



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL  
SENATO DELLA REPUBBLICA



Aprile 2022





# CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

APRILE 2022



## Indice

	Pag.
Premessa	3
Il contesto economico	3
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	9
Il percorso programmatico	15
Le regole europee e la valutazione della <i>fiscal stance</i>	16
Il debito	20
La politica delle entrate	23
La spesa di personale	29
La spesa per previdenza e assistenza	31
La spesa sanitaria	36
Gli interventi per i settori produttivi	40
Conclusioni	42
Riquadri	45
La conformità alle regole europee: indicazioni dal <i>Compliance Tracker</i> della Commissione europea	47
Il potenziamento del personale sanitario per l'emergenza	54
Il nuovo sistema di garanzia dei LEA	58
Il <i>Temporary framework</i> europeo in materia di aiuti di Stato	60
L'intervento sulle accise sui carburanti	63
L'aumento del costo dei beni d'investimento e possibili implicazioni sul quadro macroeconomico	67
La revisione dei programmi del PNRR nel DEF 2022	79
La spesa per investimenti degli Enti territoriali	83
Tavole e Grafici	89



## **PREMESSA**

### **1.**

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2022, in un quadro economico generale attraversato da nuove incertezze legate a ragioni geopolitiche che hanno accentuato le tensioni già esistenti sui prezzi dei beni energetici e di molte *commodities* e che incide sulle economie mondiali, e su quelle europee in particolare, ancora impegnate in un difficile recupero degli squilibri indotti dalla pandemia. Trattasi di elementi di contesto che rendono necessari ulteriori sforzi di bilancio. In questo quadro acquisisce maggiore centralità la realizzazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anch'essi non indifferenti alle dinamiche congiunturali dei prezzi. Nella presente memoria, dopo aver offerto una lettura degli sviluppi congiunturali ed una valutazione del quadro macroeconomico proposto per il quadriennio 2022-25, ci si sofferma prima sulle tendenze dei conti pubblici a legislazione vigente e sugli obiettivi dei saldi programmatici sia nominali che strutturali, con i relativi riflessi sul debito e si passa poi ad offrire alcune valutazioni sulle prospettive di fondamentali comparti del conto delle Pubbliche amministrazioni (dalle politiche per le entrate alla spesa per il personale, dalle prestazioni previdenziali e assistenziali alla spesa sanitaria e, agli interventi per i settori produttivi). Vengono, infine, offerte brevi osservazioni conclusive.

## **IL CONTESTO ECONOMICO**

### **2.**

Il Documento propone un quadro macroeconomico complessivamente prudente, che resta esposto, cionondimeno, a rischi al ribasso connessi con la forte incertezza circa l'evoluzione del conflitto bellico. Sulla scorta di un'analisi che sconta le inusitate tensioni geopolitiche in atto e il non ancora definitivo superamento della crisi pandemica, lo scenario offerto descrive un'economia che, dopo aver chiuso il 2021 con una prestazione migliore del previsto (6,6 contro il 6 per cento di crescita reale), è stata colpita dallo scoppio della guerra, in una fase già resa complessa dall'interazione della quarta ondata del coronavirus e delle marcate pressioni inflazionistiche. In un tale ambiente, sembrano due gli elementi chiave su cui ruota la revisione del quadro previsionale: il primo, positivo, è costituito dal favorevole "lascito" del 2021 all'anno in corso: 2,3 punti di

“trascinamento” dovuti all’elevata velocità con la quale la “macchina produttiva” è entrata nel corrente esercizio (Grafico 1); il secondo, negativo, è l’arretramento congiunturale del Pil già messo in conto per il primo trimestre del 2022 (Grafico 2).

Nel 2021 la crescita media annua del 6,6 per cento si è confrontata con tassi di sviluppo del Pil reale pari al 5,3 per cento nel complesso dell’Area dell’euro, del 7 per cento in Francia, del 2,9 per cento in Germania e del 5 per cento in Spagna. In Italia andamenti migliori del previsto hanno interessato molte componenti della domanda aggregata, tra cui gli investimenti, per quel che riguarda la domanda interna, e le esportazioni, sul fronte esterno.

Nell’ultimo trimestre dell’anno, in un quadro contrassegnato dalla riacutizzazione della pandemia, il prodotto è cresciuto dello 0,6 per cento su base trimestrale contro il corrispondente 0,3 dell’intera Area dell’euro, area dalle performance molto eterogenee (dal -0,3 per cento della Germania, allo 0,7 della Francia ed al 2,2 per cento della Spagna).

### 3.

Secondo il Documento, gli avversi sviluppi della congiuntura internazionale e il conseguente raffreddamento di un sistema produttivo messo a dura prova dagli straordinari rincari delle materie prime hanno significativamente alterato il percorso ritenuto possibile solo alcuni mesi fa. Ora, in assenza di interventi discrezionali da parte del bilancio pubblico, si valuta che il Pil crescerebbe in media del 2,9 per cento quest’anno e poi a tassi via via più contenuti. Nel 2025, ultimo anno dello scenario previsionale, convergerebbe verso l’1,5 per cento, il valore della crescita potenziale. Confrontate con quelle programmatiche definite nella NaDEF dello scorso autunno (Tavola 1), tali stime evidenziano un impatto frenante della crisi geopolitica di 1,8 punti sul 2022 (la crescita era pari al 4,7 per cento) e di un ulteriore mezzo punto sul 2023. Lo *shock* sarebbe invece sostanzialmente riassorbito a partire dal 2024. La perdita cumulata di prodotto, pari nel biennio 2022-23 a 40 miliardi di euro a prezzi costanti, dovrebbe trovare una leggera mitigazione grazie ad interventi di bilancio espansivi da attuare nelle prossime settimane; pari a mezzo punto di prodotto, essi dovrebbero garantire 0,2 punti di maggior prodotto nel 2022 e 0,1 punti nel 2023. La crescita media annua programmatica sarebbe dunque pari, nel biennio, al 3,1 e al 2,4 per cento, rispettivamente.

### 4.

Secondo le valutazioni offerte dal Documento, l’eccezionale crisi in atto, esacerbando preesistenti tensioni nei prezzi delle materie prime energetiche, fiaccherebbe la ripresa su molti fronti: nel 2022 la minore crescita tendenziale di 1,8 punti produrrebbe effetti



significativi, da un lato, sui consumi delle famiglie, che penalizzati dalla rilevante compressione del reddito disponibile crescerebbero di 2,1 punti in meno rispetto alle previsioni del quadro programmatico autunnale (2,9 per cento contro 5 per cento (Tavola 1 e Grafico 3) e, dall'altro, sul fronte esterno, sulle esportazioni (1,6 punti in meno di crescita) anche per l'effetto diretto delle sanzioni contro la Russia, mercato verso il quale l'Italia esporta l'1,5 per cento dei propri beni e servizi venduti all'estero.

Nell'ambito della domanda interna, relativamente minori sarebbero gli effetti sugli investimenti, ma ciò soprattutto per l'operare di un effetto di ricomposizione. Rispetto alle stime della NaDEF e del Documento Programmatico di Bilancio per il 2022, mentre restano sostanzialmente le stime relative ai macchinari, vengono marcatamente ridimensionate le valutazioni sugli investimenti in mezzi di trasporto (per i quali si prospetta ora una caduta del 3,2 per cento a fronte del 10,6 per cento di aumento) con invece una compensazione da parte degli investimenti in costruzioni per i quali si sconta, anche sulla scorta di un forte risultato nel 2021, una crescita di 2 punti superiore a quella prefigurata in autunno (8,7 contro 6,5 per cento).

Gli effetti negativi attraverso il canale estero risentono del complessivo peggioramento del quadro delle variabili esogene internazionali. Su tale fronte il Documento, scontando quanto osservato nei dati più recenti, incorpora una revisione al ribasso di 2,8 punti della crescita del commercio internazionale (+5,8 per cento contro la precedente stima di +8,6 per cento, dopo un'espansione superiore al 10 per cento nel 2021). Si sconta che il rallentamento possa inoltre estendersi al periodo successivo per circa mezzo punto percentuale. Nel Documento si stima che i negativi effetti della crisi sull'*export* non si trasolino interamente sulla bilancia dei pagamenti, anche a riflesso del contestuale minore incremento delle importazioni, in un contesto di riduzione della domanda interna. Sul fronte dei prezzi all'*import*, oltre alla considerevole revisione delle ipotesi relative alle quotazioni del petrolio in dollari (circa 100 dollari al barile contro i 66 considerati in autunno), la previsione sconta un indebolimento dell'euro contro il dollaro dell'ordine del 5,5 per cento (1,11 dollari per euro contro 1,175 nella NaDEF).

A sintesi di tali tendenze, anche i contributi alla crescita del 2022 cambierebbero, pur se lievemente rispetto a quanto prefigurato in autunno. Il previsto incremento sarebbe tutto da ascrivere all'apporto della domanda interna (3,5 punti su 3,1 nel programmatico e 3,2 su 2,9 in quello tendenziale), mentre sia la domanda estera netta che la variazione delle scorte toglierebbero alla crescita intorno ai 2 decimi di punto ciascuna: nel primo caso per il citato effetto del calo del commercio internazionale; nel secondo, a motivo della riduzione delle scorte rispetto agli standard in un contesto di deterioramento delle aspettative di domanda e di ordinativi futuri. Nel quadro previsionale della NaDEF 2021 e del successivo Documento Programmatico di bilancio, la crescita del 2022, prevista nel 4,2 per cento tendenziale e 4,7 per cento programmatico trovava invece in entrambi i casi un

apporto di 2 decimi di punto da parte della variazione delle scorte e una sottrazione di 1 decimo da parte della domanda estera netta.

## 5.

Nel DEF, proprio in ragione dei fattori inflazionistici sottostanti allo *shock* macroeconomico in atto, gli impatti degli avversi sviluppi congiunturali si presentano di dimensioni più modeste quando esaminati con riferimento alle grandezze nominali. In linea con le tendenze degli ultimi mesi, che in Italia hanno visto crescere la variazione tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo fino al 6,7 per cento nel mese di marzo (7 per cento se si considera l'indice IPCA), nel Documento viene prospettato per l'anno in corso un tasso medio di inflazione del 5,8 per cento (dall'1,9 del 2021) contro l'1,6 per cento prefigurato lo scorso autunno. Strettamente in linea sarebbero gli impatti in termini di variazione del deflatore dei consumi delle famiglie che, cresciuto dell'1,7 per cento nel 2021, dovrebbe aumentare pure esso del 5,8 per cento nel 2022, una valutazione che si confronta con l'1,6 per cento prospettato in sede di NaDEF 2021.

Come si dà dettagliato conto nell'accluso Riquadro 6 "L'AUMENTO DEL COSTO DEI BENI DI INVESTIMENTO E POSSIBILI IMPLICAZIONI SUL QUADRO MACROECONOMICO", particolarmente acute sono le tensioni inflazionistiche che si registrano sul fronte dei prezzi dei beni rilevanti per i processi produttivi nel campo delle costruzioni, con importanti risvolti in termini di riduzione del valore reale degli investimenti programmati. Il tema è di particolare rilievo per quel che concerne gli investimenti pubblici.

I riflessi di quanto sta accadendo sulle ragioni di scambio, con aumenti dei prezzi all'importazione superiori a quelli all'export, porta a mitigare gli impulsi inflattivi sul deflatore del Pil, il quale è comunque previsto crescere del 3 per cento contro l'1,6 previsto stimato in autunno. L'intreccio delle citate dinamiche fa sì che il Pil nominale subisca una revisione molto inferiore a quella del Pil reale, contenuta nello 0,4 per cento (6 per cento contro 6,4 per cento precrisi). In definitiva, la natura dello shock, tendenzialmente monetaria, almeno nel primo impatto, porta a prefigurare conseguenze più sostenute sul piano dell'economia reale e delle condizioni dei bilanci privati (di famiglie e imprese) e meno significative su quello del bilancio pubblico, il quale sconta un'espansione delle basi imponibili e gli effetti positivi della "tassa da inflazione". Si possono segnalare al riguardo, da un lato quanto rimarcato dallo stesso DEF circa la possibile ricomposizione delle entrate tributarie a favore delle imposte indirette e, dall'altro, come secondo valutazioni della Corte nel 2022 il saldo globale del bilancio

pubblico, valutato al netto della tasso da inflazione, dovrebbe quest'anno risultare in avanzo.

## 6.

Il notevole rialzo delle quotazioni delle materie prime, soprattutto, ma non solo, energetiche, e la conseguente spinta sull'inflazione effettiva hanno generato impulsi notevoli sulle stesse aspettative di inflazione, con tensioni importanti sui mercati finanziari, sull'orientamento delle banche centrali e sui tassi di interesse sui titoli pubblici. Il tratto distintivo di questa fase della macroeconomia internazionale, per l'appunto la risalita dei prezzi, si traduce così, nel DEF, nella definizione di un quadro di ipotesi relative ai rendimenti di breve e lungo termine molto peggiore di quello delineato in autunno. Mentre per la componente a breve termine continua a scontarsi per l'anno in corso una situazione di tassi negativi (-0,4 per cento), il tasso di interesse a lungo termine risulta più elevato di circa 1 punto rispetto allo scorso settembre, quando era posto pari allo 0,9 per cento. Si ipotizza che le tensioni permangano nei prossimi anni e pertanto, sul mercato dei titoli a 10 anni, il rendimento delle obbligazioni pubbliche passerebbe dall'1,8 per cento in media nel 2022 al 2,3 nel 2023 e fino al 2,5 nel 2025. La maggiore inflazione ha riflessi sulla spesa per interessi non solo per gli effetti sui tassi di interesse di nuova emissione, ma anche, e considerevolmente, sugli esborsi connessi agli oneri sui titoli indicizzati ai prezzi, titoli che alla fine di marzo 2022 rappresentavano una quota dell'11 per cento sul complesso dei titoli del debito pubblico in Italia<sup>1</sup>. Il riflesso di tale doppio canale di influenza trova evidente esplicitazione nelle grandezze finanziarie presentate nel Documento, soprattutto laddove si prospetta, per l'anno in corso, una leggera risalita del costo medio implicito del debito pubblico (dal 2,4 al 2,5 per cento), pur a fronte di "tassi marginali" che nel quadro delle ipotesi adottate resterebbero comunque significativamente al di sotto del valore medio implicito conosciuto nel 2021.

## 7.

Il quadro macroeconomico prospettato nel DEF appare coerente con le informazioni congiunturali. La previsione di crescita per l'anno in corso si colloca su livelli inferiori a

---

<sup>1</sup> Di tale quota 7,6 punti sono relativi a BTP indicizzati al tasso di inflazione dell'Area dell'euro (176 miliardi di euro su 2.295 miliardi complessivi) mentre la restante parte al tasso di inflazione italiana.

quelle formulate dai previsori privati professionali. Va comunque rimarcata l'estrema volatilità delle stime formulate nelle scorse settimane. Per quel che riguarda i *professional forecasters* stabilmente consultati da *FocusEconomics*, le ultime valutazioni (Aprile 2022) sulla crescita indicano una previsione di consenso del 3,4 per cento, rivista al ribasso rispetto alle stime dello scorso ottobre di otto decimi di punto (Tavola 2). La revisione si è accompagnata con un allargamento del differenziale tra stime minima e massima. La prima si è dimezzata ed è ora pari all'1,5 per cento. Il menzionato differenziale è passato da 2,7 a 3,4 punti.

Il Fondo Monetario Internazionale, nell'aggiornamento del *World Economic Outlook WEO* effettuato in gennaio, aveva stimato che nell'anno in corso il Pil mondiale sarebbe cresciuto del 4,4 per cento (5,9 nel 2021), con una revisione al ribasso di mezzo punto rispetto alle previsioni di ottobre. Per l'Area dell'euro il Fondo stimava il 4,2 per cento, con rilevanti differenziazioni tra paesi: 3,5 per la Francia, 3,8 per la Germania e 5,8 per la Spagna. Per l'Italia si prevedeva un risultato in linea con quello tedesco ed inferiore di 4 decimi di punto rispetto al 4,2 per cento prospettato nella previsione di ottobre 2021.

Le informazioni rese disponibili negli ultimi giorni, in vista del consueto aggiornamento primaverile del WEO, prefigurano sensibili revisioni verso il basso delle prospettive economiche generali.

L'aggiornamento del quadro macro porta il Governo a rivedere al ribasso le valutazioni sulle prospettive del mercato del lavoro. Pur scontando il favorevole consuntivo 2021 in materia di dinamiche del numero di occupati (con oltre 1 punto in più di crescita delle unità totali di lavoro) e pur tenendo conto delle tendenze parimenti favorevoli osservate in questo primo scorcio del 2022, il DEF prefigura una crescita dell'input di lavoro pari al 2,5 per cento a fronte del 4,1 prima stimato. Lo sfavorevole impatto si protrarrebbe anche nel 2023, con un aumento del 2,2 piuttosto che del 2,5; uno shock che andrebbe poi gradualmente ad assorbirsi nel biennio successivo. Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, il cui profilo sconta, naturalmente, anche le decisioni per quel che riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, gli effetti della crisi sarebbero nel complesso moderati: esso, dopo un calo di circa 2 punti nel 2021 (al 9,5 per cento), continuerebbe a ridursi nel 2022 all'8,7 per cento nel quadro tendenziale e di un ulteriore decimo di punto (all'8,6 per cento) nel quadro programmatico (veniva stimato al 9,1 per cento nella NaDEF). Scenderebbe sotto l'8 per cento nel 2025.

## 8.

In conclusione, lo scenario macroeconomico delineato dal Documento appare condivisibile e ben disegnato, ma esposto ad ulteriori e considerevoli rischi. Se si dovessero materializzare, richiederebbero un'appropriata ricalibratura delle scelte di bilancio. L'approfondita analisi congiunturale sottostante alla definizione delle principali grandezze economiche (Pil, inflazione, ecc.) ha suggerito di porre questa volta particolare cura nell'esplorare i possibili effetti di scenari alternativi a quello di base (Grafico 4). Implicitamente, mentre nello scenario di base, alla caduta del prodotto prevista per il trimestre appena trascorso, seguirebbe una ripresa, nei due scenari avversi che vengono proposti, entrambi costruiti sotto l'ipotesi di un prolungamento dell'azione militare russa in Ucraina e di significative interruzioni delle forniture di gas dalla Russia, si sconta, nella sostanza, una recessione tecnica, intesa come calo del prodotto per almeno due trimestri consecutivi che in entrambi i casi non si manifesterebbe in termini di variazione annua del prodotto, la quale grazie al cuscinetto ereditato dal 2021 resterebbe positiva. Un aspetto da monitorare con attenzione è l'evoluzione dei prezzi impliciti degli investimenti. Il quadro presentato aggiorna la variazione del deflatore degli investimenti rispetto allo scorso autunno di circa 1 punto per l'anno in corso, portandolo al 2,9 per cento; il consuntivo 2021 ha registrato, rispetto alle stime del DPB di ottobre, un valore più che doppio (2,2 contro 1 per cento).

Appare evidente che gli sviluppi degli ultimi mesi hanno una portata tale da mettere potenzialmente a rischio qualsiasi piano di programmazione. Nel quadro delineato, fermo restando l'auspicio che le tensioni geopolitiche trovino presto una loro ricomposizione a livello diplomatico, è ora fondamentale, sul piano economico, continuare a creare le condizioni strutturali e di fondo per vincere la scommessa implicita sulla quale poggia il progetto di rilancio di cui è sintesi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: accrescere il potenziale di sviluppo dell'economia, rimuovendo gli annosi ostacoli che lo hanno limitato nei decenni che ci stanno alle spalle.

## **LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

## 9.

Il DEF presenta un quadro di finanza pubblica mutato rispetto a quello da ultimo riportato nella Nota tecnico illustrativa alla Legge di bilancio per il 2022. Esso sconta, da un lato,

la revisione operata in base ai risultati di consuntivo del 2021, resi noti dall'ISTAT il 1° marzo e il 4 aprile scorsi; dall'altro lato, tiene conto degli effetti prodotti sulle proiezioni di finanza pubblica dai provvedimenti assunti da inizio anno e dalla nuova fase della congiuntura economica.

## 10.

Nel 2021 l'indebitamento netto si è ridotto di 2,4 punti percentuali di Pil, collocandosi al 7,2 per cento (9,6 per cento nel 2020). Il disavanzo primario fa registrare una contrazione di ampiezza sostanzialmente analoga (da -6,1 a -3,7 per cento). Tale evoluzione positiva riflette, in particolare, l'espansione delle entrate complessive (+9,2 per cento; 72,3 miliardi), che ha superato il tasso di crescita della spesa (+4,4 per cento; 41,5 miliardi) e quello del prodotto nominale. Aumenta, quindi, la pressione fiscale di 0,7 punti, collocandosi al 43,5 per cento. Nel DEF si precisa, tuttavia, che, ove si consideri il dato corretto per tener conto degli sgravi fiscali classificati come misure di spesa, piuttosto che riduzioni di entrata, il livello della pressione fiscale effettiva scenderebbe al 41,7 per cento (41,4 per cento nel 2020).

Più intensa la contrazione registrata dal saldo di parte corrente, in miglioramento di circa 2,9 punti percentuali di Pil rispetto al 2020, quale risultante della crescita delle entrate correnti (+8,9 per cento; 69,2 miliardi), maggiore di quella fatta registrare dalle spese correnti (2,7 per cento; 23,3 miliardi). La spesa per interessi e quella di parte capitale segnano tassi di incremento più consistenti pari, rispettivamente, al 9,7 per cento (+5,5 miliardi, con un'incidenza sul Pil che rimane ferma al 3,5 per cento) e al 20,6 per cento (+18,2 miliardi).

La forte crescita delle entrate correnti è dovuta soprattutto alla componente di natura tributaria (+10,1 per cento; +48,3 miliardi) e, in particolare, a quelle indirette (+13,8 per cento; +31,2 miliardi), per effetto della dinamica positiva del gettito IVA. Al di sotto del tasso medio di crescita delle entrate correnti, sebbene di dimensioni rilevanti, si collocano sia la variazione delle imposte dirette (+6,5 per cento; 16,4 miliardi) sia quella dei contributi sociali (+6,7 per cento; +15,3 miliardi), anche per effetto del miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Sul fronte della spesa, l'incremento è dettato, per il 56 per cento, dalla crescita della componente di parte corrente e, per il restante 44 per cento, da quella di parte capitale. All'interno del primo aggregato, si rileva la crescita degli interessi passivi, dovuta ai titoli indicizzati all'inflazione, interrompendo così un lungo periodo di flessione; va tuttavia considerato che, nel 2021, il costo medio all'emissione dei titoli di Stato ha continuato ad abbassarsi, raggiungendo il minimo storico dello 0,10 per cento, dallo 0,59 per cento del 2020. In secondo luogo, risultano in forte aumento le altre uscite correnti (+9,4 per cento; +7,2 miliardi). Più contenuta la variazione di consumi intermedi e dei redditi da lavoro dipendente (rispettivamente +5,2 e +1,6 per cento), mentre resta sostanzialmente invariato il livello della spesa per prestazioni sociali in denaro, all'interno del quale

si assiste tuttavia ad una ricomposizione delle voci, con la spesa pensionistica in crescita del 2 per cento (+5,6 miliardi) e quella per le altre prestazioni in riduzione del 4,7 per cento (-5,6 miliardi), grazie alla contrazione della spesa per ammortizzatori sociali. Nell'ambito delle spese in conto capitale, la crescita si concentra prevalentemente negli investimenti fissi lordi, categoria che segna un'accelerazione di poco inferiore al 20 per cento (+8,3 miliardi, raggiungendo il 2,9 per cento del Pil, rispetto al 2,6 del 2020), confermando il *trend* in salita degli ultimi anni. Importanti anche le variazioni che hanno contraddistinto i contributi agli investimenti (+28,8 per cento; +4,6 miliardi) e le altre spese (+17,8 per cento; +5,3 miliardi) in cui sono ricompresi gli interventi per i ristori e i sussidi oltre quelli per le garanzie, finalizzati al contrasto della crisi economica dovuta alla pandemia.

Il livello di indebitamento netto conseguito a consuntivo evidenzia un miglioramento di 2,2 punti percentuali rispetto a quanto stimato dal Governo nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2022-2024, in cui era riportato, per il 2021, un disavanzo del 9,4 per cento del Pil. Lo scostamento positivo rispetto alle stime è dovuto ad una dinamica migliore delle attese sia sul fronte delle entrate correnti (+28,8 miliardi), in particolare tributarie e contributive, sia su quello della spesa corrente primaria (-16,4 miliardi).

Più in dettaglio, nel 2021 l'indebitamento è risultato inferiore rispetto a quanto riportato da ultimo nella NTI di gennaio scorso, di oltre 38 miliardi. Si tratta di un dato che sconta andamenti più favorevoli sia delle entrate che delle spese.

Sul fronte delle entrate, l'esercizio si è chiuso con introiti tributari maggiori del previsto per 15,5 miliardi. Un risultato dovuto sostanzialmente alle imposte dirette (+5 miliardi) e a quelle indirette (+10 miliardi). Sulle prime ha inciso la dinamica delle imposte sostitutive sulle rendite finanziarie (+2,6 miliardi), legate all'andamento favorevole dei mercati, e dell'Irpef (+1,3 miliardi). Le maggiori imposte indirette derivano, in particolare, dal gettito IVA (+5 miliardi). Sull'accelerazione delle entrate tributarie ha inciso anche l'attribuzione alla competenza dell'esercizio 2021, quali poste correttive, dei versamenti effettuati nel primo bimestre del corrente anno, in particolare per le ritenute di lavoro dipendente e per l'IVA. Anche le entrate contributive hanno presentato andamenti in crescita più pronunciati del previsto (+11,6 miliardi), legati sia alla più favorevole congiuntura economica, sia alla riclassificazione (da minori entrate a spese per contributi alla produzione) di alcune misure di esonero.

Le spese primarie sono risultate a consuntivo di circa 14,3 miliardi inferiori alle attese, quale risultato netto di circa 16,4 miliardi di risparmi di parte corrente e di 2,1 miliardi di maggiori oneri di parte capitale. Tra le prime, si attestano su un livello inferiore alle stime di inizio anno: i redditi di lavoro dipendente (-3,1 miliardi), a causa del rallentamento delle procedure di assunzione e i maggiori pensionamenti per "quota 100"; le prestazioni sociali in denaro (-5,3 miliardi), per un minor tiraggio degli interventi di contrasto alla crisi; nonché i consumi intermedi (-4,8 miliardi) e le altre uscite correnti (-3,3 miliardi).

L'eccedenza rispetto alle stime per le spese in conto capitale riguarda la categoria delle altre uscite (+5,3 miliardi), attribuibili ai crediti per imposte anticipate e ai contributi a fondo perduto a famiglie e imprese; tale dato è parzialmente compensato dall'arretramento, rispetto alle attese, fatto registrare dagli investimenti (-1,2 miliardi) e dai contributi agli investimenti (-2 miliardi).

Subisce, invece, un considerevole incremento, rispetto al dato di preconsuntivo, la spesa per interessi (+2,4 miliardi). La revisione del dato riporta al 3,5 per cento del Pil il peso di tale categoria di oneri, rispetto al 3,4 per cento atteso.

## 11.

Il Documento aggiorna le stime a legislazione vigente dei conti pubblici per l'esercizio in corso e il triennio 2023-2025, tenendo conto, oltre che dei dati di consuntivo del 2021 e

del relativo effetto trascinarsi sull'anno in corso, anche della revisione in senso sfavorevole del quadro macroeconomico legata alle tensioni sui mercati energetici e delle materie prime, nonché delle ulteriori misure assunte da inizio anno per farvi fronte.

In sintesi, gli interventi legislativi adottati nel primo trimestre 2022 sono stati rivolti a mitigare le conseguenze subite dai settori maggiormente incisi dalla quarta ondata di contagi da Covid-19 e quelle derivanti dal forte rialzo dei costi energetici. Si tratta dei dd.ll. nn. 4/2022, 14/2022, 16/2022, 17/2022 e 21/2022 dai quali conseguono impieghi di risorse, prevalentemente in termini di maggiori spese, per circa 0,8 punti percentuali di Pil sul 2022 (oltre 15 miliardi); in termini di dimensioni finanziarie, la quota principale delle risorse rese disponibili con i richiamati provvedimenti (circa il 90 per cento) è dedicata alle misure di contenimento dei costi energetici, a quelle in favore delle imprese e al settore della sanità. Va, comunque, tenuto in considerazione che detti interventi non hanno inciso sull'indebitamento tendenziale per il 2022, in quanto sostanzialmente neutralizzati da coperture interne, rappresentate dal prelievo solidaristico straordinario per l'anno 2022 a carico delle imprese operanti nel settore elettrico, del gas e petrolifero, dal minor utilizzo delle risorse relative a contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19, dalla riduzione di alcuni stanziamenti dei Ministeri, dalla rideterminazione del costo di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati per i beni posseduti al 1° gennaio 2022 e dall'utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO<sub>2</sub>.

Nell'anno in corso, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si riduce ulteriormente di 33,2 miliardi, collocandosi a 95,2 miliardi e al 5,1 per cento del prodotto, 2,2 punti percentuali in meno del 2021. In miglioramento anche il saldo primario di oltre due punti percentuali (da -3,7 a -1,6 per cento). La dinamica positiva dei conti pubblici è dovuta alla forte crescita attesa delle entrate (+56 miliardi) che supera il *trend* espansivo della spesa, sia primaria (+19,8 miliardi), a causa della progressiva rimozione delle misure straordinarie di sostegno all'economia, sia per interessi (+3,1 miliardi). Sulla contrazione dei rapporti tra i saldi e il Pil incide, inoltre, la crescita nominale del prodotto (+6 per cento) che, fortemente legata all'inflazione, supera il tasso di incremento delle entrate tributarie. Conseguentemente si riduce di quattro decimi di punto la pressione fiscale, scendendo al 43,1 per cento (41,2 per cento se misurata in termini effettivi).

In dettaglio, l'espansione delle entrate è attribuibile al maggiore gettito tributario (+21,5 miliardi) e contributivo (+18,2 miliardi), dovuto alla più favorevole congiuntura economica. A ciò si aggiunge la crescita delle altre entrate correnti (+8,5 miliardi) e di quelle in conto capitale non tributarie (+7,8 miliardi) su cui incidono i flussi in ingresso delle sovvenzioni del NGEU.

Sul fronte della spesa, l'incremento è tutto dovuto alla parte corrente. Più in dettaglio: gli oneri per redditi di lavoro salgono di 12,5 miliardi in ragione dell'ipotesi di sottoscrizione in corso d'anno di una quota rilevante di CCNL relativi al triennio 2019-2021, oltre che in considerazione delle risorse destinate al personale pubblico per l'emergenza sanitaria; i consumi intermedi sono attesi in crescita di 5,3 miliardi, principalmente a causa dei maggiori oneri associati ai progetti del NGEU, dell'aumento della spesa sanitaria e delle altre amministrazioni locali; le prestazioni sociali crescono di 2,4 miliardi; le altre spese correnti si espandono notevolmente (+10,3 miliardi), spinte dalla categoria dei contributi alla produzione, voce nella quale sono contabilizzati i crediti d'imposta per



far fronte al rincaro dei prezzi energetici e le risorse per alcune misure di esonero contributivo; gli interessi passivi sono previsti in ulteriore crescita di 3,1 miliardi, per l'impatto dei titoli legati all'inflazione.

