,3	69,7	286,0	548,8	363,1	11,0	105,5	2.303,5	10,8	359,2	164,1	2.837,7	247,8	660,3	229,3	74,6	
100 UMBRIA	354,3	44,2	103,9	112,9	29,2	10,2	25,3	40,0	103,9	61,9	2,7	15,4	563,6	2,1	73,2	29,6	668,4	58,6	144,3	52,9	0,1	
110 MARCHE	531,7	61,4	166,0	197,1	62,4	85,9	43,4	114,2	228,3	102,5	2,4	33,2	868,7	3,2	141,1	72,4	1.085,5	80,1	146,4	82,2	0,2	
120 LAZIO	1.891,8	149,2	640,7	768,6	593,9	249,1	226,1	1.515,7	939,6	414,3	22,8	86,0	2.619,2	11,7	240,6	186,6	3.058,1	265,9	649,8	232,5	35,8	
130 ABRUZZO	423,0	60,2	161,0	186,6	46,7	69,4	40,6	30,5	129,5	102,0	10,3	32,2	694,6	2,2	96,9	42,5	836,2	71,2	186,2	64,9	1,5	
140 MOLISE	104,3	13,2	46,6	38,8	41,6	17,5	10,6	66,9	34,6	17,3	2,4	2,7	147,4	0,1	16,8	7,1	171,3	20,1	48,8	13,6	0,3	
150 CAMPANIA	2.040,7	188,3	687,7	751,6	819,7	320,2	194,6	869,2	354,0	380,4	26,3	76,0	2.516,5	16,6	282,2	193,8	3.009,1	229,1	583,6	246,3	14,8	
160 PUGLIA	1.339,6	146,9	527,5	536,5	304,8	162,9	87,9	740,0	497,5	209,8	3,9	69,5	1.932,5	8,6	267,4	131,7	2.340,3	188,1	559,2	179,5	1,5	
170 BASILICATA	192,5	26,5	82,8	78,0	45,6	37,7	34,4	11,6	45,1	30,4	2,3	7,0	308,1	2,3	44,4	21,5	376,3	39,0	86,1	29,9	0,0	
180 CALABRIA	729,1	57,5	241,7	269,5	129,6	82,7	91,1	182,8	161,2	72,9	1,7	36,5	939,7	4,9	130,1	67,2	1.141,9	94,3	161,1	80,0	19,3	
190 SICILIA	1.533,5	171,8	617,3	596,4	556,6	195,4	226,3	779,7	564,4	476,2	73,2	81,8	2.482,4	13,5	321,7	182,8	3.000,4	244,2	429,6	242,5	2,9	
200 SARDEGNA	562,5	76,5	192,6	229,4	135,3	54,6	54,6	119,9	173,5	92,3	16,4	42,7	1.001,8	7,2	136,5	76,5	1.222,0	130,9	254,1	87,8	0,4	
ITALIA	20.397,6	2.533,0	6.957,0	7.473,3	5.275,7	1.798,8	1.729,7	9.256,0	9.676,0	4.944,7	314,1	1.344,9	31.082,7	155,1	4.536,9	2.623,3	38.398,0	3.165,6	7.537,0	3.058,1	165,2	

2021	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	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	1.669,4	219,5	522,5	501,8	286,7	191,4	114,6	483,8	643,7	335,2	36,6	156,1	2.353,8	11,1	379,2	263,6	3.006,7	216,5	420,8	235,8	0,6	9.041,5
020 VALLE D'AOSTA	41,7	8,5	15,9	13,5	2,0	4,1	2,7	7,2	6,2	14,6	7,1	4,3	94,1	0,5	17,0	13,6	125,2	10,2	9,5	9,7	0,0	282,4
030 LOMBARDIA	2.784,8	328,1	918,4	1.341,7	1.164,7	88,8	217,1	2.132,7	2.415,5	906,6	60,4	224,8	4.149,0	22,5	686,7	463,3	5.321,4	440,2	974,5	409,3	2,3	19.731,4
041 PROV. AUTON. BOLZANO	235,3	30,4	84,6	39,3	14,1	2,0	33,3	36,9	104,7	16,3	1,2	14,6	555,6	3,7	89,3	65,1	713,7	29,3	51,4	46,1	0,0	1.453,0
042 PROV. AUTON. TRENTO	181,6	20,3	61,2	59,6	28,9	0,1	19,1	61,7	199,1	30,6	3,9	20,9	359,1	1,0	68,7	37,9	466,7	17,4	84,0	34,4	0,0	1.289,6
050 VENETO	2.088,4	238,0	598,2	463,6	382,2	29,6	87,3	605,0	904,1	630,4	10,4	138,2	2.377,7	8,1	415,2	204,8	3.005,7	128,4	731,4	253,1	0,8	10.294,6
060 FRULLI VENEZIA GIULIA	535,9	92,5	141,3	146,6	64,9	13,8	41,7	64,9	172,0	90,7	10,4	28,2	790,3	4,5	152,5	59,2	1.006,5	37,8	161,3	75,2	0,3	2.684,2
070 LIGURIA	603,3	66,4	167,0	173,7	118,4	94,2	41,0	208,7	224,0	124,7	7,6	32,9	913,0	3,1	123,0	80,6	1.119,8	68,3	250,4	86,8	0,9	3.988,0
080 EMILIA ROMAGNA	1.699,7	237,5	554,6	459,3	244,2	1,1	93,8	631,9	948,7	534,6	18,5	102,1	2.770,4	17,3	419,0	225,1	3.431,8	122,4	603,8	315,1	9,5	10.008,5
090 TOSCANA	1.461,7	206,4	469,6	417,0	174,9	74,6	80,3	288,3	534,8	315,4	16,0	96,2	2.316,7	11,6	355,7	168,1	2.852,1	123,5	644,9	220,0	82,4	8.057,9
100 UMBRIA	382,2	42,5	108,2	116,8	30,5	9,3	32,0	38,8	106,3	51,8	2,3	15,6	552,3	2,2	70,8	28,7	654,1	36,9	130,5	50,0	0,1	1.908,1
110 MARCHE	634,7	59,6	179,0	193,3	61,3	90,3	41,5	117,9	218,0	100,3	3,4	30,5	851,9	2,8	133,8	70,5	1.059,0	60,7	133,4	79,7	0,5	3.063,0
120 LAZIO	1.697,8	143,7	646,1	769,4	566,7	226,0	245,4	1.544,4	924,3	422,0	25,6	84,2	2.543,8	10,9	227,4	182,3	2.964,4	188,3	639,6	227,7	35,9	11.351,5
130 ABRUZZO	497,5	72,2	164,2	182,2	46,0	66,8	37,7	130,6	126,9	124,2	11,5	27,7	690,5	2,0	89,2	41,3	823,0	58,6	146,2	62,6	2,2	2.580,1
140 MOLISE	105,0	13,8	48,9	38,5	40,6	16,3	10,1	69,3	33,3	21,2	3,5	2,7	146,7	0,0	14,9	7,4	168,9	16,7	44,9	14,0	1,9	649,6
150 CAMPANIA	1.986,5	189,1	712,3	757,0	870,5	318,7	193,2	876,9	334,8	437,5	26,2	74,3	2.477,3	19,4	265,3	174,0	2.936,1	168,9	551,0	236,6	8,3	10.679,9
160 PUGLIA	1.463,8	146,9	567,9	526,9	311,7	153,0	102,1	730,9	450,3	288,7	3,6	62,4	1.876,7	8,3	270,1	133,6	2.288,8	125,2	478,1	179,0	1,9	7.881,1
170 BASILICATA	189,2	26,0	84,3	80,6	46,8	37,5	35,2	9,6	44,6	32,6	1,7	6,6	302,0	2,0	45,4	20,8	370,2	28,3	73,7	29,1	0,0	1.096,0
180 CALABRIA	612,6	55,7	259,3	268,3	119,6	70,9	102,3	157,4	149,0	91,1	2,0	39,0	931,2	4,6	124,1	70,2	1.130,1	84,7	155,7	85,1	23,1	3.406,1
190 SICILIA	1.576,7	159,7	658,8	606,8	539,8	188,8	223,1	776,8	552,1	550,6	83,2	79,6	2.437,1	12,2	303,4	185,5	2.938,3	169,4	409,1	242,0	51,3	9.906,0
200 SARDEGNA	618,6	72,4	195,4	221,6	135,4	48,7	51,1	113,0	171,0	90,7	17,1	39,5	1.029,9	5,2	131,9	70,3	1.237,2	88,1	231,6	98,7	1,7	3.431,8
ITALIA	21.066,3	2.429,1	7.157,7	7.377,4	5.249,8	1.725,8	1.804,8	9.086,7	9.263,4	5.209,8	352,4	1.280,5	30.519,2	153,3	4.381,4	2.565,9	37.619,8	2.219,8	6.925,6	2.991,8	223,7	121.984,3

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	1.538,7	203,4	479,1	530,9	268,8	190,5	134,8	479,9	631,3	233,6	20,2	130,3	2.245,8	10,1	352,3	247,5	2.855,6	207,0	368,9	226,4	3,0	8.902,6
020 VALLE D'AOSTA	38,9	7,9	15,3	14,6	1,7	4,3	2,8	7,0	5,9	12,3	5,2	4,0	86,2	0,3	15,2	14,1	115,8	9,0	7,9	9,0	0,0	261,6
030 LOMBARDIA	2.687,9	305,2	864,3	1.347,3	1.120,6	82,4	233,5	2.256,0	2.245,7	636,2	38,6	209,8	4.006,3	20,6	666,0	444,0	5.136,9	387,2	894,3	391,7	3,3	18.040,9
041 PROV. AUTON. BOLZANO	197,6	25,9	63,3	39,8	10,7	0,1	34,8	24,9	95,6	14,3	0,3	10,9	492,7	3,1	81,9	52,1	629,7	21,5	42,2	41,4	0,1	1.253,4
042 PROV. AUTON. TRENTO	178,4	15,9	57,3	57,6	27,4	0,2	19,2	60,1	186,5	24,7	1,2	18,6	344,2	1,0	64,2	36,0	445,3	17,8	78,9	32,4	0,0	1.221,6
050 VENETO	1.565,9	218,2	551,7	478,7	350,1	29,1	95,4	555,3	878,8	464,8	11,0	128,2	2.229,2	7,5	372,1	205,7	2.814,4	122,2	594,3	227,9	2,3	9.088,2
060 FRUIRI VENIZIA GIULIA	499,0	86,3	132,7	155,3	52,6	15,7	42,4	60,9	160,7	61,9	5,2	22,7	761,0	3,9	146,8	62,9	974,6	34,5	142,7	72,1	0,3	2.519,7
070 LIGURIA	549,0	63,9	154,9	184,8	113,3	95,5	45,1	208,3	202,1	73,9	7,0	31,9	888,3	3,3	125,6	79,7	1.096,9	57,1	214,9	84,3	1,1	3.184,0
080 EMILIA ROMAGNA	1.513,0	211,9	516,7	447,7	229,1	1,7	90,1	623,0	898,5	365,1	12,5	78,8	2.526,1	15,4	375,0	208,7	3.125,2	142,3	494,8	281,7	11,2	9.043,4
090 TOSCANA	1.370,6	173,5	423,7	423,5	160,5	84,8	91,9	294,6	491,3	270,4	10,7	146,3	2.138,1	10,7	308,6	158,0	2.615,4	142,9	449,5	195,6	74,4	7.419,6
100 UMBRIA	356,7	43,5	99,8	120,6	26,9	9,6	38,3	40,0	102,8	32,6	1,0	14,2	535,8	2,0	68,0	30,0	635,8	36,0	115,1	48,5	0,2	1.721,7
110 MARCHE	586,4	52,6	169,5	203,7	57,0	83,0	45,0	116,9	185,1	80,6	2,5	27,0	835,8	2,4	127,4	66,2	1.031,7	54,7	112,7	76,9	0,2	2.885,5
120 LAZIO	1.675,6	143,1	612,8	807,0	534,8	222,6	248,5	1.378,7	805,5	340,4	23,5	68,0	2.268,9	9,8	204,4	190,4	2.673,6	183,9	566,6	203,1	51,7	10.539,6
130 ABRUZZO	492,3	67,6	153,6	189,4	46,0	68,5	35,7	128,8	119,3	78,4	8,0	23,9	644,2	1,7	80,4	44,9	771,2	54,5	126,2	60,1	5,3	2.288,8
140 MOLISE	110,9	14,4	45,5	40,4	39,7	16,5	10,4	66,9	33,6	18,0	1,6	2,2	145,9	0,2	14,5	8,4	169,0	13,6	35,4	13,9	7,6	639,6
150 CAMPANIA	1.680,3	191,5	649,9	761,9	766,4	305,6	193,5	861,8	306,2	338,6	28,9	65,9	2.281,0	11,3	210,7	168,3	2.671,3	153,0	466,2	220,1	27,7	9.688,8
160 PUGLIA	1.441,1	138,1	523,5	541,8	295,9	153,4	119,2	725,5	439,1	143,1	3,7	47,6	1.737,0	6,3	209,6	132,4	2.085,3	114,1	392,7	160,8	3,2	7.328,2
170 BASILICATA	177,1	23,7	79,1	76,2	36,9	35,6	31,8	12,6	43,8	24,6	0,5	4,8	303,3	2,1	46,0	22,1	373,5	22,5	58,8	29,1	0,6	1.031,2
180 CALABRIA	617,0	53,3	247,8	278,3	117,8	70,7	102,2	186,2	157,0	53,9	3,4	38,4	920,5	4,2	118,2	82,4	1.125,3	88,3	145,1	87,1	60,2	3.432,2
190 SICILIA	1.390,9	145,1	592,7	613,1	523,4	186,5	225,5	715,1	524,5	336,2	10,9	71,7	2.362,9	9,2	254,8	201,9	2.828,8	142,0	324,5	221,7	135,9	8.988,2
200 SARDEGNA	559,5	65,9	187,1	236,5	123,8	48,6	53,5	79,7	159,3	56,6	8,5	35,4	1.001,7	4,7	122,2	72,3	1.200,8	78,3	194,9	87,7	4,5	3.180,6
ITALIA	19.227,0	2.251,0	6.620,4	7.549,1	4.903,6	1.705,1	1.893,6	8.882,2	8.672,5	3.660,2	204,3	1.180,7	28.754,7	129,9	3.963,7	2.527,9	35.376,1	2.082,5	5.826,6	2.771,4	392,9	113.195,3

APPENDICE 2 – I RISULTATI REGIONALI: I RICAVI

	2022	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANTARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANTARIE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010 PIEMONTE	8.969,6	40,7	84,7	8,0	7,1	29,6	23,0	32,3	86,4	11,6	0,0	152,9	9.446,0
020 VALLE D'AOSTA	275,3	2,0	1,5	0,0	0,1	2,1	0,2	1,7	6,9	0,2	0,0	6,6	296,6
030 LOMBARDIA	20.976,5	6,5	222,3	53,8	8,1	162,8	42,2	63,2	156,4	31,2	0,2	380,3	22.103,5
041 P.A. BOLZANO	1.070,1	48,6	14,6	0,0	0,5	12,4	0,2	15,5	21,2	3,5	0,0	26,7	1.213,3
042 P.A. TRENTO	1.129,2	19,7	5,0	0,0	5,0	7,4	0,3	3,2	19,0	2,2	0,0	31,6	1.222,7
050 VENETO	10.273,5	0,4	265,5	5,7	7,0	58,6	0,8	40,6	134,2	81,2	0,0	242,3	11.109,9
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	2.546,0	0,0	103,6	4,8	2,1	16,3	0,0	11,2	33,3	2,9	0,0	73,9	2.794,2
070 LIGURIA	3.421,6	2,5	60,9	6,1	1,9	8,5	0,6	35,2	31,6	17,0	0,0	65,0	3.650,9
080 EMILIA ROMAGNA	9.398,0	88,8	189,3	4,8	4,7	79,8	0,9	106,4	143,1	25,9	0,1	186,4	10.228,0
090 TOSCANA	7.822,0	12,3	85,6	7,2	5,8	31,4	3,9	48,2	102,1	24,9	0,1	137,5	8.280,9
100 UMBRIA	1.855,2	0,2	67,5	0,3	1,0	7,9	0,2	8,3	25,2	1,9	0,0	37,0	2.004,7
110 MARCHE	3.106,8	0,2	21,6	0,2	2,2	9,7	0,4	13,2	30,4	3,6	0,0	69,0	3.257,2
120 LAZIO	11.752,1	0,0	128,0	4,0	1,0	57,7	3,3	25,6	65,3	12,1	0,1	198,6	12.247,7
130 ABRUZZO	2.659,6	0,0	20,2	0,0	0,7	10,1	0,6	14,0	26,9	4,8	0,0	51,1	2.788,1
140 MOLISE	622,2	0,0	5,4	0,0	0,0	0,7	0,1	0,9	5,1	0,2	0,0	6,9	641,6
150 CAMPANIA	11.399,5	0,0	182,9	0,9	1,2	34,7	4,9	47,3	45,1	12,6	0,2	171,8	11.901,0
160 PUGLIA	8.023,1	0,0	87,1	1,4	1,0	13,2	2,5	16,2	40,2	20,2	14,7	140,4	8.360,0
170 BASILICATA	1.143,6	3,3	37,4	0,2	0,9	3,3	0,1	3,1	9,1	0,9	0,0	25,3	1.227,3
180 CALABRIA	3.902,2	0,0	55,9	0,5	0,2	3,6	0,2	9,8	16,2	2,5	0,0	34,6	4.025,8
190 SICILIA	9.834,1	0,0	211,9	0,3	1,9	28,4	2,6	30,0	28,5	6,5	0,2	157,7	10.302,1
200 SARDEGNA	3.266,1	64,3	282,5	0,3	0,3	5,1	0,3	7,3	20,2	3,8	0,0	52,3	3.702,5
ITALIA	123.446,1	289,3	2.133,4	98,6	52,7	583,2	87,2	533,4	1.046,6	269,8	15,7	2.248,0	130.804,0

2021	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVIPER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICHE DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVIPER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVIPER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS	
010	PIEMONTE	8.809,6	50,0	298,1	9,0	5,9	34,8	20,8	32,1	73,5	10,8	0,0	151,7	9.496,3
020	VALLE D'AOSTA	253,9	1,3	27,6	0,0	0,2	1,8	0,6	1,2	5,8	0,3	0,0	7,5	300,3
030	LOMBARDIA	20.088,6	10,3	440,3	61,9	8,8	157,0	40,8	94,0	140,8	26,9	0,1	388,4	21.457,9
041	P.A. BOLZANO	1.060,9	42,1	8,2	0,0	0,4	12,3	0,1	16,2	19,8	2,9	0,0	26,8	1.189,8
042	P.A. TRENTO	1.064,1	19,7	1,8	0,2	6,1	6,1	0,1	4,7	19,1	2,7	0,0	34,6	1.159,2
050	VENETO	9.910,8	3,6	257,2	6,6	7,4	61,6	0,7	50,4	127,7	104,4	0,1	228,2	10.758,6
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.453,5	0,0	131,9	4,4	2,6	17,0	0,0	12,5	31,6	3,1	0,0	78,2	2.734,8
070	LIGURIA	3.312,3	1,1	77,5	8,8	2,4	10,6	0,5	38,5	27,4	21,9	0,1	64,8	3.565,9
080	EMILIA ROMAGNA	9.103,2	107,4	265,3	8,3	4,9	77,4	0,9	104,5	135,3	23,2	0,1	192,1	10.022,6
090	TOSCANA	7.576,1	38,5	278,6	7,5	7,5	29,4	7,2	59,0	99,8	45,4	0,2	141,3	8.290,5
100	UMBRIA	1.803,8	0,1	38,5	4,1	1,3	7,4	0,1	14,7	23,9	1,7	0,0	36,8	1.932,4
110	MARCHE	3.060,0	1,6	51,6	0,3	1,9	10,3	0,1	13,4	27,9	3,8	0,0	72,4	3.243,2
120	LAZIO	11.561,6	0,0	242,5	5,2	2,1	58,3	3,3	27,6	58,9	10,3	0,6	192,1	12.162,6
130	ABRUZZO	2.593,5	0,0	75,3	0,0	0,8	10,8	0,7	10,6	25,7	4,0	0,0	52,9	2.774,4
140	MOLISE	616,4	0,0	9,2	0,0	0,0	0,9	0,1	1,0	4,7	0,2	0,0	6,1	638,5
150	CAMPANIA	11.289,1	0,0	150,4	3,8	1,3	35,4	3,8	130,3	40,9	17,5	0,2	169,7	11.842,4
160	PUGLIA	7.821,9	0,0	249,1	1,9	1,3	14,5	1,7	25,4	36,0	22,6	1,1	128,4	8.304,0
170	BASILICATA	1.144,3	2,6	17,3	0,2	1,1	3,5	0,1	2,1	9,1	8,0	0,0	24,8	1.213,1
180	CALABRIA	3.780,3	0,0	83,4	0,6	0,2	4,8	0,2	7,9	15,0	2,8	0,0	35,6	3.930,9
190	SICILIA	9.644,1	0,0	434,2	1,0	1,8	33,5	3,2	35,1	26,1	7,4	0,3	171,5	10.358,2
200	SARDEGNA	3.219,4	11,8	203,9	0,3	0,5	6,5	0,5	10,7	19,7	3,5	0,0	59,8	3.536,6
	ITALIA	120.167,6	290,1	3.341,9	124,2	58,6	594,0	85,5	691,9	968,7	323,3	2,9	2.263,5	128.912,1

2019	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indisino 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 PUBBLICHE DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANTARE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANTARE	CONCORSI RECUPERIE RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTICIPAZIONI	ENTRATE VARE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010 PIEMONTE	8.233,7	0,0	139,8	7,4	8,3	29,9	26,1	36,7	120,3	14,1	0,0	126,9	8.743,2
020 VALLE D'AOSTA	230,0	1,1	1,5	0,0	0,2	2,2	0,7	1,6	8,2	0,4	0,0	6,1	252,0
030 LOMBARDIA	18.643,1	0,0	122,6	56,1	11,0	145,0	45,3	94,1	206,8	30,1	0,2	340,7	19.695,0
041 P.A. BOLZANO	929,9	22,6	0,8	0,0	1,0	14,7	0,3	16,6	21,0	5,1	0,0	25,4	1.037,4
042 P.A. TRENTO	952,7	19,7	4,0	0,0	7,7	6,4	0,4	4,7	22,2	4,2	0,0	30,3	1.052,2
050 VENETO	8.902,3	0,0	117,9	6,1	8,8	59,4	1,3	50,4	177,0	86,8	0,1	192,2	9.602,3
060 FRIULI VENEZIA GIULIA	2.259,1	0,0	88,8	5,3	3,8	19,8	0,1	10,1	47,0	4,3	0,0	71,4	2.509,4
070 LIGURIA	3.118,6	0,1	40,6	9,6	1,1	13,9	0,8	29,7	44,6	16,2	0,0	57,4	3.332,8
080 EMILIA ROMAGNA	8.333,1	100,0	138,8	3,4	5,6	77,1	1,2	121,7	154,1	31,6	0,2	207,9	9.174,5
090 TOSCANA	7.081,1	14,5	47,1	9,6	7,5	36,7	5,9	59,9	128,8	49,9	0,2	138,4	7.579,7
100 UMBRIA	1.668,1	0,2	4,3	1,4	1,0	9,8	0,0	12,2	29,2	2,8	0,1	35,3	1.764,4
110 MARCHE	2.852,0	0,1	10,2	0,7	2,1	11,5	0,2	14,6	43,3	5,7	0,0	67,4	3.007,8
120 LAZIO	10.848,4	0,0	110,1	5,5	1,4	57,9	3,8	22,2	99,8	11,1	0,6	170,2	11.330,8
130 ABRUZZO	2.484,2	0,0	7,4	0,1	0,6	13,8	0,6	7,0	36,2	4,6	0,0	49,6	2.604,0
140 MOLISE	579,9	0,0	2,2	0,0	0,0	2,2	0,1	0,7	4,7	0,2	0,0	3,7	593,8
150 CAMPANIA	10.558,0	0,0	62,0	0,4	3,0	38,2	3,2	28,5	61,0	21,9	0,4	144,2	10.920,9
160 PUGLIA	7.437,9	0,0	74,7	1,0	1,6	16,7	3,4	25,0	49,7	31,3	2,8	109,5	7.753,5
170 BASILICATA	1.068,2	2,9	6,1	0,4	1,1	3,8	0,6	1,7	11,7	9,7	0,0	21,0	1.127,1
180 CALABRIA	3.581,7	0,0	41,1	0,5	0,3	6,5	0,1	10,4	23,4	2,2	0,3	32,7	3.699,2
190 SICILIA	9.147,6	0,0	170,7	0,4	2,7	32,6	3,6	38,8	42,8	7,3	0,5	153,4	9.600,3
200 SARDEGNA	3.014,8	9,2	145,9	0,6	1,1	8,5	0,5	6,8	25,6	5,0	0,0	55,3	3.273,4
ITALIA	111.924,4	170,5	1.336,6	108,5	69,8	606,6	98,1	593,4	1.357,3	344,5	5,6	2.038,6	118.653,8

APPENDICE 3 – LE PRESTAZIONI AMBULATORIALI: UN CONFRONTO 2019-2022

2019	Ecografia dell'Addome - Codice 88.74.1 - 88.75.1 - 88.76.1	Ecografia Ginecologica/ Ostetrica - Codice 88.78-88.78.2	Elettrocardiogramma - Codice 89.52	Prima Visita - Codice 89.7	Prima Visita Ginecologica Ostetrica - Codice 89.26.1 - 89.26.3	Prima Visita Neurologica - Codice 89.13	Prima Visita Oculistica - Codice 95.02	RM Muscoloscheletrica - Codice 88.94.1 - 88.94.2	TC del capo - Codice 87.03 - 87.03.1	Visita di Controllo - Codice 89.01	Totale complessivo
Piemonte	317.122	102.640	397.584	1.896.226	134.757	79.674	208.191	107.177	45.682	3.242.231	6.531.284
Valle Aosta	3.976	1.893	10.905	51.444	5.106	1.930	6.614	2.171	796	71.017	155.852
Lombardia	616.197	223.862	910.569	3.217.553	181.713	176.907	451.206	207.998	222.559	6.604.501	12.813.065
PA Bolzano	40.192	54.734	48.021	208.078	38.093	13.828	32.047	8.824	3.956	440.197	887.970
PA Trento	39.173	16.912	34.440	203.307	13.443	8.105	30.680	14.184	3.376	257.192	620.812
Veneto	371.998	108.774	296.667	1.401.329	69.690	75.467	180.730	156.915	42.938	2.643.447	5.347.955
Friuli-Venezia Giulia	77.216	39.260	82.417	490.462	51.695	24.815	84.966	29.328	12.155	522.492	1.414.806
Liguria	93.822	33.283	107.700	672.028	40.441	36.237	99.512	32.734	14.279	921.434	2.051.470
Emilia-Romagna	432.105	91.839	528.471	2.350.798	165.727	114.257	423.061	120.064	56.117	2.431.180	6.713.619
Toscana	249.289	109.507	305.560	1.587.447	139.461	79.881	262.162	73.050	44.543	2.095.870	4.946.770
Umbria	84.764	12.104	37.562	401.789	10.882	21.106	44.961	16.123	10.372	551.773	1.191.436
Marche	93.316	31.404	116.478	505.822	43.217	26.414	87.150	29.460	16.418	735.034	1.684.713
Lazio	205.773	53.860	602.800	2.150.710	163.717	104.416	322.475	95.982	59.824	3.363.933	7.123.490
Abruzzo	69.909	19.979	112.644	546.092	23.056	28.461	82.787	25.584	16.798	673.125	1.598.435
Molise	13.359	2.309	27.785	84.219	2.641	9.850	18.037	13.754	7.291	159.514	338.759
Campania	455.585	29.982	518.425	1.523.508	41.294	95.366	146.317	128.233	84.097	2.086.290	5.109.097
Puglia	208.916	38.129	261.076	1.279.339	43.074	72.888	132.239	53.249	71.125	1.857.849	4.017.884
Basilicata	31.452	8.440	47.338	217.327	10.556	15.442	25.413	13.195	3.919	267.888	640.970
Calabria	72.464	18.949	135.858	611.687	19.450	33.856	70.438	32.768	24.168	796.603	1.816.241
Sicilia	230.182	48.436	435.663	1.665.441	58.321	94.561	252.893	61.754	46.878	1.827.787	4.721.916
Sardegna	104.077	27.483	209.637	716.028	34.156	51.163	132.765	20.805	13.734	1.022.262	2.332.110
Totale	3.810.887	1.073.779	5.227.600	21.780.634	1.290.490	1.164.624	3.094.644	1.243.352	801.025	32.571.619	72.058.654

2022	Ecografia dell'Addome - Codice 88.74.1 - 88.75.1 - 88.76.1	Ecografia Ginecologica/Ostetrica - Codice 88.78-88.78.2	Elettrocardiogramma - Codice 89.52	Prima Visita - Codice 89.7	Prima Visita Ginecologica Ostetrica - Codice 89.26.1 - 89.26.3	Prima Visita Neurologica - Codice 89.13	Prima Visita Oculistica - Codice 95.02	RM Muscoloscheletrica - Codice 88.94.1 - 88.94.2	TC del capo - Codice 87.03 - 87.03.1	Visita di Controllo - Codice 89.01	Totale complessivo
Piemonte	245.511	97.878	224.906	1.543.765	61.534	64.876	130.340	104.008	47.271	2.609.089	5.129.178
Valle Aosta	4.290	1.799	6.130	32.518	3.293	1.391	5.568	2.451	879	43.949	102.268
Lombardia	722.188	217.810	837.372	3.090.367	192.823	180.975	341.800	235.766	248.825	5.942.211	12.010.137
Pa Bolzano	21.165	56.250	16.957	87.801	27.352	4.566	12.636	4.191	1.409	283.273	515.600
Pa Trento	37.771	18.471	25.144	175.877	11.788	7.557	31.605	14.296	3.950	221.780	548.239
Veneto	302.674	94.343	203.575	1.081.160	56.344	58.439	125.994	149.987	39.197	2.127.006	4.238.719
Friuli-Venezia Giulia	69.493	37.170	54.486	418.222	44.648	20.161	58.426	34.026	11.966	437.061	1.185.659
Liguria	79.365	30.059	38.075	558.911	31.945	37.249	68.164	32.542	12.900	777.763	1.666.973
Emilia-Romagna	451.537	82.191	472.950	2.166.654	155.750	114.833	355.285	150.317	63.541	2.113.669	6.126.727
Toscana	247.637	103.440	241.097	1.415.797	131.150	68.654	216.113	75.148	50.137	1.935.008	4.484.181
Umbria	51.669	8.427	25.544	289.838	7.937	18.071	36.726	12.683	8.876	462.103	921.874
Marche	83.146	27.613	29.746	381.989	29.270	24.777	58.332	29.547	15.815	629.376	1.309.611
Lazio	197.429	53.323	438.467	1.869.048	139.013	78.810	262.386	100.427	63.260	2.760.090	5.962.253
Abruzzo	52.983	20.368	89.850	406.701	18.329	24.395	60.637	25.980	17.579	581.662	1.298.484
Molise	13.682	1.503	20.288	71.411	2.026	7.485	19.488	14.515	8.382	123.355	282.135
Campania	384.917	23.867	460.206	1.361.187	36.175	85.166	115.641	114.275	87.870	1.692.791	4.362.095
Puglia	193.829	38.435	199.470	1.076.635	39.854	66.432	86.446	47.671	72.334	1.571.071	3.392.177
Basilicata	30.876	8.588	40.569	199.959	9.142	13.053	16.022	17.291	4.281	204.834	544.615
Calabria	50.187	16.665	77.814	408.576	14.335	22.922	36.317	36.442	25.970	552.775	1.242.003
Sicilia	194.600	39.366	361.376	1.291.360	46.259	67.009	178.049	62.338	48.578	1.349.526	3.638.461
Sardegna	87.328	18.902	131.475	478.705	23.939	28.467	81.626	22.779	13.637	652.583	1.539.441
Totale	3.522.277	996.468	3.995.497	18.406.481	1.082.906	995.288	2.297.601	1.286.680	846.657	27.070.975	60.500.830

Fonte elaborazione su dati Agenas

PARTE QUARTA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI

INTRODUZIONE

L'attesa accelerazione sul versante della spesa per investimenti pubblici richiede un costante monitoraggio della progressione dei pagamenti, indicatore cruciale dell'avanzamento dei progetti. Gli aggiornamenti molto frequenti (su base settimanale) dei dati raccolti dal Sistema Informativo sulle operazioni degli Enti pubblici (SIOPE)¹ offrono, da questo punto di vista, un utile complemento ad altre fonti informative pubbliche, in primo luogo quella dell'ISTAT. Facendo leva sulla granularità del dataset, disponibile su SIOPE relativamente ai singoli enti, si possono offrire aggregazioni di particolare interesse², specialmente per quanto riguarda i Comuni (o sottogruppi di comuni³), potenzialmente utili a leggere gli esiti delle politiche pubbliche in materia di accumulazione di capitale, in correlazione con una molteplicità di altri fenomeni economici e sociali che si accompagnano all'azione amministrativa: dimensione e posizione geografica, propensione industriale, tra gli altri.

Nel presente capitolo, avvalendosi di questi dati, viene condotta una dettagliata disamina degli andamenti degli ultimi anni e degli sviluppi nei primi mesi del 2023; da essa emergono indicazioni su alcuni aspetti rilevanti per il dibattito sulla spesa per investimenti: 1) una dinamica differenziata per aree geografiche o fasce di dimensione dei comuni; 2) una certa vivacità dei pagamenti nei comuni appartenenti ai distretti industriali, aree particolarmente sensibili per la crescita del Paese; 3) un andamento peculiare di talune voci minori, come quella relativa alla spesa per incarichi professionali che può essere vista come indicatore segnaletico della problematicità negli andamenti di spesa ricollegabili al PNRR nonché un indice anticipatore dell'incremento della spesa per investimenti destinata a progredire con la fase attuativa del Piano; 4) e infine, ma non per ultimo, alcuni elementi di evoluzione dei processi qualitativi della spesa pubblica locale segnalati dalla crescita del rapporto tra spesa di investimento e spesa corrente, con evidenze di convergenza tra aree geografiche.

La fotografia di consuntivo 2022 evidenzia come, in tale periodo, la spesa per investimenti fissi lordi (IFL) dell'insieme degli enti territoriali considerati da SIOPE sia leggermente cresciuta rispetto allo stesso periodo del 2021 (+2,9 per cento). Si tratta di un risultato di aggregazione, che sconta andamenti recessivi nel comparto della sanità (-8,4 per cento), di crescita sostenuta nel caso delle Amministrazioni regionali (+9,5 per cento) e, in misura minore, provinciali (+4,1 per cento) in linea con dinamiche dei comuni (+4,2 per cento)⁴. L'analisi sui comuni mostra, tuttavia, interessanti differenziazioni di comportamento per macrocircoscrizioni, per regioni e per fasce di popolazione: Nord (specialmente nelle regioni del Nord Est) e nei comuni piccoli e piccolissimi, l'evoluzione della spesa è più vivace.

Nei comuni capoluogo di regione, pur nella diversità di risultati tendenziali individuali, si registra, in aggregato, una flessione dell'8 per cento, mentre i già menzionati comuni appartenenti ai distretti industriali mostrano una crescita tendenziale degli IFL doppia rispetto al dato complessivo (+8,5 per cento); questa è un'indicazione preliminare importante, da approfondire nelle sue caratteristiche di maggiore dinamismo e di una possibile complementarità con le attività produttive del settore privato.

Quando poi analizzati anche in termini relativi, i dati SIOPE, rapportati alla spesa corrente, mostrano un rafforzamento del peso degli investimenti nella composizione della spesa per tutte

¹ Il patrimonio informativo SIOPE deve essere valutato tenendo presente una serie di aspetti definatori e classificatori (cassa vs competenza finanziaria vs *accrual*, ecc.) nonché relativi al perimetro del settore di riferimento. Per aiutare tale valutazione, in Appendice si presenta una breve sezione che dà conto delle differenze che negli ultimi anni hanno contraddistinto i dati SIOPE rispetto a quelli di natura economica rilevati dalla contabilità nazionale

² Che non rientrano nella griglia di definizione degli aggregati scaricabili dal sito www.siope.it.

³ Lo scarico massivo dei dati è stato aggiornato al 27 aprile 2023.

⁴ La rilevazione effettuata fa riferimento a 7.904 enti, numero in riduzione rispetto al passato in conseguenza delle fusioni.

le macrocircoscrizioni, crescendo da 15 a 20 punti percentuali tra il 2017 e il 2022, e mostrando alcuni segni di convergenza dato che la forbice tra aree geografiche si riduce da 14 punti percentuali a circa 10.