Con riguardo alla spesa in conto capitale, l'aggregato è stimato in discesa di 10,7 miliardi. Al suo interno, però, si segnala la forte espansione degli investimenti fissi lordi e dei contributi agli investimenti, rispettivamente per 7,3 e 3,3 miliardi (+14,4 e +15,6 per cento), entrambe dovute alle misure contenute del PNRR; tale effetto è più che compensato dalla contrazione segnata dalle altre spese in conto capitale (-21,2 miliardi), per il venir meno dei contributi a fondo perduto a sostegno dei settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria e, in misura minore, per la riduzione degli accantonamenti stimati per garanzie standardizzate.

La nuova previsione tendenziale per il disavanzo è migliore di 0,5 punti percentuali di Pil rispetto a quella formulata nel DPB 2022, in cui si indicava un *deficit* 2022 del 5,6 per cento (dato prefigurato al 5,9 nel Programma di Stabilità del 2021). Ciò riflette un andamento migliore delle attese sul fronte delle entrate, in particolare di quelle tributarie (+23,4 miliardi) e contributive (+11 miliardi), che compenserebbe le maggiori spese primarie (+14,3 miliardi) e per interessi passivi (+10,7 miliardi).

Nel triennio successivo, a legislazione vigente, proseguirebbe il riequilibrio della finanza pubblica; si assisterebbe ad una flessione dell'indebitamento per ulteriori 2,3 punti percentuali su base cumulata, consentendo di raggiungere un livello di disavanzo del 2,7 per cento nel 2025. Parimenti, il saldo primario migliorerebbe progressivamente (per complessivi 1,8 punti di Pil), tornando ad evidenziare una situazione di avanzo nel 2025 (+0,2 per cento).

Tale risultato positivo è consentito da una crescita delle entrate più intensa di quella delle spese, ma comunque inferiore al tasso di espansione del prodotto nominale nel triennio. In particolare, il gettito tributario in rapporto al Pil si riduce progressivamente, passando dal 29,1 per cento del 2022 al 28,4 per cento del 2025; ciò è prevalentemente il riflesso della riforma dell'Irpef avviata dalla legge di bilancio che porta ad una contrazione dell'incidenza delle entrate da imposte dirette, dal 14,4 per cento del 2022 al 13,7 per cento del 2025, mentre resta sostanzialmente stabile il peso del gettito dell'imposizione indiretta (14,5 per cento). La medesima linea di tendenza caratterizza le entrate contributive le quali, seppur in crescita costante nel triennio, per effetto del miglioramento del quadro economico e dei rinnovi contrattuali, rimangono sostanzialmente stabili in rapporto al Pil (dal 14 al 13,8 per cento). Più erratica l'evoluzione delle entrate in conto capitale non tributarie che risentono del flusso delle sovvenzioni legate al programma NGEU. La pressione fiscale flette di ulteriori 9 decimali di punto, attestandosi al 42,2 per cento, a fine 2025.

La dinamica della spesa evidenzia un riallineamento ai livelli di incidenza precedenti alla crisi sanitaria, grazie al progressivo superamento delle misure temporanee di sostegno al sistema economico e sociale; più precisamente è previsto che la spesa corrente primaria torni alla soglia del 42 per cento in rapporto al prodotto (il dato medio del triennio 2017-2019 era del 41,4 per cento), in riduzione di oltre 6 punti percentuali rispetto al picco del 2020. Anche la spesa per interessi è stimata in discesa in rapporto al Pil, passando dal 3,5 per cento del 2022 al 3 per cento del 2025.

L'evoluzione della spesa in conto capitale risulta più articolata: da un lato, appare in riduzione di circa 5 decimi di punto l'incidenza sul prodotto dei contributi agli investimenti e delle altre spese, che hanno accolto finora le risorse di molte misure di sostegno all'economia; dall'altro lato, gli investimenti mantengono un'intonazione positiva, salendo al 3,6 per cento del Pil alla fine dell'arco di previsione, dal 3,1 per cento del 2022.

## 12.

Le previsioni di spesa, in particolare di quella per investimenti, riflettono le ipotesi tecniche adottate dal Governo in relazione alla programmazione temporale dei flussi riconducibili al programma *Next Generation* EU e alla suddivisione delle risorse tra contributi a fondo perduto, prestiti sostitutivi e additivi. Al riguardo, il DEF 2022 contiene un aggiornamento del quadro di utilizzazione dei fondi del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) rispetto a quanto prefigurato nella NaDEF 2021 (cfr. riquadro “Gli investimenti nel DEF, l'aumento del costo dei beni d'investimento e possibili implicazioni sul quadro macroeconomico”).

Sotto il profilo della composizione e della dimensione delle risorse, si rileva una revisione al rialzo di circa 15,6 della quota di prestiti della RRF destinati a finanziare investimenti additivi rispetto a quelli scontati nella legislazione vigente (da 40 a 55,6 miliardi); a ciò si accompagna un incremento atteso di circa 0,9 miliardi della dotazione finanziaria del programma React EU (da 13,5 a 14,4 miliardi).

Nel nuovo quadro, la spesa annuale (escludendo le voci “minori entrate”) sale da 1,7 miliardi di euro nel 2020 ad oltre 40 miliardi nel 2025, con un picco di poco meno di 41 miliardi nel 2024. L'importo cumulato di spesa raggiunge nel periodo di previsione 2020-

2025 i 154 miliardi (circa l'80 per cento delle risorse totali della RRF). La componente in conto capitale è pari a circa 134 miliardi: la spesa diretta per investimenti è commisurata a poco meno di 115 miliardi (per l'81 per cento finanziata da prestiti e per la restante parte da sovvenzioni), mentre quella per contributi agli investimenti arriva a superare complessivamente i 19 miliardi, interamente coperti dalle sovvenzioni. Nell'orizzonte di previsione, l'incidenza degli investimenti finanziati dalla RRF sul *trend* tendenziale di tale categoria di spesa sale progressivamente fino al 2024, anno in cui si raggiunge un picco di oltre il 48 per cento, mentre nel 2025 il dato arretra leggermente a circa il 47 per cento. Per i contributi agli investimenti, invece, il picco di incidenza di quelli trovanti copertura nelle sovvenzioni della RRF si registra nel 2023 (39 per cento), per poi scendere all'11,7 per cento nel 2024 e azzerarsi nel 2025.

Dal confronto tra il quadro di previsione delle risorse della RRF definito nel DEF 2022 e quello contenuto nella NaDEF 2021 emergono gli aggiustamenti al profilo programmatico tra il 2020 e il 2024. A fronte di aumento complessivo dei fondi di cui si prevede l'utilizzo fino al 2024 per circa 3 miliardi (al netto delle riduzioni di entrate), si assiste ad un rinvio di spesa per oltre 8 miliardi nel 2021, con progressivo recupero della stessa nei successivi due esercizi. Per gli investimenti fissi lordi il posponimento della spesa del 2021 ammonta ad oltre 5 miliardi, ma l'accelerazione impressa nei successivi tre esercizi non ne consente il riassorbimento integrale a fine 2024.

## **IL PERCORSO PROGRAMMATICO**

### **13.**

Rispetto all'andamento più favorevole delineato nello scenario tendenziale, con il DEF 2022 gli obiettivi programmatici vengono rivisti in senso peggiorativo. Con la relazione contestualmente presentata al Parlamento, il Governo, sentita la Commissione europea, richiede l'autorizzazione a confermare gli obiettivi di finanza pubblica fissati nella NaDEF 2021, comportanti un maggiore indebitamento di 0,5 punti percentuali per il corrente anno (da -5,1 a -5,6 per cento) e di ulteriori 0,2 e 0,1 punti, rispettivamente, nel 2023 (da -3,7 a -3,9 per cento) e 2024 (da -3,2 a -3,3 per cento). Al termine dell'arco di previsione, l'obiettivo di *deficit* è posto al 2,8 punti percentuali, anche in questo caso con un peggioramento di 0,1 punti rispetto al tendenziale. La scelta in tema di revisione del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine appare coerente con l'impostazione di

fondo della politica di bilancio, già espressa in occasione del DPB per il 2022, tesa a mantenere un'intonazione espansiva fino al recupero della perdita di prodotto legata alla pandemia e della relativa mancata crescita. Non può non osservarsi come il saldo primario rimanga su valori negativi in tutto l'arco della previsione per raggiungere lo 0,2 per cento nell'anno terminale.

I margini di bilancio resi disponibili dal più graduale sentiero di rientro – pari a complessivi a 9,5 miliardi nel 2022 – verranno destinati, da un lato, a ripristinare i fondi ministeriali (per 4,5 miliardi) temporaneamente congelati per dare parziale copertura agli interventi in materia energetica disposti dal d.l. n. 17/2022; dall'altro lato, la residua quota di circa 5 miliardi sarà utilizzata, nell'apposito decreto-legge di aprile, per disporre ulteriori interventi di contenimento dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti, per accrescere le risorse a sostegno della liquidità delle imprese e a copertura dell'incremento dei prezzi delle opere pubbliche, per introdurre nuove misure di accoglienza nei confronti dei profughi ucraini e di mitigazione dell'impatto del conflitto sugli operatori economici, nonché per continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario e i settori maggiormente colpiti dalle attuali emergenze.

Dovranno altresì trovare copertura le spese relative alle “politiche invariate” (quali il finanziamento dei futuri rinnovi contrattuali nella PA e il rifinanziamento delle missioni internazionali), dalle quali è atteso un effetto netto sui conti di 0,2 punti percentuali di Pil nel 2023 e di 0,3 punti nelle successive due annualità. Ai fini della relativa copertura, il DEF 2022 prevede il riavvio della procedura di *spending review* di cui all'art. 22-bis legge n. 196/2009, attraverso la quale le amministrazioni centrali dovranno garantire risparmi che raggiungeranno nel triennio 2023-2025 i 3 miliardi, ripartiti annualmente secondo un profilo gradualmente crescente.

## **LE REGOLE EUROPEE E LA VALUTAZIONE DELLA *FISCAL STANCE***

### **14.**

Come rilevato nel DEF, la vigenza nel periodo 2020-22 della *General Escape Clause* non sospende le procedure del Patto di Stabilità e Crescita. In occasione dell'esame dei Programmi di stabilità la Commissione valuterà, dunque, 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 del 2 marzo sugli orientamenti della politica di bilancio per il 2023<sup>2</sup>. Una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC avverrà a ottobre con la presentazione dei Documenti programmatici di bilancio.

La vigenza della clausola di salvaguardia, introdotta nel 2020<sup>3</sup> e in un primo momento estesa al 2021<sup>4</sup>, è stata successivamente prorogata al 2022<sup>5</sup> in occasione delle valutazioni dei Programmi di Stabilità presentati dagli Stati Membri nella primavera 2021. La Commissione ha poi ribadito<sup>6</sup> che la decisione circa il mantenimento o, viceversa, la disattivazione della clausola sarebbe stata presa sulla base di una valutazione complessiva delle condizioni economiche, a sua volta basata su criteri quantitativi, ed in particolare sul livello di attività economica nell'area euro rispetto a quello pre-crisi (fine 2019). Sulla base delle *Spring Forecast* 2021, che ponevano il raggiungimento di tale traguardo nei primi mesi dell'anno successivo, la Commissione riteneva che vi fossero le condizioni per continuare ad applicare la clausola nel 2022 per poi disattivarla dal 2023. Alla luce degli ultimi avvenimenti, la Commissione ha dichiarato che si esprimerà sulla disattivazione o meno della clausola per il 2023 in occasione della valutazione dei Programmi di Stabilità presentati dagli Stati Membri, tenuto conto delle *Spring Forecast* che terranno conto dell'evoluzione della crisi internazionale in atto.

Nella comunicazione si ribadisce l'inopportunità di aprire procedure per disavanzi eccessivi: l'impatto ancora elevato sull'economia e i conti pubblici dell'epidemia, cui si aggiungono gli effetti della crisi ucraina aumentando la situazione di forte incertezza che caratterizza l'attuale contesto, non rendono possibile al momento l'indicazione di un credibile percorso di rientro. Per quanto riguarda i prossimi esercizi, premesso che le raccomandazioni per il 2023 saranno espresse in termini qualitativi, si rileva che l'indicazione delle misure dirette a riportare il deficit al di sotto della soglia del 3 per cento saranno prese in considerazione tra i fattori rilevanti. Per i Paesi ad alto debito, nella valutazione del rispetto del *benchmark* si terrà conto se ciò avrebbe potuto (o potrebbe) comportare un aggiustamento fiscale tale da compromettere la crescita e, in definitiva, la dinamica del rapporto debito/Pil.

Nei prossimi mesi, infine, saranno resi noti gli orientamenti sulla riforma del quadro di *governance* economica.

Un richiamo particolare è rivolto agli Stati, come l'Italia, ad alto debito. A questi si richiede di avviare già dal 2023 un percorso di graduale consolidamento fiscale, contemperando l'esigenza di garantire la sostenibilità delle finanze pubblica nel medio periodo con quella di evitare un aggiustamento troppo brusco che avrebbe un impatto negativo sull'economia. Anche alla luce delle posizioni che sono emerse nel dibattito sulla *governance*, la richiesta della Commissione è di tenere sotto controllo la spesa nazionale corrente, con una attenzione alla sua composizione e qualità, preservando gli investimenti e dando piena e rapida implementazione alle misure previste dal PNRR; ciò al fine di sostenere la crescita del prodotto potenziale e favorire, anche per questa via, il rientro dal debito.

<sup>2</sup> COM (2022) 85 final, 2 marzo 2022, *Fiscal policy guidance for 2023*.

<sup>3</sup> COM (2020) 123 final, 20 marzo 2020.

<sup>4</sup> Comunicazione del 17 settembre 2020 sulla Strategia annuale per la crescita sostenibile.

<sup>5</sup> COM (2021) 500 final, 2 giugno 2021.

<sup>6</sup> COM(2021)105 final, 3 marzo 2021, *One year since the outbreak of Covid-19: fiscal policy response*.

Per tali motivi la Commissione ha posto l'accento sull'opportunità di prendere in considerazione, accanto ai consueti indicatori, anche altri parametri per valutare l'appropriatezza dell'orientamento delle politiche rispetto alle condizioni congiunturali e alla capacità di sostenere la domanda. Date le ingenti risorse messe a disposizione degli Stati membri per fronteggiare l'epidemia e le sue ricadute economiche, l'aggregato di riferimento (spesa primaria al netto delle misure discrezionali di entrata, dei sussidi per la disoccupazione e delle tradizionali *one off*) prende in considerazione anche le spese finanziate con le risorse europee. Sono invece escluse le misure temporanee legate all'emergenza, la cui revoca non implica un grado di restrizione ma il ritorno alla normalità. La *fiscal stance* è misurata dalla variazione tra due anni dell'aggregato così definito relativamente alla media decennale del tasso di crescita del Pil potenziale in termini nominali<sup>7</sup>.

Le stime dei Servizi della Commissione dell'autunno scorso riguardanti l'Italia evidenziano sia per l'esercizio passato che per quello in corso una *stance* espansiva: -2,7 e -3 per cento del Pil (il segno negativo indica un contributo positivo all'economia). Ad essa contribuisce una variazione della spesa nazionale primaria corrente, rispettivamente, per -1,9 e -1,5 per cento.

Sono poi fornite stime del tasso di crescita annuale della spesa nazionale. È interessante osservare come, dopo il forte aumento nel 2020 e 2021, l'aggregato è previsto in riduzione nel 2022 (-1,7 per cento): ciò per effetto dell'attenuarsi delle misure emergenziali; la dinamica si inverte se si escludono dal computo le suddette misure: la spesa "permanente" evidenzierebbe un aumento del 7,3 per cento. Analogo andamento si coglie osservando la sola spesa corrente (rispettivamente, -0,3 per cento e +5,8 per cento).

Il DEF riporta i consueti indicatori previsti dalle regole europee, vale a dire saldi strutturali e la regola della spesa, ricordando come per gli esercizi 2020-22 essi non sono rilevanti ai fini della sorveglianza fiscale, ma hanno una valenza informativa, ferma restando la grande incertezza che caratterizza le stime. Incertezza, peraltro, che perdura nel triennio successivo.

Per quanto riguarda il 2021, a fronte un indebitamento netto pari al 7,2 per cento il saldo strutturale si pone pari a -6,1 per cento, data una componente ciclica che gioca in riduzione per -1,5 e maggiori entrate *una tantum* per 0,4. Il risultato segna un peggioramento di 1,1 punti rispetto al dato 2020 (-5 per cento).

Per il 2022 si prevede un miglioramento di 0,2 punti: la riduzione per 0,6 punti del saldo nominale (-5,6 per cento) è accentuata dalla componente ciclica (-0,4 punti) cui si contrappongono misure *una tantum* per 0,7.

Negli anni successivi, alla riduzione di 2,8 punti dell'indebitamento netto corrisponde un miglioramento di soli 2,3 punti del saldo strutturale: su di esso influisce il profilo dell'*output gap* e della componente ciclica che entrano in territorio positivo e crescono rapidamente, mentre le *una tantum* si riducono. Nell'anno finale della previsione, il saldo è stimato al -3,6 per cento, ben lontano dall'obiettivo di medio termine che prevede un valore positivo pari a 0,25 per cento.

---

<sup>7</sup> V. documento dei Servizi della Commissione SWD (2021) 915 final che accompagna la proposta di raccomandazione sui DPB 2022 COM (2021) 9507 final, 24 novembre 2021.

Con riferimento al 2021 la variazione stimata nei saldi strutturali (un peggioramento di 1,1 punti rispetto alla variazione +0,5 prevista nei *bad times* in presenza di un prodotto effettivo che cresce più del potenziale) rappresenterebbe una deviazione eccessiva rispetto alla normale applicazione delle regole del *Fiscal compact*.

Per quanto riguarda il 2022, esercizio in cui è comunque ancora vigente la clausola di salvaguardia, il miglioramento di 0,2 punti del saldo rispetto allo 0,6 dei *normal times* non configurerebbe una deviazione eccessiva. La riduzione di 1,4 punti del saldo attesa nel 2023 evidenzia invece una variazione ben più elevata rispetto a quella richiesta (0,6 punti). Anche nel biennio finale l'aggiustamento risulterebbe sostanzialmente in linea con le regole europee.

Più complessa appare la valutazione del rispetto della (tradizionale) regola della spesa che, sia pure in un formato diverso da quello attualmente in vigore (che esclude le spese finanziate con fondi europei ma include le spese emergenziali in quanto non ricomprese nelle *one off*), dovrebbe diventare il cardine del nuovo processo di sorveglianza fiscale. Secondo le stime del Governo, alla deviazione eccessiva che si riscontrerebbe nel 2021 e nel 2022, farebbe seguito una crescita inferiore al *benchmark* nel 2023 e nel 2025, mentre nel 2024 la deviazione sarebbe contenuta.

Sul punto si ricorda che nella raccomandazione del luglio scorso si chiedeva all'Italia di limitare la dinamica della spesa corrente finanziata con risorse nazionali. Successivamente, in occasione della valutazione del DPB e sulla base delle *Autumn Forecast 2021*, la Commissione rilevava come l'impatto di tale spesa sulla domanda aggregata fosse molto consistente (-1,5 per cento nel 2022, ove il segno negativo indica una *stance* espansiva); ribadiva pertanto l'invito a contenere questa componente di spesa. Approccio da ultimo confermato, con riferimento agli Stati ad alto debito, nella comunicazione del 2 marzo scorso.

Secondo le stime del Governo, sulla base del consuntivo relativo agli anni 2020 e 2021 e delle previsioni aggiornate per gli anni successivi, la dinamica di tale aggregato nel 2022 sarebbe più contenuta rispetto alle stime della Commissione<sup>8</sup>. L'eccesso di spesa comprenderebbe poi una componente "buona", derivante cioè da misure qualificate. La previsione per gli anni successivi sarebbe inoltre più attendibile perché verrebbero meno

---

<sup>8</sup> L'impatto sulla domanda aggregata sarebbe compreso tra -0,5 per cento e +1 per cento.

le spese legate alla pandemia, al momento ancora difficilmente quantificabili con esattezza. Peraltro, in base all'evolversi della crisi in atto, occorrerà valutare quali nuovi interventi mettere in campo e in che misura essi potranno essere classificati, in tutto o in parte, quali misure emergenziali.

## **IL DEBITO**

### **15.**

Dopo l'eccezionale incremento registrato nel 2020 a seguito della pandemia, nel 2021 il rapporto tra debito e prodotto interno lordo ha invertito la tendenza al rialzo segnando una riduzione molto marcata e superiore alle attese (di 4,4 punti, dal 155,3 per cento al 150,8 per cento, contro i 2,1 previsti nella NaDEF). Il miglioramento è da ricondurre sia alla minore crescita dello stock di debito, a seguito della formazione di un minore ammontare di deficit, sia al più pronunciato aumento del prodotto nominale. La sensibile riduzione del rapporto debito/Pil riflette l'interazione di più fattori (costo medio del debito, Pil reale, inflazione, saldo primario, poste "sotto la linea"). La scomposizione dei diversi apporti di tali variabili alla variazione complessiva mette ben in risalto l'importante ruolo svolto dal ritorno alla crescita (con un significativo rimbalzo del Pil reale ed un vivace andamento del suo prezzo implicito) e nonché quello giocato, nel 2021, da alcuni dei cosiddetti fattori sotto la linea. Contabilmente i richiamati 4,4 punti percentuali di riduzione dell'indice rappresentano il risultato netto di contributi di segno contrapposto: positivi e pari a 6,8 punti per quel che riguarda il differenziale (*snowball effect*) tra costo medio del debito e Pil nominale e a 1,3 punti per quanto riguarda i cosiddetti fattori "sotto la linea"; negativi, per 3,7 punti, nel caso del saldo primario, il quale pur attenuandosi è rimasto in disavanzo.

Nell'ambito dell'aggiustamento stock-flussi per 1,3 punti, hanno contribuito al calo del rapporto per 1,1 punti le differenze di valutazioni tra cassa e competenza e per mezzo punto gli effetti di valutazione del debito; hanno viceversa giocato un ruolo opposto altri elementi come la variazione delle disponibilità liquide del MEF presso la Banca d'Italia. Non vi è stato alcun ruolo della politica di dismissioni mobiliari, non essendosi riscontrati proventi da privatizzazioni.

### **16.**

Nonostante per il 2022-25 si sconti già un discrezionale aumento dell'indebitamento netto rispetto agli andamenti tendenziali, il Documento prospetta, sulla scia dei buoni risultati



del 2021, la continuazione della discesa del rapporto debito/Pil a ritmi importanti per l'intero periodo di programmazione. Nelle valutazioni offerte, il debito si riduce tra il 2021 ed il 2025 di ulteriori 9,4 punti di Pil flettendo di 3,8 punti quest'anno e di quasi 2 punti all'anno nel triennio 2023-2025. A fine periodo il rapporto si collocherebbe sul 141,4 per cento e risulterebbe di 13,9 punti inferiore al picco del 2020. Due terzi dell'incremento registrato nell'anno della pandemia risulterebbero così riassorbiti.

## 17.

La riduzione che si prospetta per il triennio 2022-25 risulta strettamente correlata al buon andamento della crescita nominale del Pil e, segnatamente, dello scarto tra il costo medio del debito e la variazione del prodotto interno lordo. Il menzionato calo del rapporto debito/Pil per 9,4 punti, sarebbe infatti la risultante di spinte di segno opposto: vi contribuirebbero positivamente la crescita reale e l'inflazione, entrambi per 12,6 punti di prodotto, oltre ai fattori sotto la linea e di aggiustamento stock-flussi (scarti di emissione, effetti del tasso di cambio sul debito in valuta, ecc.) per 3 decimi di punto; eserciterebbero viceversa una spinta al rialzo il costo medio del debito per 12,6 punti e il saldo primario per 3 punti (oltre ad un altro modesto apporto da parte di elementi residuali (Grafico 6)<sup>9</sup>).

Il **Grafico 7** mostra l'andamento del rapporto debito/Pil prospettato nel Documento e le sue determinanti sia nello scenario tendenziale che in quello programmatico. Appare evidente, il ruolo che giocano, tanto nella straordinaria crescita del 2020 quanto nella graduale discesa prevista nel triennio 2022-25 sia le variabili di finanza pubblica (il ritorno ad un disavanzo primario, e di eccezionali dimensioni e, poi il suo persistere nel tempo), sia il differenziale tra costo medio e crescita economica (il cosiddetto effetto *snowball*) il quale dopo l'esplosione del 2020 è previsto collocarsi in territorio negativo per tutto il quadriennio di previsione.

## 18.

Il Documento, nel far cenno agli sviluppi in materia di *governance* europea (cfr. Riquadro 1: LA CONFORMITÀ ALLE REGOLE EUROPEE: INDICAZIONI DAL *COMPLIANCE TRACKER* DELLA COMMISSIONE EUROPEA) e ricordare la vigenza della *general escape clause*, descrive in dettaglio il posizionamento dei conti pubblici dell'Italia sia rispetto alla regola della spesa che del debito. Quanto alla seconda viene riconosciuto che, nonostante i notevoli progressi segnati nel 2021 e i rilevanti obiettivi posti per quest'anno e il successivo triennio, le traiettorie del rapporto debito/Pil si discostano marcatamente, tanto

---

<sup>9</sup> Sul piano contabile la decomposizione della crescita nominale in parte reale (r) e parte monetaria (p) fa sì che residuino 0,3 punti da ascrivere all'interazione tra p ed r (pxr).

nel quadro tendenziale quanto in quello programmatico, dalle previsioni del *Fiscal compact*. Per esempio, con riguardo al 2022 se si fa riferimento al criterio retrospettivo (*backward looking*), lo scostamento si commisura a 8,4 punti nel quadro programmatico e a poco meno (8,2 punti) nel quadro tendenziale. Con riferimento al 2023 lo scarto scende a 3 punti percentuali. Proiezioni di carattere puramente inerziale spingono a ritenere che il divario in questione resterebbe dello stesso ordine di grandezza anche nel 2024-25. Sulla velocità con la quale proseguire lungo il percorso di discesa del rapporto debito/Pil intrapreso già nel 2021, e prima di quando fosse stato inizialmente previsto, nel prossimo futuro sarà opportuno muoversi in linea con le indicazioni rivenienti dalla Commissione europea e nella consapevolezza di definire il giusto bilanciamento tra l'esigenza di sostenere per il tempo necessario, e specie alla luce dei nuovi problemi posti dalla crisi geopolitica, il sistema produttivo e le famiglie colpite dalla crisi e dall'altro quello di garantire un graduale allentamento della morsa dell'indebitamento, specie alla luce della prevedibile normalizzazione del quadro monetario e finanziario in un contesto di strutturale risalita dell'inflazione e, conseguentemente, dei tassi di interesse. Va da tale punto di vista apprezzato, per le prospettive degli equilibri e della sostenibilità della nostra finanza pubblica, l'impegno che il Governo assume nel Documento ad un "consolidamento pluriennale che, combinato con gli investimenti e le riforme strutturali definite nel PNRR, mira a sostenere il potenziale di crescita dell'economia e migliorare la sostenibilità del debito pubblico". Un tale orientamento va apprezzato indipendentemente dalle prospettive del sistema di sorveglianza europeo e dalle decisioni che saranno assunte in materia, anche con riferimento al Patto di stabilità e crescita ed alla sua applicazione in una fase così straordinaria come quella che si sta oggi attraversando. In un momento in cui agli ancora presenti problemi posti dagli effetti economici e sociali della pandemia si uniscono quelli enormi posti dalla guerra russa in Ucraina e dalle conseguenti implicazioni e scelte, anche di bilancio e di politiche pubbliche settoriali, per quel che riguarda, i paesi europei appare appropriato che il bilancio pubblico sia pronto, senza rinunciare agli spazi di consolidamento, anche a fornire ulteriori ed eventuali apporti anche tenendo conto che il rialzo dell'inflazione comporta erode il valore reale del debito. Come si è già detto, il saldo di bilancio pubblico depurato dalla tasso da inflazione è infatti destinato, nell'anno in corso, date le ipotesi di inflazione di cui si è detto, a collocarsi in territorio positivo (Grafico 8).

## 19.

In materia di debito pubblico, va infine segnalata l'opportuna scelta di fornire, nel Documento, dettagliate informazioni sullo stock di garanzie statali (*contingent liabilities*), un fronte al quale, come più volte richiamato dalla Corte dei conti, occorre dedicare attenzione vista la rilevanza che tali strumenti finanziari hanno assunto, soprattutto a seguito della crisi pandemica e nel quadro dei complessivi strumenti messi in campo per sostenere le imprese ed assicurare loro sufficiente liquidità e buone possibilità di accesso al credito. Secondo i dati presentati, lo stock complessivo di garanzie pubbliche in essere a fine 2021 risultava pari a 282 miliardi, in crescita di 67 miliardi su base annua (31 per cento).

## LA POLITICA DELLE ENTRATE

### 20.

Le entrate delle amministrazioni pubbliche nel 2021 ammontano a 858 miliardi, evidenziando un incremento del 9,2 per cento rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, si registra uno scostamento di 69,2 miliardi (+8,9 per cento) per le entrate correnti e di 3,0 miliardi (+71,3 per cento) per le entrate in conto capitale. Complessivamente nell'anno 2021 l'incidenza delle entrate totali sul Pil è stata del 48,3 per cento con un incremento di 0,9 punti percentuali rispetto all'anno 2020.

Le entrate tributarie risultano pari a 527 miliardi (+10,1 per cento rispetto al 2020): risultato che si ripartisce quasi in egual misura tra le imposte dirette e indirette. Le prime registrano un incremento di 16,4 miliardi, mentre le seconde aumentano di 31,2 miliardi (rispettivamente +6,5 per cento e +13,8 per cento).

Le entrate tributarie della PA sono risultate, nell'anno 2021, superiori di 15,5 miliardi alle previsioni della Nota tecnica illustrativa allegata alla legge di bilancio 2022-2024, le quali assorbono gli effetti dell'estensione del termine per il versamento delle cartelle di pagamento (d.l. 146/2021); maggiore importo da imputare per circa 9 miliardi al bilancio dello Stato e per circa 6 miliardi alle poste correttive della PA.