I primi tre mesi del 2023 mostrano un quadro che fa ben sperare per la dinamica della spesa per gli investimenti: si assiste ad una netta ripresa rispetto alla già citata modesta crescita osservata a fine anno che pure scontava una stagnazione nel primo semestre 2022. Nel primo trimestre del 2023, invece, i comuni registrano un +20 per cento e il complesso degli enti territoriali un +17,3 per cento, con cui contrasta la flessione del -8,7 per cento delle amministrazioni regionali.

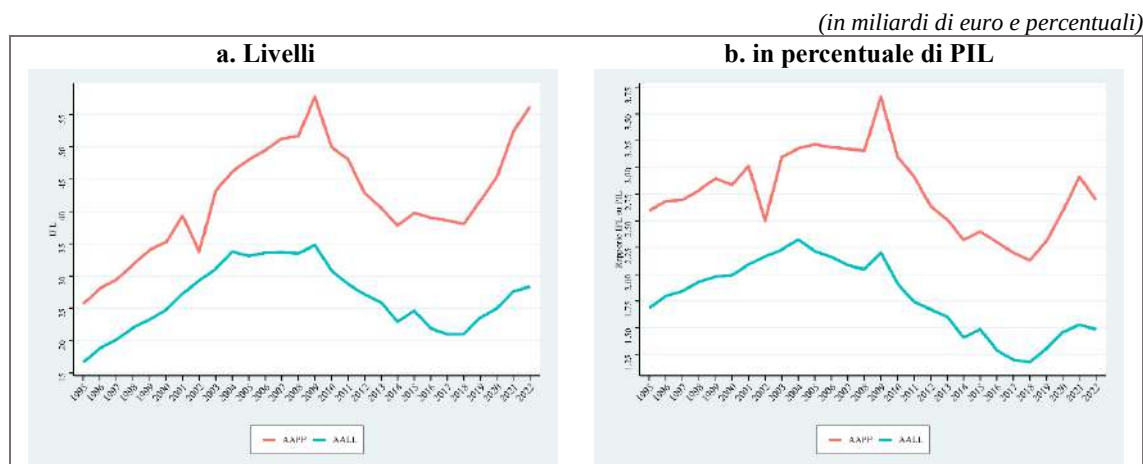
LE TENDENZE DI LUNGO PERIODO

1. Per inquadrare meglio le tendenze più recenti, è utile fissare alcune grandezze di riferimento da tener presente per contestualizzare lo sforzo ora in atto per accrescere lo stock di capitale pubblico.

Con riferimento ai dati ISTAT, l'andamento degli investimenti nel lungo periodo viene evidenziato nel Grafico 1, sia in valore assoluto (pannello a.) che in quota di Pil (pannello b.) e sia per il complesso delle Amministrazioni pubbliche (AAPP) che per le sole Amministrazioni locali (AALL).

GRAFICO 1

L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL LUNGO PERIODO: 1995-2022



Come viene mostrato nella Tavola 1, a metà degli anni Novanta l'ammontare complessivo di investimenti delle Amministrazioni pubbliche era pari a 26 miliardi di euro e di essi 17 erano in capo alle amministrazioni locali (65 per cento). In termini di prodotto interno si trattava del 2,6 e dell'1,7 per cento, rispettivamente. Il trend discendente registrato rispetto ai primissimi anni Novanta, in parte anche a causa del processo di convergenza macroeconomica per l'ammissione alla moneta unica, si è poi invertito a partire, definitivamente, dal 2002 fino agli anni immediatamente precedenti la grande crisi finanziaria. È nel 2009, infatti, che si registra il picco degli investimenti con 58 miliardi per l'aggregato complessivo, di cui 35 realizzati dalle Amministrazioni locali (rispettivamente il 3,7 ed il 2,2 per cento del prodotto).

TAVOLA 1

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI: CIFRE ESSENZIALI

(in miliardi di euro e percentuali)

	Fase pre-UEM	Picco	Pre-pandemia	Pandemia	Fase con PNRR		
Totale AA. PP.	26	58	39	48	51	67	75
Amm. Locali	17	35	22	26	28	35	36
	1995	2009	2017-19	2020-21	2022	2023	2026
PIL	988	1.577	1.735	1.724	1.909	2.018	2.241
% di Pil	Fase pre-UEM	Picco	Pre-pandemia	Pandemia	Fase con PNRR		
Totale AA. PP.	2,6	3,7	2,3	2,8	2,7	3,3	3,4
Amm. Locali	1,7	2,2	1,3	1,5	1,5	1,7	1,6
	1995	2009	2017-19	2020-21	2022	2023	2026

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF aggiornati ad aprile 2023

Nel DEF 2023 si documentano le cifre di consuntivo 2022 pari a 51 miliardi (in lieve crescita rispetto alla media 2020-21 che racchiude il periodo della pandemia e della successiva ripresa) le cui precedenti previsioni, in corso d'anno, erano state oggetto di varie revisioni (inizialmente uguali a 58 miliardi nel DEF 2022 furono diminuite a 49 miliardi nella NADEF 2022). Per quanto riguarda le Amministrazioni locali, l'aumento è simile per il 2022 e si riscontra invece una forte lievitazione in entrambi i comparti per il 2023, correlata allo spostamento in avanti di molti programmi di spesa. La tavola mostra che in prospettiva, nel 2026, alla chiusura degli interventi previsti dal PNRR, l'ammontare di spesa per investimenti pubblici dovrebbe aumentare considerevolmente e raggiungere (ad un ritmo di circa 15 per cento annuo dopo il 2023) i 75 miliardi a livello aggregato, di cui, 36 in capo alle Amministrazioni locali (il 3,4 e l'1,6 per cento del Pil, rispettivamente). E tuttavia, pur considerando che si tratta di un dato che fa riferimento ai quadri tendenziali e non sconta, quindi, possibili nuovi interventi, diversi da quelli di cui al PNRR, che potrebbero essere disposti nei prossimi anni, è ragionevole ipotizzare che, con il Piano, nel 2026 si tornerà, fondamentalmente, ad un livello di investimenti pubblici in termini di Pil, non troppo distante da quello del 2009. Ciò, per taluni aspetti e in disparte l'importante considerazione relativa al depauperamento delle capacità gestionali delle Amministrazioni nel frattempo sperimentato, mostra la relativa "sostenibilità" macroeconomica del Piano.

IL 2022 E L'ANDAMENTO DEGLI ULTIMI ANNI: UNO SGUARDO D'ASSIEME AGLI ENTI TERRITORIALI

2. I dati SIOPE annui relativi al periodo 2017-22 evidenziano una ripresa degli investimenti pubblici a cui contribuisce il sostegno finanziario messo a disposizione dallo Stato (oltre all'adozione di strumenti e regole contabili finalizzati a facilitare l'effettivo utilizzo delle risorse incrementali). La Tavola 2 propone questi dati sia in livelli che nelle variazioni percentuali anno su anno e nella composizione dei comparti sul totale nazionale. I dati più recenti mostrano come la spinta ed il relativo rimbalzo del 2021 si siano attenuati, facendo registrare una modesta crescita nel 2022. Da questo quadro si osserva, tra l'altro, una progressiva flessione della quota dei comuni sul totale della spesa considerata, con un percentuale scesa che a fine 2022 si stabilizza un po' sotto il 45 per cento del totale registrato su SIOPE. Sono così diventati cinque i punti persi rispetto alla situazione pre-pandemica, che vedeva la quota dei comuni stabilmente superiore al 50 per cento.

TAVOLA 2

LA SPESA PER IFL PER DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO: 2017-2022

<i>(in milioni di euro e valori percentuali)</i>						
Comparto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato	3.108	2.876	3.285	4.126	5.490	5.794
Regioni (a)	1.498	1.646	1.678	1.740	1.895	2.075
CM e Province (b)	970	920	1.095	1.301	1.462	1.522
Comuni (c)	8.336	8.440	9.594	9.823	11.188	11.642
Enti Sanitari Locali (d)	1.412	1.413	1.571	1.875	2.215	2.028
Altro AALL (e)	526	517	715	666	795	797
Altro	421	1.007	1.414	1.434	1.898	2.367
Totale	16.271	16.819	19.354	20.965	24.944	26.226
PM Totale (AALL)	12.741	12.936	14.654	15.405	17.555	18.064
Var %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato		-7,5	14,2	25,6	33,1	5,5
Regioni (a)		9,9	1,9	3,7	8,9	9,5
CM e Province (b)		-5,2	19,0	18,8	12,4	4,1
Comuni (c)		1,2	13,7	2,4	13,9	4,1
Enti Sanitari Locali (d)		0,1	11,2	19,4	18,1	-8,4
Altro AALL (e)		-1,7	38,3	-6,9	19,4	0,3
Altro		139,2	40,4	1,4	32,4	24,7
Totale		3,4	15,1	8,3	19,0	5,1
PM Totale (AALL)		1,5	13,3	5,1	14,0	2,9
% sul Totale	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato	19,1	17,1	17,0	19,7	22,0	22,1
Regioni (a)	9,2	9,8	8,7	8,3	7,6	7,9
CM e Province (b)	6,0	5,5	5,7	6,2	5,9	5,8
Comuni (c)	51,2	50,2	49,6	46,9	44,9	44,4
Enti Sanitari Locali (d)	8,7	8,4	8,1	8,9	8,9	7,7
Altro AALL (e)	3,2	3,1	3,7	3,2	3,2	3,0
Altro	2,6	6,0	7,3	6,8	7,6	9,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PM Totale (AALL)	78,3	76,9	75,7	73,5	70,4	68,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Il grado di aggiornamento dei dati permette poi un'analisi per i primi tre mesi del 2023 rispetto al corrispondente periodo del 2022 (Tavola 3), nonostante qualche assestamento nei dati in successivi aggiornamenti sia ancora fisiologicamente possibile. Focalizzando l'attenzione sulla spesa degli Enti territoriali nel loro complesso (Regioni e province autonome, CM e Province, Comuni, Strutture sanitarie e Altro), essa risulta aumentata del 17,3 per cento circa, rispetto al 2,9 per cento di aumento del 2022 rispetto al 2021. Forti differenziazioni esistono tra sottocomparti: infatti, le Regioni vedono una flessione al -8,7 per cento, CM e Province balzano al 27,3 dal 4,1 del 2022, i comuni marcano una dinamica robusta al 20 per cento e gli Enti sanitari passano in territorio positivo dal -8,4 per cento del 2022 al 13,8 per cento del primo trimestre. Il valore medio nazionale che dal 2,9 per cento del 2022 passa al 17,3 per cento su questa finestra del 2023.

TAVOLA 3

LA SPESA PER IFL: L'ANDAMENTO CONGIUNTURALE NEGLI ENTI TERRITORIALI 2022-2023

CONFRONTO TRA I PRIMI TRE MESI

(in milioni di euro e variazioni percentuali tendenziali)

Comparto	2022	2023	Var%
Stato	734	854	16,3
Regioni (a)	367	335	-8,7
CM e Province (b)	308	392	27,3
Comuni (c)	2.436	2.923	20,0
Enti Sanitari Locali (d)	491	559	13,8
Altro AALL (e)	152	195	28,3
Altro	434	546	25,8
PM Totale (AALL)	3.754	4.404	17,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati

GLI SVILUPPI CONGIUNTURALI: GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI

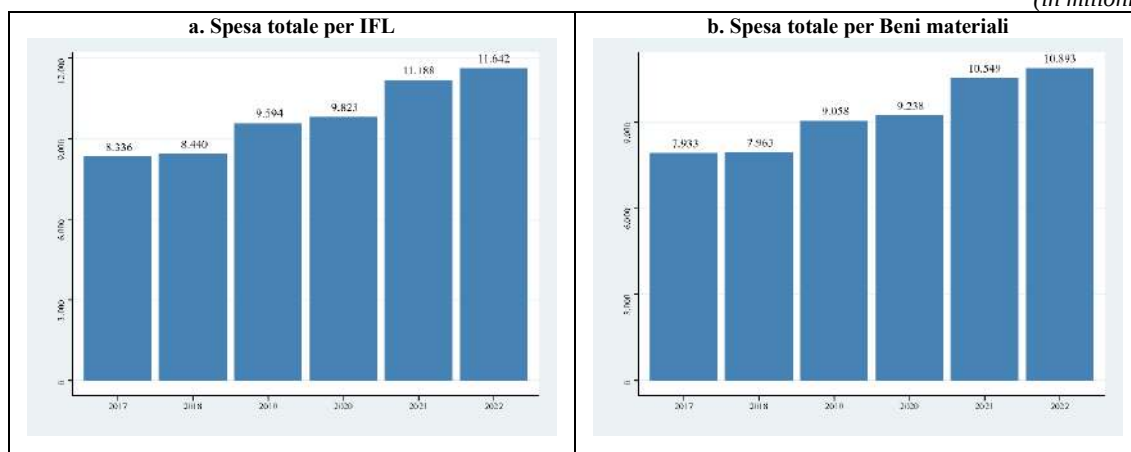
3. Nell'evoluzione annuale della spesa totale dei comuni (Grafico 2- pannello a.), nel 2022, si sono superati gli 11 miliardi di euro, con una crescita rispetto al 2021 del +4,1 per cento, un dato che è ben al di sotto delle proiezioni di inizio anno che avrebbero dovuto raggiungere il 20 per cento. Questo incremento, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, si registra nei primi tre mesi del 2023 a fronte di una spesa per investimenti fissi lordi del complesso dei comuni di poco inferiore ai 3 miliardi di euro.

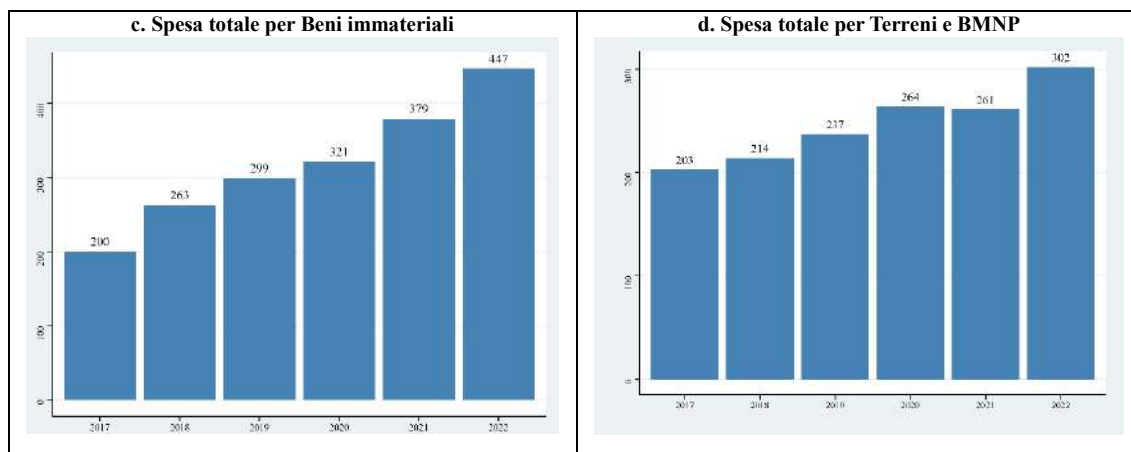
Dal punto di vista della composizione in sottocategorie, la spesa per investimenti in beni materiali (pannello b.) assorbe quasi il 94 per cento della spesa complessiva, e, pertanto, riflette una dinamica piuttosto simile, ancorché con una crescita più limitata nel 2022 al 3,3 per cento. Con una dinamica più vivace, ancorché riferita ovviamente a valori assoluti più limitati, crescono sia i beni immateriali che i terreni e i beni materiali non prodotti -BMNP - (pannelli c. e d.), rispettivamente al +17,9 per cento e +15,3 per cento rispetto al 2021.

GRAFICO 2

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI TOTALE E PER SOTTOCATEGORIA: 2017-2022

(in milioni)



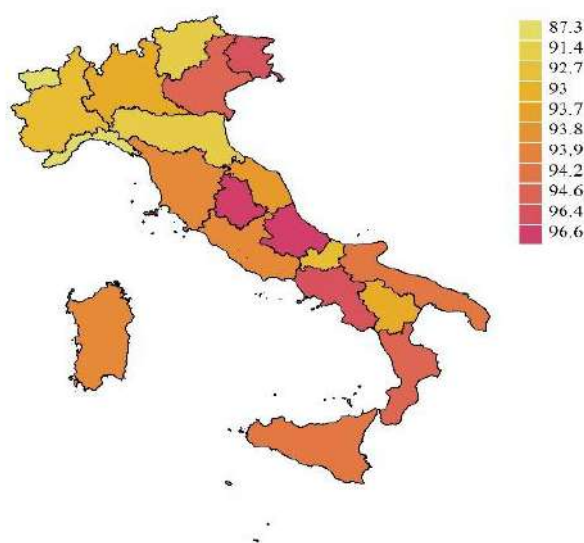


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

La predominanza della categoria dei beni materiali sul totale è un fenomeno distribuito piuttosto uniformemente tra le regioni italiane, come si vede nel Grafico 3, nel quale i valori sono riferiti oscillano tra l'87,3 per cento della Val d'Aosta e il 96,6 per cento dell'Umbria con una mediana di 93,8. Come si vedrà in seguito, infatti, le dieci voci più importanti degli IFL appartengono tutta a questa sottocategoria.

GRAFICO 3

PERCENTUALE DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI IN BENI MATERIALI SUL TOTALE (2022)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

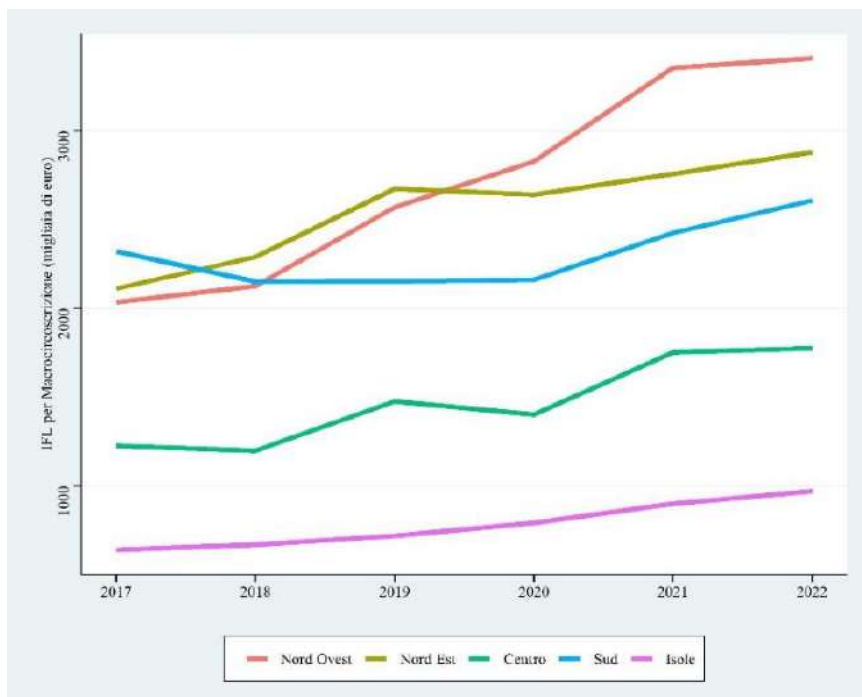
4. L'articolazione della spesa per investimenti può essere esaminata in senso temporale lungo la dimensione geografica. Per le macrocircoscrizioni, l'andamento temporale tra il 2017 e il 2022 è riportato nel Grafico 4, che mostra una generalizzata crescita delle aree ed una forte crescita dei comuni del Nord Ovest, gli unici, insieme a quelli delle Isole a non aver subito flessioni nel periodo esaminato.

Nella Tavola 4 sono riportati i tassi di crescita annuali: si osserva come il 2021 segni una prima ripresa della spesa per investimenti che, tra le varie aree geografiche, generalmente non si discosta dalla media nazionale. Nel 2022, invece, a fronte del 4 per cento su scala nazionale si

osserva che i comuni nel Sud e nelle Isole hanno un tasso di crescita quasi doppio rispetto al totale nazionale.

GRAFICO 4

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCOSCRIZIONE: 2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 4

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCOSCRIZIONE: TASSI DI CRESCITA 2018-2022

MacroCircoscrizione	(percentuali)				
	2018	2019	2020	2021	2022
Nord Ovest	4,5	20,9	10,0	18,6	1,6
Nord Est	8,5	16,7	-1,2	4,4	4,4
Centro	-2,2	23,1	-5,1	25,1	1,3
Sud	-7,4	0,1	0,4	12,2	7,5
Isole	4,5	7,5	10,0	13,5	8,0
Italia	1,2	13,7	2,4	13,9	4,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

La dinamica più recente può essere esaminata nel dettaglio delle distribuzioni tra sottocategorie: la crescita nazionale sui primi tre mesi già menzionata risulta variamente distribuita tra aree geografiche, compresa in un intervallo di *performance* tra il Sud che è vicino al 10 per cento e il Centro che ha un 48,5 per cento per il totale. Anche le Isole registrano un vivace aumento di 28,2 per cento nei primi tre mesi.

TAVOLA 5

LA SPESA IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCOSCRIZIONE: 2022-2023 (PRIMI TRE MESI DELL'ANNO)

(in milioni di euro e variazioni percentuali tendenziali)

Macro Circoscrizione	TOTALE IFL			BENI MATERIALI			BENI IMMATERIALI			TERRENI e BMNP		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Nord Ovest	743	835	12,4	686	773	12,7	40	41	2,5	18	21	16,7
Nord Est	592	708	19,6	550	654	18,9	27	35	29,6	16	19	18,8
Centro	357	530	48,5	335	502	49,9	15	15	0,0	7	13	85,7
Sud	567	623	9,9	537	585	8,9	19	20	5,3	11	18	63,6
Isole	177	227	28,2	166	213	28,3	6	9	50,0	4	4	0,0
Totale	2.436	2.923	20,0	2.274	2.727	19,9	107	120	12,1	56	75	33,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Tra le sottocategorie, la componente di spesa di investimento in beni materiali (inclusa quelli acquisiti tramite operazioni di leasing finanziario) ricalca il comportamento del totale, mentre, pur con valori assoluti più ridotti, piuttosto modesta risulta essere la dinamica degli investimenti in beni immateriali che cresce a livello nazionale al 12,1 per cento, con un comportamento diverso tra macrocircoscrizioni (tra lo 0 per cento del Centro e il 50 per cento delle Isole. Maggiore è risultata la crescita (del 33,9 per cento a livello nazionale) della componente in terreni e beni materiali non prodotti, con qualche differenziazione territoriale, che però risente dei valori assoluti molto modesti.

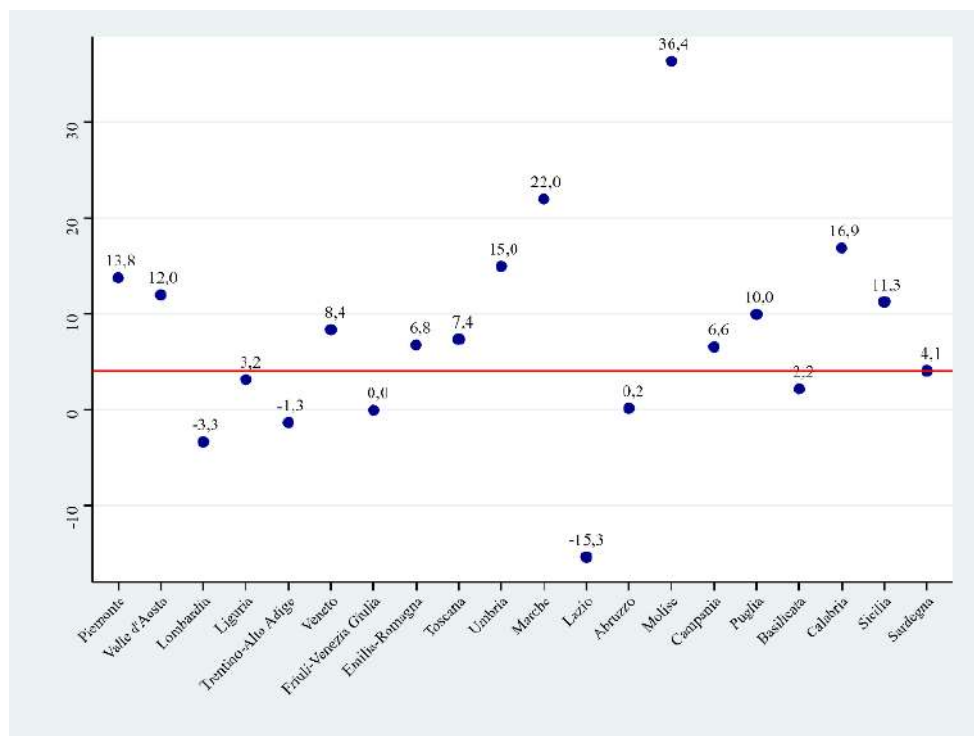
5. La distribuzione della spesa dei comuni aggregata con maggiore dettaglio a livello regionale evidenzia una forte variabilità di comportamento: nel Grafico 5 si evidenziano i tassi di crescita registrati da ciascuna regione nel 2022 rispetto al 2021.

A fronte del 4,1 per cento nazionale (riportata in linea orizzontale), l'intervallo di variazione spazia dal Molise (+36,4 per cento), Marche (al 20 per cento) e, poi, Calabria, Umbria e Piemonte, da una parte e il Lazio, con -15,3 per cento, dall'altra. Altre regioni che marcano una leggera flessione sono la Lombardia e il Trentino-Alto Adige, con un totale di otto che hanno tassi di crescita inferiori alla media nazionale.

GRAFICO 5

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER REGIONE: TASSI DI CRESCITA DEL 2022 RISPETTO AL 2021

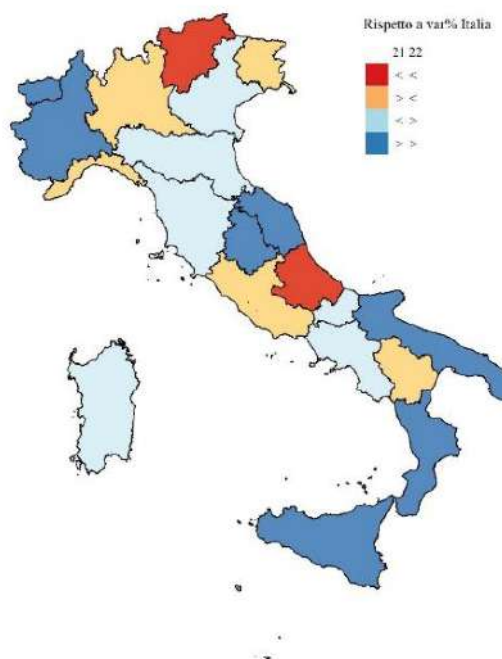
(variazioni percentuali tendenziali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. Variazione tendenziale nazionale pari a 4,1 per cento in linea rossa

Può essere interessante allargare l'orizzonte di analisi, includendo anche il 2020 come termine di confronto, viste le conseguenze dell'impatto dell'emergenza sanitaria sulla spesa. Il cartogramma nel Grafico 6 rappresenta colorazioni corrispondenti a quattro classi, a seconda che il tasso di crescita tra il 2020 e il 2021 e quello tra il 2021 e il 2022 siano risultati entrambi superiori alla media nazionale (marcato con un "> >"), il primo inferiore e il secondo superiore ("< >"), superiore/inferiore ("> <") o inferiore in entrambi i periodi ("< <"). Tra le regioni in doppia flessione rispetto alla media nazionale si vedono il Trentino-Alto Adige e l'Abruzzo, mentre sette (Piemonte, Val d'Aosta, Umbria, Marche, Puglia, Calabria e Sicilia) sono le regioni che confermano lungo entrambi gli anni *performance* al di sopra della media nazionale.

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER REGIONE: CLASSIFICAZIONE DELLE VARIAZIONI PERCENTUALI
TENDENZIALI 2021 E 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. In rosso (<<), entrambi gli anni hanno variazioni percentuali inferiori alla media nazionale; in arancione, crescita tendenziale superiore nel 2021 e inferiore nel 2022 (><); in celeste, crescita tendenziale inferiore nel 2021 e superiore nel 2022 (<>); in blu entrambe le variazioni tendenziali sono superiori alla media nazionale (>>).

Qualche dettaglio sempre di ambito regionale, ma più congiunturale, relativo ai primi tre mesi dell'anno si può ricavare dalla Tavola 6, che riporta i dati per regione totali e per le tre sottocategorie (beni materiali, beni immateriali e terreni e beni materiali non prodotti) e che mette in risalto la variabilità sul territorio nazionale (in alcuni casi esacerbata dai numeri modesti per le due minori sottocategorie). In questo caso si confermano le performance meno brillanti di Trentino-Alto Adige e Abruzzo (quest'ultimo con un valore addirittura negativo), mentre al di sopra del 30 per cento si trovano il Lazio (con 72,6 per cento), le Marche (quasi il 60 per cento), la Liguria (il 33,7 per cento), l'Umbria (il 36,7 per cento), la Sicilia (43,9), il Molise (33,9 per cento) e la Calabria (33,2). Tale intervallo di variabilità è sostanzialmente confermato nel ranking per i beni materiali, e addirittura ampliato (ma qui fa velo l'esiguità delle cifre registrate) nel caso delle altre due sottocategorie.

TAVOLA 6

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER REGIONE, TOTALE E PER SOTTOCATEGORIA:
2022-2023 (PRIMI TRE MESI DELL'ANNO)

(in migliaia di euro e variazioni percentuali tendenziali)

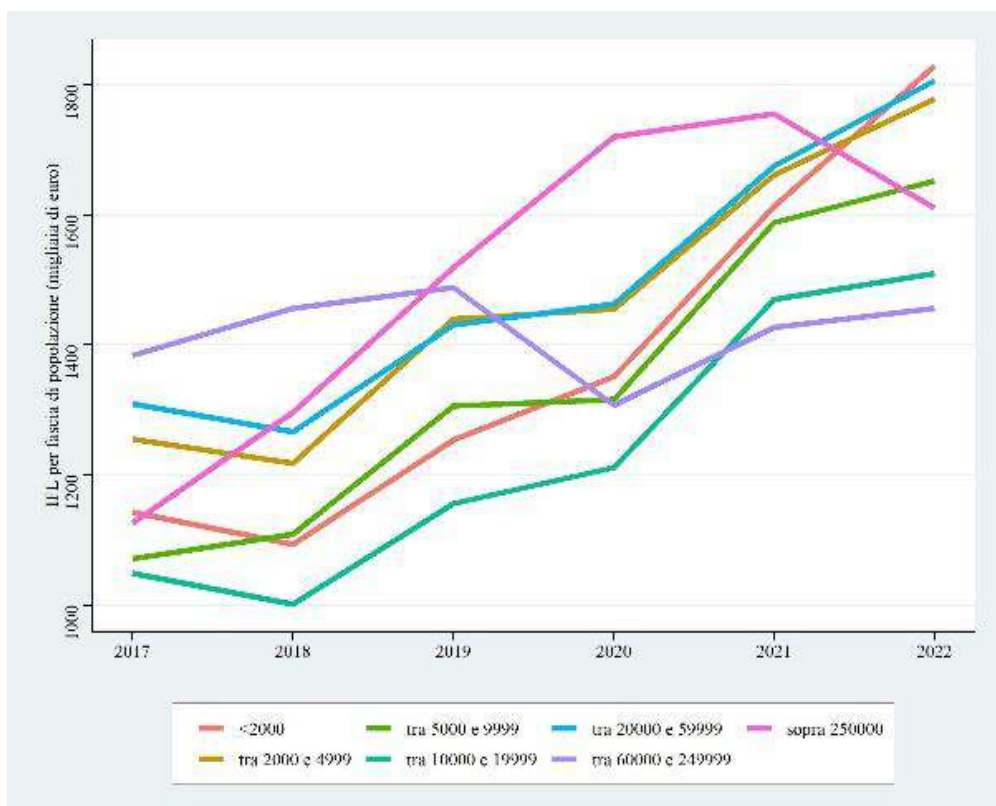
Regione	TOTALE IFL			BENI MATERIALI			BENI IMMATERIALI			TERRENI E BMPN		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Piemonte	189.292	209.363	10,6	176.729	193.397	9,4	7.609	7.908	3,9	4.954	8.058	62,7
Valle d'Aosta	12.658	14.814	17,0	11.128	12.273	10,3	1.401	2.387	70,4	129	154	19,4
Lombardia	455.262	496.052	9,0	421.450	459.570	9,0	25.724	27.518	7,0	8.088	8.964	10,8
Liguria	85.912	114.838	33,7	76.278	108.187	41,8	5.119	3.015	-41,1	4.515	3.635	-19,5
Trentino-Alto Adige	137.068	146.338	6,8	125.400	130.743	4,3	6.643	8.486	27,7	5.024	7.109	41,5
Veneto	194.148	234.453	20,8	185.643	218.600	17,8	6.342	12.217	92,6	2.162	3.636	68,2
Friuli-Venezia Giulia	69.368	84.977	22,5	65.533	82.481	25,9	2.222	1.856	-16,5	1.613	641	-60,3
Emilia-Romagna	191.665	242.268	26,4	173.153	221.854	28,1	11.453	12.918	12,8	7.059	7.496	6,2
Toscana	137.201	171.076	24,7	127.618	159.336	24,9	6.948	6.155	-11,4	2.636	5.585	111,9
Umbria	30.803	42.102	36,7	30.049	40.743	35,6	535	826	54,4	220	534	142,7
Marche	65.317	104.359	59,8	61.944	99.094	60,0	1.688	2.305	36,6	1.684	2.959	75,7
Lazio	123.253	212.679	72,6	115.700	203.048	75,5	5.456	6.056	11,0	2.098	3.574	70,4
Abruzzo	112.654	97.951	-13,1	109.843	92.546	-15,7	1.931	2.519	30,5	880	2.886	228,0
Molise	19.018	25.468	33,9	17.614	23.657	34,3	1.272	1.504	18,2	132	307	132,6
Campania	230.269	247.450	7,5	220.029	234.808	6,7	3.778	6.645	75,9	6.462	5.997	-7,2
Puglia	122.680	144.612	17,9	111.221	135.291	21,6	9.359	4.335	-53,7	2.100	4.986	137,4
Basilicata	24.889	30.033	20,7	23.240	27.461	18,2	1.304	1.763	35,2	344	810	135,5
Calabria	57.948	77.162	33,2	55.407	71.229	28,6	1.482	3.049	105,7	1.059	2.884	172,3
Sicilia	90.139	129.685	43,9	84.692	121.652	43,6	3.991	6.524	63,5	1.455	1.509	3,7
Sardegna	86.935	97.215	11,8	81.706	91.600	12,1	2.374	2.936	23,7	2.854	2.679	-6,1
Italia	2.436.479	2.922.895	20,0	2.274.377	2.727.570	19,9	106.631	120.922	13,4	55.468	74.403	34,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

7. Su base annuale, l'evoluzione della spesa con i comuni aggregati per fascia di popolazione è rappresentata graficamente in Grafico 7: ad esclusione della fascia dei comuni più popolosi che ha subito una forte battuta di arresto dopo il 2021 e della fascia immediatamente inferiore (quella tra 60 mila e 250 mila) che mostra una sostanziale stazionarietà dopo un pronunciata flessione nel 2020, gli altri raggruppamenti hanno tutti tendenze all'aumento, particolarmente vivace per le fasce di comuni meno popolosi.

GRAFICO 7

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE: 2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Il quadro di questa dinamica è confermato dall'esame della Tavola 7, che riporta i tassi di crescita tra il 2018 e il 2022: a partire, in particolare, dal 2020, la distribuzione di questi tassi è generalmente decrescente all'aumentare della dimensione, avendo il 2021 marcato la crescita più elevata come effetto di *rebound* post pandemia (con l'eccezione dei comuni più grandi).