Significativo, rispetto all'anno precedente (+6,7 per cento) l'incremento dei contributi sociali che passano da 229,7 miliardi a 245,0 miliardi<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Rispetto al 2019, ultimo anno prima della pandemia, le entrate complessive sono aumentate dell'1,7 per cento. Le entrate correnti registrano un incremento dell'1,4 per cento, mentre quelle in conto capitale sono aumentate del 67,6

La pressione fiscale si è attestata al 43,5 per cento del Pil, cresciuta dello 0,7 per cento rispetto al 2020 e dell'1,2 per cento rispetto al 2019.

Scorpendo il risultato delle entrate tributarie nei due fattori principali (bilancio dello Stato ed enti territoriali) possiamo evidenziare che le entrate del bilancio dello Stato ammontano a 496,1 miliardi mentre quelle degli enti territoriali sono pari a 73,0 miliardi. Le previsioni relative al periodo 2022-2025, delineate nel DEF 2022, si caratterizzano per un andamento tendenzialmente crescente influenzato dalla dinamica positiva dei flussi in entrata del programma NGEU. Nel dettaglio, le entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche ammontano a 548,6 miliardi per il 2022 e a 565,9 miliardi per il 2023, con un incremento rispettivamente del 4,1 per cento e del 7,4 per cento rispetto al risultato del 2021. L'aumento di 21,5 miliardi delle entrate tributarie previste per il 2022 è da ascrivere per 3,3 miliardi alle imposte dirette (che scontano anche gli effetti della legge di bilancio 2022 che modifica l'imposizione sul reddito delle persone fisiche (-15.3 miliardi) e per 14,3 miliardi a quelle indirette.

In definitiva nel primo biennio di previsione le entrate correnti sono stimate in aumento di 44,2 miliardi (per il 2022) e di 83,6 miliardi (per il 2023); quelle in conto capitale in crescita di 11,8 miliardi nel 2022 in seguito al contributo straordinario sugli extraprofitto delle imprese operanti nei settori dell'energia previsto dal d.l. 21/2022, e di 17,7 miliardi nel 2023 (incrementi sempre riferiti al 2021).

La pressione fiscale si riduce di 0,4 punti percentuali nel 2022, delineando sull'orizzonte temporale in oggetto una costante riduzione fino a raggiungere il 42,2 per cento nel 2025. I contributi sociali in rapporto al Pil sono previsti in crescita di 0,2 punti percentuali nel 2022, costanti nel 2023 e in diminuzione nel biennio successivo.

Le previsioni delle entrate degli Enti locali mostrano una variazione positiva, con una crescita di 16,1 miliardi nel 2022 e di 21,0 miliardi nel 2023.

Il percorso di normalizzazione della finanza pubblica e di graduale rientro del deficit trovano, coerentemente con le indicazioni contenute nel PNRR, nella riforma del sistema fiscale e nell'azione di contrasto all'evasione due momenti centrali dell'intera strategia.

---

per cento. Sono cresciute del 2 per cento le entrate tributarie complessive, con le imposte dirette cresciute del 3,5 per cento, stabili invece le imposte indirette. Infine, i contributi sociali sono aumentati dell'1,2 per cento.

## 21.

Quanto alla riforma fiscale, che costituisce misura di accompagnamento al PNRR e che il DEF 2022 collega direttamente alla manovra di bilancio 2023-2025, richiamando gli orientamenti già espressi in passato dalla Corte<sup>11</sup> va sottolineato il rilievo che dovrebbero assumere l'adozione di un modello effettivamente duale, la revisione del prelievo patrimoniale immobiliare, oggi incoerente - sia per difetto che per eccesso - con i relativi valori economici, l'organica revisione delle innumerevoli agevolazioni e la complessiva semplificazione del sistema.

L'auspicio, dunque, è quello che l'iter parlamentare del disegno di legge di delega (A.C. 3343) possa concludersi al più presto ponendo i presupposti per il superamento delle distorsioni e delle iniquità che caratterizzano l'attuale ordinamento.

Va, tuttavia, rilevato come l'effettiva adozione di un modello duale di imposizione appare ancora lontana, considerato che i lavori parlamentari sembrano delineare un innalzamento del tetto del regime forfetario attualmente previsto fino a 65 mila euro e una proroga biennale della sua operatività.

Quanto all'avvio della revisione del sistema catastale, sia pure in assenza di diretti effetti impositivi, essa sembra incontrare notevoli perplessità in sede politica e non appare al momento chiaro quale esito avrà il confronto in corso.

## 22.

L'obiettivo di migliorare la struttura del prelievo, incentivando la *tax compliance* e contrastando l'evasione fiscale, che caratterizza la Riforma 1.12 del PNRR denominata "Riforma dell'amministrazione fiscale", viene puntualmente richiamato dal DEF 2022.

Va ricordato come, tra le varie misure previste da tale Riforma, vi siano: a) la predisposizione della dichiarazione precompilata IVA; b) un più efficace e intenso ricorso alle "lettere di compliance"<sup>12</sup>, da tempo utilizzate dall'amministrazione per indurre il ravvedimento in presenza di irregolarità e omissioni rilevate ma non ancora accertate; c) l'introduzione di una sanzione a carico degli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico; d) un migliore impiego delle banche dati allo scopo di rendere più efficaci l'analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.

---

<sup>11</sup> Si veda la memoria di cui alla deliberazione 5 febbraio 2021, n. 1/2021/AUD, delle Sezioni riunite in sede di controllo.

<sup>12</sup> In precedenza, denominate "comunicazioni cambia verso".

Si tratta in realtà di misure già da tempo in preparazione ad opera dell'amministrazione fiscale, come nel caso della dichiarazione IVA precompilata<sup>13</sup>, ovvero interessate da travagliati iter legislativi come accaduto per le norme finalizzate alla migliore utilizzazione delle banche dati concernenti le fatture elettroniche<sup>14</sup> e l'archivio dei rapporti finanziari<sup>15</sup> che, dopo l'emanazione dell'art. 1, comma 681, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, sembrerebbero ormai utilizzabili per le "analisi di rischio" allo scopo di "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

Si tratta di misure che certamente possono contribuire al contenimento dell'evasione e all'innalzamento della *tax compliance*, a condizione che ad esse si accompagnino altre e diverse iniziative allo stato non presenti nella strategia delineata<sup>16</sup>.

Va, infatti, considerato come l'evasione fiscale in Italia ha particolare rilievo nel settore dell'IVA e dell'imposizione sui redditi e assume, in molti casi, i caratteri dell'evasione di massa per la numerosità dei comportamenti irregolari e la loro reiterazione nel tempo, soprattutto da parte di soggetti che svolgono attività economiche indipendenti.

La strategia di contrasto, dunque, dovrebbe prevedere un complesso di azioni tra loro coordinate per: a) seguire attivamente i contribuenti già nella fase dell'adempimento fiscale; b) prevenire la reiterazione dei comportamenti evasivi.

## 23.

Una preconditione perché tali obiettivi di fondo possano essere perseguiti è quella della adeguatezza numerica e qualitativa delle risorse umane costantemente impegnate nelle diverse attività.

---

<sup>13</sup> L'iniziale previsione legislativa (articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2015) che comportava a beneficio dei soggetti IVA di minori dimensioni un'attività di assistenza *on line* per la predisposizione delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale, con conseguente eliminazione dei registri delle fatture emesse e degli acquisti, è stata oggetto di ripetute modifiche e rinvii nel corso degli anni. Da ultimo, con l'articolo 1, comma 10, del d.l. n. 41 del 2021, la predisposizione bozza della dichiarazione annuale IVA sarà proposta ai contribuenti soltanto a partire dalle operazioni poste in essere dal 1° gennaio 2022. La precompilazione, dunque, riguarderà la dichiarazione la cui presentazione è prevista nell'aprile del 2023.

<sup>14</sup> Comma 5-*bis* dell'art. 1 del d.lgs. 5 agosto 2015, n. 127, inserito dall'art. 14, comma 1, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124.

<sup>15</sup> Art. 11, comma 4, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201.

<sup>16</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla Relazione del 20 dicembre 2021 presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione (PNRR – Riforma 1.12, M1C1-101). In tale Relazione, peraltro, viene prospettata l'estensione – da tempo auspicata dalla Corte – dell'obbligo di fatturazione elettronica ai soggetti che si trovano in regime forfetario. Ciò finora ha limitato fortemente l'efficacia dello strumento che si dovrebbe basare sulla conoscenza completa degli scambi intercorsi tra i soggetti che svolgono attività economiche indipendenti, a prescindere dal regime fiscale cui sono sottoposti.

Come anche recentemente si è avuto modo di osservare<sup>17</sup>, l'attuale previsione di 4.113 assunzioni entro il 2023 nell'Agenzia delle entrate non è sufficiente neppure a bilanciare le 5.267 che lasceranno il servizio entro lo stesso anno. Un reale potenziamento dell'amministrazione dovrebbe comportare, una volta determinate le risorse umane necessarie in ragione dei livelli di produzione da raggiungere nei diversi settori operativi (gestione della fisiologia fiscale, controlli, ecc.), un piano di reclutamento straordinario per colmare i vuoti e, a regime, modalità automatiche e tempestive di reintegro del *turn over* senza necessità alcuna di ricorrenti e tardive normative straordinarie.

#### 24.

Quanto all'azione volta a seguire i contribuenti che svolgono attività indipendenti già nella fase dell'adempimento, un primo effetto positivo potrà derivare dalla predisposizione della dichiarazione IVA precompilata come richiesto dal PNRR e confermato dal DEF. Va, tuttavia, avvertito che risultati più significativi e strutturali dovrebbero conseguirsi se alla predisposizione della dichiarazione (necessariamente basata sui dati contabili della fatturazione e dei corrispettivi elettronici e dei versamenti periodici) si affiancasse un utilizzo preventivo delle altre diverse banche dati, allo scopo di segnalare tempestivamente ai contribuenti, in modo preventivo e non conflittuale, possibili incoerenze e illogicità rispetto ai dati contabili. Si tratterebbe di un approccio effettivamente innovativo, volto a realizzare una interlocuzione proattiva con il contribuente già nel momento dell'adempimento.

#### 25.

Relativamente all'ampia utilizzazione, prevista dal PNRR, delle "lettere di conformità" per indurre i contribuenti alla correzione di errori ed omissioni (*ravvedimento*), va tenuto presente come tale strumento non riguardi le forme più insidiose di evasione e va, comunque, considerata la necessità di disporre di adeguate risorse umane per gestire le posizioni di coloro che non si conformano alle sollecitazioni dell'amministrazione. Come già si è rilevato, infatti, deve esistere coerenza tra il numero di posizioni interessate alle segnalazioni e i controlli (automatizzati o ordinari) che l'Agenzia delle entrate è in grado

---

<sup>17</sup> Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), marzo 2022, pag. 279.

di svolgere *ex post* quando non venga fornito riscontro alle segnalazioni inviate<sup>18</sup>. L'ipotesi, avanzata nella già ricordata Relazione del Ministro del 20 dicembre 2021, di introdurre il “preavviso di accertamento” con valenza esecutiva per i contribuenti che non si attivano dopo la ricezione di una lettera di conformità può costituire una semplificazione procedimentale per l'amministrazione, ma non esclude ricadute negative sull'operatività degli uffici nelle fasi successive del procedimento (necessità di atti di autotutela, ricorsi, ecc.).

## 26.

In merito agli effetti che potranno produrre, nell'attività di accertamento fiscale, le analisi di rischio basate sull'impiego di banche dati quali quella dei dati descrittivi delle fatture elettroniche e quella dei rapporti finanziari, è indubbio come esse accresceranno l'efficacia della selezione delle posizioni da sottoporre a controllo, pur dovendo tenersi presente che già oggi la gran parte dei controlli presenta un esito positivo per l'Erario. Non altrettanto può dirsi, tuttavia, degli effetti che tali analisi eserciteranno sulla numerosità dei controlli, considerato che a selezioni più accurate si accompagneranno istruttorie e motivazioni necessariamente più articolate e complesse. È, pertanto, evidente che senza un reale potenziamento della capacità operativa dell'amministrazione fiscale, potenziamento che appare strettamente collegato alle risorse umane disponibili, non potrà aversi un accresciuto effetto di deterrenza sui comportamenti fiscali.

## 27.

Un aspetto più volte ricordato dalla Corte è quello della riscossione dei tributi, che costituisce un momento decisivo per il corretto funzionamento dell'intero sistema<sup>19</sup>. Il permanere del rilevante fenomeno dell' “evasione da riscossione”, l'elevato numero di controlli positivi che non viene né contestato né definito bonariamente e le gravi difficoltà esistenti nella riscossione coattiva dei crediti pubblici, che hanno costretto il legislatore a reiterati annullamenti massivi dei carichi di ruolo<sup>20</sup>, suggerirebbero una organica

---

<sup>18</sup> Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), marzo 2022, pag. 278.

<sup>19</sup> Sulle criticità connesse alla dinamica della riscossione e sull'esigenza di un suo concreto efficientamento, si è espressa anche la Corte costituzionale. Si ricordano, in proposito, la sentenza n. 120 del 2021 e, più recentemente, la sentenza n. 66 del 2022.

<sup>20</sup> Da ultimo con l'art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41. Con tale provvedimento è stato, tra l'altro, previsto l'annullamento d'ufficio dei “singoli carichi” di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione



riflessione in materia, anche al fine di valutare l'estensione dello strumento della ritenuta d'acconto ad opera degli intermediari finanziari, l'individuazione di misure atte a contenere l'interposizione societaria formale, il cui costante incremento negli ultimi decenni si è rivelato spesso strumentale alla commissione di frodi o a forme di insolvenza preordinata e, più in generale, la rimozione degli ostacoli giuridici che attualmente si frappongono alle procedure di riscossione coattiva<sup>21</sup>.

## LA SPESA DI PERSONALE

### 28.

Il DEF indica in 176,3 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nell'anno 2021, in aumento rispetto al 2020 dell'1,6 per cento, con una incidenza pari al 9,9 per cento del prodotto interno lordo<sup>22</sup>. Il dato di consuntivo 2021 si discosta in modo significativo dalle ultime stime riportate nella nota di aggiornamento al DEF (179,4 miliardi)

Uno scostamento ascrivibile al procrastinarsi delle trattative riferite al triennio ormai scaduto. Sul risultato hanno inciso, soprattutto, la sottoscrizione dei contratti degli specialisti convenzionati; l'anticipazione contrattuale per il triennio 2019-2021; la maggiore spesa per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa; l'aumento dei fondi per il trattamento accessorio del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; v) le misure varate per contrastare la diffusione pandemica<sup>23</sup>, le assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà di reclutamento. Sono proseguite le riduzioni di spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100". Nel quadro tendenziale, la spesa per redditi è stimata nel 2022 in 188,8 miliardi (+7,1 per cento), 186,9 miliardi nel 2023 (-1 per cento) ed in leggera diminuzione nell'anno seguente (-0,8 per cento), fissando il valore a 185,3 miliardi.

---

nel periodo 2000-2010 dopo quello disposto dall'art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, che ha comportato l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro relativi a singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 e quello previsto dall'art. 1 della legge n. 228 del 2012, con il quale è stato stabilito l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999 (comma 527) nonché, per la generalità dei ruoli resi esecutivi alla stessa data, l'abbandono delle attività di competenza dell'Agente della riscossione con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 (comma 528).

<sup>21</sup> Sull'argomento si rinvia a Sezioni Riunite in sede di controllo, Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, *Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva*, pag. 139 e segg.

<sup>22</sup> L'incidenza sul Pil risulta in forte diminuzione rispetto al 2020 (10,5 per cento), a causa del brusco calo del Pil registrato nel 2020 per il diffondersi della pandemia da Covid-19.

<sup>23</sup> Segnatamente, il d.l. 34/2020, il d.l. 104/2020 ed il d.l. 73/2021.

Le previsioni di crescita della spesa di personale nei quadri descritti a “politiche invariate” presentano un andamento più elevato rispetto al quadro a legislazione vigente poiché, come di consueto, vengono stimati i redditi in crescita affidandosi ad una mera “previsione tecnica” di spesa relativa alla tornata contrattuale 2022-2024, basata sui valori dell’IPCA.

Rispetto alla nota di aggiornamento (+5,2 per cento nel 2022), il DEF stima la crescita dei redditi nel 2022 in misura pari al 7,1 per cento, sebbene il livello complessivo di spesa sia sostanzialmente invariato. Si prevede, infatti, che la dinamica legata ai rinnovi contrattuali venga registrata per intero nel 2022. Il significativo calo della spesa nell’anno 2023 è da imputare al venir meno dell’impatto degli arretrati stipendiali.<sup>24</sup> Si tratterebbe di un risultato auspicabile ma, come già evidenziato da questa Corte in circostanze analoghe, non semplice da realizzare in considerazione della complessità di alcune trattative e dei tempi delle procedure di verifica degli esiti negoziali.

Nella stima del 2022 sono ricomprese anche le risorse stanziare per la definizione dei nuovi ordinamenti professionali<sup>25</sup>,

In base alle risorse stanziare dalla legge di Bilancio per il 2019 e ulteriormente aumentate dalle leggi di Bilancio per il 2020 e per il 2021, per la tornata contrattuale 2019-2021 sono stati previsti incrementi dell’1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,78 per cento complessivo a decorrere dal 2021 a cui si somma, per il personale già destinatario dell’elemento perequativo, un beneficio aggiuntivo stimato nella misura pari allo 0,46 per cento dal 2021 come effetto del riconoscimento a regime del citato emolumento<sup>26</sup>, per un totale di risorse, per il personale statale, pari a 3.775 milioni, di cui 1.100 per il 2019, 1.750 per il 2020 e 3.775 a regime. Tale quadro finanziario è stato ulteriormente rivisto dalla legge di bilancio 2022 (commi 604 e 612 della legge 234/2021), in seguito a quanto definito dal Patto per l’Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale e dall’art. 3 del d.l. 80/2021 (legge 113/2021), di modifica dell’art. 1-*bis* del d.lgs. 165/2001. In particolare, il comma 604 della legge di bilancio 2022 ha previsto, a decorrere dal 2022, l’incremento delle risorse da destinare al trattamento accessorio<sup>27</sup> del personale nei limiti di una spesa complessiva di 110,6<sup>28</sup> milioni, corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari del 2018

<sup>24</sup> Ad oggi risultano al vaglio della Corte dei conti il rinnovo 2019-2021 del contratto del personale delle Funzioni centrali e i d.P.R. relativi al comparto sicurezza-difesa.

<sup>25</sup> Si tratta delle risorse previste dalla legge di bilancio per il 2022, in seguito a quanto definito sia dal Patto per l’Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sia dall’art. 3 del d.l. 80/2021 (legge 113/2021), di modifica dell’art. 1-*bis* del d.lgs. 165/2001, con cui sono stati stabiliti i requisiti minimi di base dei nuovi sistemi di classificazione professionale, le procedure per le progressioni tra le aree, nonché la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio.

<sup>26</sup> Si tratta di una misura *una-tantum* introdotta dall’Accordo Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, in favore del personale collocato nei livelli retributivi più bassi, con la funzione di ridurre la forbice retributiva ed evitare gli effetti negativi dell’incremento contrattuale sui benefici previsti dall’art. 1 del d.l. n. 66 del 2014 (cd. Bonus 100 euro).

<sup>27</sup> Art. 3, comma 2 d.l. 80/2021: “I limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere superati, secondo criteri e modalità da definire nell’ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità”.

<sup>28</sup> La somma di 52,18 milioni di euro è destinata, in via prioritaria, all’incremento delle risorse finanziarie per gli istituti contrattuali aventi natura di trattamento economico accessorio del personale non dirigente delle Forze di polizia e delle

delle amministrazioni statali; il comma 612 ha previsto l'integrazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, all'uopo di definire i nuovi ordinamenti professionali del personale appartenente alle amministrazioni statali, della somma di 95 milioni, a decorrere dal 2022, corrispondente allo 0,55 per cento del monte salari 2018 relativo al predetto personale.

Il DEF 2022 interviene, dunque, sulla diversa collocazione temporale della spesa, ma conferma l'andamento complessivo a regime già programmato<sup>29</sup>.

Nella fase attuale va sottolineata la necessità che l'autonomia collettiva dia concreta prova di saper coniugare le legittime aspettative del personale dipendente con le esigenze organizzative e funzionali delle amministrazioni pubbliche. Diviene sempre più impellente, da un lato, rafforzare le componenti variabili della retribuzione privilegiando istituti contrattuali incentivanti e premiali (obiettivo questo, non perseguito con i contratti sin qui sottoscritti), dall'altro, attuare un graduale superamento delle differenze retributive tutt'ora presenti nei trattamenti accessori tra i vari enti confluiti nei nuovi comparti di contrattazione. Si tratta, poi, di mettere in atto efficaci politiche di reclutamento di nuovo personale destinato a colmare le consistenti riduzioni determinate dai vincoli sul ricambio generazionale imposti dalla crisi iniziata nel 2008. La Corte, a tal proposito, auspica che le nuove assunzioni avvengano in misura mirata agli effettivi fabbisogni, siano fortemente selettive e, in particolar modo, individuino nuove figure professionali, maggiormente utili alle mutate esigenze delle singole amministrazioni che possano favorire il processo di digitalizzazione dei servizi.

## **LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA**

### **29.**

Per la spesa pubblica destinata alle prestazioni sociali il Documento disegna un quadro che sconta da un lato le rilevanti scelte fatte dal legislatore agli inizi del 2019 (Quota 100 per la previdenza e Reddito di cittadinanza per l'assistenza) e, dall'altro, le risposte della

---

Forze armate, introdotti a decorrere dal triennio contrattuale 2019-2021 e, in subordine, all'incremento delle risorse per la corresponsione delle ore di lavoro straordinario (comma 605).

<sup>29</sup> Il dato di previsione viene costruito partendo dal valore di consuntivo, depurato della quota relativa agli arretrati contrattuali e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente. Su tale base si innestano i fattori che influenzano i redditi, come la dinamica dell'occupazione, l'evoluzione delle dinamiche retributive o "slittamento salariale" (come gli aumenti per i rinnovi contrattuali, la contrattazione integrativa, le progressioni economiche, ecc.) e gli effetti delle manovre di finanza pubblica. Per la previsione dello slittamento salariale si utilizza il tasso medio calcolato sugli ultimi cinque anni. Nella stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte. Quando la norma non consente di distinguere tra gli effetti derivanti dalla spesa per redditi ed altre voci di spesa, si adotta il criterio della prevalenza, salvo successive modifiche, nel caso di acquisizione di ulteriori elementi

politica di bilancio alla crisi pandemica e allo shock geopolitico ed inflazionistico ora in atto (Tavola 6). Complessivamente pari, prima della pandemia, a 361 miliardi (20,1 per cento del Pil) la spesa in questione ha sfiorato i 400 miliardi nel 2021 (stabile rispetto al 2020 quando era aumentata del 10,5 per cento). Dovrebbe attestarsi sui 402 miliardi nell'anno in corso (+0.6 per cento) e raggiungere i 426 miliardi nel 2023 (+6 per cento), anno in cui sarebbe sospinta da fattori reali ma soprattutto monetari (indicizzazione ai prezzi). Secondo le proiezioni tendenziali del DEF raggiungerebbe poi i 447 miliardi nel 2025 (il 21,2 per cento del prodotto).

### 30.

I profili previsti dal Documento per le due componenti di spesa (pensioni ed altre prestazioni) trovano le loro prevalenti determinanti in fattori diversi: più normativi e strutturali nel primo caso; più legate ad esigenze di intervento ciclico nel secondo.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, essa dopo essersi ragguagliata a 287 miliardi nel 2021 (in crescita del 2 per cento annuo e pari al 16,2 per cento del Pil) rimarrebbe sostanzialmente stabile durante l'arco di previsione intorno alla predetta incidenza sul Pil (16,1 per cento a fine periodo). Sul dato di consuntivo e gli andamenti in corso giova ricordare alcuni elementi messi in luce dai dati più recenti e che descrivono un quadro in cui convivono impulsi al rialzo e al contenimento.

Per la determinazione della spesa complessiva rileva, naturalmente, l'andamento dello *stock* (*numero*) delle pensioni oltre che l'importo (medio) delle stesse.

Il saldo delle pensioni in essere, disponibile per il settore privato, si mantiene stabile. Determinato dalla differenza fra nuove pensioni liquidate e pensioni cessate, è influenzato, da un lato, da sostenuti flussi in entrata associati alle normative in deroga (Quota 100, Opzione donna) e, dall'altro, dal considerevole eccesso di mortalità rilevato dall'ISTAT anche nel 2021 nelle classi di età più avanzata.

I nuovi flussi registrati nel 2021 nel settore privato mostrano un aumento di circa il 5 per cento rispetto al 2020. Le pensioni anticipate si mantengono stabili ed includono in particolare le uscite in deroga alla regola generale, Quota 100 ed Opzione donna. Le pensioni di vecchiaia crescono di un ulteriore 5%, a requisiti di accesso fermi, per il maggior numero di liquidazioni alle donne.

Le pensioni ai superstiti aumentano del 7 per cento in ciascuno degli anni 2020-2021, per effetto dell'eccesso di mortalità della popolazione più anziana associato alla pandemia.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, i flussi provvisori di monitoraggio restituiscono per il 2021 una diminuzione del 13 per cento, con numeri in accentuata diminuzione in tutte le categorie di pensione.

Il livello dei pensionamenti anticipati è sostenuto da Quota 100. L'istituto è giunto a conclusione il 31 dicembre 2021, tuttavia permangono gli effetti finanziari collegati al persistere del pagamento delle pensioni già liquidate ed alle possibili "code" determinate da lavoratori che, avendo maturato i requisiti entro il 2021, mantengono il diritto ad esercitare l'opzione.

Secondo i dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di fonte INPS, sono state circa 391 mila le domande accolte, fra aprile 2019 e gennaio 2022, a fronte di oltre 488

mila domande presentate (di cui circa 6 mila nel mese di gennaio 2022) e circa 31 mila istanze in corso di definizione. Il tasso di accoglimento è dell'85 per cento. La spesa, nel 2021, è risultata pari a 6,8 miliardi. Per il periodo 2022-2024 le somme iscritte in bilancio ammontano rispettivamente a 7,2 miliardi, 6,1 miliardi e 3,3 miliardi.

Le prospettive di breve termine sono maggiormente condizionate, per quel che riguarda l'andamento nominale della spesa, dalla fiammata inflazionistica in corso, con effetti che per il meccanismo di indicizzazione si manifestano a partire dal 2023, anno nel quale le prestazioni pensionistiche cresceranno, secondo il DEF, del 7,4 per cento. Va anche osservato al riguardo che, data una crescita del deflatore del Pil in accelerazione ma inferiore a quella dell'inflazione al consumo, il meccanismo di indicizzazione porta ad una crescita del peso della spesa pensionistica sul prodotto.

L'adeguamento delle pensioni all'inflazione ha effetto dal 1° gennaio dell'anno, in base alla variazione registrata l'anno precedente dell'indice di riferimento (prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), senza tabacchi). Il valore definitivo è pagato, a conguaglio, l'anno successivo. Dal 2014, questa componente automatica di crescita della spesa aveva presentato valori particolarmente bassi, sotto l'1,2 per cento. Negli ultimi due esercizi a consuntivo l'indice applicato si collocava su valori minimi mai registrati, 0,4 per cento nel 2020 e 0,1 per cento nel 2021. La progressiva crescita dell'inflazione, accentuatasi alla fine del 2021, è già recepita nell'adeguamento per il 2022, stabilito nell'1,7 per cento provvisorio e che sarà oggetto di conguaglio l'anno prossimo (+0,2 per cento).

Oltre che dell'inflazione la spesa pensionistica risente e risentirà, in misura e direzione diversa, anche di effetti direttamente o indirettamente correlabili alla pandemia ed alla conseguente marcata recessione macroeconomica: andamento del Pil ed "eccesso di mortalità" si riflettono sui parametri rilevanti per l'importo della pensione e sull'andamento atteso per i flussi di pensionamento: si ferma la rivalutazione del montante, scendono i coefficienti di trasformazione in rendita, si cristallizza l'adeguamento dell'età alla speranza di vita almeno fino al 2026.

Altre componenti, di minor peso finanziario, sempre finalizzate ad agevolare l'anticipo pensionistico dei lavoratori, sono riconducibili a istituti disciplinati a partire dalla legge di bilancio 2017 (APE sociale, estensioni di Opzione donna, tutela per talune categorie di lavoratori "precoci"), confermati o rafforzati in tutte le successive sessioni di bilancio.

Tali istituti contemplavano nel 2018 stanziamenti di risorse per 2 miliardi e sono stati valutati dalla Corte utili se non necessari per mitigare talune rigidità della legge 214/2011. Con l'introduzione di deroghe generalizzate (Quota 100 nel 2019 e Quota 102 nel 2022) per l'accesso a pensione anticipata, il livello di spesa autorizzata per i principali istituti è salito fino a 6,5 miliardi nel 2019 e, dal 2020 al 2023, si attesta sui 9-10 miliardi per esercizio.

La spesa risente infine delle misure in materia pensionistica introdotte con l'ultima legge di bilancio; impatto limitato, nel 2022, a 631 milioni in termini di indebitamento netto, che sale a 1.552 e 1.576 milioni nei due anni successivi. Oltre all'introduzione, per il 2022, di Quota 102 – che consente l'accesso al pensionamento anticipato con almeno 38 anni di contributi e 64 anni di età e per il quale sono stati stimati circa 22 mila ingressi nel 2022 – alla proroga di Opzione donna, alla proroga dell'APE sociale con estensione delle categorie di lavori gravosi per l'accesso all'istituto, sono inserite misure di natura previdenziale che sono stretta conseguenza degli effetti che la crisi pandemica ha prodotto sul tessuto delle piccole e medie imprese.

Si fa riferimento al fondo istituito presso il MISE per l'uscita anticipata dei lavoratori di PMI in crisi con una dotazione di 200 milioni di euro per il triennio 2022-24.

Sul piano più generale, in materia pensionistica resta fondamentale ridare caratteristiche di certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei degli ultimi anni. Con riguardo all'orientamento espresso nel Documento, di “trovare soluzioni che consentano forme di flessibilità in uscita ed un rafforzamento della previdenza complementare” e di “approfondire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni”, la Corte non può che confermare tanto le esigenze di dare solidità strutturale alla previdenza obbligatoria quanto quella di spingere più significativamente sulla previdenza integrativa e di secondo pilastro. Sul primo aspetto la pandemia ha certamente esaltato l'esigenza di disporre di strumenti di flessibilità in materia di passaggio tra stato di lavoro e stato di quiescenza. Vanno nella direzione auspicata misure recenti come la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea. Sotto il profilo strutturale, resta da affrontare il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita. Come già rimarcato dalla Corte dei conti in più occasioni, andrebbe considerata l'ipotesi di convergere gradualmente, ma in tempi rapidi, verso una età uniforme per lavoratori in regime retributivo e lavoratori in regime contributivo puro. Sia per ragioni di equilibri finanziari che di equità ciò andrebbe fatto prevedendo una correzione “attuariale” anche sulla componente retributiva dell'assegno, in analogia a quanto avviene per la componente contributiva.