TAVOLA 7

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE: TASSI DI CRESCITA 2018-2022

(variazioni percentuali tendenziali)

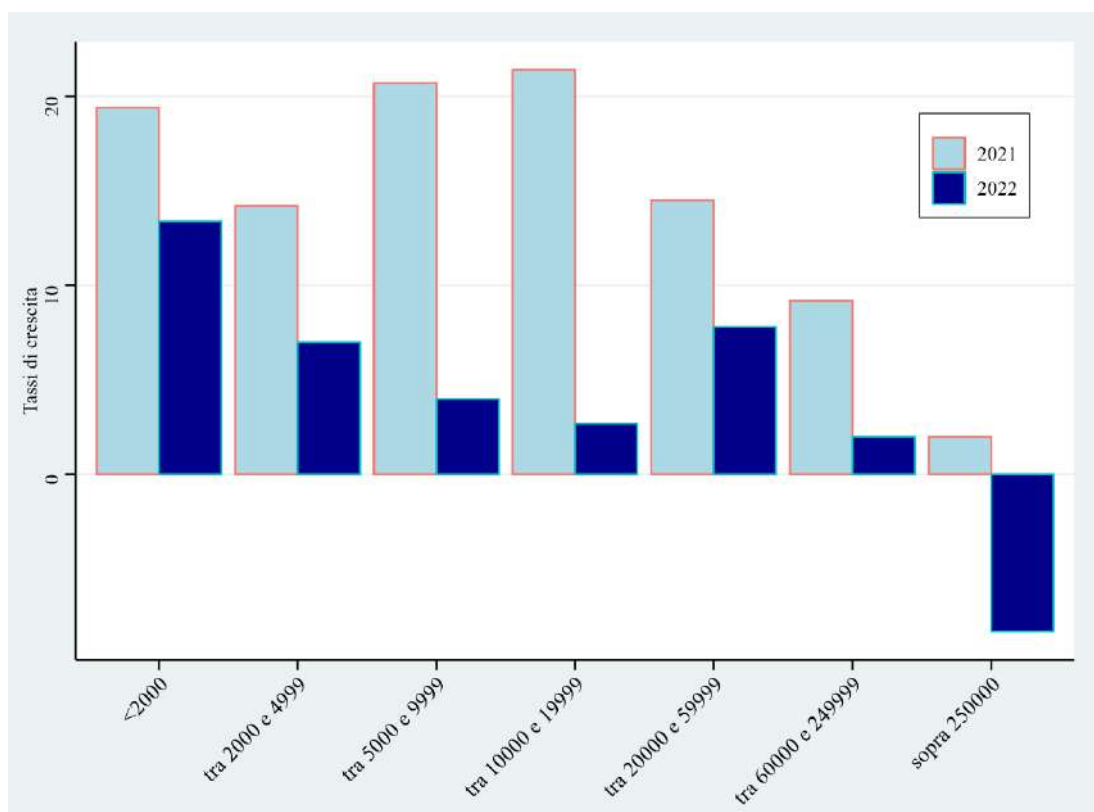
Fascia popolazione	2018	2019	2020	2021	2022
<2000	-4,4	14,7	7,7	19,4	13,4
tra 2000 e 4999	-2,9	18,2	1,0	14,2	7,0
tra 5000 e 9999	3,5	17,8	0,8	20,7	4,0
tra 10000 e 19999	-4,6	15,5	4,8	21,4	2,7
tra 20000 e 59999	-3,3	13,0	2,2	14,5	7,8
tra 60000 e 249999	5,2	2,2	-12,2	9,2	2,0
sopra 250000	15,1	17,2	13,2	2,0	-8,3
Italia	1,2	13,7	2,4	13,9	4,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Nel Grafico 8 si riportano i dati di variazione tendenziale per il 2021 e il 2022 riferiti alla spesa complessiva: pur nella diversità di livello tra i due anni (il 2021 ha valori superiori dato che si confronta all'anno di performance peggiore a causa della pandemia), l'andamento inversamente proporzionale tra crescita e dimensione dei comuni è confermato.

GRAFICO 8

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE: TASSI DI CRESCITA 2021 E 2022 A CONFRONTO
(variazioni percentuali tendenziali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Quando si passa al dettaglio per il confronto dei primi tre mesi del 2023 rispetto al periodo corrispondente del 2022, il quadro cambia notevolmente (Tavola 8): i primi dati congiunturali del 2023 evidenziano infatti una dinamica più uniformemente allineata alla media nazionale, con peraltro una ripresa sostanziale per la fascia di popolazione dei comuni più popolosi che registrano la crescita più alta e superiore al 40 per cento, mentre si conferma la maggiore difficoltà dei comuni nella fascia tra 60 e 250 mila abitanti che si fermano al 7,5 per cento.

9. Mentre la relazione riportata nel Grafico 8 si ritrova anche – su base annuale - per la spesa in beni materiali, un andamento sistematicamente legato alla dimensione è meno discernibile nel caso dei beni immateriali (che ha il valore di crescita più alto nei comuni tra 5000 e 9999 abitanti) e dei terreni e BMNP. Nel caso dei primi tre mesi, nell'andamento delle sottocategorie rappresentato in Tavola 8, ancora una volta, si distingue per variabilità pronunciata per i beni immateriali (con una flessione per la fascia tra 5 e 10 mila abitanti) e i terreni e BMNP (per i quali i livelli sono ancora piuttosto esigui).

TAVOLA 8

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE, TOTALE E PER SOTTOCATEGORIA: 2022-2023
(PRIMI TRE MESI DELL'ANNO)

(in milioni di euro e variazioni percentuali tendenziali)

Fascia Pop	TOTALE IFL			BENI MATERIALI			BENI IMMATERIALI			TERRENI e BMNP		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
<2000	368	438	19	343	403	17,5	15	20	33,3	10	15	50
tra 2000 e 4999	360	426	18,3	337	396	17,5	13	16	23,1	10	15	50
tra 5000 e 9999	351	395	12,5	324	369	13,9	20	15	-25	8	12	50
tra 10000 e 19999	316	386	22,2	294	364	23,8	11	12	9,1	10	9	-10
tra 20000 e 59999	372	443	19,1	349	415	18,9	13	18	38,5	9	11	22,2
tra 60000 e 249999	333	358	7,5	316	336	6,3	10	14	40	7	8	14,3
sopra 250000	337	476	41,2	311	446	43,4	25	26	4	1	4	300
Italia	2436	2923	20	2274	2728	20	107	121	13,1	56	74	32,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

10. La dinamica della spesa nei micro-comuni, per convenzione quelli con una popolazione inferiore agli 800 abitanti (in numero di 1709, circa il 20 per cento del totale dei comuni per un totale di popolazione pari a poco più di 700 mila), viene riportata per gli anni dal 2017 al 2022 in Tavola 9.

TAVOLA 9

LA SPESA PER IFL DEI MICRO-COMUNI (MENO DI 800 ABITANTI): 2017-2022

(in migliaia di euro e variazioni percentuali tendenziali)

Macrocircoscrizione	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nord Ovest	131.509	124.116	158.968	174.170	243.114	311.008
Nord Est	87.990	97.225	92.284	76.291	84.918	90.356
Centro	27.786	23.582	26.910	35.273	46.894	57.050
Sud	121.434	101.116	98.216	112.643	135.037	168.484
Isole	34.214	35.079	38.896	48.949	57.244	61.654
Italia	402.933	381.118	415.274	447.326	567.207	688.552
Var%		2018	2019	2020	2021	2022
Nord Ovest		-5,6	28,1	9,6	39,6	27,9
Nord Est		10,5	-5,1	-17,3	11,3	6,4
Centro		-15,1	14,1	31,1	32,9	21,7
Sud		-16,7	-2,9	14,7	19,9	24,8
Isole		2,5	10,9	25,8	16,9	7,7
Italia		-5,4	9	7,7	26,8	21,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

In particolare, per il 2021 e il 2022, essi hanno fatto segnare una forte crescita, rispettivamente del 26,8 e del 21,4 per cento, rispettivamente (a fronte di una media nazionale di 13,9 e di 4,1 per cento). Il valore di crescita è abbastanza differenziato se calcolato per macrocircoscrizioni e risulta più pronunciato della media complessiva per il Nord-Ovest e il Centro nel 2021, e per il Nord-Ovest e il Sud nel 2022. Nord-Est e Isole marciano tassi di crescita inferiori alla media nazionale in entrambi gli anni.

TAVOLA 10

LA SPESA PER IFL DEI MICRO-COMUNI (MENO DI 800 ABITANTI):
2022-2023 (PRIMI TRE MESI DELL'ANNO)

(in migliaia di euro e variazioni percentuali tendenziali)

Macrocircoscrizione	2022	2023	Var%
Nord Ovest	56.756	72.631	28,0
Nord Est	17.516	22.883	30,6
Centro	11.074	15.492	39,9
Sud	34.740	38.985	12,2
Isole	13.358	13.568	1,6
Totale Piccoli comuni	133.444	163.559	22,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Gli andamenti tendenziali dei primi tre mesi del 2023 (Tavola 10) mostrano una conferma della vivacità della crescita a livello nazionale, con l'eccezione di Sud e, soprattutto, le Isole.

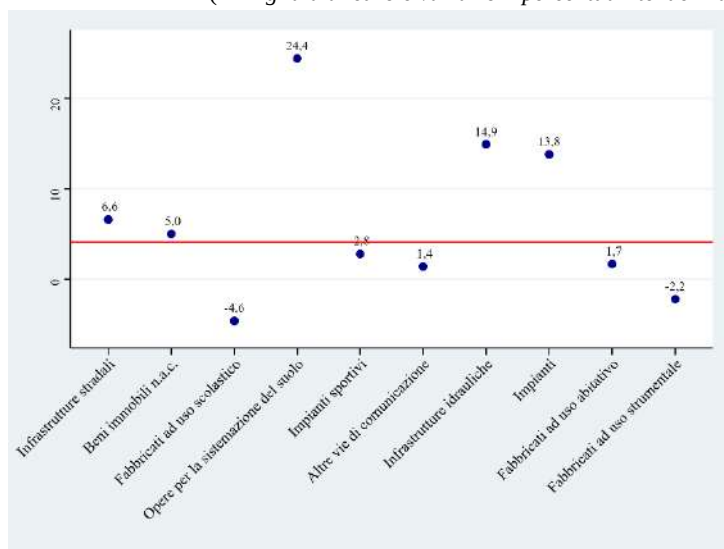
11. Naturalmente di primario interesse è la valutazione della natura di investimenti pubblici che vengono realizzati, e, dunque, della misura in cui essi possono o meno contribuire all'accrescimento di quello stock di capitale pubblico in grado di aumentare su base duratura le potenzialità di sviluppo. Si concentra pertanto l'attenzione sulle prime dieci voci di spesa nel *ranking* annuo del 2022 (sostanzialmente quelle che su base annua singolarmente superano i 250 milioni di euro e che sul totale incidono per i tre quarti del totale degli IFL per il comparto dei Comuni, quasi 9 miliardi di euro nel 2022).

Un primo elemento da sottolineare è la varietà di tassi di crescita per voce calcolati sul totale nazionale, come rappresentato nel Grafico 9 (in ordine decrescente di importanza delle dieci voci), nel quale viene anche riportato il tasso di crescita medio nazionale nel 2022, con cinque voci al di sopra di esso (per più della metà del totale). Le prime due, da sole, ricoprono quasi il 40 per cento del totale; le altre voci con tassi di crescita particolarmente brillanti sono le opere per la sistemazione del suolo (24,4 per cento), le infrastrutture idrauliche (14,9 per cento) e gli impianti (13,8 per cento); per contro, in territorio negativo, si segnalano i fabbricati ad uso scolastico (-4,6 per cento) e quelli ad uso strumentale (-2,2 per cento).

GRAFICO 9

TASSI DI CRESCITA DEGLI IFL PER LE PRIME 10 VOCI DI SPESA (2022 RISPETTO AL 2021)

(in migliaia di euro e variazioni percentuali tendenziali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Entrando più nel dettaglio in termini di macrocircoscrizioni, nella **Tavola 11** si riportano, per riferimento, i valori assoluti per il 2021 e il 2022, il tasso di crescita percentuale e la distribuzione di frequenza (sempre in percentuale) per valutare l'importanza relativa su base geografica; inoltre, per utilità di riferimento, nell'intestazione di ciascuna sottotabella si riporta anche il peso relativo della voce sul totale. I commenti in questo ambito sono in due direzioni, entrambe legate all'eterogeneità dei risultati: dal punto di vista dei tassi di crescita, il Nord Ovest presenta tassi di crescita migliori della media nazionale per i beni immobili e generalmente peggiori della media nazionale, in particolare per i fabbricati in genere e le altre vie di comunicazione. Il Nord Est presenta valori spesso in linea con la media nazionale, con una migliore performance per i fabbricati in genere e le altre vie di comunicazione, e un peggior valore per le opere di sistemazione del suolo. Il Centro valori di crescita superiori alla media nazionale per le opere di sistemazione del suolo, gli impianti sportivi, e la voce di fabbricati ad uso abitativo. Il Sud si distingue per le infrastrutture stradali, le opere di sistemazione del suolo, gli impianti sportivi e gli impianti, mentre ha una crescita inferiore alla media nei beni immobili, in altre vie di comunicazione e in fabbricati ad uso abitativo. Infine, le Isole hanno *performance* convincenti nelle infrastrutture stradali, in altre vie di comunicazione e in infrastrutture idrauliche, mentre sul lato negativo si possono menzionare le opere di sistemazione del suolo e i fabbricati ad uso abitativo.

TAVOLA 11

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCO SCRIZIONE – DIECI PRINCIPALI VOCI: 2021-2022 CON
COMPOSIZIONE TERRITORIALE

(in migliaia di euro, variazioni percentuali tendenziali, e composizione di frequenza)

Infrastrutture stradali - 24.3% su TotIFL					Beni immobili n.a.c. - 15.1% su TotIFL				
Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %	Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %
Nord Ovest	863.067	851.775	-1,3	30,1	Nord Ovest	375.020	433.512	15,6	24,6
Nord Est	770.141	828.686	7,6	29,2	Nord Est	339.724	351.279	3,4	19,9
Centro	454.967	462.985	1,8	16,3	Centro	243.246	262.831	8,1	14,9
Sud	412.659	501.310	21,5	17,7	Sud	566.790	551.213	-2,7	31,3
Isole	156.384	188.961	20,8	6,7	Isole	152.750	163.009	6,7	9,3
Italia	2.657.218	2.833.717	6,6	100,0	Italia	1.677.530	1.761.844	5,0	100,0

Fabbricati ad uso scolastico - 11.4% su TotIFL					Opere per la sistemazione del suolo - 5.5% su TotIFL				
Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %	Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %
Nord Ovest	389.959	351.546	-9,9	26,4	Nord Ovest	175.877	222.345	26,4	34,7
Nord Est	392.143	397.102	1,3	29,8	Nord Est	85.777	90.436	5,4	14,1
Centro	249.494	236.939	-5,0	17,8	Centro	62.395	82.520	32,3	12,9
Sud	264.540	248.965	-5,9	18,7	Sud	152.522	204.075	33,8	31,9
Isole	100.614	97.271	-3,3	7,3	Isole	38.268	41.146	7,5	6,4
Italia	1.396.750	1.331.823	-4,6	100,0	Italia	514.839	640.522	24,4	100,0

Impianti sportivi - 5.1% su TotIFL					Altre vie di comunicazione - 4.3% su TotIFL				
Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %	Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %
Nord Ovest	159.661	165.587	3,7	28,1	Nord Ovest	280.209	256.277	-8,5	51,1
Nord Est	190.988	175.087	-8,3	29,7	Nord Est	36.472	47.948	31,5	9,6
Centro	87.041	102.680	18,0	17,4	Centro	30.283	35.369	16,8	7,0
Sud	84.454	92.478	9,5	15,7	Sud	114.417	103.487	-9,6	20,6
Isole	50.393	52.888	5,0	9,0	Isole	33.580	58.730	74,9	11,7
Italia	572.537	588.720	2,8	100,0	Italia	494.961	501.811	1,4	100,0

Infrastrutture idrauliche - 3.4% su TotIFL					Impianti - 2.7% su TotIFL				
Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %	Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %
Nord Ovest	111.815	127.761	14,3	32,7	Nord Ovest	82.889	89.043	7,4	28,5
Nord Est	71.308	78.666	10,3	20,1	Nord Est	44.196	48.360	9,4	15,5
Centro	25.375	30.154	18,8	7,7	Centro	35.390	37.203	5,1	11,9
Sud	104.833	116.742	11,4	29,9	Sud	77.068	100.140	29,9	32,1
Isole	27.072	37.737	39,4	9,6	Isole	34.751	37.361	7,5	12,0
Italia	340.403	391.060	14,9	100,0	Italia	274.294	312.107	13,8	100,0

Fabbricati ad uso abitativo - 2.7% su TotIFL					Fabbricati ad uso strumentale - 2.3% su TotIFL				
Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %	Macro Circ.	2021	2022	Var%	Comp %
Nord Ovest	96.536	83.427	-13,6	27,0	Nord Ovest	107.125	79.288	-26,0	29,1
Nord Est	57.726	64.727	12,1	21,0	Nord Est	91.133	99.261	8,9	36,4
Centro	51.546	69.196	34,2	22,4	Centro	27.128	33.488	23,4	12,3
Sud	70.378	69.496	-1,3	22,5	Sud	37.044	43.325	17,0	15,9
Isole	27.321	21.853	-20,0	7,1	Isole	16.223	17.148	5,7	6,3
Italia	303.507	308.699	1,7	100,0	Italia	278.653	272.510	-2,2	100,0

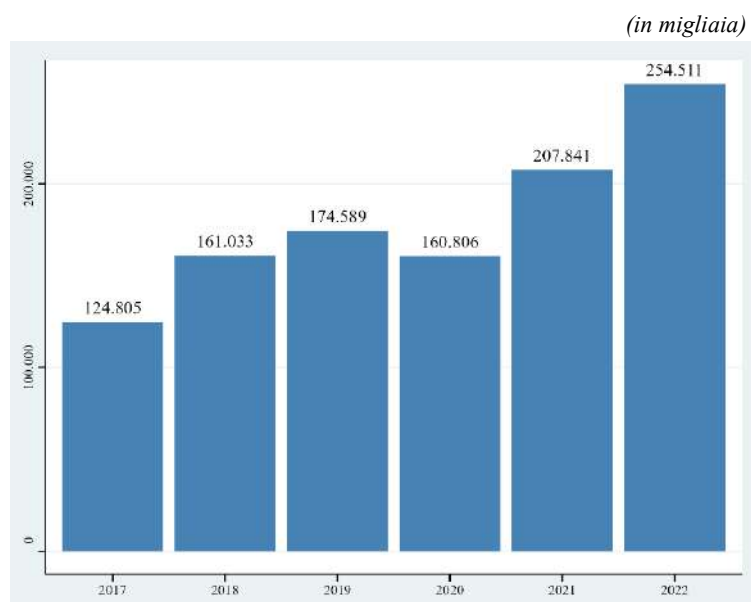
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Il secondo aspetto di rilevanza della valutazione geografica riguarda la variabilità della frazione con la quale ciascuna voce è rappresentata nella macrocircostrizione: per il Nord Ovest si va dal 24,6 per cento del totale nei beni mobili n.a.c. al 51,1 per cento per le altre vie di comunicazione; per contro questa voce per il Nord Est rappresenta la frequenza relativa minima al 9,6 per cento mentre la più grande sono i fabbricati ad uso strumentale (36,4 per cento); per il Centro si va dal 7 per cento delle altre vie di comunicazione al 22,4 dei fabbricati ad uso abitativo; per il Sud l'intervallo è tra il 15,9 per cento dei fabbricati ad uso strumentale al 32,1 per cento degli impianti. Infine, per le Isole il peso sul totale nazionale per voce varia tra il 6,3 per cento dei fabbricati ad uso strumentale al 12 per cento degli impianti.

12. Nell'ambito delle 87 voci di spesa in cui SIOPE disaggrega la spesa totale per investimenti fissi lordi, è poi opportuno concentrare l'attenzione su alcune selezionate voci di spesa in funzione della loro importanza. Nel Grafico 10 viene evidenziato l'andamento nel tempo di una voce di spesa che abbiamo definito *PNRR sensitive*, nel senso che può riflettere più di altre, in questa fase, la connessione con il Piano. Si tratta della spesa per incarichi professionali per la realizzazione di investimenti, un'esigenza consulenziale evidentemente particolarmente sentita dopo il varo del programma di crescita della spesa in conto capitale.

GRAFICO 10

LA SPESA TOTALE DEI COMUNI PER INCARICHI PROFESSIONALI PER LA REALIZZAZIONE DI INVESTIMENTI:
2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

La dinamica tendenziale è in continua evoluzione: come si rivela nel Grafico 10, la cifra ha abbondantemente superato i 250 milioni di euro a fine anno, con un tasso di crescita consuntivo rispetto al 2021 intorno al 22 per cento (dopo un inizio molto vivace che per i primi sei mesi aveva

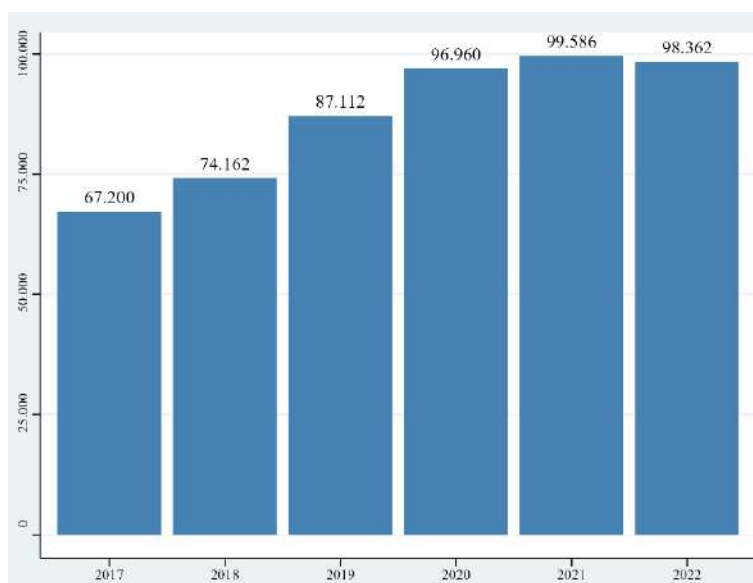
registrato un tasso di crescita su base annua del 40 per cento). Per i primi tre mesi del 2023, la crescita tendenziale di questa voce rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente si mantiene intorno al 20 per cento.

13. Una seconda tipologia di spesa sulla quale può essere interessante soffermare l'attenzione è quella teoricamente più legata agli incrementi di produttività e di produttività totale dei fattori, in ispecie. Si tratta soprattutto di spesa che accelera la digitalizzazione e l'informatizzazione dei processi produttivi e consente di combinare al meglio l'insieme dei fattori produttivi. A titolo illustrativo, quale proxy di tale tipo di spesa sono state considerate sette specifiche voci che rappresentano una spesa complessivamente in grado di accrescere la TFP (TFP *enhancing*). L'esito dell'esercizio è presentato nel Grafico 11 nel quale si osserva che l'aggregato in questione è incrementato nel 2020 di circa l'11 per cento, ma poi la crescita della spesa è diminuita a meno del 3 per cento nel 2021 per poi diventare negativa a fine 2022 al -1,2 per cento, nonostante nei primi 6 mesi del 2022 la crescita fosse stata pari allo 0,3 per cento; comunque è rilevante che i valori assoluti siano ben al di sopra (quasi il 30 per cento) di quanto speso in media nel triennio 2017-2019, precedente alla pandemia.

GRAFICO 11

LA SPESA PER IFL TFP ENHANCING DEI COMUNI: 2017-2022

(in migliaia)



NB: la spesa include, al momento, le seguenti 7 voci:

2.02.01.05.001	Attrezzature scientifiche
2.02.01.06.001	Macchine per ufficio
2.02.01.07.001	Server
2.02.01.07.004	Apparati di telecomunicazione
2.02.01.07.005	Tablet e dispositivi di telefonia fissa e mobile
2.02.01.07.999	Hardware n.a.c.
2.02.01.09.009	Infrastrutture telematiche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

I COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE

14. Dopo aver descritto gli andamenti generali degli investimenti fissi lordi nel complesso dei comuni, la presente sezione è dedicata a particolari raggruppamenti di enti per meglio cogliere le possibili implicazioni degli interventi del PNRR. Anche ai fini dell'interesse e del potenziale

contributo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, si fa innanzitutto riferimento al gruppo dei comuni capoluogo di regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il Gruppo è dunque costituito da 21 comuni, rappresentativi di circa un sesto della popolazione italiana e del 21 per cento della spesa media per IFL realizzata nel periodo 2017-2022 (per memoria, media di 1.958,98 per i 21 e media di 9.476,11 totale IFL nazionale).

Nel 2022 la spesa di tale gruppo (Tavola 12) è stata pari a 1.951 milioni ed è risultata in media in flessione del -8 per cento (Tavola 13): il Grafico 12 mostra la diversità di comportamento all'interno di questo gruppo di comuni, per quanto riguarda la variazione percentuale tendenziale a fine anno, includendo la media nazionale e la media negativa di gruppo.

TAVOLA 12

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE: 2017-2022 - LIVELLI

(in migliaia)

Capol. Regione	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ancona	16.731	13.339	13.633	6.693	12.826	18.770
Aosta	5.531	3.910	3.862	4.094	6.178	6.353
Bari	48.695	41.142	45.031	41.842	35.357	33.379
Bologna	43.718	41.764	61.829	79.138	79.459	91.636
Bolzano	35.301	40.011	46.704	56.824	47.160	52.835
Cagliari	21.062	28.834	20.318	19.772	25.736	27.379
Campobasso	7.271	5.646	7.081	8.246	3.911	8.690
Catanzaro	12.301	7.241	8.537	4.922	9.396	4.265
Firenze	70.934	125.529	99.508	66.829	75.615	82.426
Genova	69.097	50.152	88.265	134.837	176.303	186.715
L'Aquila	449.527	356.750	330.233	223.371	229.346	182.628
Milano	378.699	371.657	445.736	608.839	555.052	437.014
Napoli	115.185	288.506	265.011	269.962	210.494	213.342
Palermo	33.449	42.633	48.789	23.348	34.383	70.238
Perugia	8.209	16.172	10.833	13.171	16.783	17.989
Potenza	13.398	9.763	7.214	6.062	8.348	5.073
Roma	220.387	128.762	284.826	215.685	362.205	217.542
Torino	60.684	114.603	80.684	95.887	85.952	101.782
Trento	31.612	28.455	21.200	23.164	24.797	24.112
Trieste	23.199	94.221	35.093	41.924	31.246	47.753
Venezia	61.890	50.319	76.012	142.750	90.305	121.327
Totale	1.726.880	1.859.409	2.000.399	2.087.360	2.120.852	1.951.248

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Sulla *performance* negativa influiscono in modo particolare i comuni di Milano e Roma, anche se valori di crescita molto negativi hanno anche Catanzaro, L'Aquila e Potenza. In territorio positivo si notano i comuni di Ancona (46,3 per cento), Campobasso (122,2 per cento), Palermo (104,3 per cento), Trieste (52,8 per cento) e Venezia (34,4 per cento).

TAVOLA 13

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE: 2017-2022 – VARIAZIONI TENDENZIALI

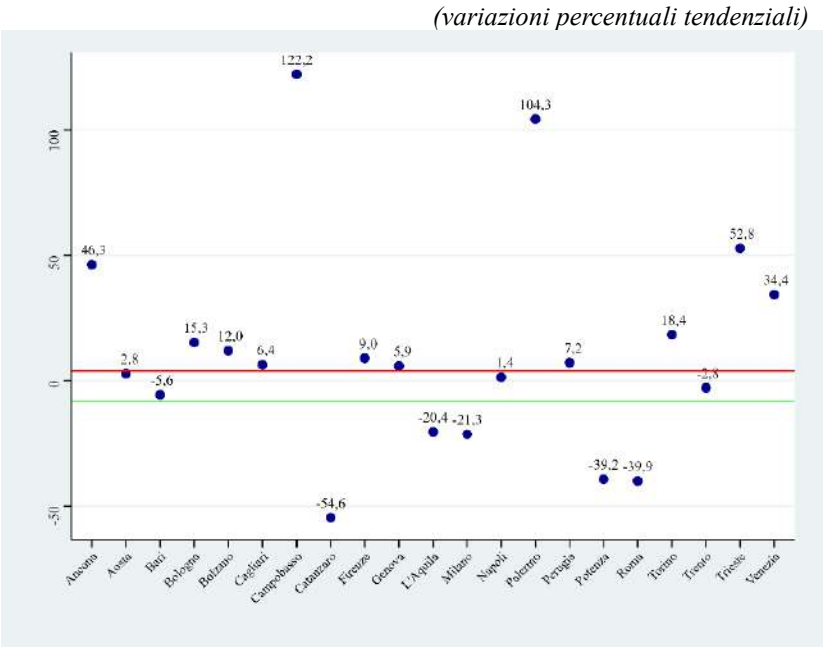
(percentuale)

Capol. Regione	2018	2019	2020	2021	2022
Ancona	-20,3	2,2	-50,9	91,6	46,3
Aosta	-29,3	-1,2	6,0	50,9	2,8
Bari	-15,5	9,5	-7,1	-15,5	-5,6
Bologna	-4,5	48,0	28,0	0,4	15,3
Bolzano	13,3	16,7	21,7	-17,0	12,0
Cagliari	36,9	-29,5	-2,7	30,2	6,4
Campobasso	-22,3	25,4	16,5	-52,6	122,2
Catanzaro	-41,1	17,9	-42,3	90,9	-54,6
Firenze	77,0	-20,7	-32,8	13,1	9,0
Genova	-27,4	76,0	52,8	30,8	5,9
L'Aquila	-20,6	-7,4	-32,4	2,7	-20,4
Milano	-1,9	19,9	36,6	-8,8	-21,3
Napoli	150,5	-8,1	1,9	-22,0	1,4
Palermo	27,5	14,4	-52,1	47,3	104,3
Perugia	97,0	-33,0	21,6	27,4	7,2
Potenza	-27,1	-26,1	-16,0	37,7	-39,2
Roma	-41,6	121,2	-24,3	67,9	-39,9
Torino	88,9	-29,6	18,8	-10,4	18,4
Trento	-10,0	-25,5	9,3	7,0	-2,8
Trieste	306,1	-62,8	19,5	-25,5	52,8
Venezia	-18,7	51,1	87,8	-36,7	34,4
Totale	7,7	7,6	4,3	1,6	-8,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

GRAFICO 12

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE: TASSI DI CRESCITA 2022 SU 2021

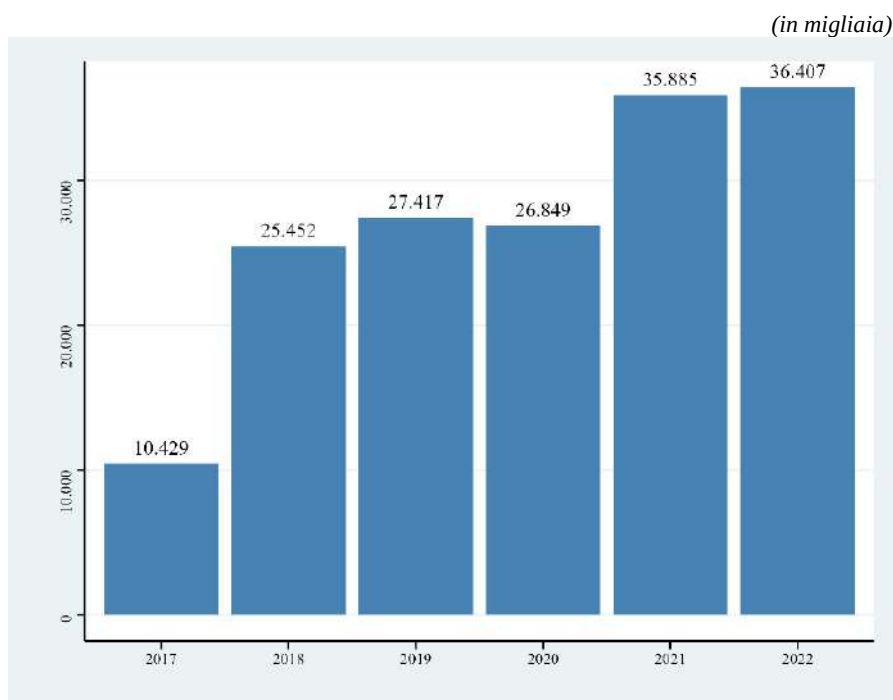


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. Media nazionale (+4,1 per cento, in rosso), media di gruppo (-8 per cento, in verde)

Contrariamente alla particolare vivacità della spesa finalizzata agli incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti, già segnalata per la totalità dei comuni, la corrispondente voce per i comuni capoluogo di regione incontra una fase di sostanziale stabilità (+1,5 per cento) dopo la crescita di oltre il 30 per cento nel 2021 (**Grafico 13**), a fronte del pronunciato incremento che era stato riscontrato nei primi sei mesi dell'anno rispetto al corrispondente periodo del 2021 (+38 per cento); ciò sembra testimoniare che la domanda di competenze di cui gli enti necessitano potrebbe essere stata concentrata nei primi mesi dell'anno, con la maggiore necessità connessa all'avvio dei progetti finanziati dal PNRR.

GRAFICO 13

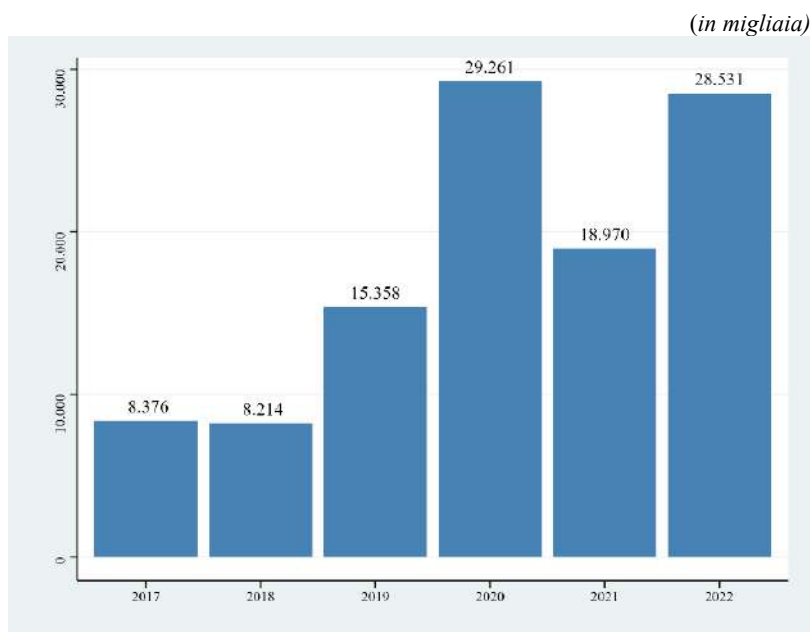
LA SPESA PER INCARICHI PROFESSIONALI PER LA REALIZZAZIONE DI INVESTIMENTI
TOTALE DEI COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE: 2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Di segno piuttosto diverso è il comportamento della spesa per investimenti fissi lordi TFP *Enhancing* (Grafico 14), che, dopo una crescita vigorosa nel 2020, possibilmente legata agli acquisti di materiale informatico per favorire lo *smart working*, aveva conosciuto una marcata flessione nel 2021. Nel 2022, tuttavia, la spesa è cresciuta, assestandosi quasi al doppio di quella del 2019 e con un tasso tendenziale di +50 per cento rispetto al 2021.

LA SPESA PER INVESTIMENTI TFP *ENHANCING*
TOTALE DEI COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE: 2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

I COMUNI NEI DISTRETTI INDUSTRIALI

15. Interessanti indicazioni si ottengono da un esercizio che mira a verificare l'andamento della spesa pubblica per investimenti fissi lordi nei comuni che fanno parte di un distretto industriale al quale viene riportato circa un quarto del PIL nazionale. Al riguardo va preliminarmente ricordato che secondo le rilevazioni dell'ISTAT⁵ in Italia sono presenti 141 distretti industriali in cui ricadono circa 2100 comuni dei circa 8 mila totali ed una popolazione complessiva pari a poco più di 13 milioni.