### 31.

Per quel che riguarda la componente di spesa per prestazioni sociali diverse dalle pensioni, che pesa per il 25 per cento del totale, va innanzitutto ricordato che su di essa si sono riversate negli ultimi anni risorse di straordinaria entità sia per il sostegno del reddito dei lavoratori (ammortizzatori sociali e bonus) e sia per aiutare le famiglie in stato di povertà. Ciò ha portato ad una spesa che, pari nel 2018 a 80 miliardi, ha toccato i 118 nell'anno della pandemia (dal 4,5 al 7,1 per cento del Pil) e si attesta ora sui 112 miliardi. Risentendo di fattori congiunturali oltre che delle importanti già richiamate scelte in materia di Reddito di cittadinanza, l'aggregato è previsto convergere su livelli meno condizionati dall'emergenza ma tali da assorbire nel 2025, alla fine del periodo di programmazione del DEF, più del 5 per cento del prodotto interno. Le previsioni scontano per il comparto importanti rimodulazioni delle voci di spesa. Nel 2021, oltre alla diminuzione attesa per il venir meno delle indennità una tantum corrisposte a tutti i lavoratori per il primo *lockdown* del 2020 e del Reddito di emergenza alle famiglie, si registra a consuntivo una diminuzione di spesa del 4,7 per cento (invece dello 0,7 ipotizzato nella NTI), associata all'aggiornamento dei dati di "tiraggio" dei trattamenti di integrazione salariale

Secondo i dati dell'ultimo Rendiconto sociale INPS, le prestazioni per sospensione del rapporto lavorativo (CIGO, CIGS, CIGD e Fondi di solidarietà) sono passate da circa 620 mila nel 2019 a oltre 6,8 milioni nel 2020. Alla fine di luglio 2021 il dato si attestava a quasi 2,8 milioni. Impressionante anche il dato riferito alle ore autorizzate: da 115 milioni del 2019 a 2,1 miliardi nel 2020, erano poi 755 milioni alla fine di luglio 2021. I costi sono indicati in 1,4 miliardi nel 2019, 21,5 miliardi nel 2020 e 7,8 miliardi fino a luglio 2021.

Dal 2022 la spesa in questione registra il riassorbimento del bonus fiscale ai lavoratori dipendenti – istituto connotato come spesa fiscale e che grava sulla spesa assistenziale – nell'ambito della riforma dell'IRPEF operata dalla legge di bilancio 2022, con una riduzione di spesa valutata, nella RT, nell'ordine dei 9 miliardi annui. Si aggiunge, dal mese di marzo 2022, l'erogazione dell'Assegno universale per le famiglie con figli, che assorbe precedenti istituti (assegni familiari, detrazioni fiscali per i figli, bonus bebè), con una maggiore spesa valutata, secondo le indicazioni del DEF in 3,7 miliardi per il 2022 e oltre 6 miliardi dal 2023. Di rilievo, poi, sono le modifiche ed estensioni del sistema degli ammortizzatori sociali operate dalla legge di bilancio 2022, con una spesa in termini di indebitamento di 2,6 miliardi nel 2022, 2,3 miliardi nel 2023 e 1,65 miliardi nel 2024. Si sconta, altresì, il rifinanziamento del Reddito di cittadinanza, disposto dalla legge di

bilancio 2022, che aggiunge oltre un miliardo dal 2022 alla componente strettamente assistenziale dell'aggregato.

Con un aumento del 12 per cento rispetto al 2020, sono stati nel 2021 circa 1 milione e 770 mila i nuclei familiari che hanno percepito almeno una mensilità di Reddito o Pensione di cittadinanza, con una concentrazione del 60 per cento nel Meridione, ed un beneficio medio di 546 euro. Gli importi complessivamente erogati ammontano, secondo i dati di monitoraggio INPS, nel 2021, a 8,8 miliardi (7,1 miliardi nel 2020).

Con riguardo allo strumento universale di contrasto alla povertà, è importante correggerne taluni elementi di inefficiente funzionamento, sulla scia di quanto iniziato a fare con la legge di bilancio per il 2022. È, altresì fondamentale orientare gli altri interventi di assistenza il più possibile verso il contrasto dell'esclusione e il sostegno delle famiglie e della natalità. Anche alla luce del grave peggioramento del quadro demografico reso noto dall'ISTAT e recepito nelle previsioni sulla spesa sociale di medio-lungo termine, vanno considerate positivamente le azioni sin qui adottate per sostenere le famiglie con figli e la genitorialità.

## **LA SPESA SANITARIA**

### **32.**

Nel 2021 la spesa sanitaria è cresciuta rispetto all'esercizio precedente del 4,2 per cento; un aumento di 5,1 miliardi, inferiore a quello scontato nei preconsuntivi della NaDEF dello scorso settembre. Nell'anno la spesa ha raggiunto i 127,8 miliardi, segnando un aumento cumulato nel biennio della crisi di oltre 19 miliardi. In termini di prodotto, pur in flessione rispetto al picco del 2020 (anno in cui la crescita è ascrivibile soprattutto alla caduta del prodotto) è risultata ancora superiore di 8 decimi di punto ai livelli pre-crisi, accusando una seppur limitata crescita anche del peso in termini di spesa corrente primaria. Come era da attendersi, pur con il riavvio dell'attività economica che ha consentito una flessione delle altre spese correnti legate all'emergenza, il prolungarsi della pandemia ha incrementato l'assorbimento di risorse per il settore.

Gli esborsi per redditi da lavoro (quelli per la produzione diretta di servizi), che nel 2020 erano aumentati di circa l'1,4 per cento (anche perché nel 2019 si erano sottoscritti i rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria medica e non medica e pagati i relativi arretrati), registrano un'ulteriore crescita del 2,2 per cento. Un incremento dovuto



essenzialmente all'aumento degli oneri relativi all'utilizzo di personale destinato al rafforzamento delle strutture per contrastare la pandemia, in termini di nuove assunzioni, indennità e prestazioni aggiuntive.

Sulla base dei dati trasmessi dalle Regioni e Province autonome a fine dicembre 2021, risultavano 76.557 unità di personale. Si tratta per il 24,5 per cento di medici (18.765) e per il 38,1 per cento di infermieri (29.151). Il restante personale (28.641 unità) era costituito da operatori sociosanitari ed altre professionalità necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria (tecnici di radiologia, tecnici di laboratorio, assistenti sanitari, biologi, ecc.). (Si veda per una analisi di dettaglio il Riquadro 2)

Aumenta di un ulteriore 10 per cento la spesa per consumi intermedi, che già nel 2020 aveva registrato un incremento consistente (+12,7 per cento). Una variazione riconducibile, soprattutto, alle misure gestite dal Commissario per l'emergenza che, pari a circa 1,1 miliardi nel 2020, sono imputate nel 2021 per quasi 3,2 miliardi soprattutto alla fornitura dei vaccini. Limitato è invece il contributo attribuito agli acquisti di prodotti farmaceutici (+3,5 per cento) il cui importo risente del meccanismo di rimborso da parte delle aziende farmaceutiche attivabile nel caso in cui la spesa per l'acquisto diretto dei medicinali ecceda il tetto previsto. I dati relativi al *pay-back* desumibili dai conti economici sanitari segnalano al riguardo un forte incremento con entrate per oltre 1,7 miliardi quasi raddoppiate rispetto all'esercizio 2020.

La spesa per le prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*, è pari a 41.805 milioni, in aumento rispetto al 2020 (+1,8 per cento). Sostanzialmente invariata la spesa per la farmaceutica convenzionata (+0,7 per cento) la cui variazione è presumibilmente attribuibile al maggiore coinvolgimento delle farmacie, preordinato dalla normativa vigente, flette quella per l'assistenza medico-generica (-3,3 per cento) che, nonostante il maggior ricorso nelle attività di contrasto all'epidemia nel 2020, aveva risentito dell'inclusione degli arretrati, relativi al rinnovo delle convenzioni del triennio 2016-2018. Crescono in misura significativa invece le altre prestazioni (assistenza specialistica, ospedaliera, riabilitativa ...) che con un aumento del 3,5 per cento rispetto al 2020 si collocano poco oltre i 27,3 miliardi. Un aumento collegato alla necessità di recuperare le prestazioni sanitarie non erogate nel 2020 e di contribuire alla somministrazione dei vaccini.

Sulla flessione, infine, delle altre componenti della spesa (-7,9 per cento rispetto al 2020) ha pesato la ripresa delle poste connesse con la produzione di servizi vendibili e con le vendite residuali che sterilizzano il livello della spesa.

Al riguardo va osservato come gli andamenti delle entrate relativi alle prestazioni erogate in regime di intramoenia e per le compartecipazioni se confrontate con quelle percepite prima della pandemia rappresentano, per altri versi, un indicatore del recupero della funzionalità delle strutture: gli importi intramoenia hanno recuperato oltre il 91 per cento del livello raggiunto nel 2019, mentre quelli per *tickets* per prestazioni specialistiche si fermano a poco meno del 72 per cento. Continuano a ridursi quelli per il pronto soccorso. Risultati che, nel complesso, segnalano solo un parziale ritorno alla normalità nella gestione anche per il 2021.

Nella tavola allegata i dati relativi alle tre tipologie di entrate sono distinti per area territoriale. A livello nazionale gli importi relativi alle prestazioni in regime di intramoenia hanno recuperato con la crescita registrata nel 2021 (+29 per cento rispetto al 2020) oltre il 90 per cento del livello 2019. Più limitato il risultato per quanto riguarda le prestazioni di specialistica: nonostante l'aumento dell'anno del 18,3 per cento, resta ancora limitato il recupero da quello pre crisi (inferiore di circa un terzo). Tale andamento non presenta forti differenze a livello territoriale, anche se si confermano diversi i livelli pro capite tra aree. Nel Nord (Ovest e Est) le entrate per intramoenia pro capite prima della crisi erano pari a 26 euro; nel 2021 sono ritornate su livelli simili (24 euro). Diverso il risultato per quanto riguarda i tickets: nella specialistica nel Nord ovest e nel Nord est le entrate erano pari a rispettivamente 23 e a 33 euro pro capite. Nel 2021 esse hanno recuperato rispettivamente circa l'80 e il 65 per cento dell'importo 2019. Nel caso dei tickets di pronto soccorso continua a flettere l'ammontare nel Nord-ovest, mentre nel Nord-est l'importo segna un seppur lieve recupero. Più contenuta ma sempre di rilievo la *performance* nelle regioni centrali: recuperato all'87 per cento l'intramoenia, è poco sopra il 70 per cento l'importo nel caso della specialistica. In termini pro capite le regioni centrali si collocano solo poco al di sotto dell'importo del nord. Tra il 2019 e il 2021 si dimezza l'importo dei ticket per il pronto soccorso. Nelle regioni del sud e nelle isole i dati pre crisi erano già pari a circa un terzo di quelli delle altre aree. Per le entrate per l'intramoenia il recupero nelle isole è totale mentre nelle regioni continentali si conferma nonostante la crescita del 31,9 per cento un divario da recuperare.

### 33.

Per il 2022 è previsto un ulteriore incremento del 3 per cento che porta la spesa a 131,7 miliardi, in flessione di 2 decimi di punto in termini di prodotto. Sulla previsione incidono soprattutto gli oneri connessi al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021 e le nuove assunzioni nonché la crescita delle spese farmaceutiche sia per somministrazione diretta (connessa alla rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e al conseguente indebolimento del *pay-back*, sia all'aumento della spesa per farmaci innovativi), sia a quella convenzionata (attribuibile alle ulteriori risorse programmate per rafforzare la risposta del SSN alle patologie infettive emergenti e ad altre emergenze sanitarie). Più limitata, almeno nel 2022 l'incidenza degli oneri correnti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

I redditi per lavoro dipendente aumentano del 9,9 per cento, gli acquisti di prodotti farmaceutici del 6,9 per cento e la spesa in convenzione del 2,3 per cento. Le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* (al netto della farmaceutica) flettono dello 0,32 per cento e le altre componenti di spesa nell'ipotesi di una ulteriore aumento delle entrate da attività intramoenia e da compartecipazioni connesse ad un rientro dell'emergenza sanitaria e dei conseguenti limiti all'attività si riducono del 15,6 per cento.

Nel triennio 2023-2025, la spesa sanitaria è prevista decrescere 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 a parte di quelli per il rinnovo dei contratti e delle convenzioni del personale del SSN per il triennio 2022-2024.

Nel DEF si sottolinea come pur se con alcune deroghe dovute all'emergenza sanitaria, la spesa per i redditi da lavoro dipendente resta regolata dagli strumenti di governance introdotti nel corso degli anni anche tramite gli Accordi tra lo Stato e le Regioni (le politiche di razionalizzazione della spesa per il personale messe in atto dalle regioni sulla base dei fabbisogni, anche tenendo conto della normativa vigente in materia di personale del SSN; gli automatismi introdotti dalla legislazione vigente in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato) quella per consumi intermedi riflette le misure di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi (lo sviluppo dei processi di efficientamento degli acquisti anche tramite l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dai soggetti aggregatori o dalle centrali di committenza operanti a livello regionale; la previsione legislativa di messa a disposizione in favore delle regioni, da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione, dei prezzi di riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa; la fissazione di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici al superamento del quale è previsto un meccanismo di rimborso a carico delle aziende fornitrici) e quella per le prestazioni sociali in natura corrisposte a produttori *market* è soggetta alla regolazione degli importi e dei volumi di acquisto di prestazioni mediante la fissazione di tetti di spesa e al contenimento della spesa per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, con particolari misure per quelle di alta specialità.

Si tratta di un quadro che dovrà confrontarsi con i fabbisogni per la riduzione delle liste di attesa e quelli connessi al recupero di livelli di qualità nella garanzia dei LEA segnati dalla crisi sanitaria. Come emerge dai primi dati relativi al monitoraggio degli indicatori core del nuovo sistema di garanzia (NSG) relativamente al 2020, per 12 indicatori sui 20

monitorati si registra un peggioramento dei risultati in oltre il 70 per cento delle Regioni/PA. Per 8 di essi il livello registrato è inferiore alla “soglia di sufficienza” nella maggioranza delle regioni.

## GLI INTERVENTI PER I SETTORI PRODUTTIVI

### 34.

Nel quadro di finanza pubblica tracciato dal DEF 2022 continua a rivestire importanza il tema del sostegno agli operatori economici. Alle esigenze legate alla pandemia, in fase di progressivo superamento, si sono sommate quelle dovute alle tensioni sui mercati energetici e delle materie prime, elementi di difficoltà acuiti dal conflitto in corso e dai correlati provvedimenti sanzionatori. In tale quadro congiunturale rimane rilevante, nella programmazione 2022, la dimensione finanziaria dell'intervento pubblico attraverso le varie forme di trasferimenti alle imprese, in linea di continuità con l'evoluzione registrata nei precedenti due esercizi, nei quali, secondo i dati di contabilità nazionale, questa tipologia di spesa ha registrato una netta crescita; più in dettaglio, nel 2021 tali trasferimenti sono aumentati del 17,9 per cento (dopo il +61 per cento del 2020), salendo da 76 a quasi 90 miliardi, per effetto dell'ampio ventaglio di misure emergenziali e di sostegno progressivamente approvate (cfr. Grafico 9), nonché raggiungendo un'incidenza del 9 per cento sulla spesa pubblica finale (nel triennio 2017-2019 l'incidenza media di tale tipologia di spesa si era attestata intorno al 5 per cento). Nelle previsioni tendenziali per il 2022 mantengono un *trend* espansivo i contributi agli investimenti e quelli di parte corrente, questi ultimi spinti dalla categoria dei contributi alla produzione, che include i crediti d'imposta per far fronte al rincaro dei prezzi energetici. Diversamente, sono attese in forte flessione le altre spese in conto capitale, per effetto della progressiva rimozione delle consistenti misure di ristoro legate alle restrizioni delle attività economiche.

Nel quadro programmatico, peraltro, il DEF annuncia che una quota delle disponibilità consentite dal maggior indebitamento del 2022 sarà dedicata alla finalità di sostegno alle imprese, nella plurima direzione di continuarne a favorire l'accesso alla liquidità, di contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia, nonché di mitigare l'impatto sui settori economici maggiormente colpiti dal conflitto e dalla pandemia ancora in corso.

Interventi di questo tenore si muovono, peraltro, all'interno del quadro di flessibilità definito dalla Commissione europea che ha, da un lato, esteso fino a giugno 2022 il

*Temporary framework* in materia di aiuti di stato in vigore dal 19 marzo 2020; dall'altro lato vi ha accostato, dal 23 marzo 2022, un ulteriore quadro regolamentare straordinario volto a supportare l'economia nella congiuntura negativa generata dalle conseguenze dell'invasione dell'Ucraina, consentendo: forme di aiuti diretti alle imprese colpite dalla crisi corrente o dalle conseguenze delle sanzioni e contro-sanzioni imposte, misure di sostegno alla liquidità alle imprese, interventi di compensazione a fronte dei costi addizionali sostenuti a causa degli elevati prezzi energetici (cfr. box "*Il Temporary framework europeo in materia di aiuti di stato*").

Nel DEF non sono esplicitate le forme concrete che assumeranno tali interventi, né sono indicate le dimensioni finanziarie agli stessi associate; è presumibile, tuttavia, che gli stessi ricalcheranno gli schemi già adottati nei provvedimenti di fine 2021 e inizio 2022 ovvero si tradurranno nel rifinanziamento di strumenti esistenti, come nel caso del Fondo di garanzia per le PMI. Quest'ultimo ha ricevuto risorse finanziarie per oltre 7 miliardi nel 2020 e 4 miliardi nel 2021, mentre ammontano ad oltre 1,6 miliardi gli stanziamenti del 2022 a legislazione vigente.

Nell'ambito della disciplina emergenziale del Fondo, le richieste di garanzia ai sensi dei decreti Cura Italia e Liquidità (a decorrere dal 17 marzo 2020 al 15 marzo 2022) sono state 1.923.076 di cui 1.162.148 (60,4 per cento) si riferiscono a finanziamenti fino a 30 mila euro, con copertura al 100 per cento, per i quali l'intervento del Fondo è concesso automaticamente, con erogazione senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del Gestore. L'ammontare complessivo di finanziamento richiesto è stato di circa 208 miliardi.

A fronte di tale mole di richieste, alla data del 16 marzo 2022, risultavano complessivamente accolte 1.907.359 operazioni (circa 99 per cento di quelle pervenute), di cui 1.162.148 riferite a finanziamenti fino a 30 mila euro. Gli importi garantiti sono stati pari a 170,6 miliardi, a fronte di finanziamenti per 199,7 miliardi. In relazione alle operazioni di rinegoziazione e/o consolidamento, l'incremento del credito aggiuntivo è stato del 51,0 per cento passando da 24,8 miliardi a 37,5 miliardi per credito aggiuntivo di almeno il 25 per cento e del 63,4 per cento, passando da 2,1 miliardi a 3,4 miliardi per credito aggiuntivo di almeno il 10 per cento.

Le richieste di sospensione e/o allungamento della durata delle operazioni garantite dal Fondo sono 216.883, in prevalenza beneficiarie dell'estensione della durata della garanzia di cui all'art. 56 del decreto Cura Italia (182.501 richieste).

In merito alle politiche di accantonamento, al 28 febbraio u.s., a fronte delle 2.601.208 operazioni accolte, per complessivi importi finanziati e garantiti pari, rispettivamente, a circa 225 e 178 miliardi (in gran parte riferibili alle regole dei provvedimenti emergenziali), sono stati effettuati accantonamenti per circa 22 miliardi, determinando una percentuale di copertura di circa il 12 per cento. L'effetto leva tra importi accantonati e finanziati è pari a 1:10,3.

## CONCLUSIONI

### 35.

Il quadro macroeconomico entro cui sono delineate le scelte del Governo per l'anno in corso e per il prossimo triennio è soggetto a spinte e tensioni su diversi aspetti che si aggiungono a quelle geopolitiche.

È opportuna quindi la scelta di ritagliare nei conti pubblici spazi per intervenire sulle maggiori fonti di criticità, pur rimanendo entro i margini già previsti con la NaDEF. In attesa di definizione sono le regole che vorrà assumere l'Unione europea in termini di bilancio mentre si stanno ancora costruendo i limiti entro cui dovrà muovere la politica energetica nazionale e quella comunitaria. In un tale quadro non può che essere visto con favore il rinvio di un eventuale ricorso a margini di sostegno ulteriori a dopo che saranno sciolti alcuni di questi nodi che incidono sulla leggibilità del quadro complessivo.

È necessario guadagnare margini di manovra procedendo speditamente nell'attuazione del Piano di ripresa e resilienza, il cui valore in termini reali rischia di essere ridimensionato dalle tensioni inflazionistiche particolarmente acute nel comparto degli investimenti in costruzioni.

La scelta di puntare su un Piano a largo spettro che il Governo ha fatto con il PNRR è ben evidenziata dai tanti ambiti coperti dalle riforme e dagli investimenti programmati: dai processi di digitalizzazione e transizione ecologica e climatica agli avanzamenti nei nuovi paradigmi tecnologici; dall'aumento della resilienza dei sistemi di protezione sociale al rafforzamento del sistema sanitario duramente messo alla prova dalla pandemia. Uno spettro largo che è esso stesso testimone della volontà di costituire condizioni per una crescita più solida e dello sforzo richiesto alle Amministrazioni in termini gestionali.

Oggi, a fronte della nuova crisi che ci investe, è indispensabile poter contare sugli effetti di tale piano sia diretti, ossia in termini di impatto, sia indiretti, nella misura in cui le iniziative poste in essere avranno successo sul piano macroeconomico e genereranno effetti "di retroazione" in termini di maggiore crescita e quindi minor deficit e debito.

Effetti economici che dipenderanno naturalmente anche da qualità, dimensione e *timing* degli interventi. Rileva la programmazione finanziaria sull'intero periodo, e ciò anche per l'influenza sulle aspettative degli operatori. Dal 2022 ci si attende un'accelerazione, con una spesa annua programmata che raggiungerebbe i 30,1 miliardi per crescere ancora

significativamente nel triennio successivo: a 43,3 miliardi nel 2023, a 47 nel 2024 e a 42,1 miliardi nel 2025.

Anche in tale ottica sono fondamentali strutture amministrative adeguate, una elevata capacità progettuale in grado di assistere e guidare i soggetti attuatori, un efficace coordinamento tra livelli di governo e un quadro regolamentare chiaro, efficace e snello.

Su tali fronti, pur registrandosi segnali positivi, persistono lentezze nell'attuazione.

Ancora preliminari sono i passi compiuti nell'avvio di riforme da cui si attendono risultati di rilievo nel prossimo futuro: dalla riforma dell'amministrazione finanziaria e da quella fiscale, una maggiore equità e un miglioramento della competitività del sistema produttivo; dalla riforma del quadro di revisione della spesa pubblica, il recupero di margini di risparmio utili ad un rientro dai livelli di spesa legati alla fase emergenziale.

Il processo di aggiornamento della normativa degli appalti si sta svolgendo nei tempi previsti e sono consistenti anche i progressi maturati nel campo delle misure di semplificazione. Ci si è mossi con decisione per il rafforzamento della capacità amministrativa attraverso i piani di assunzione specificamente previsti dal d.l. n. 80/2021. Più lenta di quanto auspicabile è invece l'implementazione delle strutture tecniche di coordinamento delle attività del PNRR che una funzione fondamentale devono svolgere nel Piano. Ancora limitata è la disponibilità di strutture tecniche a sostegno delle capacità progettuali delle amministrazioni territoriali. Capacità, quest'ultima, non surrogabile, pena la perdita dei fondi o la necessità di riprogrammare gli interventi, con il ricorso a quote di riserva. È fondamentale che l'ampia gamma di strumenti di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa delle realtà territoriali e, in particolare, di quelle del Mezzogiorno sia prontamente disponibile. In questo senso, quindi, si muove nella giusta direzione la recente istituzione di uno specifico tavolo tecnico di coordinamento.

Gli sviluppi degli ultimi mesi hanno una portata tale da mettere potenzialmente a rischio qualsiasi piano di programmazione. Nel quadro delineato, fermo restando l'auspicio che le tensioni geopolitiche trovino presto una loro ricomposizione a livello diplomatico, è più che mai fondamentale, sul piano economico, accrescere il potenziale di sviluppo dell'economia, rimuovendo gli annosi ostacoli che lo hanno limitato nei decenni che ci stanno alle spalle.





Riquadri



## RIQUADRO 1 - LA CONFORMITÀ ALLE REGOLE EUROPEE: INDICAZIONI DAL *COMPLIANCE TRACKER* DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nei mesi che hanno preceduto il grave deterioramento del quadro geopolitico e lo scoppio del conflitto bellico tra Russia e Ucraina, si è assistito ad una intensificazione del dibattito intorno alla modifica delle regole europee di bilancio. Da più parti è stata sostenuta la tesi che sarebbe opportuno non riattivare, in attesa di successivi aggiustamenti, il vecchio *fiscal framework*, ma passare direttamente dalla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita tramite l'attivazione della *general escape clause* ad un nuovo set di regole, possibilmente ad un tempo più semplice ed efficace, in un contesto caratterizzato da più elevati livelli di debito pubblico in quota di Pil<sup>30</sup>.

Anche al fine di stimolare la riflessione di analisti, ricercatori e *policy makers*, a partire dalla primavera del 2020 la Commissione pubblica, con cadenza annuale, uno specifico dataset<sup>31</sup> che riporta indicazioni numeriche circa il grado di *compliance* dei paesi europei alle principali regole previste dalla normativa vigente.

Obiettivo di questo Riquadro è dar conto di quanto i vari paesi hanno complessivamente rispettato i previsti vincoli e soffermare l'attenzione, in particolare, sulla misura in cui, nel 2020, l'anno del *whatever it takes* della politica di bilancio, i diversi paesi hanno "sfondato" il teorico tetto di spesa che sarebbe stato loro imposto dalle regole, se non disattivate.

Va premesso che i dati ricostruiti nel *Compliance Tracker* non riflettono criteri strettamente legali e normativi ed intendono soltanto dar conto del posizionamento sulla base di ovvie semplificazioni di un quadro regolatorio, che come è noto, è molto articolato e prevede, per ciascuna regola, un vasto insieme di eccezioni, deroghe e specificazioni.

I criteri adottati dalla Commissione per la costruzione del dataset e la valutazione del rispetto o meno delle quattro principali regole (debito, deficit, disavanzo strutturale e spesa) sono le seguenti:

**Regola del deficit** - Un paese è considerato *compliant* se (i) il rapporto deficit/Pil delle Amministrazioni pubbliche è uguale o inferiore al 3 per cento oppure (ii) in caso sia superiore, lo sia per un importo non significativo, pari cioè al massimo allo 0,5 per cento del Pil per un anno.

**Regola del debito** - Un paese è considerato *compliant* se il rapporto debito/Pil è inferiore al 60 per cento o, se in eccesso, è diminuito di 1/20mo in media negli ultimi tre anni.

**Disavanzo strutturale** - Un paese è considerato *compliant* se il disavanzo strutturale delle Amministrazioni pubbliche è pari o inferiore all'Obiettivo di Medio Termine (OMT) o, in caso l'OMT non sia stato ancora raggiunto, il miglioramento annuo sia uguale o superiore a mezzo punto di Pil.

**Regola della spesa** - Un paese è considerato *compliant* se il tasso di crescita annua della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, netta delle entrate discrezionali e una-tantum, è pari o inferiore al tasso di crescita medio decennale del Pil potenziale meno il "margine di convergenza" necessario ad assicurare un aggiustamento del disavanzo strutturale in linea con la regola del bilancio strutturale.

Nel dataset oltre a valutare con una variabile dicotomica (che assume valore 1 oppure 0) il rispetto o meno della regola, viene anche valutato il grado di scostamento e dunque la dimensione della conformità o non conformità.

Come mostra la Tavola R1.1, che fa riferimento all'indice medio (media dei quattro indicatori) dell'intero periodo, l'Italia ha rispettato il vincolo, inteso nell'accezione sintetica e semplificata di cui si è detto sopra, nel 26 per cento dei casi, a fronte di un valore medio pari al 54 per cento nel caso dell'Europa a 27 e del 51 per cento nel caso dei paesi oggi appartenenti all'Area dell'euro. La tavola mostra pure come, sull'indicatore medio di performance dell'Italia, eserciti una significativa pressione al ribasso l'indice

<sup>30</sup> Si rimanda, sul tema, ai numerosi interventi di cui al dibattito promosso da *Voxeu.org*.

<sup>31</sup> Gli indicatori vengono calcolati a partire dal 1998 e cioè l'anno successivo all'entrata in vigore dei Regolamenti (EC) 1466/97 ed (EC) 1467/97. I dati qui considerati escludono il Regno Unito, in considerazione dell'uscita dall'Unione europea. I dati sono resi disponibili anche per paesi che tempo per tempo non erano soggetti ai vincoli. Per i quattro paesi entrati nell'Unione dopo il varo del PSC e per quanto riguarda le regole introdotte dopo il 1997, lo score è ipotetico e teso a misurare la *performance* fiscale del Paese in questione rispetto ai requisiti del Patto e la sua variazione al mutare del quadro di appartenenza all'EU/EA.

relativo alla regola del debito (4 per cento); di contro circa 2 volte su 3 è stata rispettata la regola sul deficit nozionale.

TAVOLA R1.1

REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI *COMPLIANCE* (VAL. %)  
PERIODO 1998-2020

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	83	30	26	22	<b>40</b>
BEL	70	48	17	17	<b>38</b>
BGR	83	100	65	52	<b>75</b>
CYP	43	48	65	35	<b>48</b>
CZE	57	100	57	52	<b>66</b>
DEU	65	52	61	43	<b>55</b>
DNK	100	100	65	70	<b>84</b>
ESP	52	52	30	22	<b>39</b>
EST	96	100	52	48	<b>74</b>
FIN	96	87	52	57	<b>73</b>
FRA	35	22	17	17	<b>23</b>
GRC	17	0	57	48	<b>30</b>
HRV	43	74	30	35	<b>46</b>
HUN	35	57	35	30	<b>39</b>
IRL	65	78	65	70	<b>70</b>
<b>ITA</b>	<b>65</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>26</b>
LTU	61	100	52	48	<b>65</b>
LUX	96	100	91	78	<b>91</b>
LVA	74	100	30	30	<b>59</b>
MLT	57	57	43	30	<b>47</b>
NLD	74	83	48	43	<b>62</b>
POL	30	100	35	30	<b>49</b>
PRT	22	26	39	35	<b>30</b>
ROM	52	100	39	22	<b>53</b>
SVK	48	96	22	39	<b>51</b>
SVN	61	78	22	13	<b>43</b>
SWE	96	100	83	83	<b>90</b>
<b>EA27</b>	<b>62</b>	<b>70</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>54</b>
<b>EA19</b>	<b>62</b>	<b>61</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>51</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset*)

La distinzione degli indicatori riguardanti l'Italia relativamente a tre diverse fasi (tavola R1.2) del periodo complessivamente osservato (quella che va dal sostanziale avvio dell'Area dell'euro e fino alla Grande crisi finanziaria (1998-2007); quella successiva fino alla crisi sovrana (2008-2010) e la fase, infine, che sfocia nell'anno della pandemia) evidenzia come lo score medio di periodo (il menzionato 26 per cento) sconti soprattutto le difficoltà incontrate nel periodo 2008-10, con una *performance* limitata all'8 per cento (contro il 34 e 39 per cento di EA-19 e EU-27 rispettivamente). Giova sottolineare, a proposito del confronto tra i grandi paesi, che il 26 per cento dell'Italia si confronta con un 23 per cento della Francia (la Germania è al 55), paese che nel citato triennio 2008-2010 non ha rispettato nessuno dei parametri (si veda la tavola A.2 in Appendice, con il valore di 0) distinguendosi in senso negativo da tutti i paesi membri dell'Unione europea.