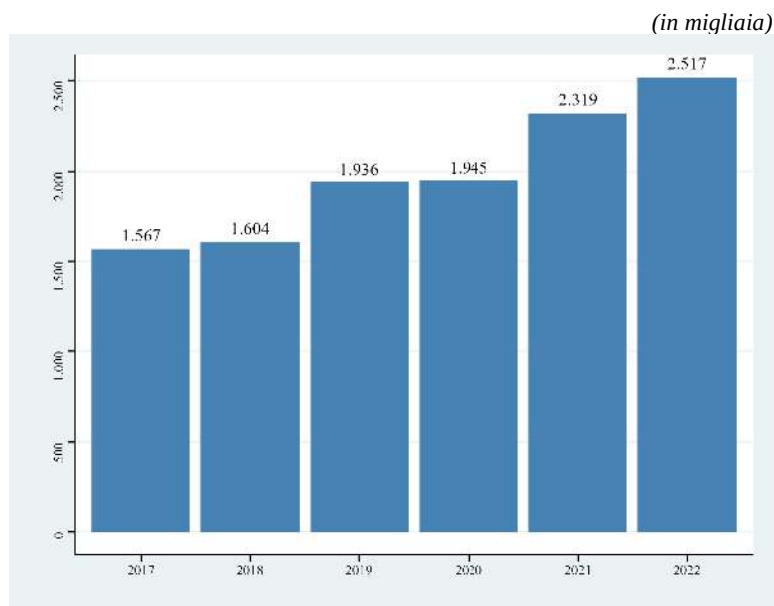
Secondo i dati SIOPE, nel 2022 degli 11.188 milioni di spesa per investimenti, 2.517 milioni, pari a circa il 23 per cento, è stata realizzata in comuni appartenenti ad un distretto industriale. Si deduce da questi dati che la quota di spesa per IFL nei comuni appartenenti ai distretti tende ad essere inferiore al peso che, in termini di numero, tali comuni hanno sul complesso degli enti. Almeno *prima facie* sembrerebbe dunque che l'appartenenza ad un distretto industriale non accresca la probabilità di fare più investimenti pubblici. Tale indicazione, che necessiterebbe comunque di essere analizzata con strumenti quantitativi più rigorosi e a carattere econometrico, non sembra comunque confermarsi nell'analisi delle dinamiche più recenti.

Sul periodo 2017-2022 (con eccezione del 2020), in termini assoluti, la spesa per investimenti registrata nei comuni appartenenti ad un distretto industriale è cresciuta costantemente (Grafico 15). In tali comuni la spesa per investimenti ha fatto registrare nel 2022 una crescita dell'8,5 per cento, che è un valore quasi doppio rispetto al già menzionato 4,1 riscontrato nel complesso dei comuni.

⁵ Si fa al momento riferimento alla classificazione derivante dal Censimento generale dell'industria ISTAT del 2011.

GRAFICO 15

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI NEI DISTRETTI INDUSTRIALI – 2017-2022

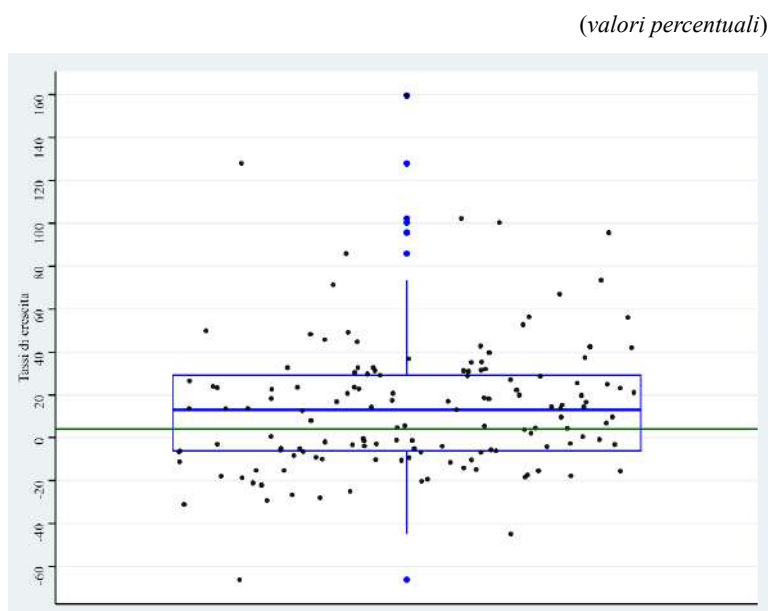


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Intorno a questa media la differenziazione di variazioni tendenziali per il 2022 tra singoli distretti è notevole, come si evidenzia nel Grafico 16.

GRAFICO 16

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI NEI DISTRETTI INDUSTRIALI 2021-2022 TASSI DI CRESCITA TENDENZIALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. Distretti in ordine alfabetico. Media nazionale +4,1 (rosso); media dei comuni nei distretti +8,5 (verde); mediana +10,4.

La disaggregazione di tale spesa per comparti produttivi, offerta nella Tavola 14, evidenzia un tasso di crescita particolarmente vivace per i comuni dei distretti dell'industria metallurgica, pari al 20,8 per cento nel 2022 e piuttosto negativo per quelli della gioielleria et al. (-8,2 per cento), quelli dell'industria chimica (-7,1 per cento) e delle industrie cartotecniche (-2,2 per cento). Di segno positivo i distretti che hanno una quota maggiore di IFL sul totale, a partire da quello più grande dell'industria meccanica (10,5 per cento); il settore del tessile e abbigliamento, con una quota pari a circa un quarto del totale, cresce del 6,8 per cento. Al di sopra della media dei distretti sono i distretti dell'industria meccanica, di quella metallurgica e delle pelli, cuoio e calzature.

TAVOLA 14

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI NEI DISTRETTI INDUSTRIALI PER COMPARTO: 2021-2022

Comparto	(in migliaia)		
	2021	2022	Var.Tend
Beni per la casa	308.882	323.646	4,8
Gioielleria, oreficeria, strumenti musicali, ecc.	80.623	74.051	-8,2
Industria chimica, petrolchimica, prodotti in gomma e materie plastiche	74.507	69.218	-7,1
Industria meccanica	850.923	939.865	10,5
Industria metallurgica	42.995	51.923	20,8
Industrie alimentari	146.180	168.498	15,3
Industrie cartotecniche e poligrafiche	32.506	31.787	-2,2
Pelli, cuoio e calzature	208.077	244.518	17,5
Tessile e abbigliamento	574.275	613.141	6,8
Italia	2.318.968	2.516.645	8,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

LA QUALITÀ DELLA SPESA: LA QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SULLA SPESA CORRENTE

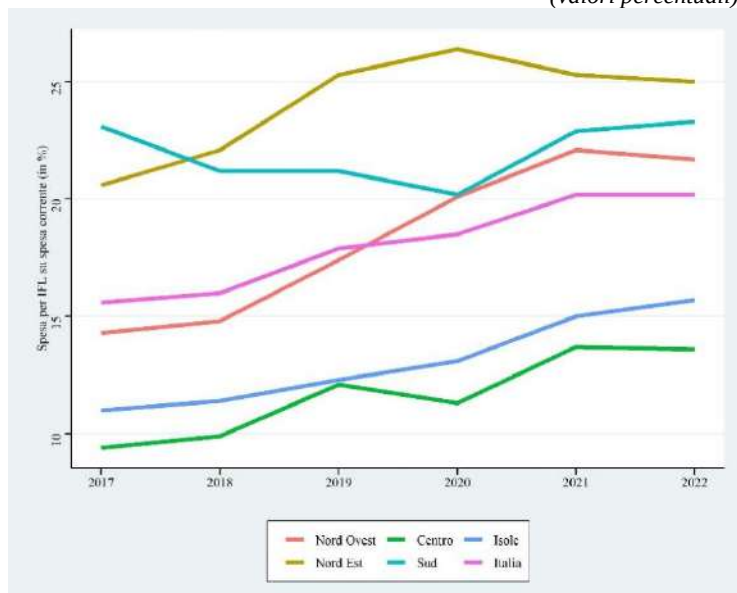
16. La valutazione dell'andamento della spesa svolta nelle sezioni precedenti ha posto attenzione soprattutto ai tassi di crescita, ed in particolare alle variazioni percentuali tendenziali nel 2022 rispetto al 2021. Un utile complemento a questa analisi può trarsi dalla considerazione del rapporto della spesa per IFL rispetto alle uscite correnti, un indicatore che permette dunque un confronto tra raggruppamenti in termini standardizzati. A livello nazionale, infatti, tra il 2017 e il 2022, è stato osservato come gli investimenti siano stati in crescita progressiva, ad espressione del fatto che questa categoria sta progressivamente assumendo maggiore importanza.

Come termine di riferimento per l'evoluzione di questo indicatore è utile rappresentare il fatto che 5.392 comuni, pari al 67,4 per cento del totale, hanno registrato valori del rapporto in crescita considerando una media degli anni 2021-2022 rispetto agli anni 2017-2018.

L'articolazione territoriale si apprezza nel Grafico 17: per l'Italia, l'intervallo è tra il 15,6 e il 20,2 per cento, con intervalli geografici, rispettivamente, nel 2017 tra 9,4 per cento (Centro) e 23,1 per cento (Sud), con un'ampiezza di quasi 14 punti percentuali, e nel 2022 tra 13,6 (sempre il Centro) e 23,3 (il Nord Est) con una forbice che si riduce a meno di dieci punti percentuali.

GRAFICO 17

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCONSCRIZIONE:
 RAPPORTO % RISPETTO ALLA SPESA CORRENTE TRA IL 2017 E IL 2022
 (valori percentuali)

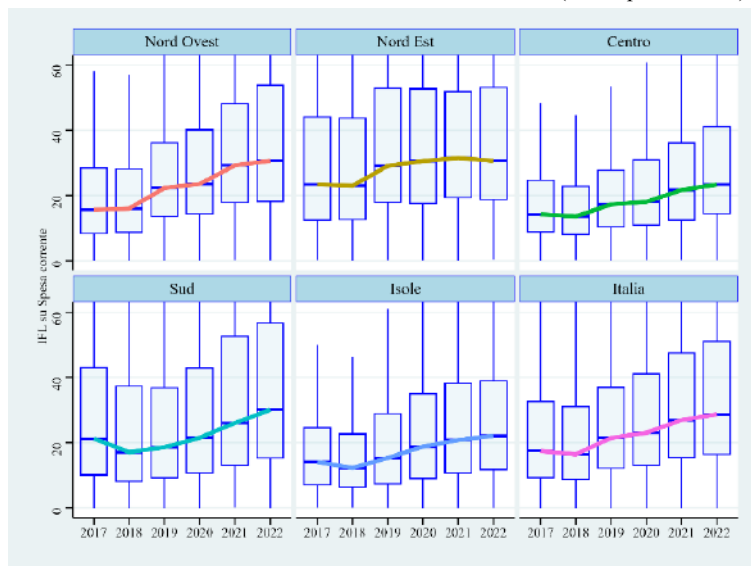


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Questi valori medi possono essere analizzati più nel dettaglio tramite una rappresentazione *box-plot* (Grafico 18) nella quale si combina l'evoluzione temporale con la dispersione dei valori in ciascun anno all'interno di ogni macrocirconscrizione. Ciascuna delle "scatole" racchiude la metà centrale dei comuni appartenenti all'area geografica, i cui rapporti tra spesa in IFL e spesa corrente sono racchiusi tra il primo quartile (tale che il 25 per cento dei valori è inferiore ad esso) e il terzo quartile (tale che il 25 per cento dei valori è superiore ad esso). La mediana per ciascun anno è rappresentata all'interno della scatola con linea più scura e la sua posizione rende l'idea della simmetria (o meno) della distribuzione, il suo andamento (con linea che unisce i valori da un anno all'altro) conferma la rappresentazione riportata nel Grafico 17; l'informazione che si ricava dall'esame delle distribuzioni è che non solo la dispersione di valori tende ad aumentare nel tempo per tutte le macrocirconscrizioni (tranne che per il Nord Est, che pure mostra una stabilità nelle sue distribuzioni annuali), ma, in particolare, che è il valore superiore della scatola ad aumentare. Questo è segno di una diffusa evoluzione nella composizione della spesa di molti comuni nella quale il peso degli investimenti tende ad aumentare.

GRAFICO 18

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCOSCRIZIONE
 RAPPORTI % RISPETTO ALLA SPESA CORRENTE: DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TRA IL 2017 E IL 2022
 (valori percentuali)

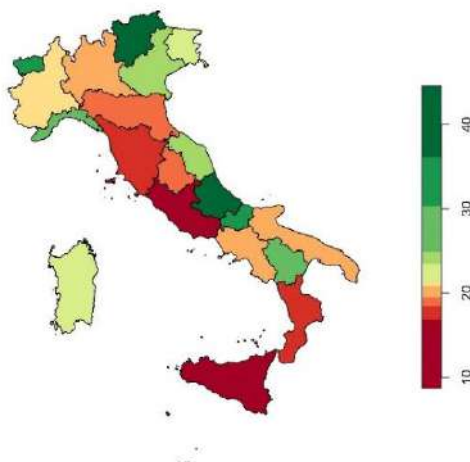


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. In alcuni casi le distribuzioni risultano troncate per la presenza di outlier.

Guardando sempre il rapporto tra IFL e spesa corrente, ma limitatamente al 2022 e a livello regionale, si rappresenta nel Grafico 19. L'origine riferimento non è stata trovata. un cartogramma in cui per dieci diversi gruppi (due regioni per gruppo) viene rappresentata la distribuzione regionale rispetto alla mediana di 21,2 (le tonalità di verde sono valori regionali al di sopra di essa) e alla media del 19,9 per cento. In entrambi i casi si nota il contributo negativo di Lazio e Sicilia alle rispettive macrocircoscrizioni, e la varietà di comportamento delle regioni del Sud.

GRAFICO 19

RAPPORTO % DELLA SPESA PER IFL DEI COMUNI RISPETTO ALLA SPESA CORRENTE: 2022
 (MEDIANA 21,2 PER CENTO) (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

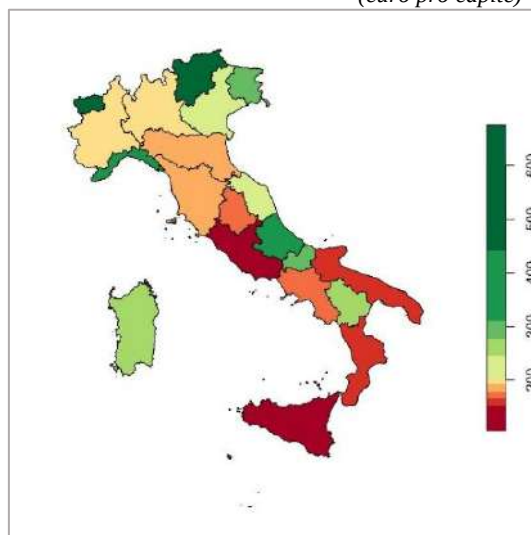
Un elemento di sintesi parziale, dunque, è che i valori di crescita percentuale messi in risalto in precedenza siano da valutare in congiunzione, ad esempio, alle decisioni di spesa misurata in termini relativi ad altri aggregati e approfondendo le loro relazioni con caratteristiche più dettagliate dei comuni. In particolare, si consideri l'esempio del Trentino-Alto Adige e dell'Abruzzo che, nel Grafico 7, appartengono al gruppo di crescita degli investimenti inferiore alla media nazionale in entrambi gli anni, ma risultano nel decile più alto nel Grafico 20; o il Sud che, pur nelle diversità tra regioni, ha una posizione relativa molto simile a quella delle macrocircoscrizioni del Nord; o, ancora, Campania e Sardegna che hanno valori relativi vicini alla mediana nazionale. Tutto questo evoca l'importanza della valutazione dei processi di convergenza tra territori, anche alla luce degli obiettivi di superamento dei divari territoriali stabiliti dal PNRR, una valutazione, questa, che richiede un approfondimento di tipo econometrico più dettagliato di quanto possa essere fatto in questa sede.

17. Un secondo aggregato relativo naturale che è opportuno considerare è quello della spesa per IFL calcolata in termini pro capite, e ciò per macrocircoscrizioni e per fascia di popolazione, come standardizzazione alternativa tra raggruppamenti. Inizialmente la situazione può essere rappresentata con il cartogramma del Grafico 20 nel quale le regioni sono, di nuovo, colorate in gradazioni di verde se i corrispondenti valori sono maggiori della mediana di 203 euro (la media nazionale è di 197 euro). Come si evince dalla distribuzione a margine della figura ci sono alcune regioni che hanno valori assai elevati: infatti la Val d'Aosta e il Trentino-Alto Adige presentano spese pro capite di 675 e 642 euro, rispettivamente, seguite da Abruzzo (418 euro) Liguria (318 euro); Si noti che Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono molto vicine tra loro e ai valori centrali, comprese in un intervallo tra 190 e 203 euro. Alla estremità inferiore dello spettro (che comprende anche la maggior parte delle regioni meridionali), il Lazio con 104 e la Sicilia con 112 euro sono le regioni con i valori più bassi.

GRAFICO 20

LA SPESA PER IFL PRO CAPITE DEI COMUNI

(euro pro capite)



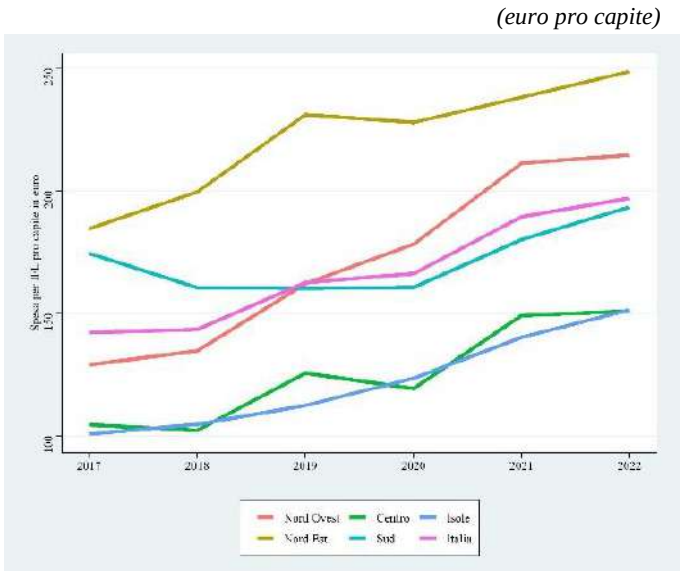
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Entrando nel dettaglio delle macrocircoscrizioni, l'andamento dal 2017 al 2022 si riscontra nel Grafico 21 che riporta i valori pro capite calcolati sulla spesa aggregata in IFL. Generalmente l'andamento è in crescita per tutte le circoscrizioni con il Centro e le Isole nettamente al di sotto della linea nazionale, con valori che nel 2022 sono circa il 23 per cento in meno per il Centro e circa il 28 per cento in meno per le Isole; il Sud dal 2019 in poi è allineato sui valori nazionali, pur partendo da un dato che nel 2017 era il più alto fra tutti. Il Nord Ovest (il 12,5 per cento in

più del dato nazionale nel 2022) e soprattutto il Nord Est (quasi un quarto in più della media nazionale e quasi i tre quarti in più rispetto alle Isole) sono le due macrocircoscrizioni che registrano i valori più elevati.

GRAFICO 21

SPESA PER IFL PRO CAPITE DEI COMUNI PER MACROCIRCONSCRIZIONE: 2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Qualche dettaglio sui valori specifici per i primi tre mesi degli ultimi due anni, ancorché ovviamente circa un quarto del totale annuo è riportato nella Tavola 15, che mostra come la tendenza per Centro e Isole sia in aumento con valori di crescita molto superiori alla media nazionale: per certi aspetti, la variazione tendenziale riflette in gran parte la già vista variazione del denominatore, essendo la popolazione approssimativamente costante da un anno all'altro.

TAVOLA 15

LA SPESA PER IFL PRO CAPITE DEI COMUNI PER MACROCIRCONSCRIZIONE
2022-2023 (PRIMI TRE MESI)

(euro pro capite)

Macroregione	2022_3	2023_3	Var%
Nord Ovest	47,1	53,0	12,5
Nord Est	51,3	61,3	19,5
Centro	30,4	45,2	48,7
Sud	42,7	46,6	9,1
Isole	27,7	35,6	28,5
Italia	41,5	49,7	19,8

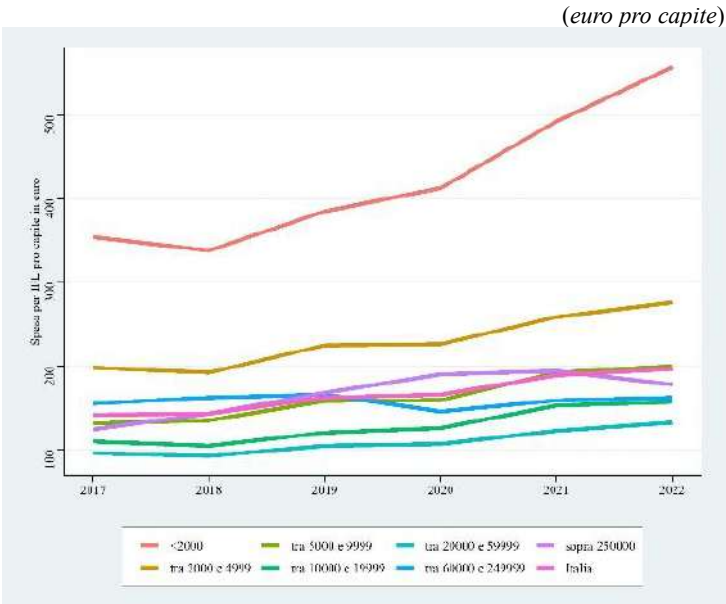
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Più interessante, anche per quanto già considerato, la relazione che esiste tra fascia dimensionale per popolazione e spesa pro capite, come indicato nel Grafico 22. In esso, si nota come a comuni molto piccoli e piccoli (che insieme coprono circa un sesto della popolazione nazionale) corrispondano valori di spesa pro capite molto elevati (che superano i 550 euro per i comuni sotto i 2.000 abitanti nel 2022, seguiti dalla fascia tra 2.000 e 4.999 per i quali la spesa risulta sempre in crescita sull'intervallo e si attesta intorno a 276 euro), e da quella tra 5.000 e 9.999 abitanti che si attesta sulla media nazionale. Le altre fasce hanno valori che si attestano al

di sotto della media nazionale (150 euro) per un intervallo che va dai 133 euro circa per la fascia tra 20.000 e 59.999 (circa un quarto della popolazione nazionale) e i 178 euro della fascia più popolosa, (corrispondente al 15 per cento della popolazione, da 194 euro registrato nel 2021, che era però al di sopra della media nazionale).

GRAFICO 22

LA SPESA PER IFL PRO CAPITE DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE -2017-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Confermando il *ranking* relativo tra fasce di popolazione, i risultati relativi ai primi tre mesi del 2022 e del 2023 (Tavola 16) confermano la vicinanza dei valori pro capite alla media nazionale con l’eccezione dei comuni più piccoli, per i quali la spesa pro-capite è quasi tre volte il valore italiano. La fascia che conferma la forte crescita è quella per i comuni più popolosi.

TAVOLA 16

LA SPESA PER IFL PRO CAPITE DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE

2022-2023 (PRIMI TRE MESI)

(euro pro capite)

Fascia Pop	2022_3	2023_3	Var%
<2000	117,6	140,0	19,0
tra 2000 e 4999	57,2	67,3	17,7
tra 5000 e 9999	42,8	48,3	12,9
tra 10000 e 19999	33,1	40,3	21,8
tra 20000 e 59999	27,4	32,6	19,0
tra 60000 e 249999	37,2	40,0	7,5
sopra 250000	37,4	52,8	41,2
Italia	41,5	49,7	19,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

SINTESI E CONCLUSIONI

18. L’analisi dell’andamento della spesa per investimenti delle amministrazioni locali è importante anche ai fini del monitoraggio della complessa macchina degli interventi sottostanti al PNRR; i Comuni, in particolare, sono destinatari di finanziamenti legati ad opere riconducibili

alle misure articolate per Missioni e Componenti che sono “territorializzate”. Analizzare questo andamento è, dunque, complementare alle analisi specifiche sul PNRR che la Corte svolge; infatti, un ruolo importante verrà ricoperto dall’emanazione dei provvedimenti attuativi delle riforme, soprattutto quelle “abilitanti”, funzionali a garantire l’attuazione del Piano e mirate alla semplificazione di procedure per gli investimenti pubblici e privati. L’avanzamento dell’attuazione contribuisce a rafforzare il clima di fiducia necessario allo sviluppo degli investimenti.

In questo capitolo, si è tratteggiato uno spaccato del ruolo che gli enti territoriali, con particolare riguardo ai comuni, stanno avendo nelle predette dinamiche, basandosi su dati SIOPE per gli investimenti (con aggiornamento del 27 aprile 2023), e dunque dati finanziari e non economici, come indicatori dello stato di avanzamento delle opere sottostanti. La sintesi dei risultati mostra un andamento incoraggiante, sia pure differenziato per aree geografiche o per fasce di popolazione, con maggiore crescita nei comuni piccoli e piccolissimi; essa risulta particolarmente vivace per comuni appartenenti a distretti industriali, aree particolarmente sensibili per la crescita del Paese. L’attenzione alla categoria di spesa per incarichi professionali come indicatore si pone come prodromica agli andamenti di spesa ricollegabili al PNRR, e dà, quindi, indicazioni anticipatrici circa l’evoluzione della spesa per investimenti legata alla fase attuativa del Piano. Infine, l’andamento nel tempo della distribuzione del rapporto tra spesa in IFL e spesa corrente dà diffuse evidenze positive di mutamento nella composizione della spesa a favore degli investimenti e di una certa convergenza di questo indicatore tra aree geografiche.

19. Il quadro di dettaglio che si ricava per i dati a fine 2022 mostra un orientamento moderatamente positivo nell’evoluzione degli investimenti fissi lordi da parte dei comuni, ma ancora lontano da quanto si auspicava nei documenti di programmazione di inizio anno.

Per i primi tre mesi del 2023, invece, la crescita tendenziale (rispetto ai corrispondenti mesi del 2022) è più sostenuta, e questo è un indicatore rassicurante circa il concreto progresso degli interventi oltre la fase progettuale e l’inizio della fase di realizzazioni effettive. Al contempo, occorre essere consapevoli di qualche eterogeneità di comportamento (alcune delle quali con contenuti di criticità), che si incontrano analizzando le differenziazioni legate alle caratteristiche dei comuni stessi. In effetti, le differenze emergono fin dalla valutazione dell’articolazione geografica (differenze di livello e di dinamica per macrocirco-scrittura). L’analisi dei dati mostra dunque una marcata differenziazione rispetto al dato medio nazionale: la disaggregazione territoriale mostra infatti tassi di crescita che arrivano al 7,6 per cento nel Nord Ovest, con stagnazione al Centro e nelle Isole.

Un’analisi più dettagliata a livello regionale mostra che questa variabilità tra tassi di crescita è ancora più accentuata, e che esiste una relazione inversa sufficientemente stabile tra la dimensione per fascia e il tasso di crescita, che è più alto per i comuni piccoli e piccolissimi e che diventa negativo già al di sopra della soglia dei 60mila abitanti. Questo andamento è addirittura più forte (+24 per cento in media) per i micro-comuni al di sotto di 800 abitanti; se questo avvenga a scapito della qualità dei servizi erogati in altri campi è questione aperta, ma che esula dagli scopi della presente analisi. Questo dato potrebbe essere sintomo del recupero della capacità progettuale e realizzativa da parte dei comuni con minore popolazione, ottenuto grazie alla diffusa partecipazione di questi comuni ai progetti del PNRR.

Si sono proposte alcune chiavi di evidenziazione delle differenze strutturali nelle quali sarà interessante verificare se i propositi di alcuni interventi del PNRR di incidere sui divari territoriali avranno successo o meno. In generale, la crescita media registrata della spesa per IFL dei comuni a fine 2022 è del 4,1 per cento: la *performance* dell’anno precedente non è paragonabile, anche scontando una ripresa forte nel 2021 come rimbalzo rispetto al forte rallentamento generalizzato del 2020. Tuttavia, i dati del primo trimestre 2023 evidenziano una dinamica vivace sui comuni in particolare, che rivestono sempre una componente predominante nel comparto degli enti territoriali, con una crescita del 20 per cento.

Predominante nella composizione degli IFL è la sottocategoria dei beni materiali (il 94 per cento circa del totale con poche differenziazioni a livello regionale) che contribuisce in maniera netta alla determinazione dell'andamento complessivo.

Nell'ambito delle principali dieci voci per incidenza quantitativa sul totale, si evidenziano andamenti contrastanti: in positivo per le infrastrutture e le opere per la sistemazione del suolo, in negativo per i fabbricati in genere.

Per poter meglio monitorare i progetti all'interno degli investimenti del PNRR, occorrerebbe fare un raccordo puntuale tra componenti di spesa e interventi nel Piano; tuttavia, ancorché di limitato ammontare - se confrontata ad altre categorie di particolare interesse ai fini degli sviluppi del PNRR - la voce di spesa per incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti risulta piuttosto brillante con un +29 per cento a fine d'anno. Le componenti di spesa *TFP enhancing*, potenzialmente importanti per il rafforzamento e la crescita della produttività totale dei fattori, stanno registrando andamenti in lieve crescita rispetto al 2021 e al 2020, dopo un marcato aumento rispetto alla corrispondente media del triennio precedente.

Una certa vivacità nella dinamica è rappresentata dai comuni che appartengono ai 141 distretti industriali, che fanno registrare un valore di crescita doppio rispetto alla media nazionale (con differenze, evidenziate, tra comparti, ed una flessione marcata nel settore della gioielleria ed oreficeria): non è possibile, allo stato, valutare se la qualità degli investimenti in questi comuni si riveli trainante degli investimenti privati, fornendo al territorio quelle infrastrutture che sono favorevoli alla crescita, e in che misura il concetto stesso di distretto industriale si traduca in un coordinamento e complementarietà degli investimenti tra comuni appartenenti allo stesso distretto.

I risultati sui livelli e i tassi di crescita per gruppi di comuni, variamente articolati, trovano un necessario complemento nell'analisi della qualità della spesa locale come approssimata dalla quota di investimenti sulla spesa corrente. Sotto tale profilo l'analisi ha evidenziato come tale rapporto sia in generalizzata crescita su tutto il territorio (due terzi dei comuni hanno valori in crescita tra inizio e fine periodo) e come si registri un tendenziale processo di convergenza tra aree. L'aumento è stato infatti qui interpretato in senso positivo: quando la spesa per investimenti cresce più che proporzionalmente rispetto alla crescita della spesa corrente, maggiori risorse sono impiegate per interventi potenzialmente diretti ad accrescere la quantità e la qualità dei servizi offerti alla cittadinanza⁶ o, ma non necessariamente in alternativa, che possono sussistere processi di efficientamento della spesa corrente.

⁶ Al tempo stesso, tuttavia, se il rapporto dovesse aumentare perché la spesa corrente risulta stazionaria o in diminuzione, si potrebbero verificare situazioni di sofferenza a gestire interventi complessi – si pensi al mancato *turnover* nelle competenze tecniche dovuto a pensionamenti.

APPENDICE - ASPETTI METODOLOGICI E FONTI INFORMATIVE

Il SIOPE registra i dati relativi ai pagamenti effettuati attraverso una specifica procedura di spesa (mandato informatico) da 15.917 soggetti abilitati (di cui 10.881 attivi al 31/12/2021) riferiti:

- alla quasi totalità di amministrazioni attive a livello locale (Regioni, Province, Comuni, Unioni di Comuni, Università, Strutture sanitarie, Camere di commercio, ecc.);
- e alle Amministrazioni centrali (Ministeri ed altri enti quali: Enti di ricerca, Istituti zooprofilattici sperimentali).

Nel confronto con i dati di contabilità nazionale (ISTAT), SIOPE rileva una spesa per investimenti pubblici sistematicamente inferiore. Pesano, a tal riguardo, soprattutto⁷ le differenze relative al perimetro di riferimento: infatti, sebbene il “perimetro” della PA relativo a SIOPE sia il medesimo di quello della contabilità nazionale (Lista S13), il secondo considera anche una molteplicità di Enti che non utilizzano il circuito della Tesoreria ed è perciò ben più ampio del primo⁸.

Circa le fonti informative, giova qui ricordare, che in materia di investimenti pubblici l’SIOPE mette in generale a disposizione le seguenti informazioni:

- i dati del totale delle AA.PP. e dei relativi sottosettori (Amministrazioni centrali, locali ed Enti di previdenza)⁹ con la spesa complessiva per investimenti **fissi** lordi anche disaggregata per tipologia
 - Costruzioni (suddivise in residenziali e non residenziali e, queste ultime, in fabbricati non residenziali, opere stradali, altre opere pubbliche)
 - Impianti, macchinari e armamenti suddivisi
 - Proprietà intellettuale
- I dati del totale delle AA.PP. e dei relativi sottosettori, ma con ulteriore suddivisione di ciascuno in (nel caso delle AA.LL., con una copertura da parte di questi quattro gruppi dell’80 per cento del totale)¹⁰:
 - Regioni
 - Province
 - Comuni
 - Enti sanitari locali

La contabilità nazionale offre infine ulteriori informazioni sugli investimenti fissi lordi distinti per branche produttrici: tra le branche è possibile individuare un aggregato che approssima le Amministrazioni pubbliche.

Il raccordo dei dati ISTAT con quelli SIOPE sul periodo 2017-2022

Le grandezze benchmark forniscono un quadro di riferimento per l’evoluzione di lungo periodo del fenomeno, da tenere in considerazione per l’analisi più dettagliata delle tendenze della spesa nell’ultimo quinquennio.

⁷Quanto alla natura dei dati, come è noto il conto ISTAT viene redatto secondo il criterio della competenza economica e non il criterio finanziario di cassa.

⁸ Sulla base dello specifico elenco delle Amministrazioni pubbliche, annualmente prodotto dall’ISTAT, alla fine di settembre di ciascun anno,

www.rgs.mef.gov.it/VERSIONI/e_government/amministrazioni_pubbliche/siope/elenco_delle_amministrazioni/ dall’anagrafica SIOPE risultano 10.809 enti attivi a fine novembre 2022.

⁹ Per memoria: in Istat il percorso è il seguente: CN à Conti e aggregati economici delle PPAA à Conto annuale a IFL totale e per sottosettore. I valori preliminari per l’anno precedente sono pubblicati con la revisione dati di aprile.

¹⁰ Per memoria: in Istat il percorso è dunque il seguente: CN à conti e aggregati economici delle PPAA à conto annuale à conto economico per settore istituzionale à Comuni NB ma tali dati escono in ritardo rispetto ai precedenti, con le revisioni annuali di ottobre. Inoltre, si tratta della spesa per investimenti lordi e non investimenti fissi lordi.

TAVOLA A.1

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI: 2017-2022 (DATI ANNUALI ISTAT)

(in milioni)

Comparto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Amministrazioni Pubbliche	38.584	38.033	41.647	45.279	52.364	56.232
Amministrazioni Centrali	17.107	16.608	17.784	20.042	24.645	28.271
di cui Stato	7.677	6.914	7.997	9.758	10.104	11.591
Amministrazioni Locali	20.985	21.022	23.553	24.978	27.614	28.362
di cui Regioni (a)	2.289	2.525	2.484	2.376	2.304	2.366
Province (b)	893	880	1.203	1.344	1.495	1.535
Comuni (c)	8.563	8.631	10.191	10.235	11.128	11.429
Enti Locali Sanitari (d)	2.499	2.403	2.459	3.853	4.083	4.194
Enti di Previdenza	492	403	310	259	105	-401

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT ediz. aprile 2023. Per il 2022, in corsivo vengono riportate le imputazioni dei dati a consuntivo in base alla proporzione misurata nel 2021.

Le evidenze di contabilità nazionale sono riportate nella Tavola A.1, la quale mostra i dati del periodo 2017-21, e possono essere commentati in funzione dei corrispondenti dati annuali di fonte SIOPE, raccolti nella successiva Tavola A.2, ai fini di valutare la concordanza tra i due tipi di aggregati.