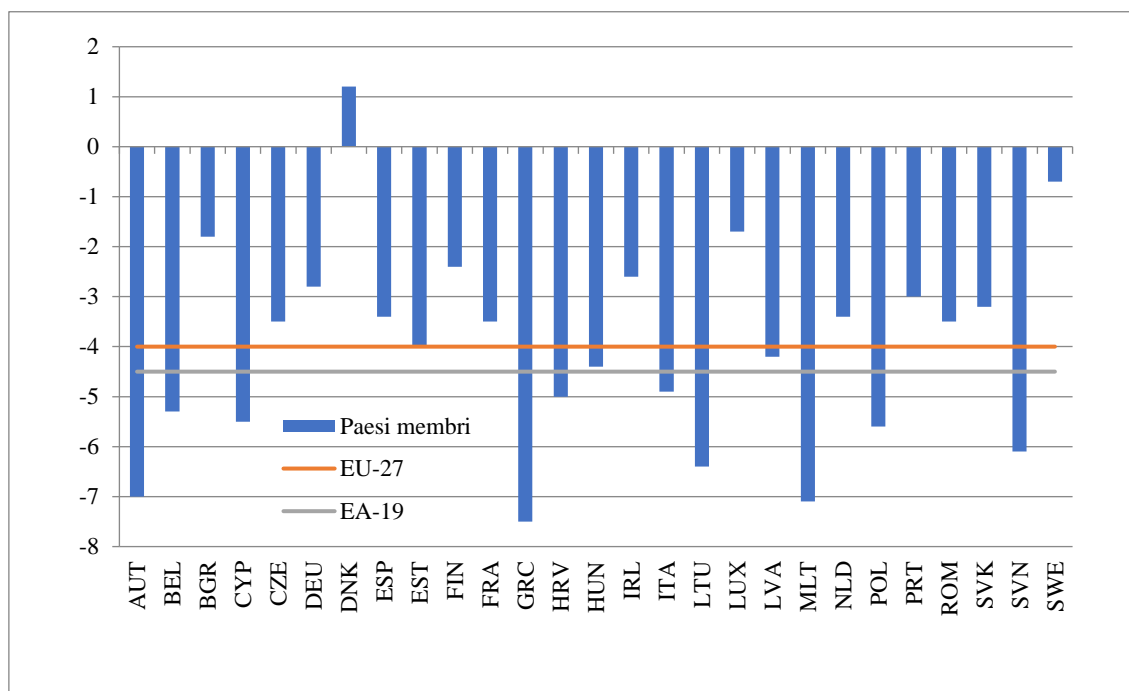
## REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE IN 3 DIVERSE FASI (VAL. %)

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
<b>INTERO PERIODO 1998-2020</b>					
<b>ITA</b>	65	4	22	13	<b>26</b>
EA27	62	70	45	40	<b>54</b>
EA19	62	61	43	37	<b>51</b>
<b>PERIODO 1998-2007</b>					
<b>ITA</b>	60	10	30	10	<b>28</b>
EA27	66	80	43	32	<b>55</b>
EA19	69	73	41	32	<b>54</b>
<b>PERIODO 2008-2010</b>					
<b>ITA</b>	33	0	0	0	<b>8</b>
EA27	33	64	28	30	<b>39</b>
EA19	32	54	26	25	<b>34</b>
<b>PERIODO 2011-2020</b>					
<b>ITA</b>	80	0	20	20	<b>30</b>
EA27	66	62	53	51	<b>58</b>
EA19	64	52	49	46	<b>53</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset*)

GRAFICO R1.1

## REGOLA DELLA SPESA: LO “SCONFINAMENTO” DA PANDEMIA (VAL.%)



Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset*)

Infine, con riguardo alla regola del debito e alle dimensioni dello scostamento da pandemia, nel Grafico R1.1 può apprezzarsi, oltre all'anomalia costituita dalla Danimarca, unico paese che nel 2020 ha addirittura contenuto la spesa al di sotto del margine teoricamente consentito dalla sospesa regola, come l'Italia abbia in media registrato uno scostamento di 4,9 punti percentuali, solo leggermente maggiore di quello medio dei paesi dell'Area dell'euro (4,5 punti) e di circa 1 punto più alto del valore medio dell'Unione europea a 27 (4 punti).

Giovi da ultimo ricordare che con il forte deterioramento del quadro generale indotto dal conflitto bellico in atto la Commissione europea ha diramato, lo scorso 2 marzo, una Comunicazione al Consiglio (*Orientamenti di politica di bilancio per il 2023*) con la quale, nel segnalare i mutamenti in atto, raccomanda politiche del debito pubblico prudenti ma pronte a continuare a fornire ai bilanci privati il necessario supporto.

TAVOLA R1.3

REGOLE EUROPEE INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE (VAL %)  
PERIODO 1998-2020

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	83	30	26	22	<b>40</b>
BEL	70	48	17	17	<b>38</b>
BGR	83	100	65	52	<b>75</b>
CYP	43	48	65	35	<b>48</b>
CZE	57	100	57	52	<b>66</b>
DEU	65	52	61	43	<b>55</b>
DNK	100	100	65	70	<b>84</b>
ESP	52	52	30	22	<b>39</b>
EST	96	100	52	48	<b>74</b>
FIN	96	87	52	57	<b>73</b>
FRA	35	22	17	17	<b>23</b>
GRC	17	0	57	48	<b>30</b>
HRV	43	74	30	35	<b>46</b>
HUN	35	57	35	30	<b>39</b>
IRL	65	78	65	70	<b>70</b>
<b>ITA</b>	<b>65</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>26</b>
LTU	61	100	52	48	<b>65</b>
LUX	96	100	91	78	<b>91</b>
LVA	74	100	30	30	<b>59</b>
MLT	57	57	43	30	<b>47</b>
NLD	74	83	48	43	<b>62</b>
POL	30	100	35	30	<b>49</b>
PRT	22	26	39	35	<b>30</b>
ROM	52	100	39	22	<b>53</b>
SVK	48	96	22	39	<b>51</b>
SVN	61	78	22	13	<b>43</b>
SWE	96	100	83	83	<b>90</b>
<b>EA27</b>	<b>62</b>	<b>70</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>54</b>
<b>EA19</b>	<b>62</b>	<b>61</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>51</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset*)

## APPENDICE

TAVOLA A.1

REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE (VAL. %)  
PERIODO 1998-2007

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	90	40	10	20	<b>40</b>
BEL	100	100	30	0	<b>58</b>
BGR	100	100	70	50	<b>80</b>
CYP	50	60	60	10	<b>45</b>
CZE	40	100	30	20	<b>48</b>
DEU	50	50	50	30	<b>45</b>
DNK	100	100	70	60	<b>83</b>
ESP	100	100	30	0	<b>58</b>
EST	100	100	50	70	<b>80</b>
FIN	100	100	100	100	<b>100</b>
FRA	60	50	10	10	<b>33</b>
GRC	0	0	30	10	<b>10</b>
HRV	50	100	10	10	<b>43</b>
HUN	0	70	40	20	<b>33</b>
IRL	100	100	70	70	<b>85</b>
<b>ITA</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>28</b>
LTU	70	100	40	50	<b>65</b>
LUX	100	100	90	80	<b>93</b>
LVA	90	100	20	40	<b>63</b>
MLT	30	30	50	20	<b>33</b>
NLD	100	100	40	30	<b>68</b>
POL	20	100	50	20	<b>48</b>
PRT	10	40	40	10	<b>25</b>
ROM	60	100	40	10	<b>53</b>
SVK	30	100	20	40	<b>48</b>
SVN	80	100	10	10	<b>50</b>
SWE	100	100	70	70	<b>85</b>
<hr/>					
<b>EA27</b>	66	80	43	32	<b>55</b>
<b>EA19</b>	69	73	41	32	<b>54</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset*)

REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE (VAL. %)  
PERIODO 2008-10

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	33	0	33	33	25
BEL	33	0	0	0	8
BGR	33	100	33	33	50
CYP	33	100	33	0	42
CZE	33	100	33	33	50
DEU	33	0	0	0	8
DNK	100	100	33	33	67
ESP	0	67	33	33	33
EST	100	100	67	33	75
FIN	100	100	33	33	67
FRA	0	0	0	0	0
GRC	0	0	33	33	17
HRV	33	100	0	33	42
HUN	0	0	67	67	33
IRL	0	33	0	33	17
<b>ITA</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
LTU	0	100	33	33	42
LUX	100	100	100	100	100
LVA	0	100	67	33	50
MLT	33	33	33	33	33
NLD	33	100	0	0	33
POL	0	100	0	0	25
PRT	0	0	0	33	8
ROM	0	100	33	33	42
SVK	33	100	0	33	42
SVN	33	100	33	0	42
SWE	100	100	67	100	92
<b>EA27</b>	<b>33</b>	<b>64</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>39</b>
<b>EA19</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>34</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset*)



REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE (VAL. %)  
PERIODO 2011-2020

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	90	30	40	20	45
BEL	50	10	10	40	28
BGR	80	100	70	60	78
CYP	40	20	80	70	53
CZE	80	100	90	90	90
DEU	90	70	90	70	80
DNK	100	100	70	90	90
ESP	20	0	30	40	23
EST	90	100	50	30	68
FIN	90	70	10	20	48
FRA	20	0	30	30	20
GRC	40	0	90	90	55
HRV	40	40	60	60	50
HUN	80	60	20	30	48
IRL	50	70	80	80	70
<b>ITA</b>	<b>80</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>30</b>
LTU	70	100	70	50	73
LUX	90	100	90	70	88
LVA	80	100	30	20	58
MLT	90	90	40	40	65
NLD	60	60	70	70	65
POL	50	100	30	50	58
PRT	40	20	50	60	43
ROM	60	100	40	30	58
SVK	70	90	30	40	58
SVN	50	50	30	20	38
SWE	90	100	100	90	95
<b>EA27</b>	<b>66</b>	<b>62</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>58</b>
<b>EA19</b>	<b>64</b>	<b>52</b>	<b>49</b>	<b>46</b>	<b>53</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Data*)

## RIQUADRO 2 - IL POTENZIAMENTO DEL PERSONALE SANITARIO PER L'EMERGENZA

La situazione emergenziale ha reso necessario adottare misure del tutto straordinarie per consentire alle Regioni e Province autonome di poter reclutare, in tempi rapidissimi, professionisti con rapporti di lavoro flessibile.

Le misure adottate, a tal fine:

- hanno dato la possibilità agli enti ed alle aziende del SSN di assumere, anche attraverso procedure semplificate ed in deroga ai vincoli di spesa vigenti, medici specialisti, infermieri ed altri professionisti sanitari, operatori socio-sanitari, medici specializzandi, nonché, ove necessario, laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione (iscritti all'ordine) e medici ed infermieri già in quiescenza (art. 2-bis e 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge n. 27 del 2020, prorogati fino al 31 dicembre 2021 dalla legge di bilancio per il 2021).
- hanno consentito alle aziende e agli enti stessi, verificata l'impossibilità di reclutare personale con le misure predette, di trattenere in servizio professionisti del ruolo sanitario, anche in deroga alle disposizioni previste per il collocamento in quiescenza (art. 12 decreto-legge n. 18 del 2020 prorogato fino al 31 dicembre 2021 dalla legge di bilancio per il 2021);
- hanno introdotto specifiche disposizioni, in deroga alle norme vigenti in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero, per semplificare le procedure per l'esercizio delle professioni sanitarie sul territorio italiano ai professionisti in possesso di titoli stranieri (art. 13 del decreto-legge n. 18 del 2020), consentendo, nel periodo emergenziale, l'esercizio temporaneo della professione sul territorio nazionale.

Sulla base dei dati trasmessi dalle Regioni e Province autonome a fine dicembre 2021, risultano 76.557 unità di personale. Si tratta per il 25,7 per cento di medici (21.414) e per il 38,5 per cento di infermieri (31.990). Il restante personale (29.776 unità) è costituito da operatori sociosanitari ed altre professionalità necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria (tecnici di radiologia, tecnici di laboratorio, assistenti sanitari, biologi, etc.).

Dei medici il 30,8 per cento è rappresentato da specializzandi, sia quelli che hanno potuto sottoscrivere un rapporto di collaborazione libero professionale con le aziende sanitarie (4.962), sia quelli (704) che frequentano l'ultimo o il penultimo anno di specializzazione, e che hanno avuto incarichi individuali a tempo determinato di non più di sei mesi ex articolo 2-ter, comma 5 del d.l. 18/2020. Oltre il 23,1 per cento sono invece medici abilitati ma non specializzati. Degli altri rapporti instaurati solo per il 19,3 per cento (9 per cento del totale) si è trattato di assunzioni a tempo indeterminato (1.693). Maggiore è la quota di personale che ha sottoscritto un contratto a tempo indeterminato tra gli infermieri: dei 29.151 infermieri, il 33,8 per cento ha instaurato rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Inferiore è invece la definizione di un rapporto di lungo termine nel caso delle altre figure professionali: sono il 26,2 per cento del totale quelle per cui si è prevista tale soluzione contrattuale.

Significative le differenze tra aree territoriali. Nel Nord ovest risulta sopra la media la quota dei medici e soprattutto di quelli abilitati ma non specializzati (che rappresentano il 30,3 per cento di questi operatori). Sono molto limitate le assunzioni a tempo indeterminato (circa il 4,4 per cento del totale).

Nel Nord est e nel Centro cresce in misura rilevante il peso degli infermieri sul totale degli operatori a cui le regioni hanno fatto ricorso (rispettivamente il 42,8 e il 41,5 per cento del personale). Aumenta nel Centro, ben al di sopra della media nazionale, la quota dei medici con contratto a tempo indeterminato (il 17,2 per cento) ma sale soprattutto, seppur con una qualche variabilità tra regioni, la quota media di quello infermieristico che nelle due aree è stato assorbito stabilmente (rispettivamente al 62,6 e al 56 per cento).

Nelle regioni del Sud si riduce il peso dei medici (poco più del 16,9 per cento), ma cresce di molto la quota di quelli con un contratto a tempo indeterminato (il 18,5 per cento). Nonostante invece il forte rilievo del personale infermieristico tra quello su cui si è basato il potenziamento delle risorse umane impiegate per rispondere alla crisi (il 42,7 per cento del totale), solo per l'8,6 per cento il rapporto instaurato è a tempo indeterminato.

Nelle Isole la quota di incremento maggiore ha riguardato le altre professioni sanitarie (il 53,2 per cento) mentre medici ed infermieri presentano quote simili. In tutti i casi tuttavia limitatissimo è il rilievo dei rapporti a tempo indeterminato.

## I RECLUTAMENTI PER L'EMERGENZA COVID

Regioni	TOTALE	Medici	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializ	di cui medici	di cui medici a tempo indetermin	Infermieri	di cui infermieri a tempo indetermin	altro	di cui altro a tempo indetermin
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L
<b>Piemonte</b>	5.784	896	119	388	389	74	1.947	405	2.941	121
<b>Valle d'Aosta</b>	62	45	5	5	35	4	13	3	4	-
<b>Lombardia</b>	8.029	3.647	1.603	1.025	1.019	107	2.623	579	1.759	176
<b>Liguria</b>	1.542	251	56	50	145	27	529	48	762	64
<b>Nord ovest</b>	<b>15.417</b>	<b>4.839</b>	<b>1.783</b>	<b>1.468</b>	<b>1.588</b>	<b>212</b>	<b>5.112</b>	<b>1.035</b>	<b>5.466</b>	<b>361</b>
<b>P.A. Bolzano</b>	909	306	1	206	99	-	168	-	435	-
<b>P.A. Trento</b>	212	65	9	4	52	17	79	39	68	24
<b>Veneto</b>	6.989	2.721	1.535	422	764	81	2.776	1.747	1.492	898
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	1.550	715	400	41	274	38	406	94	429	42
<b>Emilia-Romagna</b>	8.115	1.235	605	-	630	173	4.172	2.875	2.708	1.414
<b>Nord est</b>	<b>17.775</b>	<b>5.042</b>	<b>2.550</b>	<b>673</b>	<b>1.819</b>	<b>309</b>	<b>7.601</b>	<b>4.755</b>	<b>5.132</b>	<b>2.378</b>
<b>Toscana</b>	6.490	1.258	126	21	1.111	357	2.839	2.114	2.393	1.830
<b>Umbria</b>	828	218	39	14	165	15	331	73	279	7
<b>Marche</b>	1.059	371	96	28	247	12	408	5	280	5
<b>Lazio</b>	6.095	1.570	285	453	832	203	2.435	1.177	2.090	180
<b>Centro</b>	<b>14.472</b>	<b>3.417</b>	<b>546</b>	<b>516</b>	<b>2.355</b>	<b>587</b>	<b>6.013</b>	<b>3.369</b>	<b>5.042</b>	<b>2.022</b>
<b>Abruzzo</b>	1.804	150	53	42	55	-	771	-	883	1
<b>Molise</b>	420	39	2	5	32	-	200	-	181	-
<b>Campania</b>	7.728	1.750	308	390	1.052	444	3.442	466	2.536	617
<b>Puglia</b>	6.918	835	143	156	536	115	2.644	196	3.439	2.057
<b>Basilicata</b>	387	40	2	18	20	2	217	-	130	-
<b>Calabria</b>	1.357	323	8	75	240	18	670	23	364	66
<b>Sud</b>	<b>18.614</b>	<b>3.137</b>	<b>516</b>	<b>686</b>	<b>1.935</b>	<b>579</b>	<b>7.944</b>	<b>685</b>	<b>7.533</b>	<b>2.741</b>
<b>Sicilia</b>	8.706	1.615	161	492	962	6	1.941	-	5.150	2
<b>Sardegna</b>	1.573	715	110	505	100	-	540	-	318	-
<b>Isole</b>	<b>10.279</b>	<b>2.330</b>	<b>271</b>	<b>997</b>	<b>1.062</b>	<b>6</b>	<b>2.481</b>	<b>-</b>	<b>5.468</b>	<b>2</b>
<b>Totale</b>	<b>76.557</b>	<b>18.765</b>	<b>5.666</b>	<b>4.340</b>	<b>8.759</b>	<b>1.693</b>	<b>29.151</b>	<b>9.844</b>	<b>28.641</b>	<b>7.504</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - dicembre 2021

Segue

Regioni	Medici	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializ	di cui medici	di cui medici a tempo indetermin	Infermieri	di cui infermieri a tempo indetermin	altro	di cui altro a tempo indetermin
	B/A*100	C/B*100	D/B*100	E/B*100	F/E*100	G/A*100	H/G*100	I/A*100	L/I*100
<b>Piemonte</b>	15,5	13,3	43,3	43,4	19,0	33,7	20,8	50,8	4,1
<b>Valle d'Aosta</b>	72,6	11,1	11,1	77,8	11,4	21,0	23,1	6,5	-
<b>Lombardia</b>	45,4	44,0	28,1	27,9	10,5	32,7	22,1	21,9	10,0
<b>Liguria</b>	16,3	22,3	19,9	57,8	18,6	34,3	9,1	49,4	8,4
<b>Nord ovest</b>	<b>31,4</b>	<b>36,8</b>	<b>30,3</b>	<b>32,8</b>	<b>13,4</b>	<b>33,2</b>	<b>20,2</b>	<b>35,5</b>	<b>6,6</b>
<b>P.A. Bolzano</b>	33,7	0,3	67,3	32,4	-	18,5	-	47,9	-
<b>P.A. Trento</b>	30,7	13,8	6,2	80,0	32,7	37,3	49,4	32,1	35,3
<b>Veneto</b>	38,9	56,4	15,5	28,1	10,6	39,7	62,9	21,3	60,2
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	46,1	55,9	5,7	38,3	13,9	26,2	23,2	27,7	9,8
<b>Emilia-Romagna</b>	15,2	49,0	-	51,0	27,5	51,4	68,9	33,4	52,2
<b>Nord est</b>	<b>28,4</b>	<b>50,6</b>	<b>13,3</b>	<b>36,1</b>	<b>17,0</b>	<b>42,8</b>	<b>62,6</b>	<b>28,9</b>	<b>46,3</b>
<b>Toscana</b>	19,4	10,0	1,7	88,3	32,1	43,7	74,5	36,9	76,5
<b>Umbria</b>	26,3	17,9	6,4	75,7	9,1	40,0	22,1	33,7	2,5
<b>Marche</b>	35,0	25,9	7,5	66,6	4,9	38,5	1,2	26,4	1,8
<b>Lazio</b>	25,8	18,2	28,9	53,0	24,4	40,0	48,3	34,3	8,6
<b>Centro</b>	<b>23,6</b>	<b>16,0</b>	<b>15,1</b>	<b>68,9</b>	<b>24,9</b>	<b>41,5</b>	<b>56,0</b>	<b>34,8</b>	<b>40,1</b>
<b>Abruzzo</b>	8,3	35,3	28,0	36,7	-	42,7	-	48,9	0,1
<b>Molise</b>	9,3	5,1	12,8	82,1	-	47,6	-	43,1	-
<b>Campania</b>	22,6	17,6	22,3	60,1	42,2	44,5	13,5	32,8	24,3
<b>Puglia</b>	12,1	17,1	18,7	64,2	21,5	38,2	7,4	49,7	59,8
<b>Basilicata</b>	10,3	5,0	45,0	50,0	10,0	56,1	-	33,6	-
<b>Calabria</b>	23,8	2,5	23,2	74,3	7,5	49,4	3,4	26,8	18,1
<b>Sud</b>	<b>16,9</b>	<b>16,4</b>	<b>21,9</b>	<b>61,7</b>	<b>29,9</b>	<b>42,7</b>	<b>8,6</b>	<b>40,5</b>	<b>36,4</b>
<b>Sicilia</b>	18,6	10,0	30,5	59,6	0,6	22,3	-	59,2	0,0
<b>Sardegna</b>	45,5	15,4	70,6	14,0	-	34,3	-	20,2	-
<b>Isole</b>	<b>22,7</b>	<b>11,6</b>	<b>42,8</b>	<b>45,6</b>	<b>0,6</b>	<b>24,1</b>	<b>-</b>	<b>53,2</b>	<b>0,0</b>
<b>Totale</b>	24,5	30,2	23,1	46,7	19,3	38,1	33,8	37,4	26,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute – dicembre 2021

Segue

Regioni	TOTALE	Medici	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializ	di cui medici	di cui medici a tempo indetermin	Infermieri	di cui infermieri a tempo indetermin	altro	di cui altro a tempo indetermin
Piemonte	7,6	4,8	2,1	8,9	4,4	4,4	6,7	4,1	10,3	1,6
Valle d'Aosta	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	-
Lombardia	10,5	19,4	28,3	23,6	11,6	6,3	9,0	5,9	6,1	2,3
Liguria	2,0	1,3	1,0	1,2	1,7	1,6	1,8	0,5	2,7	0,9
<b>Nord ovest</b>	<b>20,1</b>	<b>25,8</b>	<b>31,5</b>	<b>33,8</b>	<b>18,1</b>	<b>12,5</b>	<b>17,5</b>	<b>10,5</b>	<b>19,1</b>	<b>4,8</b>
P.A. Bolzano	1,2	1,6	0,0	4,7	1,1	-	0,6	-	1,5	-
P.A. Trento	0,3	0,3	0,2	0,1	0,6	1,0	0,3	0,4	0,2	0,3
Veneto	9,1	14,5	27,1	9,7	8,7	4,8	9,5	17,7	5,2	12,0
Friuli-Venezia Giulia	2,0	3,8	7,1	0,9	3,1	2,2	1,4	1,0	1,5	0,6
Emilia-Romagna	10,6	6,6	10,7	-	7,2	10,2	14,3	29,2	9,5	18,8
<b>Nord est</b>	<b>23,2</b>	<b>26,9</b>	<b>45,0</b>	<b>15,5</b>	<b>20,8</b>	<b>18,3</b>	<b>26,1</b>	<b>48,3</b>	<b>17,9</b>	<b>31,7</b>
Toscana	8,5	6,7	2,2	0,5	12,7	21,1	9,7	21,5	8,4	24,4
Umbria	1,1	1,2	0,7	0,3	1,9	0,9	1,1	0,7	1,0	0,1
Marche	1,4	2,0	1,7	0,6	2,8	0,7	1,4	0,1	1,0	0,1
Lazio	8,0	8,4	5,0	10,4	9,5	12,0	8,4	12,0	7,3	2,4
<b>Centro</b>	<b>18,9</b>	<b>18,2</b>	<b>9,6</b>	<b>11,9</b>	<b>26,9</b>	<b>34,7</b>	<b>20,6</b>	<b>34,2</b>	<b>17,6</b>	<b>26,9</b>
Abruzzo	2,4	0,8	0,9	1,0	0,6	-	2,6	-	3,1	0,0
Molise	0,5	0,2	0,0	0,1	0,4	-	0,7	-	0,6	-
Campania	10,1	9,3	5,4	9,0	12,0	26,2	11,8	4,7	8,9	8,2
Puglia	9,0	4,4	2,5	3,6	6,1	6,8	9,1	2,0	12,0	27,4
Basilicata	0,5	0,2	0,0	0,4	0,2	0,1	0,7	-	0,5	-
Calabria	1,8	1,7	0,1	1,7	2,7	1,1	2,3	0,2	1,3	0,9
<b>Sud</b>	<b>24,3</b>	<b>16,7</b>	<b>9,1</b>	<b>15,8</b>	<b>22,1</b>	<b>34,2</b>	<b>27,3</b>	<b>7,0</b>	<b>26,3</b>	<b>36,5</b>
Sicilia	11,4	8,6	2,8	11,3	11,0	0,4	6,7	-	18,0	0,0
Sardegna	2,1	3,8	1,9	11,6	1,1	-	1,9	-	1,1	-
<b>Isole</b>	<b>13,4</b>	<b>12,4</b>	<b>4,8</b>	<b>23,0</b>	<b>12,1</b>	<b>0,4</b>	<b>8,5</b>	<b>-</b>	<b>19,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - dicembre 2021

### RIQUADRO 3 – IL NUOVO SISTEMA DI GARANZIA DEI LEA

L'erogazione dei LEA è monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso una "Griglia" di indicatori, aggiornata annualmente al fine di consentirne l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di cogliere gli aspetti ritenuti più rilevanti.

Dal 2020 è in vigore il Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA, approvato nel dicembre 2018 in Conferenza Stato-Regioni. La nuova metodologia valuta distintamente le tre aree di assistenza e attribuisce loro un valore compreso in un *range* 0-100. La garanzia di erogazione dei LEA si intende raggiunta qualora, entro ciascun livello, sia raggiunto un punteggio pari o superiore a 60, senza consentire la compensazione tra livelli. Il punteggio di ogni area è determinato dalla media pesata dei 20 indicatori *core* (con un peso pari a 1 qualora la soglia è data dalla mediana dei valori regionali, e un peso pari a 2 se è fissato dalla normativa di riferimento). I restanti 56 indicatori condivisi dal Gruppo di lavoro saranno oggetto di ulteriori approfondimenti.

I 20 indicatori *core* sono così suddivisi: sei per l'area della prevenzione (copertura vaccinale pediatrica a 24 mesi per esavalente e MPR, controllo animali e alimenti, stili di vita, *screening* oncologici); otto per l'attività distrettuale (tasso di ospedalizzazione di adulti per diabete, Bpco e scompenso cardiaco e tasso di ospedalizzazione di minori per asma e gastroenterite, intervallo chiamata-arrivo mezzi di soccorso, tempi d'attesa, tasso di pazienti in ADI, consumo di antibiotici, percentuale re-ricoveri in psichiatria, numero decessi da tumore assistiti da cure palliative, anziani non autosufficienti nelle Rsa); sei per l'attività ospedaliera (tasso di ospedalizzazione standardizzato rispetto alla popolazione residente, interventi per tumore maligno al seno eseguiti in reparti con volumi di attività superiore a 150 interventi annui, ricoveri a rischio inappropriatezza, quota di colecistomie con degenza inferiore ai 3 giorni, over 65 operati di frattura al femore entro 2 giorni; parti cesarei in strutture con più e meno di 1000 parti l'anno).

Dalla rilevazione per il 2019 pubblicata dal Ministero della Salute nel corso del 2021, emergeva un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti: risultavano infatti adempienti 15 regioni rispetto alle 9 del 2016, con valori degli indicatori più elevati in tutte le aree di assistenza. Si tratta di Piemonte, Lombardia, PA di Trento, Veneto, FVG, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio - le stesse che si trovavano nell'anno in testa alla classifica della Griglia LEA - cui si aggiungevano Abruzzo, Campania, Puglia e Sardegna, regione quest'ultima che risultava inadempiente nella Griglia in vigore.

Valle d'Aosta, Molise, Basilicata e Sicilia non raggiungevano il punteggio minimo in una sola area, mentre nelle altre due presentavano un valore compreso tra i 62 e i 77 punti. In Valle d'Aosta era carente la distrettuale (con un punteggio poco superiore a 48 rispetto al minimo di 60) con riferimento, in particolare, ai pazienti trattati in ADI o in strutture residenziali, ricoveri in psichiatria e cure palliative, cui si aggiunge la lunghezza della durata dell'intervallo tra chiamata e arrivo dei mezzi di soccorso. In Basilicata a tali carenze (50,2 su 60 il punteggio raggiunto in tale area) si riscontrava un eccessivo uso di antibiotici, tutti indicatori "in rosso" anche nella Griglia LEA. Nel Molise le insufficienze nell'area ospedaliera (48,7 su 60) si confermavano nel ricorso a parti cesarei in strutture inadeguate, nella bassa percentuale di pazienti con frattura del femore operati entro due giorni dal ricovero e nella durata delle degenze post-operatorie. In Sicilia, l'inadeguatezza nella prevenzione (58,2 su 60) riguardava la copertura vaccinale a 24 mesi, oltre che gli *screening* oncologici e gli indicatori di stile di vita, insufficienti peraltro in quasi tutte le regioni meridionali (fa eccezione la Sardegna per gli ultimi).

Presentava due indicatori negativi la P.A. Bolzano: nella prevenzione (53,78) per la ridotta copertura vaccinale, e nella distrettuale (50,89). Carente in tutte le tre aree la Calabria, penalizzata anche a causa della mancata o incompleta trasmissione delle informazioni richieste.

Il NSG sembra quindi confermare, sia pure con gradazioni diverse, che le inadempienze più gravi e peraltro più diffuse si riscontrano nell'assistenza territoriale, nell'insufficienza degli *screening* oncologici (soprattutto nelle regioni meridionali) e nella ancora inadeguata copertura vaccinale, come già rilevato dalla Griglia LEA; mentre l'attività ospedaliera, a fronte della riorganizzazione intervenuta sia pure con ritardi in tutte le regioni, presenta punteggi generalmente più alti.

Sono al momento disponibili i risultati provvisori degli indicatori *core* per il 2020 anche se non è stato ancora elaborato un punteggio di sintesi per ciascun livello di assistenza. Si possono, tuttavia, trarre alcune indicazioni circa l'impatto della crisi sanitaria sulla qualità dell'offerta sanitaria.

Particolarmente forte è il peggioramento nell'area della Prevenzione. Se sembra aver tenuto la copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per i cicli base e per la prima dose contro morbillo parotite rosolia (in 8 regioni si registra un peggioramento ma entro la soglia di sufficienza, che non è raggiunta da sole due regioni), in netto peggioramento tutti gli altri indicatori. Sono gli *screening* oncologici a registrare i più marcati peggioramenti: per quelli di primo livello per mammelle in 11 regioni non si raggiunge il valore

soglia e in 7 (pur sopra soglia) si registra un peggioramento; stesso andamento per gli *screening* per cervice uterina (10 sottosoglia e 9 in peggioramento) e per il colon retto (3 sottosoglia e 7 in peggioramento).

Nell'area distrettuale l'indicatore relativo ai tempi di intervento dei mezzi di soccorso registra una flessione in tutte le regioni, con 11 di esse che presentano un risultato non coerente con la soglia di sufficienza. Se la maggioranza delle regioni è riuscita a rispettare i tempi previsti per le prestazioni di classe B (solo 1 è inferiore al 60 per cento di prestazioni e 7 accusano un peggioramento rispetto al 2019), forte è il peggioramento nelle quote di pazienti trattati in ADI: nel CIA 1 sono 8 quelle sotto il livello soglia e 5 in peggioramento pur rispettando il limite; valori che sono pari rispettivamente a 6 e 10 nel caso dei CIA 2 e 4 e 5 in quelli CIA 3). In flessione il risultato per le cure palliative per malati di tumore: sono cresciute a 15 le regioni che non rispettano la soglia minima con una netta flessione delle quote.

Nell'area ospedaliera in peggioramento tutti gli indicatori fatta eccezione per il tasso di ospedalizzazione e quello dei DRG inappropriati in relazione alla diminuzione dei ricoveri ordinari legati alla crisi sanitaria. Peggiorano le performance in relazione sia agli interventi in laparoscopia con degenza inferiore a 3 gg, sia le percentuali di pazienti con frattura del femore (con più di 65 anni) operati entro due giorni in regime ordinario. I primi peggiorano in 12 regioni (ma entro soglia) e in 5 si pongono sotto la sufficienza. I secondi registrano una flessione in 7 Regioni ma rimanendo nel limite e non risultano "sufficienti" in 9.

TAVOLA R3.1

NSG				NSG			
Valutazione adempimenti 2016				Valutazione Adempimenti 2019			
	Prevenzione	Distrettuale	Ospedaliera		Prevenzione	Distrettuale	Ospedaliera
Piemonte	76,3	86,19	78,82	Piemonte	91,72	88,83	85,78
Valle d'Aosta	59,16	39,07	60,21	Valle d'Aosta	72,16	48,09	62,59
Lombardia	80,92	69,12	69,12	Lombardia	91,95	89,98	86,01
Liguria	65,34	86,39	74,5	Liguria	82,09	85,48	75,99
Veneto	63,63	84,41	82,71	Veneto	94,13	97,64	86,66
P.A. Trento	69,41	88,49	92,4	P.A. Trento	78,63	75,06	96,98
P.A. Bolzano	49,57	36,24	70,37	P.A. Bolzano	53,78	50,89	72,79
FVG	52	71,43	78,96	FVG	80,39	78,35	80,62
Emilia Romagna	70,27	83,14	84,83	Emilia Romagna	94,41	94,51	94,66
Toscana	70,73	80,5	89,13	Toscana	90,67	88,5	91,39
Umbria	73,9	65,56	77,86	Umbria	95,65	69,29	87,97
Marche	61,74	71,39	64,81	Marche	89,45	85,58	82,79
Lazio	65,24	56,32	66,16	Lazio	86,23	73,51	72,44
Abruzzo	65,29	57,12	59,75	Abruzzo	82,39	79,04	73,84
Molise	68,08	46	33,38	Molise	76,25	67,91	48,73
Campania	50,21	29,05	25,41	Campania	78,88	63,04	60,40
Puglia	55,68	58,75	59,27	Puglia	81,59	76,53	72,22
Basilicata	68,71	41,41	68,4	Basilicata	76,93	50,23	77,52
Calabria	51,39	48,71	53,35	Calabria	59,90	55,5	47,43
Sicilia	48,48	73,08	72,39	Sicilia	58,18	75,2	70,47
Sardegna	65,51	35,48	55,75	Sardegna	78,3	61,7	66,21

Fonte: Ministero della Salute, "Monitoraggio dei LEA, Metodologia e risultati della Griglia LEA, anno 2019", settembre 2021

adempiente ≥60 in ciascun livello	
inadempiente <60 in ciascun livello (non è consentita la compensazione tra livelli)	
>80	50-60
70-80	40-50
60-70	<40

#### RIQUADRO 4 - IL *TEMPORARY FRAMEWORK* EUROPEO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Come noto, al fine di consentire maggiori margini di azione agli stati membri nel supportare le imprese a fronte della crisi sanitaria e delle conseguenti restrizioni operative, la Commissione ha introdotto, con la Comunicazione del 19 marzo 2020, un *Temporary framework* in tema di aiuti di stato. Trattasi di un quadro derogatorio temporaneo teso a contemperare, da un lato, l'esigenza di assicurare che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese (in particolare le Pmi) danneggiate dai provvedimenti restrittivi durante l'epidemia da Covid-19, consentendo loro di superare la situazione di difficoltà contingente; dall'altro lato, l'esigenza di preservare l'integrità del mercato interno (c.d. *level playing field*), evitando frazionamenti e condizioni di disparità tra operatori economici, potenzialmente suscettibili di rallentare la ripresa economica. L'atto regolamentare fornisce applicazione all'art. 107, par. 3, lett. b), Tfeue, concernente la possibilità di dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. In base alla giurisprudenza eurounitaria, per configurarsi come grave, il turbamento deve colpire la totalità o una parte importante dell'economia dello Stato membro interessato e non solo quella di una delle sue regioni o parte del territorio (cfr. Trib. Ue, sentenza 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH/Commissione*). Più in particolare, il *Temporary framework* illustra le modalità di intervento a disposizione degli Stati (ad esempio prestiti a condizioni favorevoli, forme di garanzia pubblica su prestiti, differimento di oneri tributari o previdenziali, interventi di rafforzamento patrimoniale delle imprese), nonché le relative condizioni di compatibilità con il quadro normativo europeo.

A seguito della sua introduzione, la Commissione europea ha più volte modificato il *Temporary framework*, al fine di estenderne progressivamente l'ambito applicativo e il lasso temporale di operatività, alla luce del perdurare della situazione di crisi pandemica. Si contano allo stato sei emendamenti. Con la prima modifica, adottata con la Comunicazione della Commissione del 3 aprile 2020 (2020/C 112 I/01), sono state aumentate le possibilità di sostenere con fondi pubblici la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti per combattere la pandemia, salvaguardare posti di lavoro e offrire un maggior sostegno all'economia. Con il secondo emendamento, ad opera della Comunicazione del 13 maggio 2020 (2020/C 164/03), è stato esteso l'ambito di applicazione del quadro temporaneo alle misure di ricapitalizzazione e debito subordinato. Il terzo emendamento, apportato con la Comunicazione del 2 luglio 2020 (2020/C 218/03), ha comportato un'ulteriore estensione dell'ambito di applicazione del quadro temporaneo per potenziare il sostegno a microimprese, piccole imprese e *startup* e per incentivare gli investimenti privati. Con il quarto emendamento, attuato con la Comunicazione del 13 ottobre 2020 (2020/C 340 I/01), è stato prorogato il quadro temporaneo al 30 giugno 2021 (escluse le ricapitalizzazioni, accordabili fino al 30 settembre 2021) ed è stato consentito agli Stati membri di sostenere parte dei costi fissi non coperti delle imprese colpite dalla crisi. Con il quinto emendamento, attuato con la Comunicazione del 28 gennaio 2021 (C-2021 564 *final*), sono state adottate le seguenti modifiche: è stata ulteriormente prorogata l'operatività del quadro temporaneo fino a fine 2021; sono stati accresciuti i massimali previsti per le misure di sostegno; è stata concessa la possibilità per gli Stati membri di convertire alcuni strumenti rimborsabili in sovvenzioni dirette, fino alla fine del 2022. Inoltre, atteso il passaggio dell'Europa dalla gestione della crisi alla ripresa economica, il 21 dicembre 2020, la Commissione europea ha deciso che il controllo degli aiuti di Stato avrebbe accompagnato e facilitato l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. In quest'ambito la Commissione si è impegnata a collaborare con gli Stati membri per garantire che i progetti di investimento sostenuti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza siano compatibili con le norme in materia di aiuti di stato. A tal fine, la valutazione di compatibilità delle misure dei piani nazionali con la disciplina sugli aiuti di stato deve avvenire in modo prioritario, per evitare rallentamenti nella programmazione e attuazione dei piani stessi. Da ultimo, con il sesto emendamento, attuato con la Comunicazione del 24 novembre 2021 (2021/C 473/01), è stato ulteriormente prorogato il *framework* fino al 30 giugno 2022, inaugurando così un percorso di progressiva e graduale fuoriuscita dal quadro straordinario<sup>32</sup>; inoltre, per accelerare la ripresa, sono state introdotte, per un limitato intervallo temporale, due nuove misure rivolte a creare incentivi diretti agli investimenti privati di lungo termine e a sostenere la solvibilità delle imprese. Sul primo fronte, gli Stati membri possono intervenire per stimolare le iniziative private per la ripresa sostenibile, colmando il *gap* accumulato per effetto della crisi, attraverso aiuti nelle forme delle sovvenzioni a fondo perduto, agevolazioni fiscali o differimenti, tassi di interesse agevolati sui prestiti o garanzie, tutti

<sup>32</sup> Per completezza è stata altresì prevista la proroga, dal 30 giugno 2022 al 30 giugno 2023, della possibilità di convertire gli strumenti rimborsabili con quelli a fondo perduto; è stato rimodulato, per allinearli alla nuova scadenza, l'importo massimo di alcuni tipi di aiuto previsti nel *framework*.



da concedersi entro il 31 dicembre 2022, entro determinati limiti massimali<sup>33</sup>. Nel caso degli strumenti rimborsabili<sup>34</sup>, gli Stati membri possono prevedere, la possibilità di conversione in sovvenzioni a condizioni e sulla base di criteri predefiniti che devono essere stabiliti nel regime e specificati nelle decisioni di concessione individuali.

Sul fronte della solvibilità delle imprese, la modifica del *framework* mira ad evitare che l'eventuale accumulo di indebitamento a causa della crisi incida sulle capacità di investimento delle PMI. A tal fine, sono ritenuti compatibili gli interventi di sostegno nelle forme: dell'incentivo per gli investimenti privati in partecipazioni, debito subordinato o altre forme di quasi-equity, comprese le partecipazioni senza diritto di voto o i prestiti partecipativi; di garanzie pubbliche o misure analoghe per fondi di investimento dedicati, quale incentivo a investire nei beneficiari finali<sup>35</sup>. Deve essere garantito, attraverso la struttura dell'aiuto, che gli investitori (e, ove coinvolti, gli intermediari finanziari) sopportino una quota adeguata del rischio<sup>36</sup>, per assicurare investimenti orientati al profitto. Le misure di questo tipo, da contenersi nel tetto di 10 milioni per impresa, possono essere adottate entro il 31 dicembre 2023.

In merito alla legittimità delle misure adottate dagli Stati membri sulla base del regime straordinario si è espressa la giurisprudenza europea. In particolare, sono state scrutinate e riconosciute in linea con il quadro europeo le decisioni della Commissione che hanno ritenuto compatibili con il mercato interno alcune misure relative al settore del trasporto aereo<sup>37</sup>, concernenti un regime di garanzie pubbliche sui prestiti e un regime di moratoria del pagamento delle tasse.

### ***Temporary crisis Framework***

Il 23 marzo 2022, la Commissione europea ha adottato una nuova Comunicazione (2022/C 131 I/01) con la quale ha introdotto un nuovo quadro regolamentare straordinario in materia di aiuti di stato, per consentire agli Stati membri, nell'ambito della flessibilità concessa, di supportare l'economia nella congiuntura negativa generata dalle conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina. Il nuovo *framework* consente in particolare: interventi nelle forme di aiuti diretti alle imprese colpite dalla crisi corrente o dalle conseguenze delle sanzioni e controsanzioni imposte; assicurare un'adeguata liquidità alle imprese; fornire compensazione alle imprese a fronte dei costi addizionali sostenuti a causa degli elevati prezzi del gas e dell'energia.

---

<sup>33</sup> Viene previsto che l'aiuto agli investimenti possa essere giudicato compatibile con il mercato unico dalla Commissione al ricorrere delle seguenti condizioni:

- L'importo massimo dell'aiuto individuale per impresa non deve superare, in linea di principio l'1 per cento di quanto disponibile per tale regime;
- Sono ammissibili all'aiuto solo costi per investimenti in attività materiali e immateriali
- L'intensità dell'aiuto non deve superare il 15 per cento dei costi ammissibili (percentuale rivista al rialzo per le PMI e per investimenti in zone assistite);
- L'importo complessivo dell'aiuto concesso non superi i 10 milioni per impresa in termini nominali, indipendentemente dallo strumento di aiuto specifico.

<sup>34</sup> Gli strumenti rimborsabili come i prestiti e le garanzie devono essere limitati a una durata massima di otto anni.

<sup>35</sup> Tali investimenti sono effettuati tramite intermediari finanziari sotto forma di fondi di investimento selezionati, in linea di principio, secondo una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. La remunerazione dei gestori di tali fondi dovrebbe essere basata, in linea di principio, sulla performance dell'intero portafoglio del fondo.

<sup>36</sup> In caso le prime perdite siano coperte dallo Stato, tale condivisione dei rischi può avvenire limitando il valore di tale garanzia o misura analoga a non oltre il 30 per cento del portafoglio sottostante.

<sup>37</sup> Cfr. sentenza 17 febbraio 2021 (T-238/20), *Ryanair Dac c. Commissione europea e altri*; sentenza 17 febbraio 2021 (T-259/20), *Ryanair Dac c. Commissione europea e Repubblica francese*. È stata invece considerata illegittima, per carenza di motivazione, la decisione della Commissione Europea di non sollevare obiezioni in merito alla misura di aiuto di stato adottata dal Portogallo, consistente nell'erogazione di un prestito ad una società nazionale di trasporto aereo, non avendo la Commissione accertato né chiarito se la società beneficiaria facesse parte di un gruppo e, in caso positivo, verificato il rispetto delle condizioni cumulative da soddisfarsi affinché un aiuto per il salvataggio concesso a una società facente parte di un gruppo possa essere qualificato come compatibile con il mercato interno (ossia che le difficoltà del beneficiario sono intrinseche ad esso e non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi a vantaggio dei suoi azionisti o di altre controllate e che le suddette difficoltà sono troppo gravi per essere risolte dai suoi azionisti di maggioranza o da altri azionisti); si veda al riguardo Tribunale dell'UE, sentenza 19 maggio 2021 (T-465/20), *Ryanair Dac c. Commissione europea e altri*.

Gli aiuti, da concedersi non oltre il 31 dicembre 2022, possono assumere varie forme (contributo diretto a fondo perduto, agevolazione fiscale, garanzia pubblica<sup>38</sup>, prestiti sovvenzionati<sup>39</sup> o investimenti in *equity*), nel limite di 400 mila euro per impresa. In particolare, il supporto temporaneo per alleviare le eccezionali conseguenze del rialzo dei beni energetici deve essere determinato in relazione all'incremento di prezzo per detti beni nel periodo 1 febbraio 2022 – 31 dicembre 2022 e il doppio del prezzo relativo al periodo precedente la crisi militare (1 gennaio 2021 – 31 dicembre 2021), con un limite massimo di 2 milioni.

Il nuovo *Temporary crisis framework* contempla anche regole di monitoraggio e di reportistica. Per tutti gli interventi superiori a 100 mila euro è previsto l'obbligo di pubblicazione delle informazioni sull'aiuto concesso; inoltre, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione europea report annuali sull'attività posta in essere in base al quadro normativo in discorso, oltre che a mantenere traccia delle singole operazioni per corrispondere ad eventuali richieste di informazioni della Commissione.

---

<sup>38</sup> Gli aiuti rimborsabili possono essere convertiti in altre forme di contributi entro il 30 giugno 2023. Le garanzie pubbliche sono considerate compatibili solamente a fronte di nuovi prestiti finalizzati a investimenti o al capitale circolante, se di durata non eccedente i sei anni e con premi minimi crescenti nel tempo e in ragione delle dimensioni dell'impresa beneficiaria. Sono previsti limiti massimi alle somme erogabili a prestito con garanzia pubblica (non oltre il 15 per cento del fatturato e il 50 per cento dei costi per energia annuali) e alla percentuale di copertura (90 per cento in caso di concorso proporzionale alle perdite, 35 per cento in caso le perdite su crediti siano attribuite primariamente allo Stato).

<sup>39</sup> I prestiti devono avere natura onerosa, con un costo finanziario definito in termini di margine di rischio di credito in misura minima dalla stessa Comunicazione, in modo crescente nel tempo e in ragione delle dimensioni dell'impresa. Anche per i prestiti sono previsti limiti massimi individuali definiti in base al fatturato o ai costi di energia annuali dell'impresa beneficiaria.

## RIQUADRO 5 - L'INTERVENTO SULLE ACCISE SUI CARBURANTI

In linea con i numerosi provvedimenti del 2021 e 2022 finalizzati al contenimento dei costi di elettricità e gas per le imprese e le famiglie, il recente d.l. 21/2022 è intervenuto a calmierare l'aumento del costo dei carburanti.

In particolare, l'articolo 1 del decreto prevede una riduzione omogenea delle aliquote di accisa vigenti sulla benzina e sul gasolio da autotrazione di 25 centesimi di euro per litro. Il costo in termini di gettito associato a questa manovra è stimato dalla relazione tecnica in 588 milioni per trenta giorni, comprensivo sia della mancata entrata per accisa, sia dell'IVA riflessa. Si tratta di una quota limitata del gettito complessivo delle accise sugli oli minerali – che comprende anche altre basi imponibili oltre a benzina e gasolio – e che si è assestato negli ultimi anni intorno ai 25 miliardi di euro, con una contrazione nel 2020 dovuta agli effetti delle restrizioni alla circolazione privata legati alla pandemia.

Per avere una prima idea dell'effetto dell'intervento, è utile far riferimento alla più recente stima della ripartizione dell'utilizzo dei carburanti (triennio 2018-2020)<sup>40</sup>. Nel caso della benzina, la Tavola R5.1 evidenzia come oltre il 90 per cento sia utilizzato da autovetture e moto registrate in Italia, per la gran parte attribuibili a utilizzi privati. Nel caso del gasolio, invece, il consumo delle autovetture non attribuibili a turisti pesa per circa il 40 per cento del totale.

TAVOLA R5.1

### STIMA DELLA RIPARTIZIONE END USES DEI CARBURANTI (MIGLIAIA DI TONNELLATE)

#### (a) Benzina

	Autovetture	Autovetture ibride	Moto	Veicoli comm.li leggeri	Nautica e pesca	Industria	Turisti stranieri	Totale
2018	5.169	84	1.350	286	105	15	320	<b>7.329</b>
2019	5.140	113	1.350	285	100	15	330	<b>7.333</b>
2020 <sup>(*)</sup>	4.103	134	1.100	260	71	13	98	<b>5.780</b>

#### (b) Gasolio

	Industria	Pubblica ammin.	Ferrovie	Bus	Autovetture	Autovetture ibride	Veicoli comm.li leggeri	Turisti stranieri	Veicoli industriali	Correzione (effetto Tir)	Totale
2018	387	107	44	1.220	9.756	3	5.075	245	7.486	-250	<b>24.072</b>
2019	369	85	43	1.219	9.660	8	5.067	240	7.313	-250	<b>23.754</b>
2020 <sup>(*)</sup>	277	70	31	901	7.725	16	4.595	71	6.414	-200	<b>19.900</b>

NB. 2020 dato provvisorio

Fonte: Unione Petrolifera (2021)

D'altronde, la riduzione delle aliquote introdotta con il d.l. 21/2022 interessa relativamente poco i comparti produttivi e solo parte dei veicoli della Pubblica Amministrazione, che già godevano di ampie riduzioni dei livelli di accisa. La Tavola R5.2 illustra i valori delle aliquote di accisa vigenti nel 2021 e riviste dal decreto-legge 21/2022. La riduzione è sensibile per l'utilizzo dei veicoli privati (-250 euro per mille litri) ma interviene in misura minore sull'aliquota già ridotta per l'autotrasporto di merci e persone (-35,6 euro per mille litri); per altri comparti la situazione rimane per lo più invariata, in quanto erano previste esenzioni o aliquote già inferiori al livello individuato dall'intervento normativo<sup>41</sup>.

Si tratta dunque di una manovra di riduzione delle accise che lascia intatto il differenziale esistente nella tassazione dei due principali carburanti per autotrazione – benzina e gasolio, a favore del gasolio<sup>42</sup> – così

<sup>40</sup> Il riferimento al biennio 2018-2019 consente di apprezzare la stabilità del dato dei consumi, mentre il dato 2020, l'ultimo disponibile, evidenzia un decremento legato alle restrizioni della pandemia.

<sup>41</sup> Per i settori dell'autotrasporto, della pesca e agricolo sono stati messi in campo altri interventi che prevedono un fondo di sostegno e un credito di imposta correlato alla spesa per carburanti (articoli 17 e 18 del decreto-legge).

<sup>42</sup> Come discusso ampiamente nella letteratura sul tema e più di recente dal Quarto Catalogo dei Sussidi Ambientalmente dannosi e favorevoli del MITE, il differenziale ad aliquote ordinarie tra benzina e gasolio è pari al 15 per cento se valutato a parità di volume e del 23 per cento se basato sul contenuto energetico dei carburanti. Il differenziale, a sfavore della benzina, non è infatti giustificato visto che il gasolio contribuisce a un maggiore inquinamento atmosferico a livello locale da particolato (PM 2,5, 4 e 10), ossidi di azoto (NO2) e ozono troposferico (O3).

come le molte esenzioni, in una tradizione storica considerevolmente instabile che ha visto più di 50 interventi sulle aliquote tra il 1990 e il 2015<sup>43</sup>.

L'effetto combinato di questo decremento e dell'effetto riflesso sull'Iva determina, secondo i dati stimati dall'Unione Petrolifera<sup>44</sup>, un onere della fiscalità, valutato in termini assoluti, inferiore alla media europea. Il grafico R5.1 illustra i valori assoluti delle accise e dell'Iva, calcolata sulla sola componente accisa, per la quasi totalità dei paesi UE e riferiti alla fine del mese di Marzo 2022: la riduzione operata dal decreto rende dunque l'onere fiscale in Italia inferiore alla media dei 27 paesi<sup>45</sup>.

TAVOLA R5.2

ALIQUOTE DI ACCISA SUI CARBURANTI E PRINCIPALI ALIQUOTE RIDUZIONI (EURO PER 1000 LITRI)

	2021	d.l. 21/2022
<b>Benzina aliquota ordinaria</b>	<b>728.4</b>	<b>478.4</b>
<i>Ambulanze, forze armate naz.</i>	359	359
<i>Taxi</i>	359	359
<i>Riduzione veicoli agricoli</i>	356.9	356.9
<b>Gasolio aliquota ordinaria</b>	<b>617.4</b>	<b>367.4</b>
<i>Ambulanze, forze armate naz.</i>	333	333
<i>Taxi</i>	333	367.4
<i>Autotrasporto di persone e merci</i>	403	367.4
<i>Riduzione veicoli agricoli</i>	135.828	135.828
<i>Ferrovie</i>	185.22	185.22
<i>Imbarcazioni pesca</i>	<i>esenzione</i>	<i>esenzione</i>
<i>Navigazione aerea</i>	<i>esenzione</i>	<i>esenzione</i>

Fonte: Agenzia delle Dogane, Relazione sulle Spese Fiscali

Per valutare l'effetto complessivo dell'intervento bisogna anche tener conto dei livelli del prezzo ante imposta che prevalgono nei diversi paesi europei, che determinano la componente Iva riferita al prezzo. Con riferimento ai primi giorni di aprile 2022, i dati della direzione Energia della Commissione evidenziano come il prezzo industriale del gasolio abbia superato in quasi tutti i paesi quello della benzina e sia caratterizzato da notevole variabilità, che sembra andare oltre i differenziali dei costi di trasporto e di raffinazione tra paesi. Il prezzo più elevato per il gasolio è rilevato in Svezia (1,494 euro per litro al netto delle imposte contro 1,098 dell'Italia), mentre a Malta il prezzo industriale è ampiamente inferiore a 0,6 euro<sup>46</sup>.

Gli aggiustamenti fiscali introdotti in queste ultime settimane dai vari stati membri, che trovano riflesso nel Grafico R5.1, sono coerenti con la strategia generale disegnata dalla Commissione per il contenimento dei prezzi dell'energia e la protezione dei consumatori vulnerabili che suggerisce la possibilità di un ritocco temporaneo alle aliquote di imposta. Già a ottobre 2021, si prevedeva – insieme ad una serie di altre politiche di medio periodo - la possibilità di applicare temporaneamente alle famiglie vulnerabili esenzioni dalle imposte o aliquote ridotte per l'energia elettrica, il gas naturale, il carbone e i combustibili solidi<sup>47</sup> e di finanziare questi interventi con le altre imposte sull'energia o i proventi delle aste del sistema ETS. Nella

<sup>43</sup> È importante ricordare che l'aliquota delle accise è un valore monetario che dovrebbe riflettere il valore dei costi esterni dell'utilizzo del particolare bene colpito. È dunque necessario adeguarne periodicamente i valori in corrispondenza della perdita del valore reale dovuta all'inflazione.

<sup>44</sup> Una chiara comparazione dei valori delle accise è in questa fase piuttosto difficile, visti gli interventi che si sono succeduti nella maggioranza dei paesi. La quantificazione più aggiornata dell'Unione Petrolifera stima la componente fiscale a partire dagli aggiornamenti settimanali dei prezzi della Direzione Energia della Commissione Europea.

<sup>45</sup> In assenza di intervento, la componente fiscale italiana – accisa al lordo Iva - sarebbe la più elevata per il diesel e la terza per la benzina.

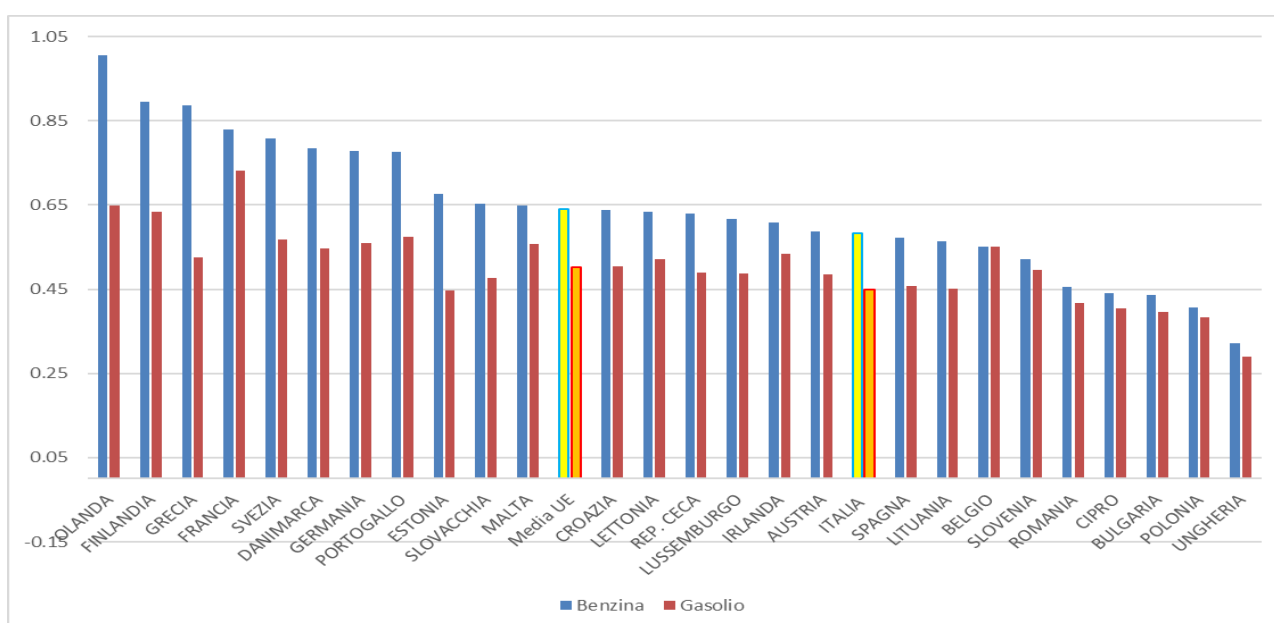
<sup>46</sup> Per la benzina il prezzo più alto al netto delle imposte si registra in Olanda (1,086), mentre a Malta si conferma un prezzo inferiore a 0,6 euro anche per la benzina.