TAVOLA A.2

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI: 2017-2022 (DATI ANNUALI SIOPE)

(in milioni)

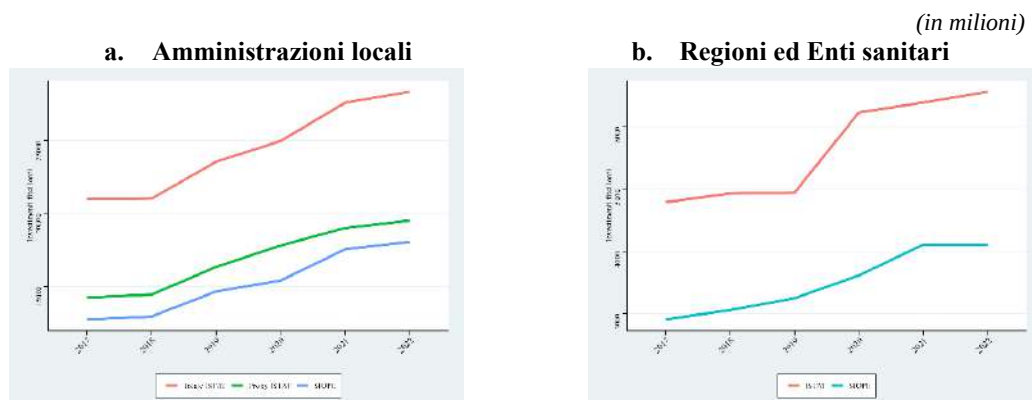
Comparto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato	3.108	2.876	3.285	4.126	5.490	5.794
Regioni (a)	1.498	1.646	1.678	1.740	1.895	2.075
CM e Province (b)	970	920	1.095	1.301	1.462	1.522
Comuni (c)	8.336	8.440	9.594	9.823	11.188	11.642
Enti Sanitari Locali (d)	1.412	1.413	1.571	1.875	2.215	2.028
Altro AALL (e)	526	517	715	666	795	797
Altro	421	1.007	1.414	1.434	1.898	2.367
PM Totale (AALL)	12.741	12.936	14.654	15.405	17.555	18.064

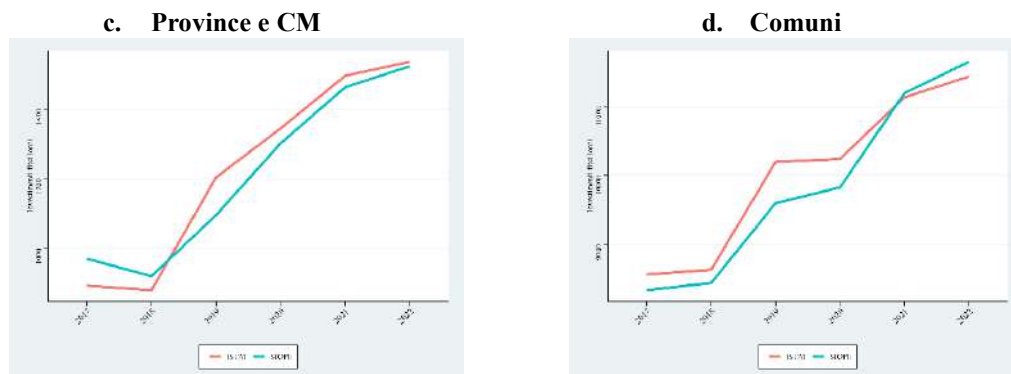
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornamento al 27 aprile 2023

Concentrandosi sulle Amministrazioni locali, infatti, le differenze tra i dati di contabilità nazionale e quelli SIOPE possono essere rappresentate nel Grafico A.1.

GRAFICO A.1

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI: CONFRONTO TRA GRANDEZZE DI CONTABILITÀ NAZIONALE E DATI SIOPE: 2017-2022 (DATI ANNUALI)





Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e SIOPE (aggiornamento 27 aprile 2023). Per i dati ISTAT del 2022 nei riquadri b., c. e d. si tratta di imputazioni in base alla proporzione misurata nel 2021 sul totale delle Amministrazioni locali (si veda Tavola A.1)

Per il complesso delle Amministrazioni locali, così come definite da ISTAT (parte bassa della Tavola A.1), emerge un problema che sembra riguardare soprattutto il perimetro degli enti che compongono l'aggregato, con il dato di contabilità nazionale che si colloca su un livello sistematicamente superiore a quello desumibile da SIOPE. In altre parole, dal primo pannello nel Grafico A.1 emerge che con riferimento alle Amministrazioni locali considerate nel loro complesso i dati SIOPE lasciano “scoperta” una parte dell'aggregato, parte che tuttavia determina uno scarto in termini di spesa per investimenti complessiva abbastanza stabile nel tempo. Dagli altri tre pannelli, tuttavia, si nota che, per quanto riguarda i sotto comparti, i dati in questione sembrano costituire una buona *proxy* dei dati di contabilità nazionale solo per le province/CM e per i comuni, comparto, quest'ultimo, a cui si è dedicata la maggiore attenzione, anche per l'importanza relativa che rivestono sul totale.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ: TRA FONDI ORDINARI E PNRR

L'adeguatezza del patrimonio immobiliare e tecnologico delle aziende sanitarie e, quindi, le scelte di investimento a questo funzionali, rappresentano aspetti cruciali sia per le implicazioni operative relative alla capacità di fornire servizi adeguati oggi come nel futuro, sia per l'impatto economico dei costi connessi alla gestione.

Una programmazione efficiente degli interventi per migliorare l'assistenza è richiesta da diverse esigenze: ridurre i costi di manutenzione; rispondere adeguatamente alla spinta delle politiche ambientali ed energetiche; calibrare gli interventi sulle necessità di potenziamento dell'assistenza territoriale; superare criticità connesse alla vetustà del patrimonio; economizzare sui costi sopportati per gli affitti dei locali utilizzati; mettere in sicurezza le strutture dai rischi sismici.

La disponibilità delle risorse del PNRR è orientata in prevalenza a un potenziamento dell'assistenza territoriale, quella che si è rivelata più fragile di fronte alla crisi pandemica, non deve far dimenticare l'urgenza di intervenire per rimuovere i limiti che hanno finora impedito un efficace utilizzo dei fondi previsti per gli investimenti "ordinari" nel campo della sanità.

L'occasione del PNRR va colta, oltre che per le realizzazioni effettive, anche perché offre alle amministrazioni la possibilità di recuperare una capacità progettuale che è stata, in molte realtà, persa negli anni del risanamento finanziario. Solo così sarà possibile riassorbire i ritardi che si sono registrati fino ad ora nella gestione degli accordi di programma e che si traducono non solo nel mancato utilizzo dei fondi, ma anche in tempi di progettazione e di realizzazione troppo lunghi. Buona progettazione, chiari obiettivi e necessità di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche devono andare di pari passo con una semplificazione delle procedure, che consenta di utilizzare al meglio le disponibilità specifiche, riducendo la necessità di ricorrere a finanziamenti correnti per mantenere in funzionamento le strutture. Anche in relazione alle necessità che si dovranno affrontare per l'invecchiamento della popolazione, non si può assecondare, senza rischi per la tenuta del sistema, che un quarto degli investimenti annualmente necessari sia finanziato attingendo a risorse correnti.

Per gli investimenti in macchinari, infrastrutture di dimensione contenuta, gli enti del SSN si devono poter avvalere di meccanismi più semplici nell'accesso ai finanziamenti e conseguenti semplificazioni delle procedure. Ma questo deve essere accompagnato da una revisione del sistema delle revoche di fondi, che sanzioni l'assenza di una adeguata programmazione e la cattiva progettazione, cause, troppo spesso, di una dilatazione dei tempi di impiego delle risorse. Maggiore rigore deve poi assistere le attività di monitoraggio in fase di realizzazione, per consentire di superare le lacune oggi esistenti anche su questo fronte e che incidono esse stesse sul raggiungimento degli obiettivi.

Un quadro informativo indispensabile per fare in modo che, in una fase di forte accelerazione degli investimenti quale quella che ci apprestiamo ad affrontare (ai 2 miliardi annuali si dovrebbe aggiungere nei prossimi 3 anni un importo più che doppio per l'attuazione del Piano) possa dare un contributo effettivo un tavolo tecnico interistituzionale, come quello istituito lo scorso giugno, o una unità di missione ulteriore che assista gli enti nella realizzazione dei programmi e possa garantire uno stretto coordinamento tra i diversi strumenti a disposizione.

GLI INVESTIMENTI ORDINARI

1. Negli ultimi anni la sanità pubblica italiana ha disposto principalmente di due linee di finanziamento dedicate specificamente agli investimenti:

- finanziamento in linea capitale, per gli interventi straordinari: l'art. 20 della legge 67/1988 e altri interventi minori in alcuni casi a carico dello stesso art. 20 e più di recente gli interventi speciali previsti dalle leggi di bilancio 2017- 21;
- autofinanziamento, per il rinnovo ordinario delle immobilizzazioni.

A queste se ne sono aggiunte di nuove a partire dal 2020, prima volte ad adeguare le strutture sanitarie all'emergenza (progetti previsti dal d.l. 18 e quelli disposti dal d.l. 34/2020 poi confluiti nel PNRR) e poi, attivate con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il Piano complementare, a potenziare l'assistenza territoriale, e garantire la messa in sicurezza dal rischio sismico e l'ammodernamento e la digitalizzazione delle strutture.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di guardare alla dimensione complessiva degli investimenti in sanità per capire il rilievo del fenomeno, il contributo delle diverse fonti di finanziamento, soffermandosi anche sulle difficoltà di funzionamento dei diversi canali in cui si articola tale flusso. Difficoltà tanto più importanti e da valutare proprio alla luce della ampiezza degli interventi previsti con il PNRR, ma anche di quelle che possono derivare dal profilo del finanziamento previsto per il settore nei prossimi anni dal rilievo che ha avuto finora, nella risposta alle necessità di rinnovo e manutenzione del patrimonio sanitario, lo storno a tale finalità delle risorse correnti.

La spesa per investimenti nell'ultimo quadriennio

2. Una prima valutazione dell'andamento degli investimenti realizzati negli ultimi anni è desumibile dai pagamenti (tratti dalla base dati SIOPE) che le strutture sanitarie hanno destinato a tale finalità.

L'andamento è stato nell'ultimo quadriennio particolarmente sostenuto: nel 2022 i pagamenti hanno superato i 2 miliardi, importo del 29 per cento superiore al dato dell'ultimo anno prima della pandemia (2019); ciò, nonostante la flessione registrata nell'ultimo anno (-8,6 per cento) rispetto al picco del 2021.

Si tratta di un incremento che ha interessato soprattutto gli esborsi per i fabbricati (+49,5 per cento), per le immobilizzazioni immateriali (+46,9 per cento) e per gli impianti e macchinari (+29,9 per cento).

Il calo dell'ultimo esercizio è, invece, riconducibile sostanzialmente alla flessione degli acquisti di attrezzature sanitarie e scientifiche: dopo i forti incrementi del 2020 e del 2021 (rispettivamente +24,3 e 18,9 per cento) questi flettono del 30 per cento nell'esercizio scorso. Un risultato probabilmente connesso (oltre all'attenuarsi dell'emergenza sanitaria) al rinvio degli interventi di non immediata necessità, in attesa della piena operatività delle misure destinate al finanziamento dell'aggiornamento delle attrezzature sanitarie previste nel PNRR (bandi Consip).

Simili gli andamenti registrati nelle aree territoriali, anche se con intensità diverse.

Nelle regioni del Nord ovest, alla crescita superiore al 32 per cento nel 2020, seguono due flessioni, più limitata nel 2021 e più netta nel 2022. Nel complesso la variazione nel triennio è stata del 17,6 per cento. Spinta inizialmente dagli acquisti di attrezzature sanitarie (+40,5 per cento) nel 2020, mentre nel 2021 hanno inciso le scelte fatte nei fabbricati e in quelle in beni immateriali;

- la crescita degli importi investiti è stata più consistente (+30,6 per cento tra il 19 e il 2022) nelle regioni del Nord est. Solo marginale la flessione registrata nell'ultimo anno (-0,4 per cento). Al forte incremento degli acquisti di attrezzature sanitarie nel biennio 20-21, si è accompagnata una variazione costante e consistente di quella in fabbricati e impianti che si è mantenuta in tutto il periodo;
- nel complesso la crescita nelle regioni centrali non ha conosciuto flessioni negli anni osservati: è stata più limitata nel 2020, più consistente nel 2021 ma è rimasta positiva anche nel 2022 (tra il 2019 e il 2022 gli investimenti sono aumentati del 29 per cento). Un risultato da ascrivere alle immobilizzazioni in fabbricati che, dopo la flessione del 2020, sono cresciute di circa il 50 per cento. Più variabile il risultato nelle attrezzature e negli impianti ritornati nel 2022, dopo gli aumenti del biennio precedente, sui livelli pre-crisi sanitaria;
- le regioni dell'area meridionale sono quelle che, nel complesso del periodo vedono la variazione più consistente: +43,8 per cento rispetto al 2019 il risultato dello scorso anno, ciò anche se la flessione rispetto al picco raggiunto nel 2021 nell'anno appena concluso è stata di rilievo (-18,6 per cento). Una crescita sospinta soprattutto da quella in fabbricati, impianti e

macchinari e mobili e arredi. La spesa in attrezzature sanitarie, cresciuta notevolmente negli anni più difficili della crisi sanitaria, si ridimensiona nel 2022 collocandosi su livelli non dissimili a quelli precisi;

- nelle regioni insulari, infine, rimasta costante nel 2020 sui livelli del 2019, gli investimenti hanno visto concentrarsi l'aumento nel 2021 con un incremento di oltre il 65 per cento caratterizzato dalla spinta registrata negli investimenti in fabbricati e attrezzature sanitarie e nelle immobilizzazioni immateriali. Nonostante il calo dello scorso anno la spesa per fabbricati rimane nel periodo su livelli superiori al 33 per cento rispetto al 2019.

TAVOLA 1

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ NELL'ULTIMO QUADRIENNIO

	2019	2020	2021	2022	20/19	21/20	22/21	22/19
ITALIA CENTRALE	299.297	305.724	384.783	386.116	2,15	25,86	0,35	29,01
Altri beni materiali	40.697	44.618	55.081	62.067	9,63	23,45	12,68	52,51
Attrezzature sanitarie e scientifiche	97.208	99.254	125.496	106.223	2,10	26,44	-15,36	9,27
Automezzi	2.114	1.987	6.585	1.934	-6,00	231,45	-70,63	-8,50
Fabbricati	99.452	89.208	108.685	144.006	-10,30	21,83	32,50	44,80
Immobilizzazioni immateriali	13.720	10.285	14.878	15.963	-25,03	44,65	7,30	16,35
Impianti e macchinari	36.792	47.148	59.260	41.101	28,15	25,69	-30,64	11,71
Mobili e arredi	9.290	13.213	14.689	12.834	42,23	11,17	-12,63	38,15
Terreni e giacimenti	25	10	108	1.987	-58,64	950,99	1742,74	7910,26
ITALIA INSULARE	160.148	157.348	260.378	198.847	-1,75	65,48	-23,63	24,16
Altri beni materiali	24.433	28.691	36.729	38.978	17,43	28,02	6,12	59,53
Attrezzature sanitarie e scientifiche	64.759	68.396	101.392	69.259	5,62	48,24	-31,69	6,95
Automezzi	1.180	1.833	1.906	790	55,31	3,96	-58,54	-33,06
Fabbricati	45.772	32.495	91.706	61.225	-29,01	182,22	-33,24	33,76
Immobilizzazioni immateriali	8.469	7.594	10.900	10.900	-10,34	43,54	0,01	28,71
Impianti e macchinari	9.922	12.491	10.327	11.049	25,90	-17,33	6,99	11,36
Mobili e arredi	5.613	5.848	7.419	6.639	4,20	26,86	-10,52	18,29
Terreni e giacimenti				6				
ITALIA MERIDIONALE	273.432	355.695	483.487	393.344	30,09	35,93	-18,64	43,85
Altri beni materiali	11.872	13.988	15.547	13.013	17,82	11,15	-16,30	9,61
Attrezzature sanitarie e scientifiche	112.100	139.202	188.730	122.154	24,18	35,58	-35,28	8,97
Automezzi	4.255	6.478	8.265	3.300	52,25	27,59	-60,07	-22,44
Fabbricati	111.509	159.488	218.917	191.708	43,03	37,26	-12,43	71,92
Immobilizzazioni immateriali	13.311	10.018	23.701	26.944	-24,74	136,59	13,68	102,42
Impianti e macchinari	8.834	11.570	11.486	16.482	30,97	-0,73	43,50	86,58
Mobili e arredi	11.009	14.234	16.469	19.225	29,30	15,70	16,74	74,63
Terreni e giacimenti	543	717	372	517	32,03	-48,03	38,74	-4,80
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	374.161	494.125	477.285	440.043	32,06	-3,41	-7,80	17,61
Altri beni materiali	41.099	39.452	43.986	44.195	-4,01	11,49	0,47	7,53
Attrezzature sanitarie e scientifiche	128.108	186.699	204.284	145.550	45,74	9,42	-28,75	13,61
Automezzi	2.062	3.027	3.721	4.539	46,76	22,93	22,00	120,10
Fabbricati	130.135	182.779	147.196	172.702	40,45	-19,47	17,33	32,71
Immobilizzazioni immateriali	19.061	19.584	25.834	26.719	2,74	31,91	3,43	40,18
Impianti e macchinari	40.178	46.523	33.622	31.874	15,79	-27,73	-5,20	-20,67
Mobili e arredi	13.515	15.997	17.591	14.330	18,36	9,96	-18,53	6,03
Terreni e giacimenti	2	64	1.050	134	2741,24	1550,17	-87,26	5874,91
ITALIA NORD-ORIENTALE	463.869	560.543	608.425	605.743	20,84	8,54	-0,44	30,59
Altri beni materiali	52.965	58.477	64.436	69.444	10,41	10,19	7,77	31,11
Attrezzature sanitarie e scientifiche	155.566	199.642	204.005	138.553	28,33	2,19	-32,08	-10,94
Automezzi	6.895	5.145	13.380	7.463	-25,38	160,05	-44,22	8,25
Fabbricati	175.486	203.145	217.700	271.179	15,76	7,16	24,57	54,53
Immobilizzazioni immateriali	32.798	40.117	47.828	47.609	22,32	19,22	-0,46	45,16
Impianti e macchinari	21.617	28.091	34.733	51.952	29,95	23,64	49,57	140,33
Mobili e arredi	18.509	25.837	26.340	19.526	39,59	1,95	-25,87	5,49
Terreni e giacimenti	34	88	4	17	158,98	-95,30	319,80	-48,89
Totale complessivo	1.570.908	1.873.435	2.214.358	2.024.093	19,26	18,20	-8,59	28,85
Altri beni materiali	171.066	185.226	215.779	227.697	8,28	16,50	5,52	33,10
Attrezzature sanitarie e scientifiche	557.741	693.194	823.907	581.739	24,29	18,86	-29,39	4,30
Automezzi	16.506	18.470	33.857	18.027	11,90	83,31	-46,75	9,22
Fabbricati	562.355	667.115	784.204	840.821	18,63	17,55	7,22	49,52
Immobilizzazioni immateriali	87.359	87.598	123.141	128.136	0,27	40,57	4,06	46,68
Impianti e macchinari	117.342	145.824	149.428	152.457	24,27	2,47	2,03	29,93
Mobili e arredi	57.936	75.130	82.507	72.554	29,68	9,82	-12,06	25,23
Terreni e giacimenti	604	878	1.534	2.661	45,47	74,73	73,45	340,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Il programma di investimenti ex articolo 20 della legge 67/1988. L'attuazione al 31 dicembre 2022

3. Il programma previsto dall'articolo 20 della legge 67/88 continua a rappresentare il principale strumento di intervento per l'ammodernamento e il potenziamento del sistema sanitario.

TAVOLA 2

GLI ACCORDI DI PROGRAMMA EX ART. 20 LEGGE 67/1988 L'ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2022

(in migliaia)

REGIONI	2016						2020					
	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2016	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	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2020 (al netto delle Revocche)	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
	b		c=b/a	d	f=d/b	e	g	h=f-g	i=g/f	l	m=l/g	n
Piemonte	671.406	377.645	64,0	669.987	99,8	151	907.297	743.083	55,0	905.879	99,8	152
Valle D'Aosta	43.751	0	100,0	43.751	100,0	8	43.751	17.152	71,8	43.751	100,0	8
Lombardia	2.072.650	1	100,0	1.891.791	91,3	206	2.040.193	1.382.903	59,6	2.024.564	99,2	229
P.A. Bolzano	115.118	0	100,0	67.689	58,8	7	115.118	0	100,0	67.689	58,8	7
P.A. Trento	93.494	27.187	77,5	93.494	100,0	11	93.494	27.187	77,5	93.494	100,0	11
Veneto	1.036.274	0	100,0	961.380	92,8	231	1.036.274	661.792	61,0	1.036.274	100,0	244
F. Venezia Giulia	291.309	0	100,0	240.080	82,4	7	291.309	168.045	63,4	291.309	100,0	8
Liguria	424.475	69.100	86,0	424.475	100,0	225	493.576	219.292	69,2	469.826	95,2	248
E. Romagna	947.129	0	100,0	873.008	92,2	248	947.129	606.397	61,0	947.129	100,0	269
Toscana	877.520	0	100,0	803.218	91,5	138	864.813	526.045	62,2	860.844	99,5	160
Umbria	138.243	0	100,0	107.675	77,9	36	138.243	121.625	53,2	135.073	97,7	75
Marche	325.190	329	99,9	325.190	100,0	119	325.190	209.581	60,8	325.190	100,0	119
Lazio	663.926	563.271	54,1	660.151	99,4	195	915.145	1.099.501	45,4	778.279	85,0	255
Abruzzo	131.100	228.523	36,5	130.650	99,7	54	131.100	407.213	24,4	130.650	99,7	54
Molise	27.400	100.304	21,5	27.400	100,0	10	27.400	142.325	16,1	27.400	100,0	10
Campania	535.492	1.186.260	31,1	535.492	100,0	45	1.721.752	757.330	69,5	593.442	34,5	64
Puglia	640.229	564.221	53,2	640.229	100,0	126	958.669	785.398	55,0	640.229	66,8	126
Basilicata	203.663	0	100,0	139.068	68,3	56	174.009	106.071	62,1	174.009	100,0	71
Calabria	350.145	258.495	57,5	339.593	97,0	26	350.145	518.708	40,3	339.593	97,0	26
Sicilia	971.303	803.130	54,7	971.303	100,0	215	971.303	1.469.316	39,8	971.303	100,0	215
Sardegna	303.793	243.879	55,5	303.658	100,0	199	303.793	467.286	39,4	303.658	100,0	199
TOTALE	10.863.613	4.422.346	71,1	10.249.283	94,3	2.313	12.849.705	10.436.253	55,2	11.159.586	86,8	2.550

Fonte elaborazione su dati Ministero della salute

Le risorse destinate alla definizione di Accordi di programma hanno raggiunto i 24,3 miliardi: ai 15,3 miliardi previsti inizialmente per la terza fase del programma si sono aggiunti a partire dal 2019 ulteriori rifinanziamenti: 4 miliardi che sono stati ripartiti dalla delibera CIPE n. 51/2019; 2 miliardi assegnati con l'art. 1, comma 81, della legge di bilancio 2020 (ripartiti successivamente dall'art. 1 comma 443 della legge di bilancio 2021), che ha ulteriormente incrementato le risorse per accordi di 2 miliardi. Da ultimo, l'art. 1, comma 263, della legge di bilancio 2022 ha incrementato il programma di ulteriori 2 miliardi. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 20 luglio 2022, di detto importo 1,9 miliardi sono stati ripartiti alle regioni e 100 milioni sono stati, invece, accantonati

quale quota di riserva per interventi urgenti, da ripartire e assegnare con successivi provvedimenti del Ministro della salute¹.

SEGUE TAVOLA

REGIONI	2021						2022					
	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2021 (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	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2022 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
	g	h=f-g	i=g/f	l	m=l/g	n	h	i=g-h	l=h/g	m	n=m/h	o
Piemonte	907.297	743.083	55,0	905.879	99,8	152	1.001.441	729.271	57,9	810.503	80,9	151
Valle D'Aosta	43.751	17.152	71,8	43.751	100,0	8	43.751	19.396	69,3	43.751	100,0	8
Lombardia	2.024.565	1.398.530	59,1	2.024.564	100,0	229	2.024.565	1.535.516	56,9	2.024.564	100,0	230
P.A. Bolzano	115.118	0	100,0	67.689	58,8	7	115.118	0	100,0	67.689	58,8	7
P.A. Trento	93.494	27.187	77,5	93.494	100,0	11	93.494	27.187	77,5	93.494	100,0	11
Veneto	1.036.274	661.792	61,0	1.036.274	100,0	244	1.366.431	415.301	76,7	1.036.274	75,8	244
F. Venezia Giulia	291.309	168.045	63,4	291.309	100,0	8	291.309	186.759	60,9	291.309	100,0	8
Liguria	469.826	243.042	65,9	469.826	100,0	248	469.826	276.385	63,0	469.826	100,0	248
E. Romagna	1.084.257	469.269	69,8	947.129	87,4	269	1.084.257	551.782	66,3	986.269	91,0	280
Toscana	860.844	530.014	61,9	860.844	100,0	160	1.079.317	411.358	72,4	906.427	84,0	163
Umbria	136.343	123.525	52,5	135.073	99,1	75	135.074	138.271	49,4	135.073	100,0	75
Marche	325.190	209.581	60,8	324.287	99,7	118	325.190	248.684	56,7	325.190	100,0	119
Lazio	915.145	1.099.501	45,4	859.251	93,9	273	915.145	1.194.337	43,4	859.251	93,9	273
Abruzzo	131.100	407.213	24,4	130.650	99,7	54	131.100	410.163	24,2	130.650	99,7	54
Molise	27.400	142.325	16,1	27.400	100,0	10	27.400	146.053	15,8	27.400	100,0	10
Campania	1.721.752	757.330	69,5	752.327	43,7	93	1.721.752	837.499	67,3	858.617	49,9	106
Puglia	958.669	785.398	55,0	640.229	66,8	126	958.669	871.487	52,4	640.229	66,8	126
Basilicata	174.009	106.071	62,1	174.009	100,0	71	174.009	121.126	59,0	174.009	100,0	71
Calabria	350.145	518.708	40,3	339.593	97,0	26	350.145	557.180	38,6	339.593	97,0	26
Sicilia	1.205.399	1.235.220	49,4	968.834	80,4	213	1.205.399	1.314.629	47,8	968.834	80,4	213
Sardegna	303.793	467.286	39,4	303.658	100,0	199	303.793	499.003	37,8	303.658	100,0	199
TOTALE	13.175.683	10.110.276	56,6	11.396.070	86,5	2.594	13.817.187	10.491.386	56,8	11.492.611	83,2	2.622

Fonte elaborazione su dati Ministero della salute

¹ La legge di bilancio per il 2022 (c.264) ha stabilito, al contempo, di autorizzare una spesa per costituire una scorta nazionale di dispositivi di protezione individuale (DPI), di mascherine chirurgiche, di reagenti e di kit di genotipizzazione e misure per consentire lo sviluppo di sistemi informativi utili per la sorveglianza epidemiologica e virologica, nonché per l'acquisizione di strumentazioni per l'attività di ricerca e sviluppo correlata ad una fase di allerta pandemica. Entrambi questi obiettivi, in coerenza con quanto previsto nel PanFlu 2021-2023, sono stati posti a carico del finanziamento del programma di edilizia sanitaria. Per attuare quanto previsto, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 19 dicembre 2022, sono state assegnate alle regioni per gli interventi PanFlu 877,4 milioni (per le Province Autonome di Trento e di Bolzano, è stato assegnato invece un finanziamento complessivo di 24,6 milioni a valere sulle risorse residue di cui all'articolo 1, comma 555, legge 145/2018 - delibera CIPE 24 luglio 2019 n. 51).

area	2016					2020				
	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2016	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	Risorse ammesse a finanziamento a valore sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valore su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2020 (al netto delle Revocche)	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	Risorse ammesse a finanziamento a valore sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valore su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
	b		d	f=d/b	e	g	h=f-g	i	m=l/g	n
Nord ovest	3.212.282	446.747	3.030.004	94,3%	590	3.484.816	2.362.430	3.444.019	98,8%	637
Nord est	2.483.326	27.187	2.235.652	90,0%	504	2.483.326	1.463.421	2.435.896	98,1%	539
Centro	2.004.879	563.600	1.896.234	94,6%	488	2.243.392	1.956.753	2.099.387	93,6%	609
Mezzogiorno	1.888.031	2.337.803	1.812.432	96,0%	317	3.363.076	2.717.047	1.905.323	56,7%	351
Isole	1.275.095	1.047.010	1.274.961	100,0%	414	1.275.095	1.936.603	1.274.961	100,0%	414
TOTALE	10.863.613	4.422.346	10.249.283	94,3%	2.313	12.849.705	10.436.253	11.159.586	86,8%	2.550
Riserva Enti	862.393	24.000	764.345	88,6%		887.393	24.000	826.938	93,2%	

area	2021					2022				
	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2021 (al netto delle Revocche)	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	Risorse ammesse a finanziamento a valore sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valore su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2022 (al netto delle REVOCHE)	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	Risorse ammesse a finanziamento a valore sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valore su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
	g	h=f-g	i	m=l/g	n	h	i=g-h	m	n=m/h	o
Nord ovest	3.445.438	2.401.808	3.444.019	100,0%	637	3.539.582	2.560.569	3.348.644	94,6%	637
Nord est	2.620.454	1.326.293	2.435.896	93,0%	539	2.950.611	1.181.028	2.475.036	83,9%	550
Centro	2.237.522	1.962.622	2.179.455	97,4%	626	2.454.726	1.992.649	2.225.941	90,7%	630
Mezzogiorno	3.363.076	2.717.047	2.064.208	61,4%	380	3.363.076	2.943.507	2.170.498	64,5%	393
Isole	1.509.192	1.702.506	1.272.492	84,3%	412	1.509.192	1.813.633	1.272.492	84,3%	412
TOTALE	13.175.683	10.110.276	11.396.070	86,5%	2.594	13.817.187	10.491.386	11.492.611	83,2%	2.622
Riserva Enti	887.393	24.000	827.938	93,3%		887.393	24.000	827.938	93,30%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

4. Continua ad osservarsi negli ultimi anni un forte rallentamento nel funzionamento del programma². Dal 2020 al 2022 sono stati sottoscritti 6 accordi: uno nel 2020 (con la regione Puglia

² Sulle difficoltà di funzionamento del programma è alle battute finali l' "Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico anche nel quadro della missione 6 del PNRR" promossa dalla 10ª Commissione del Senato.

per 318 milioni), due nel 2021 con la Regione Siciliana e con l'Emilia-Romagna e tre nel 2022 con le regioni Veneto, Toscana, Piemonte, portando gli accordi sottoscritti a 91, per un valore complessivo (al netto delle revoche) di 13,8 miliardi. Le risorse ancora da utilizzare sono poco meno di 10,5 miliardi e rappresentano circa il 43 per cento delle somme attribuite al programma. Un dato medio che nasconde diversità considerevoli tra regioni: sono ben 7 le regioni che presentano risorse da utilizzare sopra la media con 4 regioni in particolare che hanno sottoscritto accordi per meno del 40 per cento delle somme disponibili.

Il confronto tra lo stato del programma nel 2016 con quello degli anni più recenti conferma il rilievo delle somme non utilizzate; sono 10 le regioni che non hanno portato avanti nuovi accordi pur avendo ottenuto il finanziamento per il complesso delle risorse degli accordi sottoscritti.

L'esame dei progetti finanziati entro il 2010 indica come ad un ritardo nell'utilizzo delle somme si accompagna anche un ritardo nel completamento dei programmi.

A distanza di oltre un decennio, degli accordi sottoscritti entro il 2010 per un ammontare di 10,8 miliardi, ne risultano ad oggi sottoscritti (al netto delle revoche) per 9,2 miliardi e residuano da ammettere a finanziamento 500 milioni. Degli interventi ammessi, poco più del 84 per cento (in media) è oggi operativo con l'avvio in esercizio. Ma tale quota nasconde differenze territoriali di rilievo: scende a meno del 67 per cento nel Centro e al 74 per cento nel Mezzogiorno. Ciò a confronto di valori al di sopra del 95 per cento nel Nord. Sono ancora 10 gli interventi da affidare (7 nel Centro-Sud). In 5 casi i lavori sono stati affidati ma non sono ancora iniziati, 182 sono ancora in esecuzione e 36 sono sospesi.

TAVOLA 3

MONITORAGGIO ACCORDI SOTTOSCRITTI PRIMA DEL 2010 SULLA BASE DELLE RELAZIONI INVIATE DALLE REGIONI

(importi in migliaia)

Area	Importo a carico dello Stato sottoscritto	Nr. Interventi AdP	Importo a carico dello Stato sottoscritto al netto delle revoche	Nr. Interventi rimodulati/ revocati/ da ammettere a finanziamento	Importo ammesso a finanziamento	Nr. Interventi ammessi a finanziamento	Risorse residue da ammettere a finanziamento
Nord	4.931.833	1.032	4.480.784	-120	4.095.564	906	385.221
Centro	1.885.547	390	1.676.805	-57	1.560.338	333	116.467
Sud	3.959.446	947	3.034.485	-224	3.035.752	723	-1.267
Totale	10.776.825	2.369	9.192.075	-401	8.691.654	1.962	500.421

Area	Da affidare	Affidato ma non iniziato	In esecuzione	Lavori terminati in attesa di collaudo/ in collaudo	Sospeso	In esercizio [n. int]	Totale [n. int]
Nord	1	0	25	11	7	862	906
Centro	3	3	78	5	1	190	280
Sud	6	2	79	25	28	396	536
Totale	10	5	182	41	36	1448	1722

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

A fronte di tali andamenti si deve osservare come l'istituto della revoca³ non sembra abbia effettivamente sortito l'effetto atteso. Le 10 revoche predisposte dal 2008 hanno riguardato investimenti per 1.590 milioni. Non può non osservarsi il rilievo di detto importo: si tratta nel

³ La legge finanziaria 2006 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 tempi definiti. La legge di bilancio del 2018 ha poi esteso (da 18) a 36 mesi il periodo a decorrere dalla sottoscrizione degli accordi oltre il quale gli stessi si intendono risolti con la conseguente revoca degli impegni di spesa.

complesso dell'11,5 per cento degli importi ammessi. Molto diversi i risultati a livello territoriale, meno del 7 per cento al Nord, 8,5 per cento al Centro e il 19,5 per cento al Sud. Le risorse assegnate seppur oggetto di revoca rimangono attribuite alle regioni per ulteriori interventi. Tale elemento riduce di molto l'incentivo a predisporre e chiedere il finanziamento di progetti effettivamente in grado di essere realizzati. Certamente, come si dirà in seguito, la semplificazione delle procedure e della documentazione relativa alle parti degli accordi meno complesse potrà ridurre i casi di ritardo non riconducibile a cattiva progettazione. Rimane, tuttavia, da rendere più efficace il disincentivo alla cattiva progettazione degli interventi. Andrà valutata la possibilità di introdurre una qualche penalità in caso di revoca. Si potrebbe, ad esempio, prevedere che una quota dell'importo (ad esempio il 5-10 per cento) sia sottratta alla disponibilità dell'ente per essere destinata ad una finalità diversa o per finanziare le regioni che hanno esaurito le proprie disponibilità e che sono nei tempi nella realizzazione delle opere. In tal modo si introdurrebbe, accanto ad un disincentivo, un incentivo ad una progettazione operativa da portare avanti nei tempi previsti.

5. Un indiretto segnale delle difficoltà di funzionamento del programma deriva anche dall'esame della dimensione crescente delle risorse correnti che, tra il 2019 e il 2022, gli Enti del Servizio sanitario nazionale hanno stornato per destinarle a investimenti. Si tratta di circa 500 milioni, il 25 per cento circa della spesa sostenuta.

TAVOLA 4

QUOTA IMPUTATA ALL'ESERCIZIO DEI CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO FSR DESTINATI AD INVESTIMENTI

	Importi in migliaia				Variazioni			
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2022/2019
10	26.827,4	30.917,4	35.565,2	38.014,9	15,2	15	6,9	41,7
20	0,0	0,0	0,0	0,0				
30	15.022,1	19.235,8	18.425,1	19.050,0	28,1	-4,2	3,4	26,8
41	66,9	53,6	48,7	48,7	-20	-9,1	0	-27,2
42	277,6	696,1	2.283,4	30,0	150,8	228	-98,7	-89,2
50	98.775,3	108.796,9	119.572,9	130.070,8	10,1	9,9	8,8	31,7
60	134,1	94,7	38,0	38,5	-29,4	-59,8	1,3	-71,3
70	8.421,0	10.607,2	11.255,9	13.930,5	26	6,1	23,8	65,4
80	37.895,0	37.338,7	38.383,4	33.571,0	-1,5	2,8	-12,5	-11,4
90	11.307,5	12.119,4	10.963,3	7.693,0	7,2	-9,5	-29,8	-32
100	9.701,2	10.035,0	10.237,4	10.809,8	3,4	2	5,6	11,4
110	17.507,6	17.549,7	20.157,6	18.378,2	0,2	14,9	-8,8	5
120	26.831,1	36.078,7	42.864,2	47.479,2	34,5	18,8	10,8	77
130	21.832,0	23.674,0	24.089,8	22.511,8	8,4	1,8	-6,6	3,1
140	3.149,7	3.825,3	4.687,5	5.308,0	21,4	22,5	13,2	68,5
150	59.718,4	71.561,7	83.493,7	85.223,7	19,8	16,7	2,1	42,7
160	26.891,0	24.083,5	31.099,6	34.509,4	-10,4	29,1	11	28,3
170	3.146,6	3.110,1	3.813,0	3.293,1	-1,2	22,6	-13,6	4,7
180	3.210,3	4.489,0	4.529,2	4.667,8	39,8	0,9	3,1	45,4
190	64.722,3	68.672,2	76.482,6	75.392,5	6,1	11,4	-1,4	16,5
200	15.711,2	15.784,2	16.764,9	11.556,6	0,5	6,2	-31,1	-26,4
Totale	451.148,4	498.723,2	554.755,3	561.577,5	10,5	11,2	1,2	24,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Il crescente ricorso alle risorse correnti per finanziare gli investimenti, nonostante la forte penalizzazione contabile di "spesare" al 100 per cento il cespite nell'anno di acquisizione, sembra indicare che le regioni, in questo modo, sono più libere e "svincolate" dalle regole di finanziamento dell'art. 20 e dalla complessa procedura di accesso alle relative risorse.