<sup>47</sup> Si tratta della Comunicazione "Tackling rising energy prices: A toolbox for action and support" del 13 Ottobre 2021, COM(2021) 660 final. Si consideri che a settembre 2021 i prezzi medi dei carburanti nella zona euro erano ancora ampiamente inferiori ai picchi più recenti, registrati nel corso del 2012-2013, mentre nelle settimane successive, anche in relazione alle tensioni geopolitiche, hanno iniziato a registrare aumenti sempre più consistenti.

comunicazione non era previsto un intervento sui carburanti<sup>48</sup> ma nei mesi successivi diversi paesi sono comunque intervenuti, oltre all'Italia, sia sulla fiscalità di elettricità e gas, sia su quella dei carburanti<sup>49</sup>. Per quanto, dunque, l'intervento di alleggerimento sulla fiscalità dei carburanti appaia largamente diffuso in Europa, anche per la forte suscettibilità dei cittadini alle variazioni di questa voce di spesa, una sua eventuale proroga andrebbe attentamente ponderata, alla luce di diverse considerazioni. In particolare, la riduzione delle accise è stata generalizzata e non finalizzata alla protezione dei consumatori vulnerabili o delle imprese maggiormente esposte. Per quanto riguarda i consumatori, in particolare, la spesa per i carburanti ha certamente un carattere di regressività, ma non così netto se si considera il sottoinsieme delle famiglie che posseggono effettivamente un mezzo di trasporto e si guarda all'intensità del suo effettivo utilizzo. Bisognerebbe infatti cercare di alleviare gli aggravii prioritariamente le famiglie a rischio di *transport poverty*, ovvero quelle famiglie che per vincoli stringenti di reddito e per scarse possibilità di sostituzione dei mezzi privati con mezzi alternativi (come nel caso di famiglie residenti in zone rurali) si trovano particolarmente esposte al rialzo del prezzo dei carburanti.

GRAFICO R5.1

ACCISE E RELATIVA IVA SUI CARBURANTI (MARZO 2022)



Media Ue: media semplice

Fonte: elaborazione su dati Unione Petrolifera (2022)

Considerando il tema della transizione energetica, la riduzione delle aliquote rischia di rendere più confuso il segnale di prezzo (*carbon pricing*) che dovrebbe indurre i consumatori e le imprese a valutare correttamente i costi esterni e a sostituire i carburanti di origine fossile con alternative a minor impatto ambientale. La letteratura empirica stima, infatti, che l'elasticità alla componente fiscale sia maggiore dell'elasticità al puro prezzo industriale<sup>50</sup>, proprio perché la prima è ritenuta un segnale della politica mentre le variazioni del prezzo internazionale sono considerate oscillazioni che danno segnali non affidabili nel lungo periodo. La riduzione delle accise potrebbe insomma aver avuto l'effetto di limitare la reazione di sostituzione spontanea al rialzo del prezzo alla pompa proprio perché la componente dell'accisa viene ritenuta più rilevante.

<sup>48</sup> Si consideri che a settembre 2021 i prezzi medi dei carburanti nella zona euro erano ancora ampiamente inferiori ai livelli registrati nel corso del 2012-2013.

<sup>49</sup> L'allegato alla comunicazione "REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili", COM(2022) 108 final del 08.03.2022, identifica 18 paesi su 27 che erano già intervenuti con misure fiscali per alleggerire i costi dell'energia. In particolare, Belgio, Olanda, Irlanda, Spagna, Francia, Romaniaa e Svezia sono già intervenuti per la riduzione delle accise sui carburanti, la Polonia ha annullato l'aliquota l'applicazione dell'Iva mentre la Croazia, l'Ungheria e la Slovenia hanno introdotto un tetto ai prezzi dei carburanti.

<sup>50</sup> Si veda ad esempio T. Ghalwash (2007), *Energy taxes as a signaling device: An empirical analysis of consumer preferences*, *Energy Policy*.

Più in generale l'intervento, per quanto disegnato con un orizzonte molto breve, contraddice i molti impegni presi dal governo per il riordino e per la coerenza del prelievo sulle fonti energetiche con gli obiettivi della lotta al cambiamento climatico anche con l'abolizione dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD)<sup>51</sup>. Il Def richiama infatti le "riflessioni sui vantaggi della tassazione ambientale in termini di efficacia, efficienza economica, capacità di innalzare gettito e trasparenza"<sup>52</sup>. Inoltre, si richiama il riordino previsto dal Piano della Transizione Energetica" [del]le aliquote di accisa dei prodotti energetici coerentemente con gli obiettivi di decarbonizzazione, in modo da spostare il carico fiscale dal lavoro alle attività più inquinanti e maggiormente dannose per l'ambiente"<sup>53</sup>. In particolare, il PTE dovrebbe "1) rimodulare, settore per settore, le aliquote di accisa sui prodotti energetici anche in relazione alle emissioni di CO2 e delle altre emissioni GHG in modo da internalizzare i danni ambientali (ad esempio, il riequilibrio dei livelli di aliquote di accisa del gasolio e della benzina, ad oggi sproporzionato a favore del gasolio, maggiormente climalterante); 2) prevedere l'eliminazione graduale, ma rapida dei sussidi ai combustibili fossili"<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Il Quarto Catalogo dei Sussidi Ambientalmente dannosi e favorevoli del Mite valuta in 13 miliardi l'ammontare dei sussidi dannosi dovuti alle fonti fossili per il 2020, di cui 2,6 miliardi attribuibili al differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio.

<sup>52</sup> DEF (2022), SEZ III, pag.30.

<sup>53</sup> DEF (2022), SEZ III, pag.57.

<sup>54</sup> DEF (2022), SEZ III, pag.57.

## RIQUADRO 6 - L'AUMENTO DEL COSTO DEI BENI D'INVESTIMENTO E POSSIBILI IMPLICAZIONI SUL QUADRO MACROECONOMICO

### L'aumento del costo degli investimenti pubblici

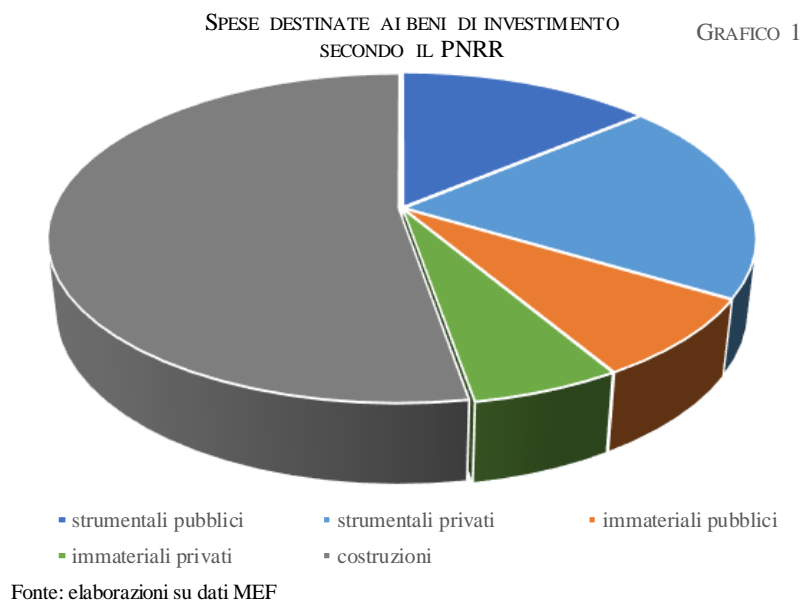
#### 1.

Le tensioni sui mercati delle materie prime in corso da oltre un anno si sono ulteriormente acuite con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Tra i diversi aspetti, quello di maggiore rilievo dal punto di vista degli impatti sull'economia è rappresentato dall'aumento delle quotazioni del gas, dalle quali dipendono i prezzi dell'energia elettrica.

Gli alti prezzi dell'energia si riflettono, oltre che direttamente sui prezzi al consumo, anche, in maniera indiretta, sui costi di produzione sostenuti dalle imprese. I settori più energivori stanno registrando aumenti dei costi eccezionali.

In questa fase non è immediato stabilire quale potrà essere l'entità dei rincari dei vari prodotti a regime, proprio per la elevata incertezza, legata all'esito della guerra. Si tratta di un'incognita importante pure rispetto alla realizzazione delle politiche del PNRR, visto che anche il costo dei programmi di investimento indicati nel piano potrebbe risultare differente rispetto alle stime iniziali, richiedendo, eventualmente, una rimodulazione del programma oppure lo stanziamento di risorse aggiuntive dal bilancio pubblico. Strada quest'ultima che è stata intrapresa dal Governo che, nel Documento di Economia e Finanza, ha anticipato un prossimo provvedimento per adeguare i finanziamenti agli investimenti pubblici in misura corrispondente ai maggiori costi delle opere.

L'aspetto di maggiore rilievo rispetto agli obiettivi del PNRR è quello dei costi degli investimenti in costruzioni. La filiera delle costruzioni, oltre a essere interessata da rincari significativi dei costi delle opere, è anche quella coinvolta in misura maggiore dalle spese del PNRR, con un'incidenza di oltre il 50 per cento. Tuttavia, nei programmi di spesa del PNRR vi sono anche quote significative di investimenti immateriali e investimenti in macchinari. Mentre per la parte degli investimenti immateriali i rincari nei costi sono evidentemente poco influenzati dai prezzi delle materie prime, per i macchinari iniziano a emergere tensioni rilevanti.

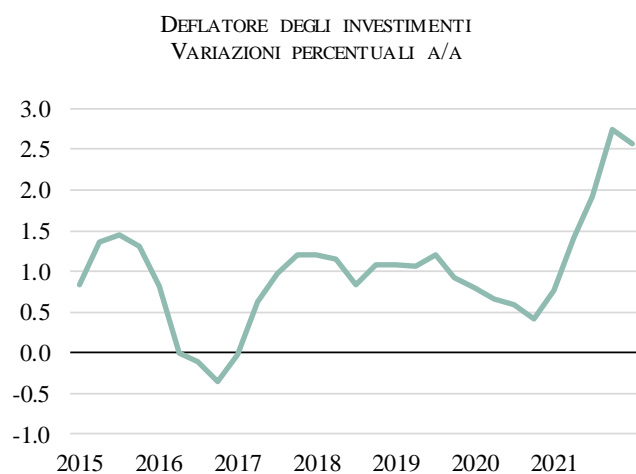


## I prezzi dei beni di investimento, l'andamento dei deflatori di contabilità

### 2.

Il costo degli investimenti in contabilità nazionale è descritto dal deflatore degli investimenti. Questa variabile fornisce la misura del costo del nuovo capitale acquistato dalle imprese. La quantificazione offerta dai conti economici nazionali è di particolare utilità, visto che per gli investimenti le fonti informative sono meno ampie rispetto, ad esempio, a quanto si osserva per i prezzi al consumo. In parte questo deriva dal fatto che i beni di investimento sono meno standardizzati rispetto ai beni di consumo. Inoltre, poiché per molti beni di investimento i prezzi pagati oggi riflettono una produzione che è avvenuta in passato, in alcuni casi con tempi lunghi che rispecchiano un processo produttivo di periodi precedenti, è possibile che i deflatori colgano il cambiamento delle condizioni di mercato solamente con un certo ritardo.

GRAFICO 2



Fonte: elaborazioni su dati Istat

### 3.

I dati di contabilità nazionale, disponibili sino al quarto trimestre del 2021, evidenziavano una accelerazione del deflatore degli investimenti, anche se di entità nel complesso contenuta; la variazione tendenziale risultava prossima al 2,5 per cento, rispetto a una dinamica inferiore all'1 per cento negli ultimi anni.

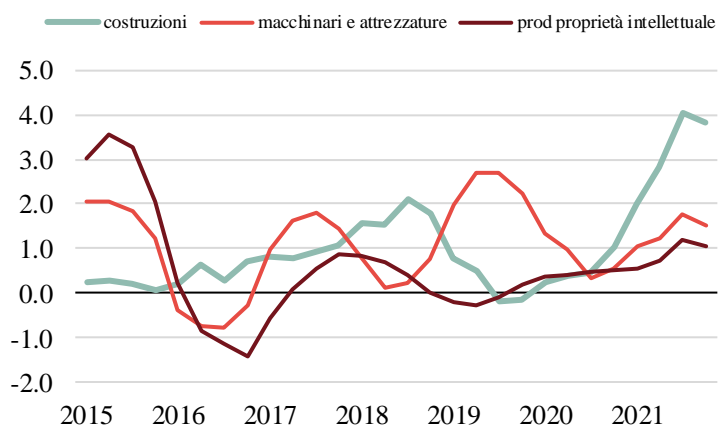
Inoltre, la contabilità mostrava come l'accelerazione derivasse soprattutto dal deflatore delle costruzioni, che ha raggiunto una crescita intorno al 4 per cento, a fronte di tassi di crescita decisamente inferiori tanto per il deflatore degli investimenti in macchinari, quanto per la componente degli investimenti in "prodotti della proprietà intellettuale".

Tuttavia, nell'ultima parte dello scorso anno e all'inizio dell'anno in corso si sono cumulate ulteriori tensioni lungo le filiere produttrici di beni investimento. Dato anche l'andamento dei corsi di molte materie prime, la fase dei rincari risulterebbe ancora in accelerazione.



GRAFICO 3

DEFLATORE DEGLI INVESTIMENTI  
VARIAZIONI PERCENTUALI A/A



Fonte: elaborazioni su dati Istat

### I prezzi dei beni strumentali

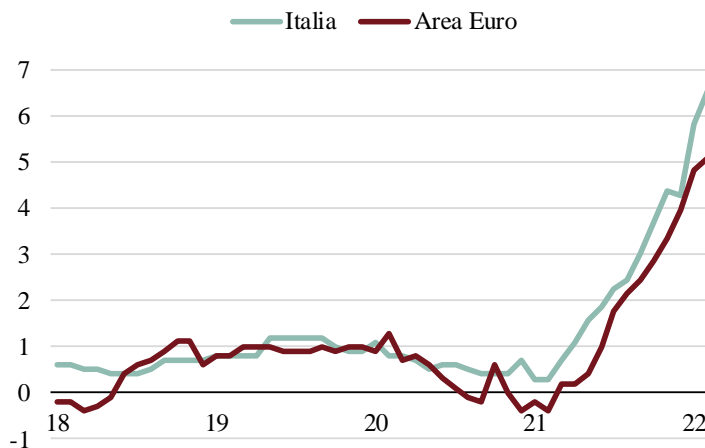
#### 4.

Tralasciando la componente dei “prodotti della proprietà intellettuale”, scarsamente interessata dai rincari delle materie prime, le tendenze dei prezzi a inizio 2022 possono essere oggetto di monitoraggio soffermando l’attenzione su alcuni indicatori disponibili.

L’andamento dei prezzi di “macchinari e attrezzature” è misurato dall’andamento dell’indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei beni strumentali. Questo indice ha visto una accelerazione nella seconda metà dello scorso anno, sino a toccare una dinamica pari al 6,5 per cento nell’ultimo dato di febbraio. Come si osserva, l’andamento osservato in Italia è molto simile a quello medio dell’area euro, coerentemente con il fatto che questi prodotti sono scambiati a livello internazionale. Si tratta cioè di bene *tradable* e quindi, al netto degli effetti di composizione dovuti alla diversa specializzazione produttiva, dovrebbero esibire andamenti molto simili nei vari Paesi.

GRAFICO 4

VARIAZIONI PERCENTUALE A/A DELL'INDICE DEI  
PREZZI ALLA PRODUZIONE  
(BENI DI INVESTIMENTO EXCL-COSTRUZIONI)



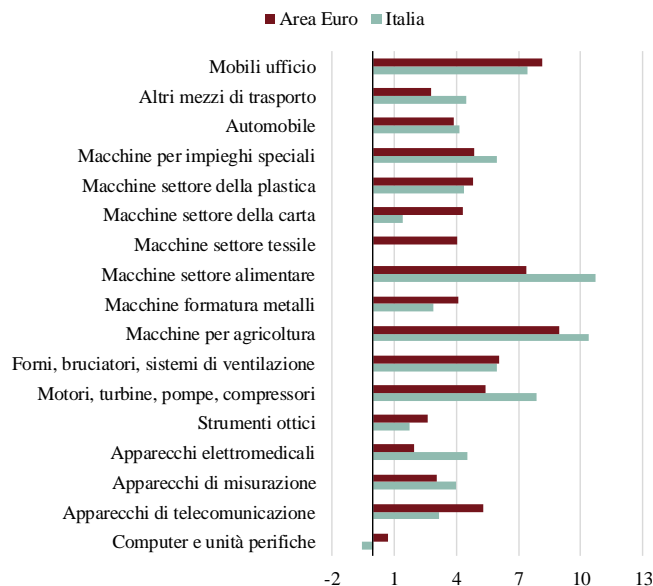
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

5.

Un maggiore grado di dettaglio può essere offerto guardando all'andamento dei singoli settori. In particolare, questo è possibile selezionando all'interno dei settori manifatturieri quelli che presentano una produzione prevalentemente di beni di investimento. Le due tavole mostrano la dinamica dei prezzi alla produzione di 17 settori in Italia e nell'area euro.

GRAFICO 5

VARIAZIONE PERCENTUALE DELL'INDICE DEI PREZZI ALLA  
PRODUZIONE, BENI DI INVESTIMENTO EXCL-COSTRUZIONI  
(FEBBRAIO 2022 SU FEBBRAIO 2021)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

È interessante evidenziare come anche scendendo a un livello di disaggregazione maggiore si trovi conferma della relativa consonanza di andamenti fra l'Italia e l'area euro.

Le dinamiche di prezzo più sostenute caratterizzavano nel dato di febbraio i settori delle “macchine per agricoltura”, quello delle “macchine per il settore alimentare” e i “mobili per ufficio”. I settori che presentano gli aumenti meno pronunciati sono i computer, gli strumenti ottici, l’elettromedicale, le “macchine per il settore tessile” e le “macchine per la formatura dei metalli”.

Il fatto che i settori dei macchinari per le telecomunicazioni e le dotazioni informatiche non registrino variazioni di rilievo è un punto positivo, data l’enfasi che il PNRR pone sui temi della digitalizzazione; tuttavia, segnali di accelerazione dei prezzi iniziano a caratterizzare i comparti dei mezzi di trasporto e altre voci che possono avere un ruolo nella transizione ecologica, anche in maniere indiretta (cioè come maggiore stock di capitale dei settori delle filiere interessate).

TAVOLA 1

VARIAZIONI PERCENTUALI DELL'INDICE DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE  
BENI DI INVESTIMENTO EXCL-COSTRUZIONI, ITALIA

	2020 su 2019	2021 su 2020	gen22 su gen21	feb22 su feb21
Totale beni di investimento	0.6	2.1	5.8	6.5
Computer e unità periferiche	-1.4	-0.5	0.0	-0.5
Apparecchi di telecomunicazione	0.7	0.0	2.0	3.2
Apparecchi di misurazione	0.4	2.8	4.8	4.0
Apparecchi elettromedicali	-3.4	1.0	3.3	4.6
Strumenti ottici	1.1	-4.0	1.5	1.8
Motori, turbine, pompe, compressori	0.2	2.2	6.4	7.9
Forni, bruciatori, sistemi di ventilazione	0.7	1.3	6.1	5.9
Macchine per agricoltura	1.1	4.5	9.2	10.4
Macchine formatura metalli	1.4	-1.0	2.3	2.9
Macchine settore alimentare	1.1	2.3	10.5	10.7
Macchine settore tessile	-0.6	-0.3	0.6	0.0
Macchine settore della carta	2.2	2.4	4.6	1.4
Macchine settore della plastica	-0.4	2.2	6.6	4.4
Macchine per impieghi speciali	0.5	2.1	5.1	6.0
Automobile	1.9	1.4	2.2	4.2
Altri mezzi di trasporto	0.1	2.0	4.6	4.5
Mobili ufficio	1.1	4.5	9.1	7.4

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

TAVOLA 2

VARIAZIONI PERCENTUALI DELL'INDICE DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE  
BENI DI INVESTIMENTO EXCL-COSTRUZIONI, AREA EURO

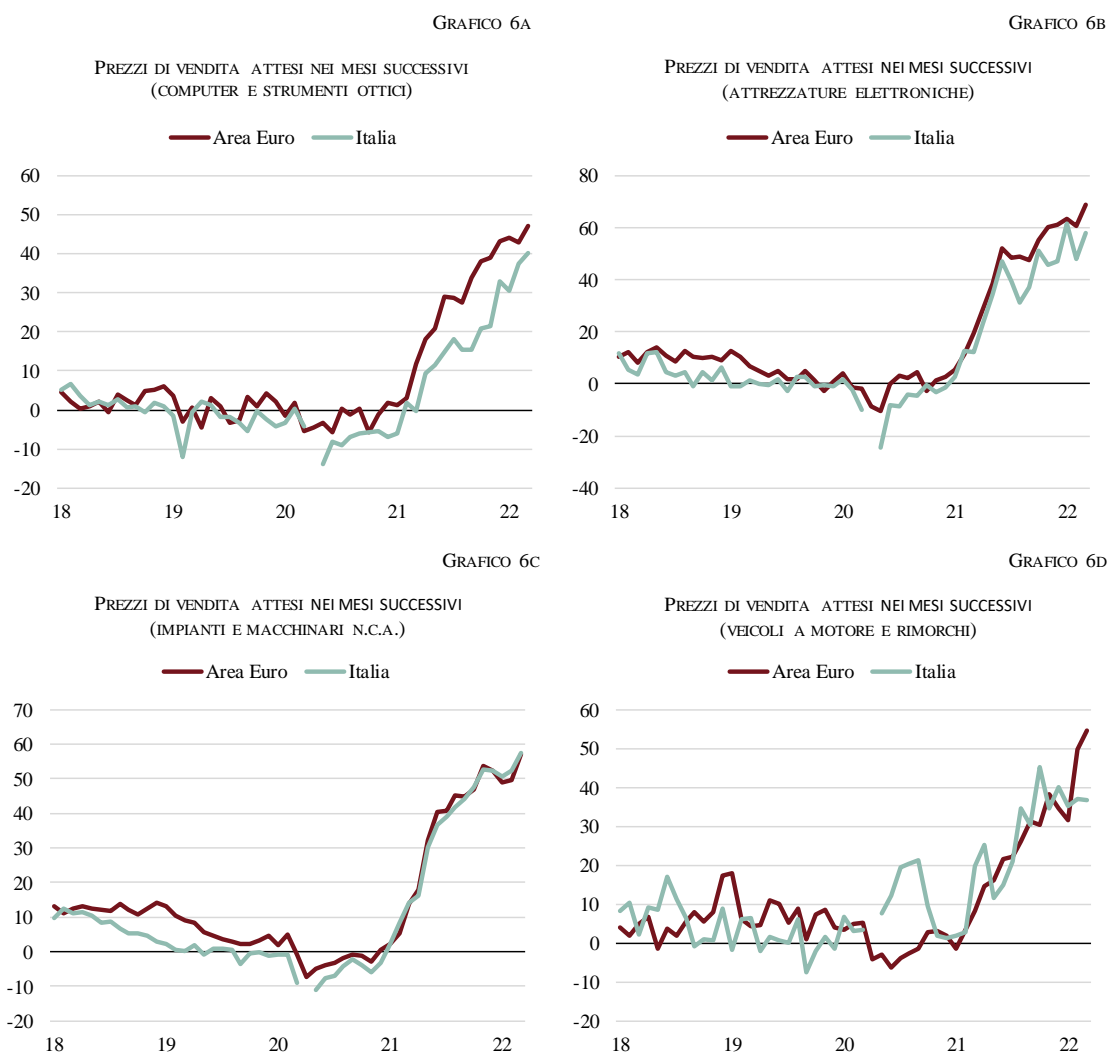
	2020 su 2019	2021 su 2020	gen22 su gen21	feb22 su feb21
Totale beni di investimento	0.4	1.5	4.8	5.1
Computer e unità periferiche	-9.5	-8.3	1.8	0.7
Apparecchi di telecomunicazione	-0.8	0.1	5.3	5.3
Apparecchi di misurazione	1.0	0.9	2.9	3.1
Apparecchi elettromedicali	-2.4	-0.6	1.4	2.0
Strumenti ottici	-0.5	0.0	2.2	2.6
Motori, turbine, pompe, compressori	0.7	1.7	5.1	5.4
Forni, bruciatori, sistemi di ventilazione	1.1	1.8	5.8	6.0
Macchine per l'agricoltura	1.3	3.9	8.3	9.0
Macchine per la formatura dei metalli	1.2	1.0	3.8	4.1
Macchine per il settore alimentare	1.2	2.1	7.3	7.4
Macchine per il settore tessile	0.3	0.7	3.9	4.1
Macchine per il settore della carta	0.5	1.8	5.0	4.3
Macchine per il settore della plastica	0.5	2.5	5.0	4.8
Altre macchine per impieghi speciali	0.5	1.2	4.5	4.9
Automobile	1.5	1.6	3.5	3.9
Altri mezzi di trasporto	1.4	0.2	2.7	2.8
Mobili da ufficio	0.8	3.4	8.3	8.1

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

## 6.

In generale, quindi, i dati settoriali confermano che a inizio 2022 emergono pressioni crescenti sui prezzi dei beni d'investimento. Inoltre, vi sono indicazioni del fatto che le tensioni dei mesi scorsi non sono destinate a esaurirsi in tempi rapidi. Ad esempio, dalle indagini congiunturali condotte presso le imprese dei settori produttori di macchinari, emerge come negli ultimi mesi le aspettative di aumento dei prezzi si siano progressivamente rafforzate. La fase di aumento dei prezzi non si è conclusa e, sulla base del quadro attuale, è probabile che almeno nei prossimi mesi i rialzi dei prezzi resteranno piuttosto marcati.

I grafici mostrano in particolare l'andamento in quattro settori (ad un livello di aggregazione superiore rispetto a quello utilizzato nelle precedenti elaborazioni), evidenziando ancora la consonanza degli andamenti osservati in Italia con quelli dell'area euro più in generale.



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

## I prezzi internazionali dei beni strumentali

### 7.

Data la natura dei beni strumentali che, come già ricordato, sono oggetto di scambi sui mercati internazionali, i prezzi praticati dalle imprese dell'area euro possono anche essere condizionati dagli andamenti dei prezzi praticati da altri produttori extra-europei. Questo è un tema importante soprattutto per

quei prodotti il cui ciclo produttivo è molto lungo, per cui gli ordinativi effettuati nei prossimi mesi potrebbero riguardare beni che verranno consegnati fra alcuni anni.

Il tema della concorrenza da parte dei Paesi extra-europei acquisisce particolare rilievo nella fase attuale alla luce del fatto che lo shock sui prezzi dell'energia elettrica negli ultimi mesi riflette un disallineamento delle condizioni di approvvigionamento delle commodities energetiche nei diversi mercati. Quello attuale è difatti fondamentalmente uno shock asimmetrico, ovvero che colpisce i Paesi europei in misura maggiore rispetto alle altre economie. Ne deriva che l'accelerazione dei costi di produzione per le imprese europee, che sino a pochi mesi fa era simile a quella sperimentata dalle altre maggiori aree, potrebbe invece tradursi nei prossimi mesi in un peggioramento della posizione competitiva dell'eurozona.

Il cambiamento del quadro sui mercati valutari rischia infatti di acuire questi problemi, alla luce dell'inizio della fase restrittiva della politica monetaria americana e dei possibili effetti sull'andamento delle valute di diverse economie emergenti (che potrebbero deprezzarsi), fra le quali quelle dei Paesi asiatici, che sono importanti produttori di beni strumentali.

Questo implicherebbe che i prezzi dei macchinari sul mercato europeo potrebbero esporre i produttori europei, fra i quali quelli italiani e tedeschi, a forti pressioni competitive dall'esterno

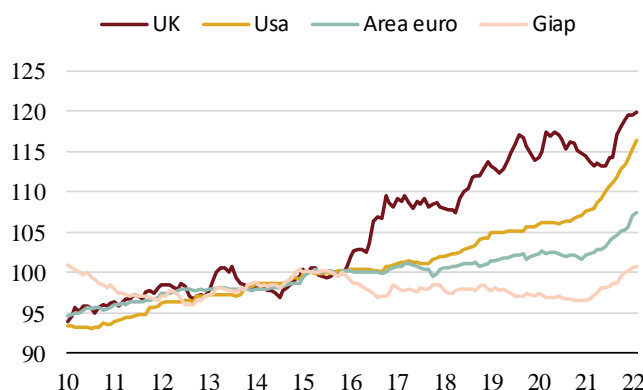
## 8.

Nei due grafici che seguono si confrontano gli indici dei prezzi alla produzione dei beni di investimento dell'area euro con quelli relativi alle altre principali economie. In particolare, il confronto è con gli Stati Uniti, il Regno Unito e il Giappone.

Il primo grafico, che mostra l'andamento dei prezzi espressi in valuta nazionale, mostra come i prezzi dei beni strumentali dell'area euro negli anni scorsi siano aumentati meno di quelli Usa, e più di quelli giapponesi, replicando quindi le relatività osservate a livello di inflazione complessiva. Il secondo, che mostra l'andamento dei prezzi espressi in una valuta comune, il dollaro Usa, evidenzia invece un deciso ampliamento delle differenze, con l'area euro che si colloca in questa fase all'interno di una "forbice", che vede una perdita di competitività degli Usa, a fronte di un deciso miglioramento del Giappone. I limiti nella disponibilità di statistiche dettagliate sui prezzi delle diverse tipologie di prodotto non consentono di estendere questo tipo di analisi a un maggiore numero di Paesi, di cui alcuni, soprattutto dell'area asiatica come la Corea, Singapore, Taiwan, oltre a Cina e Giappone, detengono importanti quote di mercato nella produzione di macchinari. In alcuni casi, soprattutto in Corea, oltre al caso menzionato del Giappone, le rispettive valute hanno evidenziato dei deprezzamenti nel corso delle ultime settimane in risposta soprattutto al cambiamento della politica della Fed. Si tratta di segnali da non sottovalutare, soprattutto alla luce dell'ambizione del programma di rilancio degli investimenti nel nostro Paese.

GRAFICO 7A

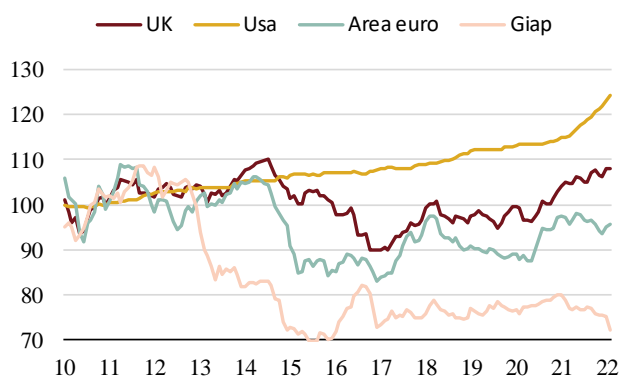
PREZZI ALLA PRODUZIONE, BENI  
STRUMENTALI IN VALUTA NAZIONALE  
(INDICI 2015 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Ocse

GRAFICO 7B

PREZZI ALLA PRODUZIONE, BENI  
STRUMENTALI IN DOLLARI  
(INDICI 2015 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Ocese

### I costi degli investimenti in costruzioni

#### 9..

La parte più significativa del PNRR è comunque rivolta alla componente degli investimenti in costruzioni, un settore che già a partire dalla fine del 2020 aveva cominciato a surriscaldarsi, a causa di tensioni contrapposte e simultanee che si sono venute a creare sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta. Queste tensioni si sono rafforzate nel corso del 2021 e ulteriormente nel primo trimestre del 2022, dal momento che ai fattori sottostanti già presenti si sono aggiunte criticità nuove, come quelle generate dal conflitto bellico tra Ucraina e Russia.