È chiaro, quindi, che la difficoltà di accedere con facilità a risorse in conto capitale combinata con la mancata disponibilità di risorse di natura corrente per il finanziamento di investimenti, potrebbe generare in alcune realtà territoriali il mancato rinnovo delle infrastrutture aziendali, con conseguenti maggiori rischi sanitari (connessi ad oneri derivanti da contenzioso per rischio clinico), maggiori costi di gestione e di manutenzione, nonché minore efficacia delle cure.

Di converso negli enti del SSN, in cui risulta possibile attingere risorse dal finanziamento di parte corrente per la realizzazione di investimenti (soprattutto quelli che presentano carattere di urgenza e mancata differibilità), ciò crea un aggravio sulla spesa corrente, che potrebbe anche implicare un rischio di minore ovvero difficile erogazione dei LEA.

Per rispondere con tempestività a tali bisogni è stato spesso richiesto dalle amministrazioni una semplificazione delle procedure, considerate troppo complesse. Il riferimento è alla guida metodologica per la formulazione e la valutazione del documento programmatico, che era stata adottata nell'ambito dell'Accordo del 28 febbraio 2008, d'intesa con le Regioni e le Province Autonome. Una metodologia che si rifà ai parametri europei e che si presenta particolarmente complessa. Va considerato che essa rispondeva alla necessità di garantire che gli interventi previsti negli Accordi si inserissero in un quadro di programmazione coerente; indurre le amministrazioni ad una sorta di autovalutazione della coerenza di quanto proposto con la definizione di un disegno organico della struttura di assistenza regionale. Una analisi che, guardando alla situazione nel primo decennio del secolo, poneva le scelte infrastrutturali in stretta connessione con le politiche di risanamento economico finanziario.

Le proposte di semplificazione erano confluite in una bozza elaborata dal Nucleo di valutazione degli investimenti nell'ottobre del 2018 e formalizzata nel novembre, che mirava a modificare la struttura accogliendo almeno in parte le richieste delle regioni. Essa non è stata recepita, soprattutto nella convinzione che la scarsa qualità dei progetti costituisse da sempre una delle maggiori criticità da superare per rilanciare gli investimenti in Italia. Le conseguenze negative di una programmazione degli interventi non chiara si traducono in maggiori rischi di successive modifiche e criticità in fase di realizzazione, rischi di contenzioso, allungamento dei tempi di realizzazione delle opere.

Naturalmente tale esigenza non è venuta meno, specie in alcuni ambiti. Ma guardando alla struttura finora in vigore, modifiche ed aggiornamenti possono essere oggi opportuni. Innanzitutto, non tutti gli investimenti da effettuare e su cui il ricorso ai fondi può essere determinante richiedono verifiche di coerenza dello stesso tenore. Di qui appare opportuno prevedere la definizione di una procedura più snella per gli interventi contenuti negli accordi di minore rilievo (investimenti di piccola dimensione, manutenzioni straordinarie, acquisti di apparecchiature, etc.), mantenendo un maggior dettaglio (ma adeguando l'analisi alle procedure più recenti, ad esempio, quelle utilizzate dalla Bei) per gli investimenti su nuove strutture in cui l'impatto e la coerenza con il modello esistente è più importante.

In ogni caso, è necessario rivedere le procedure per eliminare quanto più possibile i passaggi non indispensabili, accrescendo e accentrando, dopo la condivisione degli Accordi, la gestione di integrazioni o modifiche in pochi attori. Ciò consentirebbe poi di ridurre gli oneri procedurali richiesti da eventuali modifiche che si rendessero necessarie.

Si tratta, poi, di continuare ad operare per superare i problemi di approccio a modalità di progettazione più complesse attraverso lo sviluppo di competenze all'interno delle amministrazioni, contrastando su questo fronte il progressivo impoverimento delle strutture tecniche. La possibilità di accedere a fondi o partecipare a gare internazionali richiede, in ogni caso, di sviluppare capacità di gestione di contratti pubblici. Anche sulla base dell'esperienza maturata con i progetti del PNRR, si tratta di valutare se mettere a disposizione fondi da utilizzare per migliorare la qualità della progettazione o affidare il compito di assistenza ad uno o più enti di natura pubblica, ma sempre con l'obiettivo di far crescere adeguate strutture interne.

Un aggiornamento dei programmi minori

6. Progressi limitati si registrano anche in relazione ai progetti specifici a valere sui fondi per l'edilizia sanitaria. È il caso del "Programma di investimento per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani" al 31 dicembre 2022 sono stati erogati 897,3 milioni (29 in più rispetto al 2020). I residui passivi perenti in conto capitale sono pari ad oltre 279 milioni e risultano in corso di istruttoria misure per 13,1 milioni.

Per le strutture sanitarie alternative agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari al 31 dicembre 2020 erano stati sottoscritti i decreti per tutte le regioni. A fine 2022 dei 171,4 milioni stanziati (al netto delle risorse relative alle Province autonome che non vengono assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109 della legge 191/2009) risultavano assegnazioni alle regioni per 170,8 milioni, relativi a 75 interventi.

Sono solo marginali i progressi registrati nell'ultimo biennio anche per il programma nazionale per la creazione di strutture residenziali di cure palliative (hospice) (legge 39/2009), che tuttavia presenta un grado di realizzo più elevato degli altri provvedimenti. A fronte di una disponibilità finanziaria di circa 206 milioni, al 31 dicembre 2022: risultano erogati finanziamenti per 194,9 milioni, il 94,4 per cento, con residui passivi perenti per 10,2 milioni.

Nell'ambito degli Accordi di programma per gli interventi per il patrimonio sanitario pubblico ex articolo 20 della legge 67/88, il d.l. 243/2016 ha previsto che una quota pari a 100 milioni sia destinata alla riqualificazione e all'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni meridionali, con particolare riferimento all'acquisizione di apparecchiature dotate di tecnologia robotica o rotazionale. Ripartito il finanziamento previsto con il d.m. del 6 dicembre 2017, la delibera CIPE n. 32 del 21 marzo 2018 ha assegnato alle regioni tali importi, prevedendo 180 giorni per la presentazione dei progetti. Al 31 dicembre 2020 le regioni avevano presentato i loro progetti che sono stati analizzati dal Comitato tecnico e valutati positivamente. A fine 2022 risultano ammessi a finanziamento 21 interventi, per un importo di 60,5 milioni. Dei 39,5 ancora da ammettere a finanziamento, circa 19 sono relativi ad assegnazioni destinate alla Sicilia. Il Molise è l'unica regione a non aver presentato alcuna iniziativa a finanziamento.

Nessun avanzamento si riscontra nell'ultimo biennio per il programma libera professione intramuraria: degli 826,1 milioni, ripartiti tra le regioni nel 2001, sono stati ammessi a finanziamento 437 interventi, con 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 l'adozione di iniziative per garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, aveva stabilito la revoca dei finanziamenti per gli interventi per i quali non si fosse conseguito il collaudo entro il termine del 31 dicembre 2014. In base a quanto messo in rilievo dalla Sezione centrale di controllo della Corte, l'amministrazione aveva previsto di spostare dal 2014 al 2021 il limite per la revoca dei finanziamenti per gli interventi iniziati ma non conclusi. A distanza di oltre 11 anni dal riparto, sono due le regioni che registrano autorizzazioni ancora limitate (Abruzzo e Campania) rispettivamente il 53,4 lo 49,5 per cento.

GLI INVESTIMENTI FINANZIATI A VALERE SULLE RISORSE AGGIUNTIVE PER LA SANITÀ RESE DISPONIBILI DALLE LEGGI DI BILANCIO

7. L'attuazione delle misure a valere sulle linee di finanziamento rese disponibili dalle leggi di bilancio a partire dal 2016 continua a presentare criticità in considerazione della distanza temporale che intercorre tra la previsione delle risorse e la loro traduzione in realizzazioni effettive. Si tratta di quattro linee di investimento.

Con il riparto del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 140, della legge 232/16 (legge di bilancio 2017) sono stati attribuiti al Ministero della salute 23,1 milioni per le iniziative nel settore della ricerca e 264,2 milioni per interventi nel campo dell'edilizia sanitaria.

TAVOLA 5

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ EX LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017

	Intervento	importo finanziato (milioni)
Lazio	Ospedale Grassi – Ostia	55,13
Lazio	Nuovo ospedale dei Castelli	24,50
Lazio	Ospedale S. Camillo De Lellis – Rieti	76,52
Lazio	Ospedale SS Trinità – Sora	17,01
Sicilia	IRCCS Bonino Pulejo	91,00
Totale		264,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Riguardo a tali fondi, il 25 gennaio 2018 sono stati individuati i progetti nell'ambito della ricerca e identificati gli interventi di edilizia sanitaria ed è stata prevista la stipula di specifiche convenzioni con le regioni beneficiarie per disciplinare le modalità di erogazione del finanziamento e il monitoraggio degli interventi. In particolare, sono stati finanziati 5 interventi localizzati in sole due regioni. Sulla definizione della fase attuativa ha inciso il ricorso alla Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, 140, della legge 232/2016⁴.

Il 10/09/2019 è stato sottoscritto l'accordo tra Regione Lazio e Ministero della salute, del quale è stata richiesta in data 06/11/2019 una modifica, successivamente integrata il 16/06/2020⁵.

Per due progetti (Ospedale di Sora e Ospedale di Ostia) gli studi di fattibilità sono stati inviati al Ministero il 27 luglio 2021 e trasmessi al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti per il parere di competenza in data 16/11/2021. Il Nucleo ha espresso parere tecnico favorevole sull'intervento relativo all'Ospedale SS Trinità di Sora il 28/09/2022 e ciò ha consentito l'adozione del decreto del Ministro della salute n. 290 del 6/12/2022 con il quale è stata disposta l'erogazione della quota di anticipazione pari al 5 per cento del finanziamento, utilizzabile dalla Regione per le spese relative alla progettazione definitiva da porre a base d'asta.

Per quanto riguarda la Regione Sicilia, il 09/06/2020 è stato sottoscritto l'accordo ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990 per l'intervento dell'IRCCS Bonino Pulejo e nel mese di marzo 2021, con successive integrazioni documentali del 2/7/2021 e del 11/11/2021, la Regione ha trasmesso al Ministero il relativo studio di fattibilità ai fini dell'acquisizione del parere da parte del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti.

La legge n. 205/2017, articolo 1, comma 1072 (legge di bilancio per il 2018) ha previsto il rifinanziamento del Fondo. Con il dPCM del 28 novembre 2018, al Ministero della salute sono stati attribuiti 55 milioni per la ricerca e 295,1 milioni per gli interventi afferenti alla edilizia sanitaria. Gli interventi sono stati individuati con il decreto del Ministro della salute del 7 agosto 2019. Sottoscritta la convenzione con la regione Abruzzo nel giugno del 20, solo nel giugno 2021 la Regione ha trasmesso al Ministero la documentazione progettuale relativa al primo dei due interventi (la ristrutturazione dell'Ospedale di Penne), integrandola con ulteriore documentazione in data 23/2/2022. Sul progetto è stato espresso in data 28/10/2022 il parere tecnico favorevole da parte del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti, al quale la documentazione era stata inoltrata il 26/5/2022, e ciò ha reso possibile l'adozione del decreto⁶ di concessione dell'anticipazione pari al 5 per cento del finanziamento ai fini delle spese per la progettazione

⁴ La sentenza del 13 aprile 2018, n. 74 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto articolo nella parte in cui non prevedeva che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale venissero adottati previa intesa con gli enti territoriali. In ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale, l'articolo 13 del decreto-legge del 25 luglio 2018, n. 91 ha stabilito che l'intesa potesse essere raggiunta anche successivamente al dPCM di riparto e, quindi, in data 13 ottobre 2018 è stata acquisita l'Intesa (Rep. Atti n. 197 CSR) sullo schema di decreto del Ministro della salute recante la distribuzione del Fondo.

⁵ La richiesta di rimodulazione dei finanziamenti riguardava gli interventi relativi al Nuovo ospedale dei Castelli e all'Ospedale S. Camillo De Lellis di Rieti e risulta tuttora in corso di istruttoria.

⁶ Decreto del Ministro della salute n. 292 del 12/12/2022.

definitiva da porre a base di gara. In ordine al progetto di costruzione del nuovo Ospedale di Teramo, a fine novembre 2021 la Regione ha trasmesso la documentazione progettuale, al momento ancora in corso di istruttoria prima dell'invio al Nucleo di valutazione per il parere di competenza.

La Regione Toscana ha sottoscritto l'accordo con il Ministero in data 28/7/2020 e il 26/10/2021 ha inviato una proposta di rimodulazione di 2 interventi (Adeguamento sismico Ospedale di Castelnuovo e Adeguamento sismico dell'Ospedale di Barga), approvata con decreto ministeriale del 4/10/2022. Il terzo progetto, quello relativo all'Adeguamento sismico dell'ospedale di Mugello, inviata la documentazione al Ministero nel corso del 2021, ha ottenuto il parere favorevole del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti il 28/9/2022.

TAVOLA 6

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ EX LEGGE DI BILANCIO PER IL 2018

<i>(in milioni)</i>		
Regione	Intervento	importo finanziato
Emilia-Romagna	Realizzazione nuovo ospedale di Cesena	156,0
Abruzzo	Ristrutturazione dell'Ospedale di Penne	12,5
Abruzzo	Realizzazione del Nuovo Ospedale di Teramo	81,6
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Castelnuovo	6,9
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Barga AUSL Toscana Nord Ovest	5,9
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Pontremoli - RSA AUSL Toscana Nord Ovest	14,2
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Mugello AUSL Toscana centro- Borgo San Lorenzo FI	11,0
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Fivizzano, RSA, Distretto Aulla AUSL Toscano Nord-Ovest Fivizzano MS	7,1
Totale		295,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto l'accordo con il Ministero in data 10/9/2020 e il 27/5/2021 ha trasmesso la documentazione progettuale dell'intervento relativo al nuovo ospedale di Cesena. Il progetto di fattibilità è stato inoltrato al Nucleo di valutazione il 15/10/2021 per il necessario parere tecnico; acquisito il parere favorevole in data 4/11/2021, è stato adottato il decreto ministeriale n. 149 del 22/12/2022 che ha disposto l'erogazione dell'anticipazione del 5 per cento dei finanziamenti.

La legge 145/2018, articolo 1, comma 95, (legge di bilancio per il 2019) ha istituito un nuovo Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese. Il Consiglio dei ministri il 20/3/2019 ha assegnato 900 milioni ad interventi in campo sanitario, di cui 889,2 per interventi di edilizia sanitaria e 10,8 per il settore della ricerca, definitivamente attribuiti con il decreto di riparto dell'11 giugno 2019.

Il 23 giugno 2020 il Ministero della salute ha inviato alla Conferenza Stato-Regioni lo schema del decreto ministeriale in ordine al quale la Conferenza in data 13/10/2020 ha comunicato le diverse posizioni manifestate da alcune regioni, in particolare con riferimento ai tempi di erogazione dei finanziamenti⁷. Solo il 9 febbraio 2021 è stata rilasciata l'Intesa, condizionata, tuttavia, "alla richiesta di dare uguale priorità a tutti gli interventi finanziati" e nella seduta del 8/7/2021 è stato acquisito il perfezionamento definitivo dell'Intesa. A seguito dell'adozione del decreto ministeriale del 16/7/2021 relativo all'assegnazione delle risorse alle

⁷ Umbria, Marche, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna, hanno sollevato obiezioni soprattutto con riguardo ai tempi di erogazione dei finanziamenti del provvedimento.

regioni e all'individuazione degli interventi (oltre 90 diffusi in tutte le regioni ad eccezione delle PPAA), sono state avviate le procedure per la stipula degli accordi da sottoscrivere ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90

Più di recente, infine, la legge n. 160/2019, articolo 1, comma 14 (legge di bilancio per il 2020) ha istituito un ulteriore Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, destinato in particolare 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. Dopo una lunga interlocuzione⁸ con il Mef le risorse assegnate dal dPCM 23/12/2020, sono state complessivamente 602,6 milioni, di cui 221,1 milioni per interventi in edilizia sanitaria e 381,5 milioni per interventi di sostenibilità ambientale ed efficientamento energetico. Solo il 29/9/2022 è stato emanato il d.m. con il quale è stata definitivamente approvata la ripartizione tra le Regioni, sulla base delle quote di accesso al fabbisogno sanitario indistinto per l'anno 2021 al netto di quelle relative alle PPAA. Le interlocuzioni con le Regioni per l'individuazione dei singoli interventi sono tuttora in corso.

Il percorso di attuazione degli interventi finanziati con i Fondi pluriennali del bilancio dello Stato si presenta, alla luce del breve *excursus* svolto, ancora piuttosto accidentato. Con riferimento agli interventi per i quali si è conclusa la fase amministrativa e procedurale, essendo stato emanato il decreto ministeriale di erogazione dell'anticipo del finanziamento (esclusivamente quelli riferibili ai Fondi di cui alle leggi di bilancio per il 2017 e per il 2018), emerge che la sottoscrizione degli accordi tra regione e Ministero ha richiesto tra i 20 e i 36 mesi dalla ripartizione delle risorse disposta con il dPCM attuativo della norma di legge; la trasmissione dello studio di fattibilità da parte della regione è avvenuta mediamente dopo 12 mesi dall'accordo; per l'acquisizione del parere del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti sono stati necessari anche più di 12 mesi, considerando anche il tempo di attraversamento intercorso tra la trasmissione della documentazione progettuale al Ministero e l'invio effettivo al Nucleo (circa 3 mesi). A conclusione della procedura, i tre decreti ministeriali con i quali è stata autorizzata l'erogazione dell'anticipo del finanziamento, provvedimento che segna il passaggio alla fase realizzativa dell'intervento con l'avvio delle procedure finalizzate alla selezione del contraente per l'affidamento dell'appalto, hanno accumulato una distanza dalla sottoscrizione degli accordi che va dai 26 ai 41 mesi. Per quanto riguarda, poi, i Fondi istituiti a partire dal 2019 e dal 2020, che oltretutto segnano un deciso incremento delle proposte di intervento, sia in termini di numerosità che di diffusione sul territorio, a distanza di quasi 4 anni dal dPCM di riparto delle risorse nel primo caso e circa 2 anni e mezzo nel secondo, non si è ancora giunti alla fase di sottoscrizione degli accordi, rimanendo pertanto molto distante il momento di avvio delle gare.

Resta l'auspicio che la dilatazione dei tempi delle procedure amministrative finalizzate alla selezione delle proposte, alla predisposizione dei relativi studi di fattibilità e alla valutazione e verifica degli stessi sia sotto il profilo amministrativo che tecnico, possa essere garanzia di una maggiore speditezza delle successive fasi realizzative.

Le misure introdotte con i decreti Covid

Le due misure contenute nei decreti Covid destinate ad affrontare l'emergenza sanitaria dal punto di vista infrastrutturale hanno peso molto diverso: il primo riguarda il finanziamento di un

⁸ In base alla dotazione complessiva, pari a circa 20,8 miliardi per gli anni dal 2020 al 2034 prevista per il fondo il Ministero della salute aveva presentato già il 20/12/2019 al Ministero dell'economia e delle finanze una proposta di interventi in edilizia sanitaria per un ammontare di finanziamento pari a 1.968 milioni, proposta successivamente aggiornata nel marzo dell'anno successivo. Il MEF nel mese di luglio 2020 ha trasmesso una proposta di riparto delle risorse che prevedeva l'assegnazione al Ministero della salute di 611,6 milioni, di cui 8,9 milioni per la ricerca e 602,6 milioni per l'edilizia sanitaria. Il dPCM che ha ripartito il Fondo del comma 14 è stato emanato il 23/12/2020 e con successivo DMT del 13/4/2021 è stato istituito nel capitolo 7112 dello stato di previsione del Ministero della salute (D.G. programmazione sanitaria) lo specifico Piano gestionale riferito al "comma 14", successivamente sostituito da due distinti piani gestionali (uno per interventi in edilizia sanitaria e uno per interventi di sostenibilità ambientale ed efficientamento energetico) a seguito di espressa richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze.

programma di intervento di emergenza volto ad allestire aree sanitarie temporanee ed è stato previsto dall'articolo 4 del d.l. 18/2020.

Con il provvedimento sono state assegnate alle regioni, a valere sulle risorse non ancora ripartite ex articolo 20 della legge 67/1988, 50 milioni per realizzare tali aree 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.

A fronte delle risorse assegnate, a fine 2022 erano state ammessi a finanziamento 98 interventi per 22,2 milioni. Si tratta di iniziative localizzate in sole 9 regioni/PA che hanno presentato progetti. Di queste 6 regioni (Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Lazio) hanno ammesso a finanziamento tutto l'importo assegnato, il Piemonte circa l'84 per cento, mentre la PA di Trento e, soprattutto, la Puglia presentano importi più ridotti (rispettivamente il 55 e 15 per cento delle risorse assegnate).

TAVOLA 7

PROGRAMMA "TAB. B - PIANO ART. 4 D.L. 18/2020 CONV. IN LEGGE N. 27/2020"

SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2022

REGIONI	Risorse assegnate	<i>(in migliaia)</i> Ammissione a Finanziamento	
		Nr. int. ammessi a finanziamento	Importo ammesso a finanziamento
Piemonte	3.693	21	3.081
Valle d'Aosta	105		
Lombardia	8.290		
P.A. Bolzano	426		
P.A. Trento	443	7	260
Veneto	4.062	35	4.062
Friuli-Venezia Giulia	1.031		
Liguria	1.345	1	1.345
Emilia-Romagna	3.720	2	3.720
Toscana	3.152	1	3.152
Umbria	745		
Marche	1.285	9	1.285
Lazio	4.841	21	4.841
Abruzzo	1.096		
Molise	258		
Campania	4.658		
Puglia	3.317	1	428
Basilicata	470		
Calabria	1.599		
Sicilia	4.092		
Sardegna	1.373		
Totale	50.000	98	22.173

Fonte: elaborazione su dati NSIS

Ben più rilevanti gli interventi disposti con il decreto-legge n. 34/2020, che ha previsto 1.413,1 milioni destinati ad interventi per il potenziamento dell'assistenza ospedaliera, di cui 606,3 milioni per adeguare la dotazione di posti letto in Terapia Intensiva, 611,5 milioni per i posti letto in Terapia Semi-Intensiva, 192,7 milioni per interventi di ristrutturazione nei PS per la separazione dei percorsi ospedalieri tra pazienti Covid-19 e non, nell'ambito della Rete dell'emergenza-urgenza ospedaliera (DEA + PS) e 12,6 milioni per interventi nei DEA II Livello.

Il finanziamento è utilizzabile per interventi su costruzione nuova o già esistente e per l'acquisizione di attrezzature elettromedicali, diretti ad aumentare la dotazione strutturale sul territorio nazionale di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva, portando tutte le regioni ad una dotazione di 0,14 posti letto per mille abitanti; di riqualificare 4.225 posti letto di area semi-intensiva, con relativa dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio

alla ventilazione, mediante adeguamento e ristrutturazione di unità di area medica, prevedendo che tali postazioni siano fruibili sia in regime ordinario, sia in regime di trattamento infettivologico ad alta intensità di cure. In relazione all'andamento della curva pandemica, almeno il 50 per cento dei posti letto di area semi-intensiva previsti, devono essere rapidamente convertibili, in caso di emergenza, in strutture per la terapia intensiva.

I piani di riorganizzazione proposti dalle regioni sono confluiti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza e inseriti nei Programmi istituzionali.

TAVOLA 8

IL POTENZIAMENTO DELL'ASSISTENZA OSPEDALIERA EX ARTICOLO 2 DEL D.L. 34/2020

(n migliaia)

Regione (cod)	Rimborso spese anticipate		Richieste spese CAT B				Importo bonificato	Importo ripartito
	A1	A2	1 quota 20%	2 quota 30%	3 quota 30%	4 quota 20%		
10	85		22.158	6.357	2.503		27.017	111.223
20								3.039
30		309	37.670	4.349	1.536		39.722	225.346
41		1.010						14.345
42			3.254				3.254	16.269
50		2.925	19.632	16.338	3.008		37.045	101.544
60			5.101	320			5.101	25.704
70	329		4.563	2.329			4.628	28.893
80	664	14.386	15.468	1.613			27.212	95.041
90	16	2.836	12.983	3.786			12.983	79.367
100	300		5.809	1.265			7.374	24.181
110			8.781	8.646	7.864		13.053	39.791
120			22.903	9.395			30.736	118.561
130		512	5.273	7.756	6.243		15.949	29.047
140			1.394				1.394	6.971
150			21.164				21.164	163.814
160	1.170	4.466	10.787	373	373		7.892	99.867
170			2.653				2.653	13.545
180			7.020				7.020	51.172
190			25.960	36.993	36.993		98.648	123.310
200			2.365				2.365	42.116
Totale complessivo	2.565	26.445	234.937	99.518	58.521		365.208	1.413.145

Regione (cod)	Casi per regione	Soggetti attuatori	Rimborso spese anticipate (numero)		Richieste spese CAT B (numero)				Importo bonificato
			A1	A2	1 quota 20%	2 quota 30%	3 quota 30%	4 quota 20%	
10	27	26	1		18	5	2		25
20	1								
30	35	34		2	29	3	1		31
41	2	1		1					
42	2	1			1				1
50	23	22		3	16	6	2		22
60	6	5			4	1			4
70	11	10	1		7	3			7
80	27	26	1	10	23	2			26
90	12	11	1	2	9	1			11
100	8	7	1		6	1			7
110	11	10			5	3	3		9
120	23	22			17	5			20
130	13	12		1	10	5	3		12
140	2	1			1				1

Regione (cod)	Casi per regione	Soggetti attuatori	Rimborso spese anticipate (numero)		Richieste spese CAT B (numero)				Importo bonificato
			A1	A2	1 quota 20%	2 quota 30%	3 quota 30%	4 quota 20%	
150	17	16			16				16
160	16	15	2	5	9	1	1		8
170	4	3			3				3
180	7	6			6				6
190	5	4			3	1	1		4
200	3	2			2				2
Totale complessivo	255	234	7	24	185	37	13		215

Regione (cod)	Rimborso spese anticipate		Richieste spese CAT B				Importo bonificato	Importo richiesto totale	Importo ripartito
	A1	A2	1 quota 20%	2 quota 30%	3 quota 30%	4 quota 20%			
Nord ovest	414	309	64.392	13.035	4.039	0	71.366	82.188	368.501
Nord est	664	18.321	43.454	18.270	3.008	0	72.611	83.718	252.903
Centro	316	2.836	50.476	23.091	7.864	0	64.145	84.584	261.900
Sud	1.170	4.979	76.616	45.122	43.609	0	157.085	171.496	529.841
Totale complessivo	2.565	26.445	234.937	99.518	58.521	0	365.208	421.986	1.413.145

Area	Quota di soggetti attuatori che hanno presentato richiesta				Importo bonificato	Importo richiesto totale
	1 quota 20%	2 quota 30%	3 quota 30%	4 quota 20%		
Nord ovest	17,47	3,54	1,10		19,37	22,30
Nord est	17,18	7,22	1,19		28,71	33,10
Centro	19,27	8,82	3,00		24,49	32,30
Sud	14,46	8,52	8,23		29,65	32,37
Totale complessivo	16,63	7,04	4,14		25,84	29,86

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Il quadro degli interventi è particolarmente complesso. A fine marzo 2023 risultano pervenute 234 richieste di erogazione fondi, di cui 31 per il rimborso delle spese sostenute nel corso della prima emergenza sanitaria e, comunque, attinenti ai Piani regionali di riorganizzazione della rete ospedaliera, 203 per il trasferimento dei fondi necessari all'avvio ed all'avanzamento degli interventi di potenziamento della rete ospedaliera. Risulta trasferito alle regioni l'importo complessivo di 365,2 milioni a fronte di richieste pervenute per circa 422 milioni. Il dettaglio dei rimborsi erogati a favore delle Aziende sanitarie a fronte delle spese sostenute nelle prime fasi della pandemia ed i contributi anticipati ai Soggetti attuatori (trasferimenti), per il finanziamento delle esigenze connesse all'avvio ed allo sviluppo degli interventi necessari alla realizzazione dei piani regionali di riordino della rete ospedaliera, evidenzia una situazione ancora parziale: in tre anni è stato pagato solo il 30 per cento delle risorse, ma con forti differenze a livello territoriale (sono le regioni del Sud a presentare gli importi maggiori 29,6, ma a seguito del risultato di una sola regione per la quale risulta un assorbimento di oltre l'80 per cento delle risorse. Dei 255 progetti censiti (relativi a 234 soggetti attuatori), 185 hanno presentato la prima richiesta, ma solo 37 la seconda richiesta di fondi, denotando uno stato di avanzamento ancora parziale

LA TERRITORIALIZZAZIONE DELLA MISSIONE 6 “SALUTE” DEL PNRR

Dei 15,6 miliardi destinati al finanziamento della Missione 6 “Salute” dal PNRR, 11,2 miliardi sono stati ripartiti tra le regioni in funzione della realizzazione di misure localizzate sul territorio. Si tratta del 72 per cento del *plafond* destinato alla Missione e che interessa 12

investimenti rispetto ai 15 totali programmati⁹. Nello specifico, risultano ripartite l'84 per cento delle risorse destinate alla Componente 1 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale” e il 63 per cento dei finanziamenti destinati alla Componente 2 “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario”¹⁰; nel complesso, le misure interessate dai piani di riparto ammontano a 12,5 miliardi¹¹.

A tale cifra si aggiungono anche 1,4 miliardi che il Piano Nazionale Complementare destina alla Missione 6. Essi concorrono alla ripartizione territoriale della misura “Verso un ospedale sicuro e sostenibile” in parte finanziata anche con risorse PNRR.

Le risorse sono state territorializzate avendo a riferimento la quota di accesso alle risorse del Fondo Sanitario Nazionale per l'anno 2021, cui sono stati apportati i riproporzionamenti necessari a garantire alle regioni del Mezzogiorno almeno il 40 per cento delle risorse totali (incrementato al 45 per cento per le Case della Comunità a fronte del maggiore fabbisogno rilevato)¹².

Un criterio di riparto specifico è stato adottato per l'intervento relativo alla realizzazione delle Centrali Operative Territoriali (M6C1I1.2.2), stante il vincolo posto in sede di programmazione di collocare una COT ogni 100.000 abitanti.

La misura connessa all'assistenza domiciliare (M6C1I1.2.1), invece, è stata ripartita prevedendo che il 75 per cento dei finanziamenti sia distribuito sulla base della quota regionale della popolazione residente di età superiore a 65 anni e il 25 per cento in base al fabbisogno¹³.

Coerentemente con i vincoli posti al criterio di riparto, la Tavola 1 indica che le risorse territorializzate risultano confluite per 41 per cento alle regioni del Mezzogiorno (5,2 miliardi), per un ulteriore 41 per cento al nord (5,1 miliardi) e per il restante 18 per cento al centro (2,3 miliardi).

Considerando le risorse destinate alle singole regioni, si evidenzia che dei 12,7 miliardi complessivi, la percentuale più elevata (16 per cento) è assegnata alla Lombardia (1,9 miliardi); l'11 per cento delle risorse (pari a 1,4 miliardi) affluisce alla Campania, mentre il Lazio e la Sicilia assorbono, rispettivamente, una quota pari al 10 per cento del totale (circa 1,2 miliardi per ciascuna regione); le restanti risorse si dispiegano nei territori regionali con percentuali inferiori al 9 per cento del totale.

⁹ I *sub* investimenti “COT”, “Interconnessione aziendale”, “Device” hanno un unico codice ReGis (M6C1I1.2.2) e si considera un unico intervento.

¹⁰ Dei 15 investimenti del PNRR non risultano ripartite le seguenti misure: M6C1I1.2.3, “Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici”, la misura M6C2I2.1 “Valorizzazione, potenziamento della ricerca biomedica del SSN”, M6C2I2.2.C “Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario: Sub-misura: corso di formazione manageriale”, M6C2I2.2.D “Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. Sub-misure: contratti di formazione medico-specialistica”.

¹¹ La ripartizione della Missione 6 è ancora parziale, atteso che secondo le stime del Dipartimento per la Coesione Territoriale, le misure “territorializzabili” in questo settore ammontano a 14,2 miliardi. Per alcune misure, devono ancora essere pubblicati i bandi relativi ad annualità successiva al 2022/2023, mentre per altri interventi, la procedura amministrativa di assegnazione dei finanziamenti potrebbe non essere ancora giunta a conclusione.

¹² Si vedano il Decreto del Ministero della salute del 20 gennaio 2022, “Ripartizione programmatica delle risorse alle regioni e alle province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari” e l'art. 2, comma 6 bis del decreto-legge 31 maggio 2021, nr. 77.

¹³ Cfr. Decreto del Ministero della salute 23 gennaio 2023 “Ripartizione delle risorse relative all'investimento M6C1I1.2.1 “Casa come primo luogo di cura”.

LA TERRITORIALIZZAZIONE DELLA MISSIONE 6

Regioni e PPAA	M6C1I1.1 Case della comunità e presa in carico della persona	M6C1I1.2 Casa come primo luogo di cura e telemedicina	M6C1I1.3 Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture	M6C2I1.1 Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	M6C2I1.2. Verso un ospedale sicuro e sostenibile	M6C2I1.3. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione	M6C2I2.2. Sviluppo delle competenze tecniche- professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	Totale ripartito Missione 6	% sul totale									
	1.1 Case della comunità	1.2.1 ADI	1.2.2. COT	1.2.2. Sub a) Intercom- ssione Aziendale	1.2.2. Sub b) Device	1.3 Ospedali di comunità	1.1.1 Digitalizzazione DEA I e II			1.1.2 Grandi apparecchiature	PNRR	PNC	M6C2I1.3.1 Azione e utilizzo FSE da parte delle regioni	1.3.2. Potenziamento, modello predittivo, SDK, etc.	2.2.1 Borse aggiuntive MMG	2.2.2. Corso di formazione in infezioni ospedaliere		
Piemonte	122	185	7	3	4	66	96	111	79	42	96	21	21	2	5	6	856	7
Valle d'Aosta	3	9	0	0	0	2	3	0	2	1	3	1	1	0	0	0	26	0
Lombardia	277	489	17	7	10	151	219	225	180	97	219	40	47	5	10	10	1.984	16
PA Bolzano	14	35	1	0	0	8	11	14	9	5	11	2	2	0	1	1	115	1
PA Trento	15	24	1	0	0	8	12	16	10	5	12	2	3	0	1	1	109	1
Veneto	135	74	8	3	5	74	107	102	88	47	107	21	23	2	5	6	797	6
FVG	34	51	2	1	1	19	27	26	22	12	27	6	6	1	1	2	234	2
Liguria	44	80	3	1	1	24	35	29	29	15	35	10	7	1	2	2	314	2
Emilia- Romagna	125	53	8	3	4	68	99	95	81	43	99	18	21	2	5	6	719	6
Toscana	104	52	6	3	4	57	82	79	68	36	82	15	18	2	4	5	609	5
Umbria	25	41	2	1	1	13	19	24	16	9	19	5	4	0	1	1	179	1
Marche	42	74	3	1	1	23	34	40	28	15	34	7	7	1	2	2	309	2
Lazio	158	383	10	4	6	86	125	119	103	55	125	29	27	3	6	5	1.234	10
Abruzzo	59	74	2	1	1	26	38	29	31	17	38	8	8	1	2	2	333	3
Molise	14	13	1	0	0	6	9	7	7	4	9	2	2	0	0	0	74	1
Campania	250	314	10	4	6	111	161	164	132	71	161	34	35	3	8	7	1.455	11
Puglia	177	252	7	3	4	79	114	100	94	50	114	23	25	2	5	6	1.044	8
Basilicata	25	30	1	0	1	11	16	14	13	7	16	4	3	0	1	1	142	1
Calabria	85	129	3	1	2	38	55	51	45	24	55	13	12	1	3	3	512	4
Sicilia	217	251	8	3	5	96	140	123	115	62	140	30	30	3	7	8	1.223	10
Sardegna	74	106	3	1	2	33	47	42	39	21	47	10	10	1	2	4	436	3
Totale	2.000	2.720	104	43	58	1.000	1.450	1.413	1.189	639	1.450	299	311	30	68	80	12.704	100
Importo PNRR/PNC	2.000	2.720			280	0		2.863	1.189	1.639	1.450		1.380	293	102	80	13.996	

L'attuazione degli investimenti della Missione 6 nei Contratti istituzionali di sviluppo

Per l'esecuzione e la realizzazione degli investimenti "a regia" della Missione 6 inclusi nei piani di riparto provvederanno le regioni e le province autonome, che nel maggio del 2022 hanno sottoscritto con il Ministero della salute 21 Contratti istituzionali di sviluppo (CIS)¹⁴; tali documenti specificano il contributo di ciascun ente rispetto al raggiungimento dei *milestone* e dei *target* stabiliti nell'ambito del PNRR e del PNC.

Nell'ambito della Componente 1 della Missione 6, gli investimenti inclusi nei contratti istituzionali di sviluppo sono quelli relativi alla realizzazione di 1350 Case della Comunità, all'attivazione di 600 Centrali Operative Territoriali e alla costruzione di 400 Ospedali di Comunità.

Per quanto riguarda l'intervento connesso all'attivazione delle Case della Comunità, l'analisi dei CIS presentati dalle regioni mostrano che i CUP assegnati sono 1430, dunque 80 in più rispetto a quanto originariamente programmato (937 in più rispetto al 2020) con un numero di residenti per Casa della Comunità (dati ISTAT popolazione residente 2022) su base nazionale che diminuisce del 6 per cento. Dei nuovi progetti, 35 si trovano nelle regioni del Centro, 24 nel Mezzogiorno e 21 nelle regioni del Nord. In alcuni casi, l'incremento dei *target* regionali ha reso necessario integrare i finanziamenti ricevuti dal PNRR con stanziamenti propri di differente provenienza, per un totale di 344 milioni.

Ponendo a confronto le diverse aree geografiche del territorio nazionale, sarebbero le regioni del Mezzogiorno a registrare il numero di residenti per Case della Comunità più basso (pari a 31 mila per Cdc), seguite dalle regioni del Centro (45 mila per Cdc) e da quelle del Nord (50 mila per Cdc).

Dai contratti istituzionali di sviluppo emerge, inoltre, che solo in 309 casi le regioni intendono edificare *ex novo* le Case della Comunità, in quanto nei restanti 1.121 casi le regioni hanno dichiarato l'intenzione di ristrutturare locali già esistenti nei propri territori; ciò anche nel caso di regioni che non avevano segnalato la presenza di Case della Salute attive nel 2020, che dunque intendono ristrutturare e adibire a Case della Comunità strutture destinate ad altri scopi, così contenendo il costo complessivo effettivo unitario dei singoli investimenti.

Considerando anche gli stanziamenti ulteriori rispetto al PNRR messi a disposizione dai bilanci regionali, il costo medio unitario per casa della Comunità si attesta intorno a 1.449.209 nelle regioni del Centro, per salire a 1.488.121 nel Mezzogiorno e poi ancora alla cifra di 1.910.181 nelle regioni del Nord.

Anche nel caso degli Ospedali della Comunità i CUP indicati nei Contratti istituzionali di sviluppo risultano superiori di 35 unità rispetto al target nazionale (e di 272 unità in più rispetto alla ricognizione del 2020); si tratta di 20 strutture in più nelle regioni del Mezzogiorno, di 12 strutture in più nel nord e di 2 al centro, per la cui costruzione le Regioni hanno stanziato risorse aggiuntive al PNRR per 259 milioni. Rispetto al target nazionale di 400 Odc, il dato riportato dai CIS consentirà una riduzione del numero totale di residenti per Ospedali della Comunità presenti sul territorio nazionale dell'8 per cento (da 147 mila a 135 mila).

Anche in relazione agli Ospedali della Comunità la percentuale di edifici da costruire *ex novo* è molto inferiore (20 per cento, pari a 93) rispetto a quelli da ristrutturare; se ne deduce che le regioni puntano a riconvertire a Odc molte strutture in più rispetto a quelle dichiarate già attive nel 2020. Il costo unitario medio per Odc è pari a 2 milioni circa nelle regioni del Mezzogiorno, a 2,5 milioni al Centro, e a 3,4 milioni al Nord Italia.

¹⁴ Cfr. l'art. 56 del decreto-legge 31 maggio 2021, nr. 77, "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

TAVOLA 10

CASE DELLA COMUNITÀ

Regioni e Province Autonome	Popolazione residenza al 1° gennaio 2022	Cdc finanziamento PNRR	Cdc dichiarate attive nel 2020*	Target regionale Cdc d.m. 20 gennaio 2022	Cdc previste dal CIS	di cui da edificare ex novo	Stanzamenti ulteriori (es. bilancio regionale)	Residenti per Cdc post PNRR
Piemonte	4.256.350	121.794.658	71	82	82	16	0	51.907
Valle d'Aosta	123.360	3.493.579	0	2	4	0	0	30.840
Lombardia	9.943.004	277.203.042	0	187	199	48	207.329.249	49.965
PA Bolzano	532.616	14.376.610	0	10	10	6	0	53.262
PA Trento	540.958	14.996.635	0	10	10	3	0	54.096
Veneto	4.847.745	135.401.850	77	91	95	24	45.810.100	51.029
Friuli-Venezia Giulia	1.194.647	34.256.093	0	23	23	9	0	51.941
Liguria	1.509.227	44.030.927	4	30	32	2	6.745.646	47.163
Emilia-Romagna	4.425.366	124.672.951	124	84	85	24	1.386.597	52.063
Toscana	3.663.191	104.214.656	76	70	77	38	42.734.609	47.574
Umbria	858.812	24.570.824	8	17	17	0	0	50.518
Marche	1.487.150	42.494.803	21	29	29	6	0	51.281
Lazio	5.714.882	158.494.375	22	107	135	0	0	42.332
Abruzzo	1.275.950	58.901.493	n.d.	40	40	7	0	31.899
Molise	292.150	13.775.508	6	9	13	1	0	22.473
Campania	5.624.420	249.721.198	0	169	172	47	17.878.079	32.700
Puglia	3.922.941	177.224.470	0	120	121	38	0	32.421
Basilicata	541.168	25.046.297	1	17	19	10	2.400.000	28.483
Calabria	1.855.454	84.677.262	13	57	61	5	11.885.518	30.417
Sicilia	4.833.329	216.998.374	55	146	156	13	8.328.909	30.983
Sardegna	1.587.413	73.655.397	15	50	50	12	0	31.748
Totale	59.030.133	2.000.001.000	493	1350	1.430	309	344.498.707	41.280

*Camera dei deputati, Servizio Studi Affari sociali (2021)

Fonte: ReGiS

Nell'ambito dell'intervento "Casa come primo luogo di cura e di medicina" (M6C1I1.2), invece, i contratti istituzionali di sviluppo prevedono la realizzazione degli investimenti relativi all'attivazione di 600 Centrali Operative Territoriali, ad almeno 70 progetti di interconnessione aziendale e all'acquisizione di almeno 80 dispositivi di supporto per operatori e pazienti.

TAVOLA 11

OSPEDALI DELLA COMUNITÀ

Regioni e Province Autonome	Popolazione residenza al 1° gennaio 2022	Odc finanziamento PNRR	Odc dichiarati attive nel 2020*	Target regionale Odc d.m. 20 gennaio 2022	Odc previsti dal CIS	di cui da edificare ex novo	Stanzamenti ulteriori (es. bilancio regionale)	Residenti per Cdc post PNRR
Piemonte	4.256.350	66.433.450	5	27	27	3	0	157.643
Valle d'Aosta	123.360	1.905.589	0	1	2	0	n.d.	61.680
Lombardia	9.943.004	151.201.659	20	60	66	14	207.329.249	150.652
PA Bolzano	532.616	7.841.787	0	3	3	3	0	177.539
PA Trento	540.958	8.179.983	0	3	3	1	0	180.319
Veneto	4.847.745	73.855.554	69	30	35	2	0	138.507
Friuli-Venezia Giulia	1.194.647	18.685.142	0	7	7	4	0	170.664
Liguria	1.509.227	24.016.869	1	10	11	2	0	137.202
Emilia-Romagna	4.425.366	68.002.882	26	27	27	13	0	163.902
Toscana	3.663.191	56.844.358	20	23	24	11	11.012.508	152.633
Umbria	858.812	13.402.267	0	5	5	0	0	171.762
Marche	1.487.150	23.178.983	14	9	9	3	0	165.239
Lazio	5.714.882	86.451.477	0	35	36	1	0	158.747
Abruzzo	1.275.950	26.178.441	5	10	11	2	0	115.995
Molise	292.150	6.122.448	2	2	2	0	0	146.075
Campania	5.624.420	110.987.199	1	45	48	18	15.812.669	117.175
Puglia	3.922.941	78.766.431	0	31	38	11	0	103.235
Basilicata	541.168	11.131.688	0	5	5	1	0	108.234
Calabria	1.855.454	37.634.339	0	15	20	1	15.078.065	92.773
Sicilia	4.833.329	96.443.722	0	39	43	3	10.002.363	112.403
Sardegna	1.587.413	32.735.732	0	13	13	0	0	122.109
Totale	59.030.133	1.000.000.000	163	400	435	93	259.234.854	135.701

*Camera dei deputati, Servizio Studi Affari sociali (2021)

Fonte: ReGiS

Per quanto riguarda l'intervento relativo alle COT, i CIS prevedono l'apertura di 11 CUP in più rispetto a quelli previsti dal target nazionale; di questi, 7 si trovano in Campania, 2 in Calabria, 1 in Sicilia e 1 in Liguria; a tal fine, la Campania, la Calabria e la Sicilia hanno previsto di integrare i finanziamenti del PNRR con risorse proprie di bilancio regionale, per un totale di 2,9 milioni. Come emerge dalla Tavola 3, solo tre regioni non raggiungono l'obiettivo fissato dal decreto di riparto di assicurare almeno una COT per ogni 100.000 residenti: si tratta della Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Nelle regioni del nord si trova il maggior numero di COT (277, pari al 45 per cento), mentre nelle regioni del Mezzogiorno sarà collocato il 35 per cento delle COT totali (214) e al centro il restante 20 per cento (120). Non dissimile è la composizione regionale dei 73 CUP programmati per l'intervento relativo all'interconnessione aziendale (33 al nord, 22 al centro e 18 nel Mezzogiorno) e degli 85 progetti previsti per l'acquisto dei dispositivi di supporto per operatori e pazienti (41 al nord, 24 nel Mezzogiorno, 20 al centro).

TAVOLA 12

COT – INTERCONNESSIONE AZIENDALE – *DEVICE*

Regioni e PPAA	Popolazione residente al 1 gennaio 2022	COT finanziamenti PNRR	Target regionale e COT d.m. 20 gennaio 2022	Target regionale e CIS COT	Target regionale CIS Interconnessione aziendale	Target regionale e CIS Device	Stanziamenti ulteriori (es. bilancio regionale)	Residenti per COT (anno 2022)
Piemonte	4.256.350	7.442.225	43	43	1	12	0	98.985
Valle d'Aosta	123.360	173.075	1	1	1	1	0	123.360
Lombardia	9.943.004	17.480.575	101	101	1	1	0	98.446
PA Bolzano	532.616	865.375	5	5	1	1	0	106.523
PA Trento	540.958	865.375	5	5	1	1	0	108.192
Veneto	4.847.745	8.480.675	49	49	12	9	0	98.934
Friuli-Venezia Giulia	1.194.647	2.076.900	12	12	3	3	0	99.554
Liguria	1.509.227	2.596.125	15	16	5	5	0	94.327
Emilia-Romagna	4.425.366	7.788.375	45	45	8	8	0	98.341
Toscana	3.663.191	6.403.775	37	37	3	1	0	99.005
Umbria	858.812	1.557.675	9	9	2	2	0	95.424
Marche	1.487.150	2.596.125	15	15	1	1	0	99.143
Lazio	5.714.882	10.211.425	59	59	16	16	0	96.862
Abruzzo	1.275.950	2.249.975	13	13	1	1	0	98.150
Molise	292.150	519.225	3	3	1	1	0	97.383
Campania	5.624.420	10.038.350	58	65	1	7	1.794.183	86.530
Puglia	3.922.941	6.923.000	40	40	6	6	0	98.074
Basilicata	541.168	1.038.450	6	6	2	2	0	90.195
Calabria	1.855.454	3.288.425	19	21	5	5	1.187.003	88.355
Sicilia	4.833.329	8.480.675	49	50	1	1	39	96.667
Sardegna	1.587.413	2.769.200	16	16	1	1	0	99.213
Totale	59.030.133	103.845.000	600	611	73	85	2.981.225	96.612

*Camera dei deputati, Servizio Studi Affari sociali (2021)

Fonte: ReGiS

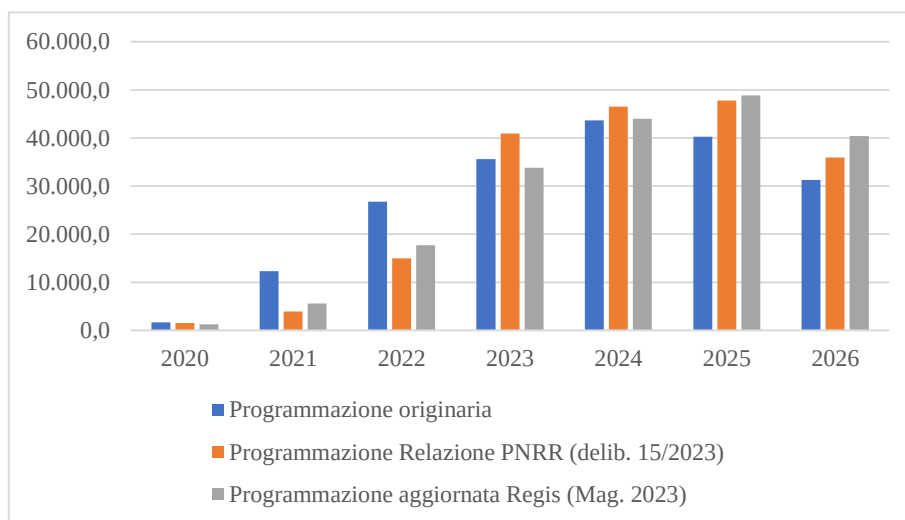
L'AVANZAMENTO DEL PNRR

LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E REPOWEREU

Nei primi due anni dall'introduzione, il PNRR è stato oggetto di revisione finanziaria, in particolare con riguardo alla programmazione delle risorse nell'arco temporale di attuazione, ferma restando la dimensione complessiva del Piano. Sul punto, la Corte dei conti, in occasione dell'ultima Relazione sull'attuazione del PNRR (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliber. n. 15/2023), ha riferito in merito alle variazioni rilevanti che hanno interessato il cronoprogramma di utilizzo delle risorse. Più in dettaglio, è stato messo in evidenza come, rispetto alla versione iniziale, la pianificazione aggiornata dal Governo nella NaDEF 2022, contemplasse una traslazione in avanti delle spese originariamente assegnate al triennio 2020-2022, per oltre 20 miliardi complessivi (-49,7 per cento), in sostanza riferibili alle risorse del 2021 (oltre 8 miliardi) e 2022 (quasi 12 miliardi). Il recupero nel *trend* di spesa avrebbe avuto luogo a partire dal 2023, esercizio nel quale era prevista un'accelerazione – rispetto al quadro iniziale – di oltre 5 miliardi. Nel successivo biennio 2024-2025 era poi stimato il picco di spesa, con valori annuali che supereranno i 45 miliardi, in aumento, rispettivamente, di 2,8 e 7,5 miliardi rispetto all'articolazione temporale di partenza.

GRAFICO 1

CONFRONTO TRA CRONOPROGRAMMI FINANZIARI PNRR



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

La dinamica della spesa sostenuta nel primo triennio e il fisiologico *fine tuning* delle previsioni in base all'avanzamento hanno determinato, secondo il cronoprogramma attualmente disponibile nel sistema ReGiS¹, una ulteriore rivisitazione della pianificazione finanziaria (cfr. Grafico 1). Ne è derivata, rispetto a quanto stimato nella NaDEF 2022, un'intensificazione della spesa nel biennio 2021 e 2022, rispettivamente per 1,6 e 2,7 miliardi, dovuta sostanzialmente al maggiore tiraggio dell'Ecobonus e Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici e dei crediti d'imposta del piano Transizione 4.0, in particolare per beni strumentali. Nell'anno in corso e nel 2024 è previsto un rallentamento della spesa rispetto alle previsioni della NaDEF, rispettivamente di 7,1 e 2,5 miliardi. Ciò è dovuto alla riduzione dell'impatto dei crediti d'imposta Transizione 4.0, il cui effetto è stato anticipato nei precedenti esercizi in ragione della

¹ I dati sono stati reperiti su ReGiS alla data del 5 maggio 2023.

maggiore domanda da parte degli operatori, e alla traslazione in avanti delle spese associate a varie misure, tra cui si richiamano, per rilevanza degli importi slittati: la riforma delle politiche attive del lavoro e formazione (M5C1R1.1), le linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (M3C1I1.2.1 e M3C1I1.2.2), il Piano Italia a 1 Gbps e Italia 5G (M1C2I3.1.1 e M1C2I3.1.2), la misura del parco agrisolare (M2C1I2.2), il progetto di sviluppo del biometano, secondo criteri per promuovere l'economia circolare (M2C2I1.4) e gli IPCEI (M4C2I2.1). Tali effetti traslativi sono solo parzialmente compensati dal maggiore trend di spesa atteso sul Superbonus 110 per cento anche nel 2023 (+1,8 miliardi).

Nel biennio seguente, sempre in raffronto alla programmazione della NaDEF, è attesa un'accelerazione della spesa (+1,1 miliardi nel 2025 e +4,5 miliardi nel 2026). Resta confermato che il picco di avanzamento finanziario annuale dovrà essere conseguito nel 2024 e 2025, con valori pari, rispettivamente, a poco meno di 44 miliardi e 48,8 miliardi.

2. La struttura finanziaria del PNRR potrà essere influenzata, nel breve periodo, dalla scelta, da parte degli Stati Membri, di avvalersi delle facoltà di modifica dei piani nazionali, in ragione delle mutate condizioni di contesto geopolitico, derivanti dall'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. I relativi effetti in termini di sicurezza delle forniture energetiche e dei correlati prezzi possono aver determinato ricadute sulla capacità di realizzare alcune delle iniziative di investimento in essere, così come aver portato alla luce esigenze di rafforzamento delle politiche volte al perseguimento degli obiettivi di resilienza energetica del piano REPowerEU, attraverso specifici investimenti e riforme aggiuntivi. In questa direzione è stato adottato il Regolamento n. 435/2023², di modifica del precedente Regolamento 241/2021 (istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza), al fine di consentire l'integrazione dei piani nazionali con un nuovo capitolo di investimenti e riforme, avviati a partire dal 1° febbraio 2022, in grado di contribuire alla sicurezza energetica, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, all'aumento della diffusione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, all'incremento delle capacità di stoccaggio dell'energia e alla necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili prima del 2030, agevolando la transizione verde, in coerenza con i piani nazionali per l'energia e il clima. Gli *addenda* ai piani dovranno anche mirare a rafforzare la competitività dell'industria europea nel percorso di transizione ambientale, favorendo lo sviluppo di tecnologie pulite; ciò dovrà avvenire, oltre che attraverso il sostegno finanziario a progetti industriali a bassa emissione, anche attraverso misure normative di semplificazione ed acceleratorie delle procedure di autorizzazione per i progetti nel settore delle tecnologie pulite³, nonché favorendo il miglioramento delle competenze della forza lavoro in questo settore. Completano il quadro delle iniziative che possono confluire nei capitoli REPowerEU le misure volte ad affrontare a livello strutturale le situazioni di povertà energetica, sia delle famiglie sia delle imprese di più piccole dimensioni.

Al fine di agevolare la preparazione e i contenuti dei capitoli integrativi REPowerEU la Commissione ha emanato specifici orientamenti illustrativi⁴, precisando le informazioni da indicare per esplicitare motivi, obiettivi e natura delle modifiche del rispettivo Piano, senza naturalmente intralciarne il percorso attuativo in essere. In base al quadro regolamentare, gli Stati membri erano incoraggiati a presentare i capitoli REPowerEU preferibilmente entro il 31 aprile 2023, fermo restando il termine legale del 31 agosto 2023 per la sottoposizione di piani modificati

² Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

³ Tra gli ostacoli procedurali alla diffusione delle energie rinnovabili il Regolamento REPowerEU cita, a titolo esemplificativo, la complessità delle norme applicabili per la selezione dei siti e le autorizzazioni amministrative per i progetti, la complessità e la durata della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti, i problemi di connessione alla rete e i vincoli di personale delle autorità che rilasciano le autorizzazioni o dei gestori di rete.

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione, Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU (2023/C 80/01).

che contemplino una richiesta di prestito, dando priorità alle misure la cui attuazione è già in corso e può essere intrapresa da qui al 2026. La valutazione della Commissione dovrebbe avvenire nei due mesi successivi.

Nella prospettiva della semplificazione procedurale, gli Stati membri interessati dovrebbero presentare tutte le proposte di revisione come parte di un *addendum* unico, inclusivo sia del capitolo REPowerEU, sia delle modifiche alle iniziative già contemplate nel Piano in gestione, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento 241/2021⁵. In base alla richiamata norma è consentito, infatti, modificare il piano se non è più possibile realizzare uno o più dei traguardi e degli obiettivi a causa di circostanze oggettive, quali il mutamento delle condizioni di realizzazione degli investimenti a seguito del conflitto in corso. Tali fattori oggettivi possono impedire la realizzazione di una data misura con il livello stimato di costi o di efficienza oppure portare all'individuazione di un'alternativa migliore, più favorevole al conseguimento degli stessi obiettivi.

Per la copertura delle misure di investimento e riforma del nuovo capitolo REPowerEU, il regolamento in discorso individua una serie di fonti di finanziamento aggiuntive. La prima è rappresentata dalle risorse a fondo perduto rese disponibili dal sistema di scambio di quote di emissioni ("ETS") per complessivi 20 miliardi (art. 21-bis del Regolamento). Le sovvenzioni supplementari per l'Italia sarebbero in questo caso pari a 2,76 miliardi.

La seconda è rappresentata dalla riserva di adeguamento alla Brexit⁶ per la quale la terza tranche di prefinanziamento era dovuta a fine aprile. Al riguardo, gli Stati membri dovevano informare la Commissione, entro il 1° marzo 2023, dell'intenzione di trasferire fondi da tale riserva al dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ove l'Italia decidesse di avvalersi di detta clausola, la dotazione della riserva di adeguamento alla Brexit per il nostro Paese è pari a 146,8 milioni, di cui 80,4 già versati a titolo di prefinanziamento.

La terza è costituita dalla possibilità di richiedere prestiti aggiuntivi, anche superando il limite del 6,8 per cento dell'RNL previsto nel Regolamento n. 241/2021. Allo stato⁷, nell'ambito dei 385,8 miliardi disponibili a prestito nel Dispositivo, gli Stati membri hanno richiesto circa 165 miliardi, lasciando inoptati circa 220 miliardi, utilizzabili per i capitoli REPowerEU. A tal fine, entro il 31 marzo 2023, ai sensi dell'art. 14, par. 6, del novellato Regolamento 241/2021, gli Stati hanno comunicato alla Commissione l'eventuale intenzione di richiedere prestiti supplementari⁸. Sulla base delle comunicazioni ricevute, la Commissione ha reso noto⁹ che 10 Stati membri hanno manifestato l'intenzione di richiedere prestiti addizionali, per un ammontare fino a 147,6 miliardi, dato non ancora completo in quanto alcuni paesi – tra cui l'Italia – hanno anticipato la scelta di accedere alle risorse, senza esplicitare l'ammontare dei fondi richiesti (cfr.

⁵ Ulteriori ipotesi di modifica già contemplate nel regolamento 241/2021 – che dovrebbero confluire nel canale unico dell'*addendum* di cui al regolamento 435/2023 – sono contemplate all'art. 7, par. 1, che consente di trasferire al dispositivo fino al 5 per cento dei fondi in regime di gestione concorrente per il periodo 2021-2027, all'art. 18, par. 2, consistente nell'adeguamento del contributo finanziario massimo a titolo di *grant*, all'art. 14, ossia alla richiesta di prestiti supplementari.

⁶ La Riserva di Adeguamento alla Brexit (BAR) è uno "strumento speciale di emergenza *à tantum*", istituito dalla Commissione Europea, su impulso del Consiglio Europeo, con il Regolamento (UE) n. 1755 del 6 ottobre 2021, con l'obiettivo di contrastare le conseguenze economiche, sociali, territoriali e ambientali della Brexit negli Stati membri e mitigare gli impatti negativi sulla coesione economica, sociale e territoriale. Sono destinatari della Riserva tutti gli Stati membri dell'UE e l'importo assegnato all'Italia ammonta a 146,8 milioni, secondo quanto disposto nell'Allegato alla Decisione C (2021)7330 del 08 ottobre 2021. Nel contesto della riserva di adeguamento alla Brexit, l'80 per cento della dotazione provvisoria è versato agli Stati membri a titolo di prefinanziamento, suddiviso in tre rate del 40 per cento (nel 2021), del 30 per cento (nel 2022) e del 30 per cento (nel 2023); l'importo residuo della dotazione provvisoria sarebbe versato nel 2025 su presentazione della documentazione relativa a spese ammissibili sufficienti. L'Italia ha incassato due *tranche* a titolo di prefinanziamento: 45,6 milioni nel 2021 e 34,8 milioni nel 2022.

⁷ Cfr. Parere Corte dei conti europea n. 4/2022 sulla proposta di regolamento di modifica del regolamento n. 241/2021.

⁸ La Commissione è chiamata a presentare contemporaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio, a parità di condizioni e senza indebito ritardo, una panoramica delle intenzioni espresse dagli Stati membri e la via da seguire proposta per la distribuzione delle risorse disponibili.

⁹ Cfr. nota al Consiglio e al Parlamento europeo del 17 aprile 2023, *Overview of Member States' intentions to request RRF loan support*.

Tavola 1)¹⁰. Le risorse disponibili verranno distribuite facendo applicazione dei principi di parità di trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza, considerando le necessità dei singoli istanti congiuntamente alle dimensioni dei prestiti già richiesti, all'interno di una valutazione di proporzionalità che tenga in considerazione anche la capacità di assorbimento di ogni paese, nel rispetto di milestone e target da completarsi entro agosto 2026.

TAVOLA 1

RIEPILOGO DELLE NOTIFICHE DEGLI STATI SULL'INTENZIONE DI CHIEDERE PRESTITI

Stato	Trasmissione della comunicazione	Richiesta di fondi a prestito	Ammontare (mln)	Superamento del limite del 6,8 per cento RNL
Austria	SI	NO	-	NO
Belgio	SI	SI	1.024,9	NO
Bulgaria	SI	NO	-	NO
Croazia	SI	SI	3.612,0	NO
Cipro	SI	NO	-	NO
Repubblica ceca	SI	SI	Fino a 11.000,0	NO
Danimarca	SI	NO	-	NO
Estonia	SI	NO	-	NO
Francia	SI	NO	-	NO
Finlandia	SI	NO	-	NO
Germania	SI	NO	-	NO
Grecia	SI	SI	5.000,0	SI
Ungheria	SI	SI	Fino a 6.600,0	NO
Irlanda	SI	NO	-	NO
Italia	SI	SI	Non specificato	SI
Lettonia	NO	-	-	NO
Lituania	SI	SI	1.800,0	NO
Lussemburgo	SI	NO	-	NO
Malta	SI	NO	-	NO
Olanda	SI	NO	-	NO
Polonia	SI	SI	23.034,8	NO
Portogallo	SI	SI	Fino a 11.500,0	NO
Romania	NO	-	-	SI
Slovacchia	SI	NO	-	NO
Slovenia	SI	NO	-	NO
Spagna	SI	SI	84.000,0	NO
Svezia	SI	NO	-	NO

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati nota Commissione europea 17 aprile 2023

Oltre a tali fondi aggiuntivi, gli Stati potranno finanziare i nuovi capitoli REPowerEU avvalendosi della facoltà, ex art. 7, par. 1, Regolamento n. 241/2021, di trasferire al dispositivo fino al 5 per cento della dotazione iniziale dei fondi europei in regime di gestione concorrente (escluso quello per una transizione giusta). Secondo le stime della Commissione, l'importo italiano disponibile per il trasferimento al PNRR ammonterebbe a 2,1 miliardi. Inoltre, a norma dell'articolo 26-bis, par. 1, del Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027 (Regolamento 2021/1060 "RDC", sul punto specificamente modificato dal Regolamento n. 435/2023), gli Stati membri che presentano un capitolo REPowerEU possono chiedere che fino al 7,5 per cento della dotazione nazionale iniziale nell'ambito del FESR, del FSE+ e del Fondo di coesione sia incluso nelle priorità che concorrono al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU, a condizione che tale sostegno contribuisca agli obiettivi specifici del fondo in questione stabiliti nei rispettivi regolamenti. Tuttavia, il 7,5 per cento della dotazione nazionale a

¹⁰ Rimane impregiudicata, anche a seguito della comunicazione, la possibilità di richiedere prestiti fino al 31 agosto 2023 in linea con l'art. 14, c. 2, del Regolamento n. 241/2021.

norma dell'RDC usato per investimenti volti agli obiettivi di REPowerEU non rientra nei capitoli di quest'ultimo, né nei Piani di ripresa e resilienza.

Affinché il sostegno finanziario sia concentrato nel periodo iniziale e utilizzato per rispondere più rapidamente all'attuale crisi energetica, gli Stati membri possono chiedere un prefinanziamento massimo fino al 20 per cento dei fondi supplementari necessari per finanziare le misure di cui ai capitoli REPowerEU.

Il prefinanziamento sarà versato in un massimo di due rate, la prima delle quali sarà corrisposta entro due mesi dall'adozione da parte della Commissione dell'impegno giuridico del contributo finanziario e la seconda entro dodici mesi dall'entrata in vigore della decisione di esecuzione del Consiglio che approva la valutazione del Piano comprendente un capitolo REPowerEU.

L'AVANZAMENTO DELLA SPESA PNRR

3. Un elemento centrale per apprezzare il livello di avanzamento nell'attuazione del PNRR è quello relativo alla spesa dichiarata come sostenuta dalle Amministrazioni centrali titolari di misure. Sulla base delle informazioni estratte al 4 maggio 2023 (cfr. Tavola 2), è possibile fornire un aggiornamento dei dati già esposti nella relazione di questa Corte in materia (cfr. delib. n. 15/2023); più in dettaglio, il valore complessivo di tale spesa si attestava, a fine 2022, a 24,5 miliardi. Essa è associabile a 106 delle 285 misure previste, di cui 2 riforme e 104 investimenti. A ciò si è aggiunta, nei primi mesi del 2023, ulteriore spesa sostenuta per 1,2 miliardi, portando a 25,7 miliardi il livello complessivo.

TAVOLA 2

AVANZAMENTO SPESA SOSTENUTA

Miss. / Comp.	Risorse complessive	Spesa sostenuta a fine 2022 (a)	% di attuazione	Spesa sostenuta nel 2023 (b)	Spesa complessiva (a+b)	% di attuazione
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40.291,5	7.547,5	18,7%	196,3	7.743,8	19,2%
M1C1	9.722,0	519,0	5,3%	75,8	594,7	6,1%
M1C2	23.894,5	6.990,8	29,3%	116,5	7.107,3	29,7%
M1C3	6.675,0	37,7	0,6%	4,0	41,8	0,6%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	59.458,6	11.133,9	18,7%	2,2	11.136,0	18,7%
M2C1	5.265,0	0,2	0,0%	0,0	0,2	0,0%
M2C2	23.777,7	410,3	1,7%	0,0	410,3	1,7%
M2C3	15.361,7	8.801,4	57,3%	2,2	8.803,6	57,3%
M2C4	15.054,1	1.922,0	12,8%	0,0	1.922,0	12,8%
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25.396,7	4.239,5	16,7%	0,0	4.239,5	16,7%
M3C1	24.766,7	4.225,1	17,1%	0,0	4.225,1	17,1%
M3C2	630,0	14,4	2,3%	0,0	14,4	2,3%
M4 Istruzione e ricerca	30.876,0	1.273,2	4,1%	191,9	1.465,1	4,7%
M4C1	19.436,0	1.088,5	5,6%	68,0	1.156,6	6,0%
M4C2	11.440,0	184,7	1,6%	123,8	308,5	2,7%
M5 Inclusione e coesione	19.850,9	238,9	1,2%	749,4	988,3	5,0%
M5C1	6.660,0	96,1	1,4%	70,4	166,5	2,5%
M5C2	11.215,9	109,2	1,0%	672,2	781,4	7,0%
M5C3	1.975,0	33,6	1,7%	6,8	40,5	2,0%
M6 Salute	15.625,5	95,8	0,6%	15,5	111,2	0,7%
M6C1	7.000,0	8,9	0,1%	8,2	17,0	0,2%
M6C2	8.625,5	86,9	1,0%	7,3	94,2	1,1%
Totale complessivo	191.499,2	24.528,7	12,8%	1.155,2	25.684,0	13,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

4. Ripartendo il dato per anno (cfr. Grafico 2), nel 2020 il livello della spesa sostenuta si è attestata a poco meno di 1,6 miliardi. Essa riguarda principalmente gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (600 milioni) e quelli di

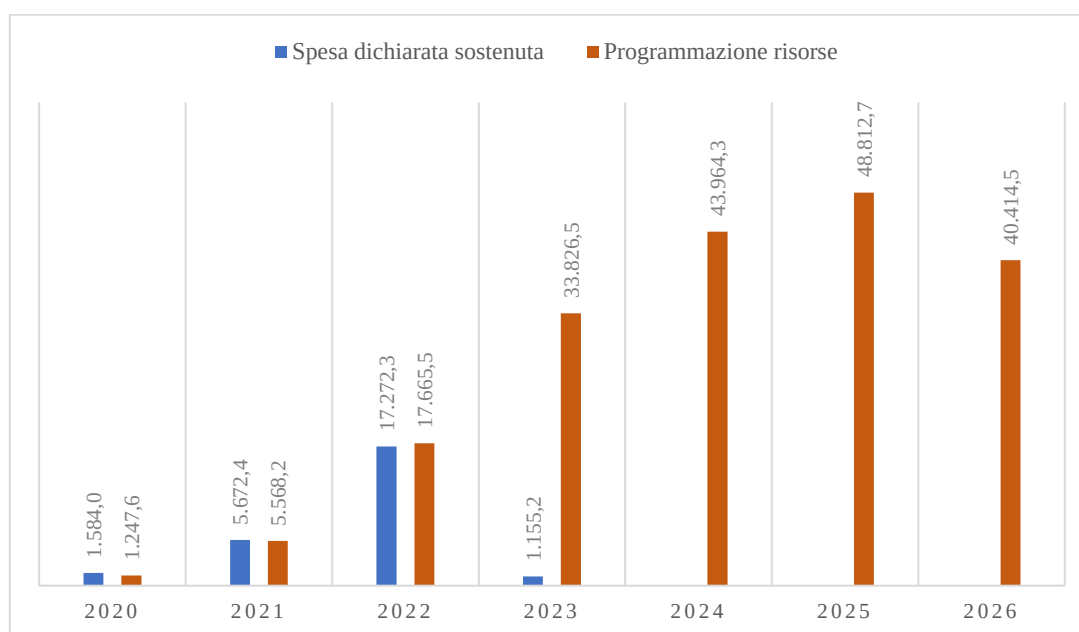
rafforzamento delle infrastrutture ferroviarie e dei collegamenti ad alta velocità (oltre 930 milioni).

Nel 2021, il livello di spesa sostenuta ha raggiunto il valore di 5,7 miliardi, con un incremento annuale di 4,1 miliardi; l'aumento è dovuto al raddoppio di quella per investimenti ferroviari (passata a poco meno di 1,6 miliardi), nonché all'attivazione dei crediti d'imposta legati all'Ecobonus-Sismabonus (1,7 miliardi) e al piano Transizione 4.0 (1,1 miliardi), oltre agli investimenti in digitalizzazione e messa in sicurezza degli edifici scolastici (circa 0,4 miliardi).

Nel 2022, la spesa dichiarata come sostenuta ha registrato un'ulteriore e consistente espansione, raggiungendo i 17,3 miliardi annui (+11,6 miliardi sul 2021). La variazione trova sostanziale spiegazione in 3 misure: il 45 per cento dell'incremento è dovuto all'Ecobonus-Sismabonus (con una spesa annua salita a 7 miliardi), un'ulteriore quota del 37 per cento ai crediti d'imposta Transizione 4.0 (passati ad oltre 5,3 miliardi) e, infine, il 5 per cento deriva dagli interventi di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese attraverso il Fondo 394/1981 gestito da SIMEST S.p.A. (circa 534 milioni).

GRAFICO 2

SPESA SOSTENUTA E PIANIFICAZIONE PNRR



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

5. Il confronto tra l'andamento della spesa sostenuta e il *plafond* di risorse a disposizione (191,5 miliardi) restituisce un metro di apprezzamento del progresso finanziario del Piano (cfr. Tavola 3); più specificamente, a fine 2022 i 24,5 miliardi di spesa sostenuta testimoniavano un avanzamento del 12,8 per cento. Considerando anche il progresso dei primi mesi del corrente anno, il tasso di avanzamento sale al 13,4 per cento. Tale ultimo valore costituisce la risultante complessiva di andamenti eterogenei tra le diverse missioni e componenti. Infatti, le prime tre missioni (digitalizzazione, transizione energetica e infrastrutture), peraltro caratterizzate da dimensioni finanziarie maggiori, evidenziano progressi più ampi, tutti superiori al 16 per cento. Diversamente, le missioni 4 e 5 (legate all'istruzione e all'inclusione) presentano tassi di avanzamento vicini al 5 per cento, mentre la missione 6 in tema di salute non raggiunge la soglia dell'1 per cento. Va, al riguardo, evidenziato come i diversi gradi di progresso non sono necessariamente emblematici di eventuali ritardi di alcune missioni rispetto ad altre; essi riflettono prevalentemente la diversa distribuzione temporale nella programmazione delle risorse all'interno dell'arco di vita del Piano. I tassi di avanzamento richiamati, tuttavia, forniscono una *proxy*

dell'importante sforzo finanziario richiesto nei prossimi anni per ciascuna missione e componente.

TAVOLA 3

AVANZAMENTO SPESA SOSTENUTA AL NETTO DEI CREDITI D'IMPOSTA

Miss. / Comp.	Risorse complessive	Spesa sostenuta a fine 2022 (a)	% di attuazione	Spesa sostenuta nel 2023 (b)	Spesa complessiva (a+b)	% di attuazione
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	26.312,5	1.120,2	4,3%	196,3	1.316,5	5,0%
M1C1	9.722,0	519,0	5,3%	75,8	594,7	6,1%
M1C2	10.513,5	563,5	5,4%	116,5	680,0	6,5%
M1C3	6.077,0	37,7	0,6%	4,0	41,8	0,7%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	45.508,6	2.415,1	5,3%	2,2	2.417,3	5,3%
M2C1	5.265,0	0,2	0,0%	0,0	0,2	0,0%
M2C2	23.777,7	410,3	1,7%	0,0	410,3	1,7%
M2C3	1.411,7	82,7	5,9%	2,2	84,8	6,0%
M2C4	15.054,1	1.922,0	12,8%	0,0	1.922,0	12,8%
M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25.396,7	4.239,5	16,7%	0,0	4.239,5	16,7%
M3C1	24.766,7	4.225,1	17,1%	0,0	4.225,1	17,1%
M3C2	630,0	14,4	2,3%	0,0	14,4	2,3%
M4 Istruzione e ricerca	30.876,0	1.273,2	4,1%	191,9	1.465,1	4,7%
M4C1	19.436,0	1.088,5	5,6%	68,0	1.156,6	6,0%
M4C2	11.440,0	184,7	1,6%	123,8	308,5	2,7%
M5 Inclusione e coesione	19.850,9	238,9	1,2%	749,4	988,3	5,0%
M5C1	6.660,0	96,1	1,4%	70,4	166,5	2,5%
M5C2	11.215,9	109,2	1,0%	672,2	781,4	7,0%
M5C3	1.975,0	33,6	1,7%	6,8	40,5	2,0%
M6 Salute	15.625,5	95,8	0,6%	15,5	111,2	0,7%
M6C1	7.000,0	8,9	0,1%	8,2	17,0	0,2%
M6C2	8.625,5	86,9	1,0%	7,3	94,2	1,1%
Totale complessivo	163.570,2	9.382,7	5,7%	1.155,2	10.537,9	6,4%

I dati in tabella sono calcolati senza tener conto, né nelle risorse programmate né nella spesa sostenuta, della misura di rafforzamento dell'ecobonus-Sismabonus, dei crediti d'imposta Transizione 4.0 e del *tax credit* per il miglioramento delle infrastrutture di ricettività.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

6. Come già ricordato, considerando tutto il triennio 2020-2022, la spesa sostenuta è stata fortemente trainata dall'elevato tiraggio delle misure del Ecobonus-Sismabonus nella missione M2C3 e dei crediti d'imposta per beni strumentali 4.0 e per attività di formazione 4.0 all'interno della missione M1C2, (in merito al piano Transizione 4.0 si veda il Riquadro I crediti di imposta Transizione 4.0 nel PNRR). Trattasi di misure il cui avanzamento dipende in via prevalente dalla domanda dei soggetti privati; esse operano sostanzialmente in via automatica, senza richiedere particolari adempimenti in capo alle amministrazioni responsabili. Depurando il dato complessivo dai valori finanziari relativi a tali misure (oltre che al *tax credit* per il miglioramento delle infrastrutture di ricettività), la spesa sostenuta residua risulta pari a 9,4 miliardi a fine 2022 e a 10,5 miliardi prendendo in considerazione anche i primi mesi del 2023 (cfr. Tavola 3). Il tasso di progresso nell'attuazione finanziaria del Piano scende al 6,4 per cento; a risentire dell'operazione di netting sono le prime due missioni, con una percentuale di avanzamento che scende intorno al 5 per cento, rispetto al 19,2 e 18,7 per cento del dato complessivo.

GOVERNANCE E SEMPLIFICAZIONI PROCEDIMENTALI

7. La tempestiva e regolare implementazione delle misure del PNRR dipende, tra gli altri fattori, dalla realizzazione di un quadro di *governance* funzionale e dalla definizione di un assetto regolamentare in materia di procedure amministrative che agevoli la rapida messa a terra delle iniziative d'investimento, aumentando l'efficienza e riducendo i *red tape*.

8. Quanto al primo profilo, nell'ultima relazione sullo stato di attuazione del Piano (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 15/2023), la Corte dei conti, da un lato, ha preso atto della piena operatività delle strutture create dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi per l'esercizio delle funzioni di coordinamento della gestione, di monitoraggio e quella di controllo e rendicontazione, ai sensi dell'art. 8, d.l. n. 77/2021, superando le difficoltà riscontrate nella precedente relazione (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 4/2022), in particolare in merito all'assegnazione delle risorse umane, soprattutto per le posizioni dirigenziali. Dall'altro lato, ha messo in luce, quale criticità comune in molte delle amministrazioni esaminate, l'elevato livello di *turn over* del personale non dirigenziale impiegato nelle differenti unità dedicate al PNRR, in ragione delle formule di assunzione a tempo determinato, peraltro in concomitanza con l'elevato numero di concorsi accavallatisi nel medesimo arco temporale, anche per contratti a tempo indeterminato. Ciò ha contribuito a causare le rilevanti difficoltà lamentate dalle amministrazioni nel garantire la continuità operativa delle strutture che, al contrario, necessiterebbero di un quadro di risorse stabili per tutto l'orizzonte temporale del PNRR.

Sugli aspetti qui in discorso è intervenuto il d.l. n. 13/2023, convertito con modifiche dalla legge n. 41/2023, con importanti disposizioni normative che muovono nella direzione indicata dalla Corte dei conti. Più in dettaglio, con riguardo all'esigenza di stabilità del personale, è previsto (art. 4) l'anticipo, dal 1° gennaio 2027 al 1° marzo 2023, della data a partire dalla quale le amministrazioni titolari di progetti previsti nel PNRR possono stabilizzare nei propri ruoli il personale non dirigenziale già assunto a tempo determinato per la realizzazione del PNRR e in servizio per almeno quindici mesi nella qualifica ricoperta. Inoltre, per il completamento del contingente del personale a tempo determinato di propria spettanza, le amministrazioni assegnatarie possono procedere ad assunzioni a tempo determinato attingendo a graduatorie in corso di validità, per profili corrispondenti. Ad ulteriore rafforzamento delle strutture di *governance*, viene stabilito che le risorse non utilizzate ai fini della suddetta stabilizzazione dal 2023 al 2026 siano destinate alle attività di assistenza tecnica finalizzate all'efficace attuazione degli interventi PNRR di competenza di ciascuna amministrazione. Le disposizioni muovono nella giusta direzione; occorre tuttavia tornare a ribadire che le esigenze di stabilizzazione delle risorse professionali strumentali al PNRR vanno coniugate con i principi di accesso al pubblico impiego e di buon andamento, evitando che le procedure di stabilizzazione si traducano in meccanismi automatici di ingresso e garantendo che gli schemi selettivi rappresentino l'occasione per la valorizzazione del lavoro *medio tempore* svolto dal personale.

9. Il tema della *governance* del PNRR è affrontato, poi, in modo più profondo dal richiamato decreto. Al fine di rendere più efficiente il coordinamento delle attività di gestione, nonché di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi del PNRR, le Amministrazioni titolari, con i regolamenti di organizzazione adottati secondo le modalità previste dall'art. 13, comma 1, d.l. n. 173/2022, possono procedere, senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già assegnate, alla riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale ovvero dell'unità di missione di livello dirigenziale generale preposta allo svolgimento di tali attività, anche mediante il trasferimento totale o parziale delle funzioni e delle attività attribuite all'unità di missione istituita ad altra struttura di livello dirigenziale generale individuata tra quelle già esistenti. In tale ultima ipotesi si deve provvedere alla corrispondente assegnazione alla struttura dirigenziale di livello generale delle risorse umane, finanziarie e strumentali attribuite all'unità di missione; ciò al fine di garantire la neutralità finanziaria della riorganizzazione operata (art. 1, c. 1). Nella prospettiva di operare senza soluzione di continuità viene stabilito che la decadenza

dagli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale relativi a dette strutture ed unità di missione si verifica con la conclusione delle procedure di conferimento dei nuovi incarichi.

10. Sono, inoltre, previste modifiche rilevanti nell'organizzazione delle strutture dedicate al PNRR nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Più in dettaglio, presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è istituito, in luogo del Servizio centrale per il PNRR, un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato "Ispettorato generale per il PNRR" con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli articoli 22 e 24 del regolamento (UE) 2021/241, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, comunicazione e di pubblicità. L'Ispettorato è, inoltre, responsabile della gestione del Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi, nonché alle amministrazioni territoriali responsabili della relativa attuazione. Nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, l'Ispettorato si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria generale dello Stato. Queste ultime concorrono al presidio dei processi amministrativi, al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR e al supporto alle amministrazioni centrali e territoriali interessate per gli aspetti di relativa competenza.

11. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita, con durata fino al 2026, una struttura di missione, denominata Struttura di missione PNRR, che assorbe i compiti e le funzioni precedentemente attribuiti alla soppressa Segreteria tecnica. Con dPCM del 26 aprile 2023 ne è stata disciplinata l'organizzazione, articolata in quattro Uffici di livello dirigenziale generale, a loro volta suddivisi ciascuno in due Servizi, con competenze specializzate in base alle missioni che compongono il Piano. Oltre alla figura del coordinatore e alle posizioni dirigenziali associate agli uffici, la Struttura di missione PNRR riceve un'importante dotazione di personale, composta di 50 unità e di un contingente di 20 esperti.

12. Nell'architettura del decreto 13/2023, le misure di riorganizzazione delle amministrazioni centrali fanno da sfondo ad un rafforzamento della capacità propulsiva di queste ultime rispetto agli altri attori coinvolti nel Piano, nonché sono completate da un pacchetto rilevante di interventi di semplificazione delle procedure amministrative e contabili tese ad agevolare ed accelerare la realizzazione degli investimenti. Sotto il primo profilo, quale presidio del tempestivo avanzamento delle iniziative secondo il cronoprogramma, è previsto il rafforzamento dei poteri sostitutivi attivabili dallo Stato in caso di inadempienza di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR (art. 3)¹¹. In particolare, si prevede la possibilità di applicare i poteri sostitutivi anche nei confronti degli ambiti territoriali sociali (cioè le sedi di programmazione locale, concertazione e coordinamento dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate a livello locale), oltre che degli enti territoriali, e si riduce da 30 a 15 giorni la durata massima del termine per provvedere che il Presidente del Consiglio dei ministri può attribuire ai soggetti attuatori. Inoltre, il soggetto attuatore, in caso di inerzia, viene sentito dal Consiglio dei ministri prima della nomina del soggetto a cui affidare il potere sostitutivo, anche al fine di determinare le cause dell'inerzia; si specifica anche che il potere sostitutivo ha ad oggetto tutti gli atti e i provvedimenti necessari.

Quanto all'obiettivo di semplificazione, le misure introdotte investono sia la gestione finanziaria e contabile del PNRR, sia le procedure amministrative per la realizzazione degli investimenti. Nel primo ambito, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è chiamato a promuovere misure finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure di

¹¹ La norma modifica l'art. 12 del d.l. n. 77/2021 che ha introdotto una peculiare disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali qualora, operando come soggetti attuatori di progetti o interventi del PNRR, risultino inadempienti e sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR.

controllo del PNRR, ispirate al principio di proporzionalità, su base standardizzata e supportate da sistemi informatici, al fine di assicurare il coordinamento dei controlli e di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti attuatori (art. 1, c. 4); ciò pone l'accento sulla necessità di garantire la completezza, affidabilità e costante aggiornamento dei dati immessi nel sistema ReGIS per le iniziative che compongono il PNRR. Allo stesso tempo, sono previste semplificazioni quanto all'erogazione delle anticipazioni di risorse destinate ai soggetti attuatori degli interventi ricompresi nel Piano, ma finanziati con risorse nazionali (art. 6, c. 1)¹² e alle modalità di assegnazione e rimodulazione delle risorse finanziarie in favore delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR (art. 6, c. 2)¹³.

Nel secondo ambito, l'avanzamento amministrativo degli investimenti PNRR è agevolato attraverso interventi di semplificazione che attengono alla conferenza dei servizi¹⁴, alla realizzazione delle infrastrutture per la banda ultra-larga e all'istallazione di impianti radioelettrici, all'edilizia scolastica¹⁵, all'ambiente ed energia, ai trasporti e ai beni culturali.

13. Una serie di misure sono volte a rafforzare la capacità amministrativa e realizzativa degli enti locali nell'ambito del PNRR. In proposito, vengono aumentate le forme di assistenza tecnica in favore degli enti di minori dimensioni¹⁶, è estesa la flessibilità di programmazione finanziaria per garantire il pronto utilizzo delle risorse¹⁷, vengono incrementati i margini di ricorso all'affidamento di incarichi dirigenziali a tempo determinato ex art. 110 TUEL, sono rimosse alcune penalizzazioni per gli enti in dissesto o in situazioni strutturalmente deficitarie, nonché sono previste possibilità di incentivazione economica al personale coinvolto nella realizzazione del Piano. Trattasi di misure potenzialmente in grado di incrementare la capacità di realizzazione complessiva delle iniziative progettuali, atteso il ruolo centrale che gli enti locali sono chiamati a svolgere nell'implementazione del PNRR. Al riguardo, nell'ultima relazione sullo stato di attuazione del Piano (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 15/2023) la Corte dei conti aveva dedicato un particolare approfondimento ai progetti affidati ai Comuni nell'ambito delle misure oggetto di ripartizione territoriale, ossia circa 53.665 iniziative con un costo ammesso a finanziamento pari a 28,7 miliardi e un finanziamento totale pari a 30,1 miliardi. In tale sede veniva messo in luce, tra le altre cose, il rilevante impatto finanziario connesso all'attuazione dei progetti PNRR, calcolato sulla base del trend di spesa storica comunale per investimenti fissi lordi tratti dal Siope.

¹² Viene eliminato il passaggio del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sottoposto a parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, stabilendo che le anticipazioni devono essere richieste, con espressa motivazione, non più dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR, ma direttamente dagli stessi soggetti attuatori, ivi compresi gli enti territoriali, sentite le Amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR su cui i progetti insistono. Le anticipazioni sono vincolate alla tempestiva realizzazione degli interventi PNRR per i quali sono erogate, con obbligo per i soggetti attuatori di riversare eventuali importi non utilizzati alla chiusura degli interventi stessi.

¹³ È previsto che le assegnazioni e le rimodulazioni delle risorse finanziarie in favore delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR siano disposte con le modalità di cui all'articolo 4-*quater*, c. 2, del d.l. n. 32/2019, vale a dire, con decreti del Ragioniere generale dello Stato, anziché con decreto ministeriale.

¹⁴ È previsto il dimezzamento dei tempi, da 60 a 30 giorni, per le determinazioni degli enti in conferenza di servizi eccetto quelle paesaggistico territoriali, ambientali, culturali e tutela della salute i cui tempi sono fissati in 45 giorni.

¹⁵ L'art. 24 prevede che, per interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, i soggetti attuatori degli interventi, le stazioni appaltanti, le centrali di committenza e i contraenti generali, esercitano i poteri commissariali attualmente attribuiti ai sindaci e ai presidenti delle province e delle città metropolitane e che tali soggetti, possono procedere, a determinate condizioni, all'affidamento diretto dei servizi connessi.

¹⁶ L'art. 5, c. 9, dispone che per i piccoli comuni, con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, in alternativa all'assegnazione di risorse per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica, il supporto tecnico potrà essere assicurato dalla Ragioneria generale dello Stato per il tramite di enti, istituzioni o associazioni di natura pubblica e privata, ordini professionali o associazioni di categoria, ovvero società partecipate dallo Stato, sulla base di convenzioni, accordi o protocolli in essere o da stipulare.

¹⁷ L'articolo 6-*bis* estende la possibilità per gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria di apportare variazioni di bilancio, in deroga all'ordinamento vigente, con riferimento ai finanziamenti statali ed europei per spese correnti connesse all'attuazione del PNRR.

Cumulativamente i pagamenti riferiti a tale perimetro di spesa nel quadriennio 2017-2020 (pre-PNRR) risultavano pari a 36,2 miliardi e poiché i progetti comunali oggetto di analisi quantificavano risorse per 30,1 miliardi, l'incidenza in termini di maggiore spesa per l'attuazione del Piano era stimata pari all'83 per cento del trend storico. Un impatto che si differenzia significativamente in base alla fascia demografica di appartenenza (più basso per le realtà più piccole e maggiore in quelle di dimensioni superiori) e in base alla collocazione territoriale (maggiore nelle Isole, nel Centro e nel Sud, inferiore al Nord).

L'esame dei dati riferiti ai pagamenti per IFL nel biennio 2021-2022, così come le prime evidenze sul 2023, di cui si è dato conto nella Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (marzo 2023), sembrano indicare che la spesa finale per i progetti del PNRR abbia iniziato ad avere una qualche manifestazione, anche se legata presumibilmente a progetti in essere, registrandosi un consistente incremento dei pagamenti del comparto.

TAVOLA 4

PAGAMENTI PER IFL DEI COMUNI (ANNI 2017-2020) E IMPATTO FINANZIARIO DEI PROGETTI PNRR

(in milioni)

INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA

fascia demografica	2017	2018	2019	2020	2017-2020	finanziamento totale progetti PNRR	inc% investimenti aggiuntivi pnrr su IFL 2017-2020	quota annua media 2017-2020	quota annua PNRR 2022-2026	quota annua incrementata con PNRR	% incremento annuale
<5000	2.360,2	2.304,9	2.694,8	2.806,3	10.166,2	6.331,5	62,3	2.541,5	1.266,3	3.807,8	49,8
5000-10.000	1.078,8	1.109,7	1.303,1	1.316,0	4.807,6	2.953,5	61,4	1.201,9	590,7	1.792,6	49,1
10.000-19.999	1.049,5	1.009,8	1.153,8	1.211,1	4.424,2	3.384,2	76,5	1.106,0	676,8	1.782,9	61,2
20.000-59.999	1.297,5	1.230,5	1.429,9	1.463,2	5.421,1	5.505,5	101,6	1.355,3	1.101,1	2.456,4	81,2
60.000-249.999	1.424,0	1.488,5	1.493,1	1.307,1	5.712,7	4.785,4	83,8	1.428,2	957,1	2.385,3	67,0
>=250000	1.125,8	1.296,4	1.518,8	1.719,6	5.660,6	7.188,0	127,0	1.415,2	1.437,6	2.852,8	101,6
totale	8.335,9	8.439,7	9.593,6	9.823,2	36.192,4	30.148,0	83,3	9.048,1	6.029,6	15.077,7	66,6

INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER AREA GEOGRAFICA

area geografica	2017	2018	2019	2020	2017-2020	finanziamento totale progetti PNRR	inc% investimenti aggiuntivi pnrr su IFL 2017-2020	quota annua media 2017-2020	quota annua PNRR 2022-2026	quota annua incrementata con PNRR	% incremento annuale
Italia nord occidentale	2.035	2.126	2.570	2.827	9.558	6.773	70,9	2.390	1.355	3.744,3	56,7
Italia nord orientale	2.111	2.291	2.672	2.640	9.714	5.190	53,4	2.429	1.038	3.466,6	42,7
Italia centrale	1.227	1.200	1.477	1.402	5.306	5.597	105,5	1.327	1.119	2.446,1	84,4
Italia meridionale	2.322	2.151	2.153	2.161	8.786	9.006	102,5	2.197	1.801	3.997,8	82,0
Italia insulare	642	671	721	793	2.827	3.580	126,6	707	716	1.422,9	101,3
Totale complessivo	8.336	8.440	9.594	9.823	36.192	30.148	83,3	9.048,09	6.029,60	15.077,7	66,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope al 23 febbraio 2023

RIQUADRO - I CREDITI D'IMPOSTA TRANSIZIONE 4.0 NEL PNRR

La misura prevede il finanziamento di cinque agevolazioni inserite nella Missione 1 Componente 2 che sostengono gli investimenti delle imprese, aiutandole nel percorso di transizione digitale; essa opera attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta a fronte dell'acquisto di beni materiali 4.0 (tecnologicamente avanzati), di beni immateriali standard e innovativi 4.0, dello svolgimento di attività di ricerca, sviluppo e innovazione (di seguito anche R&S&I), nonché di corsi di formazione 4.0. Alla misura sono destinati complessivamente destinati 13,4 miliardi a valere sulle risorse PNRR, di cui 3,1 miliardi già a legislazione vigente e 10,3 miliardi aggiuntivi. A tali risorse si cumulano 5,08 miliardi finanziati a valere sulle risorse del Piano nazionale complementare (PNC).

La misura ha già visto il conseguimento di traguardi di carattere amministrativo. La *milestone* M1C2-1 è stata raggiunta entro i termini previsti (fine 2021) tramite l'emanazione degli atti giuridici necessari a istituire i crediti e permetterne l'utilizzo da parte dei beneficiari. Nello specifico, la disciplina dei crediti d'imposta che compongono il Piano Transizione 4.0 è stata istituita con la legge n. 160 del 2019 e modificata con la legge n. 178 del 2020, individuando sostanzialmente: i) gli investimenti che danno diritto ai crediti, ii) la misura dei crediti riconosciuti rispetto all'ammontare degli investimenti effettuati e iii) gli oneri documentali a carico dei beneficiari. Al fine, inoltre, di permettere l'effettiva fruizione dei crediti d'imposta maturati, con Risoluzione 68/E del 30 novembre 2021 dell'Agenzia delle entrate, sono stati istituiti gli specifici codici tributo da indicare all'atto dell'utilizzo nei modelli F24, a seconda della tipologia di credito utilizzato in compensazione. È stato, altresì, istituito il comitato scientifico per la valutazione dell'impatto economico del Piano (mediante il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2021). Infine, con tre decreti direttoriali del 6 ottobre 2021 è stato approvato il modello di comunicazione dei dati e delle altre informazioni riguardanti l'applicazione di ciascuna tipologia di credito d'imposta.

I successivi *target* della misura sono di tipo quantitativo¹⁸. Per il secondo trimestre del 2024 (M1C2-2) è richiesto che almeno 69.900 imprese abbiano utilizzato i crediti d'imposta Transizione 4.0, sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate tra il 2021 e il 2022. Ci si aspetta in particolare: almeno 17.700 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali materiali 4.0; almeno 27.300 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali 4.0; almeno 13.600 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali standard; almeno 10.300 crediti d'imposta a imprese per attività di ricerca, sviluppo e innovazione; almeno 1.000 crediti d'imposta a imprese per attività di formazione.

Per il secondo trimestre 2025 (M1C2-3) è richiesto che almeno 111.700 imprese abbiano usufruito dei crediti d'imposta Transizione 4.0, sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate dal 2021 al 2023. Ci si aspetta in particolare secondo l'articolazione interna dell'obiettivo: almeno 26.900 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali materiali 4.0; almeno 41.500 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali 4.0; almeno 20.700 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali standard; almeno 20.600 crediti d'imposta a imprese per attività di ricerca, sviluppo e innovazione; almeno 2.000 crediti d'imposta a imprese per attività di formazione.

Quali traguardi di livello nazionale è prevista la pubblicazione di due rapporti (a fine 2024 e a giugno 2026) sulla valutazione intermedia dell'impatto dei crediti d'imposta per i beni 4.0 su occupazione e PIL.

Sulla base dei dati definitivi delle dichiarazioni 2021 (anno d'imposta 2020)¹⁹ e provvisori delle dichiarazioni 2022 (periodo d'imposta 2021), i crediti maturati complessivamente dalle cinque agevolazioni, nell'ambito del PNRR, ammontano a 6,7 miliardi (Tavola R.1. 1) per oltre 120 mila beneficiari; di questi la quota preponderante (81 per cento, 5,4 miliardi) è concentrata negli investimenti in beni strumentali materiali 4.0. Le compensazioni effettuate nel biennio 2021-2022 ammontano a 4 miliardi per oltre 170 mila beneficiari (cfr. Tavola R.1. 2).

¹⁸ Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio dei due *target* previsti al T2 2024 e al T2 2025, l'Amministrazione titolare dell'intervento acquisisce i dati necessari dall'Agenzia delle entrate. In particolare, l'Agenzia delle entrate – tramite apposito sistema informatico in corso di implementazione – provvede a trasmettere le informazioni estratte dalle dichiarazioni dei redditi riferite ai periodi 2020, 2021 e 2022. Tali informazioni sono altresì utilizzate dall'Amministrazione titolare dell'intervento per assicurare il rispetto degli ulteriori principi comuni sanciti dal Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁹ Dati comunicati dal Ministero per le imprese e il Made in Italy a seguito di istruttoria.

Il numero dei beneficiari è già ben oltre il *target* fissato per il 2024. Va però precisato che nella ripartizione per singolo credito d'imposta si rilevano situazioni disomogenee rispetto agli obiettivi definiti a livello nazionale: a fronte del superamento dell'obiettivo prefissato da parte delle agevolazioni per i beni strumentali 4.0 materiali, per quelli immateriali *standard* e per la formazione 4.0, si registra un dato ancora lontano dall'obiettivo per i crediti d'imposta per beni immateriali 4.0 e per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione. Proprio con l'obiettivo di assicurare un'accelerazione nella dinamica degli investimenti in beni strumentali immateriali innovativi l'art. 21 d.l. n. 50/2022 ha incrementato l'aliquota del relativo credito d'imposta, dal 20 al 50 per cento del costo degli investimenti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2022 (ovvero entro il 30 giugno 2023, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2022 il relativo ordine risulti accettato dal venditore).

L'analisi dei dati consente di apprezzare la distribuzione dell'impatto della misura sia per settore economico, sia per area geografica. Va, tuttavia, precisato che tali dettagli descrittivi sono disponibili solamente per un aggregato più ampio, che include i crediti d'imposta delle misure Transizione 4.0 finanziati sia dal PNRR sia dal Piano complementare.

Sotto il primo profilo (cfr. Tavola R.1. 3), i beneficiari delle 5 tipologie di agevolazioni sono concentrati in due attività economiche: in quella manifatturiera (oltre il 50 per cento dei fruitori del credito d'imposta per beni immateriali 4.0 e R&S&I, e circa un terzo delle altre tre agevolazioni) e in quella del commercio (intorno al 20 per cento per tutti i crediti d'imposta, con le sole eccezioni del 16 per cento per i beni immateriali 4.0 e dell'8 per cento per le attività di R&S&I). Di rilievo, sebbene più contenuto, il peso del settore delle costruzioni in tutte le cinque agevolazioni e, in prevalenza, in quelle per beni materiali e formazione 4.0. In termini di valore dei crediti maturati, si accentua ulteriormente il grado di concentrazione nei due settori già menzionati, in particolare di quello manifatturiero, caratterizzato da investimenti di dimensioni finanziarie mediamente maggiori, soprattutto per i beni materiali 4.0, immateriali *standard* e per le attività R&S&I. Si conferma anche la rilevanza del ricorso all'agevolazione da parte delle imprese di costruzioni, con investimenti di dimensioni mediamente più grandi nei beni immateriali innovativi e nelle attività di formazione. In termini finanziari, va segnalato anche l'utilizzo importante della misura di agevolazione dei beni immateriali tradizionali, delle attività R&S&I e di formazione 4.0 anche nel settore dell'informazione e comunicazione.

Quanto alla distribuzione per area geografica (Tavola R.1. 5), sia prendendo in considerazione la numerosità dei beneficiari, sia in base all'ammontare dei crediti maturati, emerge con netta evidenza la concentrazione nelle regioni settentrionali delle agevolazioni per gli investimenti in beni materiali e immateriali, nonché per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione. In tutte queste ipotesi le misure impattano per oltre il 60 per cento sulle imprese del Nord. A diverse conclusioni si perviene, invece, con riguardo al credito d'imposta per la formazione 4.0 che è più utilizzato dalle imprese meridionali (46 per cento, sia in termini di numero di beneficiari sia per importi maturati). Il risultato è fortemente caratterizzato dal dato della Campania, in cui figura il maggior numero di imprese utilizzatrici dell'agevolazione (oltre 4 mila) e l'importo più elevato di credito complessivo maturato (188 milioni).

TAVOLA R.1. 1

TRANSIZIONE 4.0 PNRR: CREDITI D'IMPOSTA MATURATI

Dichiarazioni dei redditi periodi d'imposta 2020 e 2021	PNRR		TARGET CID T2 2024	TARGET CID T2 2025
	Numero di beneficiari	Totale crediti maturati (mln)		
1.1.1 Credito d'imposta per i beni strumentali materiali 4.0	64.115	5.438,4	17.700	26.900
1.1.2 Credito d'imposta beni strumentali immateriali 4.0	10.075	78,7	27.300	41.500
1.1.3 Crediti d'imposta per beni immateriali tradizionali	22.830	10,0	13.600	20.700
1.1.4 Credito d'imposta per R&D&I (non coperti da PNRR per l'anno d'imposta 2020)	8.655	559,7	10.300	20.600
1.1.5 Credito d'imposta formazione 4.0 (non coperti da PNRR per l'anno d'imposta 2020)	15.023	617,4	1.000	2.000
TOTALI	120.698	6.704,2	69.900	111.700

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero per le imprese e il Made in Italy

TAVOLA R.1. 2

TRANSIZIONE 4.0 PNRR: COMPENSAZIONI F24

F24 anni 2021 e 2022	PNRR	
	Numero di compensanti	Totale compensazioni (mln)
1.1.1 Credito d'imposta per i beni strumentali materiali 4.0	107.318	2.823,6
1.1.2 Credito d'imposta beni strumentali immateriali 4.0	15.548	64,4
1.1.3 Crediti d'imposta per beni immateriali tradizionali	17.780	57,8
1.1.4 Credito d'imposta per R&D&I (non coperti da PNRR per l'anno d'imposta 2020)	8.596	232,4
1.1.5 Credito d'imposta formazione 4.0 (non coperti da PNRR per l'anno d'imposta 2020)	21.572	854,5
TOTALI	170.814	4.032,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero per le imprese e il Made in Italy

TAVOLA R.1. 3

TRANSIZIONE 4.0 PNRR E PNC: DISTRIBUZIONE PER SETTORE ECONOMICO (N. BENEFICIARI)

Settore economico	2020 e 2021		2021		
	Numero beneficiari		Numero beneficiari		
	Beni materiali 4.0	Beni immateriali 4.0	Beni imm. tradizionali	R&S &I	Formazione 4.0
Agricoltura, silvicoltura e pesca	14%	3%	1%	1%	1%
Estrazione di minerali da cave e miniere	0%	0%	0%	0%	0%
Attività manifatturiere	30%	52%	29%	59%	27%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0%	0%	0%	0%	0%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività gestione rifiuti e risanamento	1%	1%	1%	1%	1%
Costruzioni	12%	5%	7%	3%	12%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	20%	16%	21%	8%	22%
Trasporto e magazzinaggio	2%	2%	2%	1%	6%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	5%	4%	8%	0%	5%
Servizi di informazione e comunicazione	0%	2%	5%	14%	7%
Attività finanziarie e assicurative	0%	0%	1%	0%	1%
Attività immobiliari	0%	1%	3%	0%	0%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	2%	5%	13%	9%	5%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	2%	2%	3%	2%	5%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	0%	0%	0%	0%	0%
Istruzione	0%	0%	1%	0%	1%
Sanità e assistenza sociale	3%	3%	3%	1%	3%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	0%	0%	1%	0%	1%
Altre attività di servizi	1%	1%	2%	0%	1%
Attività di famiglie e convivenze	0%	0%	0%	0%	0%
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	0%	0%	0%	0%	0%
Attività non classificabile	5%	1%	0%	0%	0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero per le imprese e il Made in Italy

TAVOLA R.1. 4

TRANSIZIONE 4.0 PNRR E PNC: DISTRIBUZIONE PER SETTORE ECONOMICO (CREDITO MATURATO)

Settore economico	2020 e 2021		2021		
	Numero beneficiari		Numero beneficiari		
	Beni materiali 4.0	Beni immateriali 4.0	Beni imm. Tradizionali	R&S &I	Formazione 4.0
Agricoltura, silvicoltura e pesca	9%	3%	1%	1%	1%
Estrazione di minerali da cave e miniere	1%	1%	0%	0%	0%
Attività manifatturiere	55%	52%	34%	60%	28%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1%	1%	1%	1%	0%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività gestione rifiuti e risanamento	3%	2%	1%	1%	2%
Costruzioni	10%	8%	3%	2%	14%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	9%	8%	19%	6%	19%
Trasporto e magazzinaggio	3%	5%	2%	3%	10%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1%	2%	5%	0%	4%
Servizi di informazione e comunicazione	0%	4%	11%	13%	7%
Attività finanziarie e assicurative	0%	1%	3%	0%	0%
Attività immobiliari	0%	0%	1%	0%	0%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1%	2%	8%	7%	4%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	2%	5%	4%	3%	6%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	0%	0%	0%	0%	0%
Istruzione	0%	0%	1%	0%	1%
Sanità e assistenza sociale	2%	3%	3%	2%	4%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	0%	0%	1%	0%	0%
Altre attività di servizi	0%	1%	1%	0%	1%
Attività di famiglie e convivenze	0%	0%	0%	0%	0%
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	0%	0%	0%	0%	0%
Attività non classificabile	3%	1%	0%	0%	0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero per le imprese e il Made in Italy

TAVOLA R.1. 5

TRANSIZIONE 4.0 PNRR E PNC: DISTRIBUZIONE PER AREA GEOGRAFICA

Area geografica (di domicilio fiscale dell'impresa)	2020 e 2021		2021		
	Numero beneficiari		Numero beneficiari		
	Beni materiali 4.0	Beni immateriali 4.0	Beni immateriali tradizionali	R&S &I	Formazione 4.0
Nord	63%	67%	75%	70%	32%
Centro	15%	19%	17%	17%	21%
Sud e isole	22%	15%	8%	13%	46%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Area geografica (di domicilio fiscale dell'impresa)	2020 e 2021		2021		
	Ammontare crediti (€)		Ammontare crediti (€)		
	Beni materiali 4.0	Beni immateriali 4.0	Beni immateriali tradizionali	R&S&I	Formazione 4.0
Nord	63%	67%	72%	65%	32%
Centro	15%	19%	19%	18%	22%
Sud e isole	22%	15%	9%	17%	46%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero per le imprese e il Made in Italy