I fattori che hanno portato in tensione la filiera delle costruzioni sono di diversa natura.

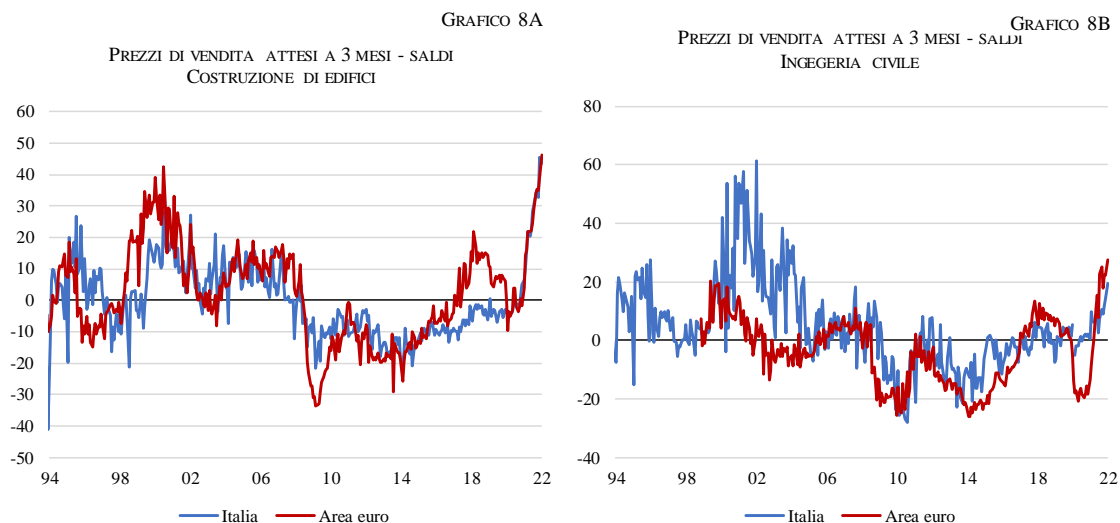
Un primo aspetto, che ha accomunato l'esperienza italiana a quella di altri Paesi è stato, già a partire dall'estate del 2020, il progressivo investimento in acquisto di abitazioni di parte dei risparmi accumulati dalle famiglie durante la prima fase della pandemia. Questa rinnovata spinta a investire in costruzioni è proseguita per quasi tutto il 2021 e ha rispecchiato non solo il modo in cui la pandemia ha mutato le preferenze delle famiglie, ma anche gli effetti della politica monetaria, che ha sostenuto la disponibilità di credito, e consentito di finanziare gli acquisti di immobili a tassi molto vantaggiosi.

Tale tendenza nel caso italiano è stata accentuata dalle politiche economiche nazionali. In parte, già da alcuni anni si era avviata una fase di sostegno agli investimenti pubblici, che nel 2017-18 avevano toccato i minimi storici. La tendenza è stata poi rafforzata anche dalle risorse stanziare per gli incentivi statali alle ristrutturazioni (Superbonus 110% per l'efficientamento energetico, bonus facciate e Sismabonus) e all'acquisto di immobili (Mutuo Giovani under 36).

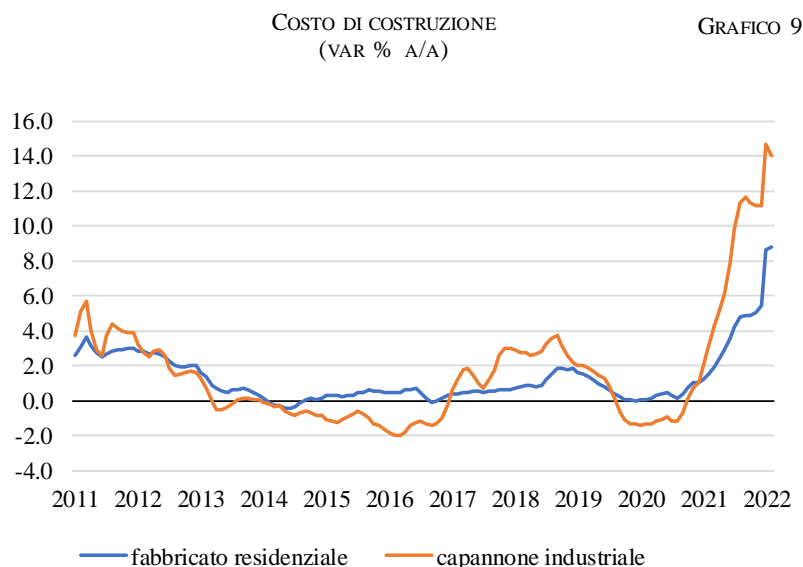
Si è così generata una spinta alla domanda che ha investito il settore delle costruzioni e tutto il relativo indotto. Tale tendenza appare destinata a protrarsi nei prossimi anni, date le risorse stanziare dai fondi del PNRR, che stimoleranno la filiera dell'edilizia almeno fino al 2026, periodo di attuazione del PNRR.

Allo stesso tempo, la capacità di offerta del settore edilizio non si è mostrata all'altezza. Negli anni duemila la filiera delle costruzioni aveva subito un ridimensionamento della capacità produttiva, con la chiusura di molte aziende a seguito della caduta della domanda. Con la ripresa degli ultimi due anni, la filiera è quindi andata rapidamente incontro a vincoli di capacità, ai quali si sono sommati i colli di bottiglia nelle catene di approvvigionamento emersi all'uscita dalla crisi pandemica.

In tale contesto, i prezzi delle costruzioni residenziali hanno registrato una costante accelerazione a partire dal 2020 e una più sostenuta in tutto il 2021: la crescita media annuale è del 4 per cento mentre quella rispetto ai livelli pre-crisi pandemica è uguale al 5,6 per cento. Un trend rialzista che gli operatori del settore si aspettano prosegua: i risultati dell'Indagine ISTAT relativa al clima di fiducia nel settore delle costruzioni segnalano la possibile persistenza dei forti rialzi nei prossimi mesi (Grafico 8).



Il driver principale di queste aspettative al rialzo è certamente rappresentato dai costi di costruzione e di ristrutturazione degli edifici, i quali hanno sperimentato una ripida crescita in tutto il 2021 (Grafico 9). Il forte rincaro si è verificato soprattutto per l'andamento dei costi delle materie prime necessarie all'attività edilizia: a partire dall'estate del 2020 fino alla fine del 2021, il costo di questi input è cresciuto senza interruzioni del 130 per cento circa; ha poi registrato una battuta d'arresto nei primi due mesi del 2022 per poi impennarsi di nuovo a marzo con una crescita totale del 173 per cento rispetto a giugno di due anni prima (Grafico 10). La composizione di questo indice di costo mensile delle materie prime utilizzate nella filiera edilizia (elaborato ad hoc) permette di spiegare l'ultimo rincaro più accuratamente. Infatti, ai rialzi dei prezzi energetici, che hanno giocato un ruolo importante anche prima di marzo, nel periodo successivo all'invasione dell'Ucraina si sono sommati le dinamiche di prezzo dei beni importati dalla Russia, soprattutto quelli energetici ma anche molti metalli e materie prime. I costi del gas naturale, elettricità, gasolio, acciaio e alluminio hanno un peso importante nella composizione dell'indice, rappresentando cumulativamente il 54 per cento dei costi di produzione.



COSTO MATERIE PRIME PER COSTRUZIONE  
(INDICE 2015=100, DATI MENSILI)

GRAFICO 10



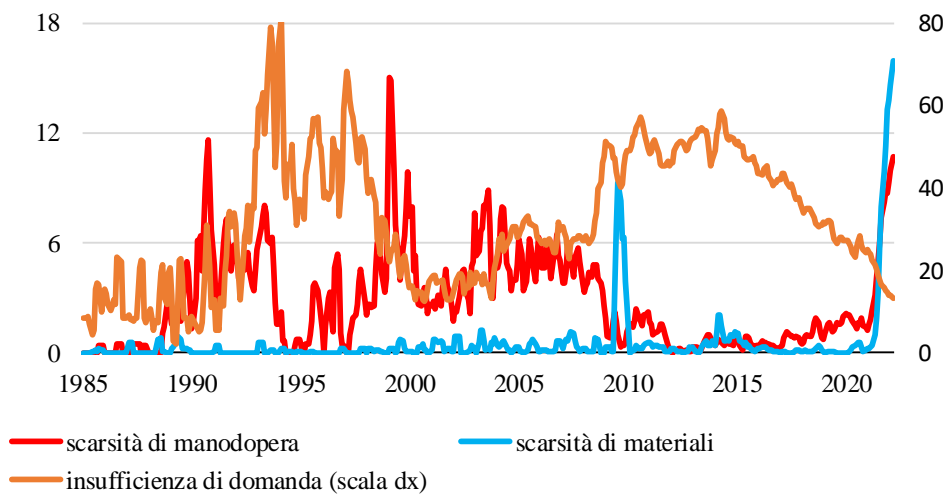
Fonte: Prometeia APPIA

**10.**

Le tensioni dal lato dell'offerta non riguardano però solo i costi degli input di produzione. Osservando quelli che sono percepiti nella filiera come ostacoli all'attività edilizia (Grafico 11), emerge come fra questi l'assenza di domanda da parte del mercato sia in continuo calo e sicuramente non un motivo di preoccupazione per le imprese costruttrici. Al contrario, la scarsità di materiali (lamentata dal 16 per cento degli operatori a marzo), e la scarsità di manodopera specializzata (per circa l'11 per cento) rappresentano un ostacolo fondamentale con percentuali di risposta in forte aumento tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022.

OSTACOLI CHE LIMITANO LA COSTRUZIONE  
(SALDO, MEDIA MOBILE A 3 MESI, DATI MENSILI)

GRAFICO 11



Fonte: elaborazioni su dati Istat



## 11.

Assumendo che una buona parte dei fattori di domanda non venga meno nel breve periodo, il progressivo assorbimento del surriscaldamento nel settore delle costruzioni dipenderà da se e quanto velocemente il settore sarà in grado di recuperare i propri deficit strutturali. Durante tutto il 2022 il problema principale sarà verosimilmente la scarsità di materiali di costruzione causata dai colli di bottiglia nelle catene di approvvigionamento, al netto della grande incertezza intorno alla durata e alle conseguenze del conflitto russo-ucraino.

In conclusione, i rincari nei prezzi delle materie prime hanno svolto un ruolo determinante rispetto all'accelerazione dei prezzi nella filiera delle costruzioni. Tuttavia, nel corso degli ultimi trimestri sono emersi anche limiti evidenti dal lato della capacità produttiva, tanto in termini di disponibilità di impianti, quanto di disponibilità di mano d'opera.

Per garantire il soddisfacimento degli obiettivi del PNRR dovrà quindi essere innanzitutto la filiera stessa delle costruzioni a investire molto per aumentare la propria capacità produttiva.

### **Effetti di un innalzamento permanente del costo degli investimenti pubblici**

## 12.

A partire dallo scenario appena discusso, il tema del costo degli investimenti nei prossimi anni rappresenta un fattore di incertezza, tanto per le decisioni di investimento delle imprese, quanto per le politiche economiche.

Questo aspetto è di rilievo tanto più se si considera che l'aumento degli investimenti pubblici rappresenta uno dei pilastri sui quali è costruita la politica economica italiana per i prossimi anni, anche in virtù del PNRR.

Nel quadro tendenziale del DEF si mostra una previsione dell'andamento del deflatore degli investimenti che potrebbe, come visto, rivelarsi ottimista rispetto a un quadro di tensioni che tendono a inasprirsi anche a causa del conflitto.

È quindi utile tenere conto anche di uno scenario alternativo, che vede una dinamica del deflatore degli investimenti decisamente superiore quest'anno, prima di un rallentamento in linea con la dinamica del DEF. Questa ipotesi, quindi, assume un assorbimento nel differenziale nei tassi di crescita, ma con un divario nei livelli dei prezzi persistentemente più elevato.

A partire da tale ipotesi, si può innanzitutto calcolare quale sarebbe la dotazione di risorse necessaria per confermare il profilo degli investimenti indicati dal DEF in termini reali, senza quindi alterare i programmi di rafforzamento della dotazione infrastrutturale, ma aumentandone evidentemente il costo per i conti pubblici. Si tratta di un impegno cospicuo, che ammonta a 3.5 miliardi di euro quest'anno e quasi 5 all'anno nel triennio successivo. In altre parole, la realizzazione degli investimenti programmati costerebbe quasi 20 miliardi in più all'Italia.

Naturalmente, questa ipotesi è esente da conseguenze di natura reale a condizione che tale maggiore impegno finanziario venga finanziato in disavanzo e senza ripercussioni sui tassi d'interesse.

Un'ipotesi alternativa potrebbe essere quella di ridimensionare l'ambizione della politica economica, ovvero ridurre gli investimenti a parità di risorse impiegate. In questo caso è stato simulato l'effetto che tale riduzione avrebbe sul livello del Pil reale. La stima è di una riduzione del livello del Pil di oltre due decimi all'anno, quasi 3 miliardi e mezzo di euro.

Nel complesso, quindi, l'ipotesi di stanziare risorse aggiuntive appare la strada preferibile, e d'altra parte lo stesso DEF ha anticipato un primo intervento in questa direzione. Tuttavia, come visto, poiché le variazioni dei prezzi possono essere molto diverse a seconda dei progetti, va anche considerato che alcune opere che dovessero andare incontro a variazioni dei prezzi eccezionali potrebbero anche essere oggetto di rinvio, in attesa di verificare se la normalizzazione della situazione sui mercati delle commodities consente di riavviare i programmi con dei costi più contenuti.

## IMPATTO DI UNA DINAMICA SOSTENUTA DEI PREZZI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

	2022	2023	2024	2025	Effetto cumulato (mln €)
Investimenti della PA - mln € DEF '22 quadro tendenziale	57.990	70.210	71.866	75.279	
Deflatore investimenti- DEF '22 quadro tendenziale - var%	2,9	2,0	1,5	1,6	
Deflatore investimenti - Ipotesi pessimista - var%	10,0	3,0	1,5	1,6	
Risorse aggiuntive necessarie per riportare il livello degli investimenti reali sul percorso del DEF -mln € a p 2015	3.438	4.655	4.695	4.840	17.628
Impatto sul Pil di una riduzione degli investimenti pubblici reali*	-0,17	-0,22	-0,23	-0,24	-14.706

\* a spesa corrente invariata (scenario base DEF '22 tendenziale)

Fonte: elaborazione su stime Consenso, CER, Prometeia, REF Ricerche

## RIQUADRO 7 - LA REVISIONE DEI PROGRAMMI DEL PNRR NEL DEF 2022

### 1.

I problemi nel funzionamento delle filiere, e i rincari nei costi, rappresentano un ulteriore ostacolo rispetto alla realizzazione puntuale del flusso di investimenti indicato nel PNRR. Un programma di per sé ambizioso, che deve superare le già tradizionali complessità che caratterizzano l'iter di realizzazione delle opere in Italia.

Il DEF 2022 contiene nuove indicazioni sul profilo temporale delle spese afferenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in particolare con riferimento alle risorse riconosciute al nostro paese dal programma *Next Generation EU* (NGEU). Si tratta nel complesso di 205,9 miliardi di euro, riconducibili per 191,5 miliardi al Dispositivo per la ripresa e resilienza (DRR) e per 14,4 miliardi al fondo React EU. Vengono inoltre fornite nuove indicazioni sulla dimensione degli interventi additivi finanziamenti del DRR, ora fissati a 124,5 miliardi (il 65 per cento del totale), con i restanti 67 miliardi che andrebbero a coprire interventi con natura sostitutiva.

TAVOLA R7.1

#### L'IMPIEGO DELLE RISORSE NGEU SOTTOSTANTI LA PREVISIONE TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

*(in miliardi)*

	2020-2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
sovvenzioni DRR	1,5	14,1	22,5	15,6	10,9	4,2	68,9
Prestiti DRR	2,8	15,3	20,8	31,7	30,7	21,2	122,6
Totale DRR	4,3	29,4	43,3	47,3	41,6	25,4	191,5
di cui Additivi	1,1	18,0	29,1	30,8	28,1	17,4	124,5
di cui Sostitutivi	3,2	11,3	14,2	16,6	13,6	8,1	67,0
React EU	0,0	4,2	10,2	0,0	0,0	0,0	14,4
Totale NGEU	4,3	33,6	53,5	47,3	41,6	25,4	205,9

Fonte: DEF 2022, vol. II, Tabella II.2-1, p.12

Il confronto con le quantificazioni contenute nel DEF 2021 evidenzia alcune modifiche, che riguardano la dotazione finanziaria di React Eu (ora alzata di 0,9 miliardi) e una diversa ripartizione degli interventi all'interno del DRR, con gli investimenti additivi aumentati di 15,6 miliardi rispetto alle valutazioni di un anno fa (cfr. Tavola R7.2). Cambiamenti importanti riguardano poi l'articolazione temporale prevista per l'impiego di risorse, con uno spostamento di 18,2 miliardi delle risorse prima contabilizzate al biennio 2020-21 e una contestuale riduzione di 5 miliardi del residuo per il 2026. Variazioni in massima parte coincidenti con la revisione apportata alla dimensione degli interventi additivi del DRR.

TAVOLA R7.2

#### DIFFERENZE IMPIEGO RISORSE NGEU TRA DEF 2022 E DEF 2021

*(in miliardi)*

	2020-2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
sovvenzioni DRR	-9,0	-2,6	-4,2	5,5	6,8	3,4	0,0
Prestiti DRR	-5,2	3,3	8,8	0,8	0,6	-8,4	0,0
Totale DRR	-14,2	0,7	4,6	6,3	7,4	-5,0	0,0
di cui Additivi	-9,4	1,3	2,4	7,8	10,5	3,0	15,6
di cui Sostitutivi	-4,8	-0,7	2,2	-1,4	-3,0	-7,9	-15,6
React EU	-4,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,9
Totale NGEU	-18,2	0,6	9,6	6,3	7,4	-5,0	0,9

Fonte: elaborazione su dati DEF 2022 e DEF 2021

### 2.

Con riferimento all'impiego delle risorse relative al DRR, un nuovo dettaglio è fornito per la distinzione tra spese correnti, investimenti, altre spese in conto capitale e riduzione di entrate. Le indicazioni sono

esprese in percentuale del Pil e distinguono fra sovvenzioni e prestiti. I valori assoluti corrispondenti a tali quote di prodotto sono riportati nella Tavola R7.3. Il profilo di spesa prevede ora per il DRR un massimo di 46,9 miliardi nel 2024, con valori superiori ai 40 miliardi di euro sono indicate anche per il 2023 e il 2025. Nel 2022 la spesa attivata attraverso il DRR è stimata invece salire a 30,1 miliardi, dai 3,6 miliardi impiegati nel 2021<sup>55</sup>. Più nel dettaglio, l'importo riconducibile alle sovvenzioni è pari a poco più di 63 miliardi di euro, circa 41 miliardi di euro in meno rispetto a quello dei prestiti. La spesa in conto capitale pesa per il 79,7 per cento dell'importo cumulato, mentre la spesa diretta per investimenti assorbe il 68,3 per cento delle risorse.

TAVOLA R7.3

LE SPESE FINANZIATE DAL DRR (2020-2025)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020-2025
<i>(in miliardi)</i>							
<b>SOVVENZIONI</b>							
Totale spese	0,0	1,8	13,2	21,6	16,3	10,5	63,4
Spese correnti	0,0	0,0	1,9	3,9	4,1	2,1	12,0
Spese in c. cap.	0,0	1,8	9,4	13,8	6,1	6,3	37,4
- Investimenti fissi lordi <sup>F</sup>	0,0	0,0	3,8	5,9 <sup>F</sup>	6,1 <sup>F</sup>	6,3	22,1
Riduzione entrate	0,0	0,0	1,9	3,9	6,1	2,1	14,0
<b>PRESTITI</b>							
Totale spese	1,7	1,8	16,9	21,6	30,6	31,6	104,2
Spese correnti	0,0	0,0	1,9	2,0	2,0	2,1	8,0
Spese in c. cap.	1,7	1,8	15,1	19,7	28,5	29,5	96,2
- Investimenti fissi lordi <sup>F</sup>	1,7	1,8	13,2 <sup>F</sup>	17,7 <sup>F</sup>	28,5	29,5	92,3
Riduzione entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTALE</b>							
Totale spese	1,7	3,6	30,1	43,3	46,9	42,1	167,6
Spese correnti	0,0	0,0	3,8	5,9	6,1	4,2	20,0
Spese in c. cap.	1,7	3,6	24,5	33,4	34,6	35,8	133,5
- Investimenti fissi lordi	1,7	1,8	16,9	23,6	34,6	35,8	114,4
Riduzione entrate	0,0	0,0	1,9	3,9	6,1	2,1	14,0

Fonte: elaborazione su dati DEF

**3.**

Nelle valutazioni del Governo, la quota di spesa pubblica finanziata dal DRR aumenta dunque fino al 4 per cento nel 2024, per poi ridursi l'anno seguente di due decimi di punti percentuali (Grafico R7.1). Con riferimento alla sola spesa in conto capitale (Grafico R7.2), la quota sale al 36,5 per cento nel 2024 e si attesta al 36,3 per cento nel 2025. Per gli investimenti il contributo derivante dall'impiego delle risorse DRR raggiunge il 48,2 per cento nel 2024 e il 47,6 per cento nel 2025. La quota indicata per il 2022 è pari al 29,2 per cento.

Sempre il Grafico R7.2 mostra come sia la componente riconducibile ai prestiti a trainare gli investimenti, mentre quella relativa alle sovvenzioni dà un contributo nullo nel primo biennio e raggiunge una percentuale pari in media all'8,4 per cento del totale nel triennio finale.

**4.**

Mettendo a confronto questa ricostruzione con quella riportata nella Nota d'aggiornamento del DEF 2021 (NaDEF 2021) si possono ricavare gli aggiustamenti apportati alla spesa attivata dal DRR, relativamente al profilo temporale e alle specifiche categorie economiche con cui viene classificata (Tavola R7.4)<sup>56</sup>. Rispetto alle precedenti stime, la spesa totale (comprensiva anche della riduzione delle entrate) risulta ora più bassa nel primo biennio (8,9 miliardi di euro, di cui 7,1 miliardi relativi alla spesa in conto capitale e i restanti 1,8 miliardi alla spesa corrente) e più alta nei tre anni successivi. Considerando l'intero arco di tempo considerato, nelle stime contenute nel DEF l'effetto totale del DRR è più alto di 5,1 miliardi di euro ma

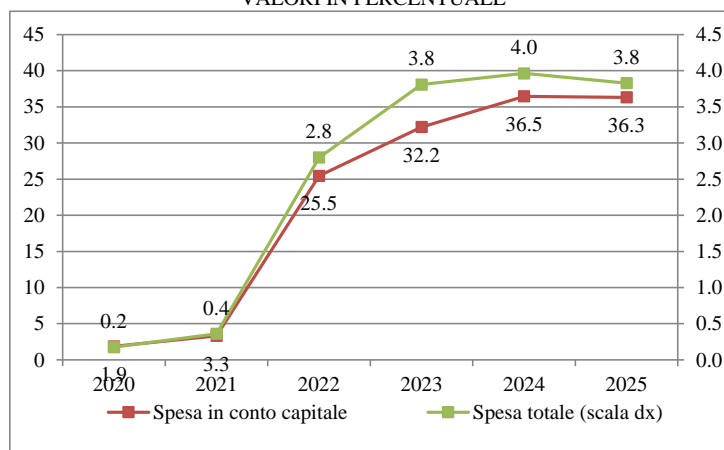
<sup>55</sup> Si noti che la somma dei valori ricalcolati sulla base delle percentuali di Pil indicate è pari a 167,6 miliardi, leggermente superiore ai 165,9 miliardi risultanti dai dati della Tavola 1.

<sup>56</sup> Cfr. NaDEF 2021, p. 65,

superiore nell'arco di tempo considerato per un importo pari a 5,1 miliardi di euro, in larga parte concentrato tra spese correnti e riduzione di entrate. Per quanto riguarda gli investimenti, la spesa stimata nel DEF è, in termini cumulati, minore di 1,2 miliardi di euro alla precedente stima, imputabile alla revisione al ribasso della spesa finanziata dalle sovvenzioni, solo in parte compensata da una revisione di segno opposto per la parte finanziata dai prestiti.

GRAFICO R7.1

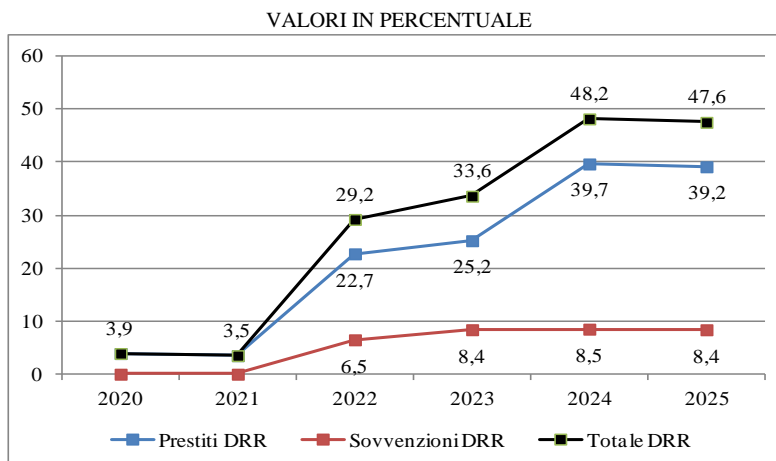
INCIDENZA DELLA SPESA FINANZIATA DAL DRR SUL TOTALE DELLA SPESA E SULLA COMPONENTE IN CONTO CAPITALE  
VALORI IN PERCENTUALE



Fonte: elaborazione su dati DEF 2022

GRAFICO R7.2

INCIDENZA DELLA SPESA FINANZIATA DAL DRR SUL TOTALE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI  
VALORI IN PERCENTUALE



Fonte: elaborazione su dati DEF 2022

## LE SPESE FINANZIATE DAL DRR (2020-2024): DIFFERENZE TRA DEF 2022 E NADEF 2021

*(in miliardi)*

	2020	2021	2022	2023	2024	2020-2024
<b>SOVVENZIONI</b>						
Totale spese	0,0	-3,6	-1,9	2,0	2,1	
Spese correnti	0,0	-1,8	-1,9	0,0	2,0	-16
Spese in c. cap.	0,0	-1,8	0,0	2,0	-2,0	-18
- Investimenti fissi lordi	0,0	-1,8	0,0	0,0	0,0	-17
Riduzione entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1
<b>PRESTITI</b>						
Totale spese	0,0	-5,3	5,6	6,0	0,2	6,4
Spese correnti	0,0	0,0	1,9	2,0	0,0	3,9
Spese in c. cap.	0,0	-5,3	3,8	4,0	0,2	2,6
- Investimenti fissi lordi	0,0	-3,6	1,9	2,0	0,2	0,5
Riduzione entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTALE</b>						
Totale spese	0,0	-8,9	3,8	8,0	2,3	5,1
Spese correnti	0,0	-1,8	0,0	2,0	2,1	2,3
Spese in c. cap.	0,0	-7,1	3,8	6,0	-1,8	0,8
- Investimenti fissi lordi	0,0	-5,3	1,9	2,0	0,2	1,2
Riduzione entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1

Fonte: elaborazione su dati DEF e NaDEF

## RIQUADRO 8 - LA SPESA PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

L'andamento degli investimenti degli Enti territoriali si inserisce in un quadro di ripresa della spesa in conto capitale: i dati di cassa per l'intero anno, infatti, registrano un aumento tra il 2020 e il 2021 del 4,4 per cento con valori che nel 2021 sfiorano i 30 miliardi. Nonostante le Regioni (che coprono circa il 50% dell'importo complessivo) abbiano marcato una diminuzione (-4,2 per cento) sia le Province e Città metropolitane, ma soprattutto i Comuni hanno valori in netta ripresa (+10,8 e +15,7 per cento rispettivamente).

Gli investimenti fissi lordi complessivi corrispondono a circa il 50 per cento del totale della spesa in conto capitale con 14,5 mld e una crescita, tra il 2020 e il 2021 del 13,1 per cento, con apporti da parte dei tre comparti abbastanza uniformemente distribuiti tra il minimo dell'8,9 per cento delle Regioni e il 13,9 per cento dei Comuni (che contribuiscono ad oltre i tre quarti del totale con 11,2 mld di euro). La spesa indiretta costituita dai contributi agli investimenti (al netto delle amministrazioni pubbliche e dell'estero) registra tuttavia una flessione complessiva del 17,5%, dovendosi però notare un contributo positivo da parte dei Comuni (ancorché esiguo, in termini assoluti), rispetto ad una marcata flessione per le Regioni.

TAVOLA R8.1

### SPESA PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

(in milioni)

	Regioni			Province e Città metropolitane			Comuni			Totale EETT		
	2020	2021	Var%	2020	2021	Var%	2020	2021	Var%	2020	2021	Var%
Spesa in conto capitale	15.565,54	14.910,73	-4,2%	1.471,88	1.631,46	10,8%	11.023,05	12.753,25	15,7%	28.060,47	29.295,44	4,4%
<i>di cui</i>												
investimenti fissi	1.740,34	1.894,75	8,9%	1.300,74	1.461,89	12,4%	9.823,11	11.187,11	13,9%	12.864,19	14.543,74	13,1%
contributi agli investimenti (al netto AAPP e Estero)	5.289,07	4.116,70	-22,2%	35,51	13,34	-62,4%	420,10	610,81	45,4%	5.744,69	4.740,86	-17,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2002)

Per una prima valutazione di quale possa essere l'impatto della modifica delle condizioni economiche generali sulle scelte in tema di investimenti delle amministrazioni territoriali si sono esaminate nel seguito, in maggior dettaglio le variazioni degli investimenti fissi lordi nel primo trimestre dell'anno, confrontando il dato del 2022 (nonostante i dati siano ancora soggetti a revisioni per la necessaria regolarizzazione di alcune poste), con i corrispondenti trimestri del 2020 e del 2021.

TAVOLA R8.2

### INVESTIMENTI FISSI LORDI DEGLI ENTI TERRITORIALI – Primo Trimestre

(in milioni)

	2020	2021	2022	Var % 20-21	Var % 21-22	Var % 20-22
Regioni	261	268	366	2,6%	36,6%	40,3%
Province e CM	251	300	309	19,5%	3,0%	23,0%
Comuni	2.002	2.383	2.434	19,0%	2,1%	21,6%
Totale	2.514	2.951	3.109	17,4%	5,4%	23,7%

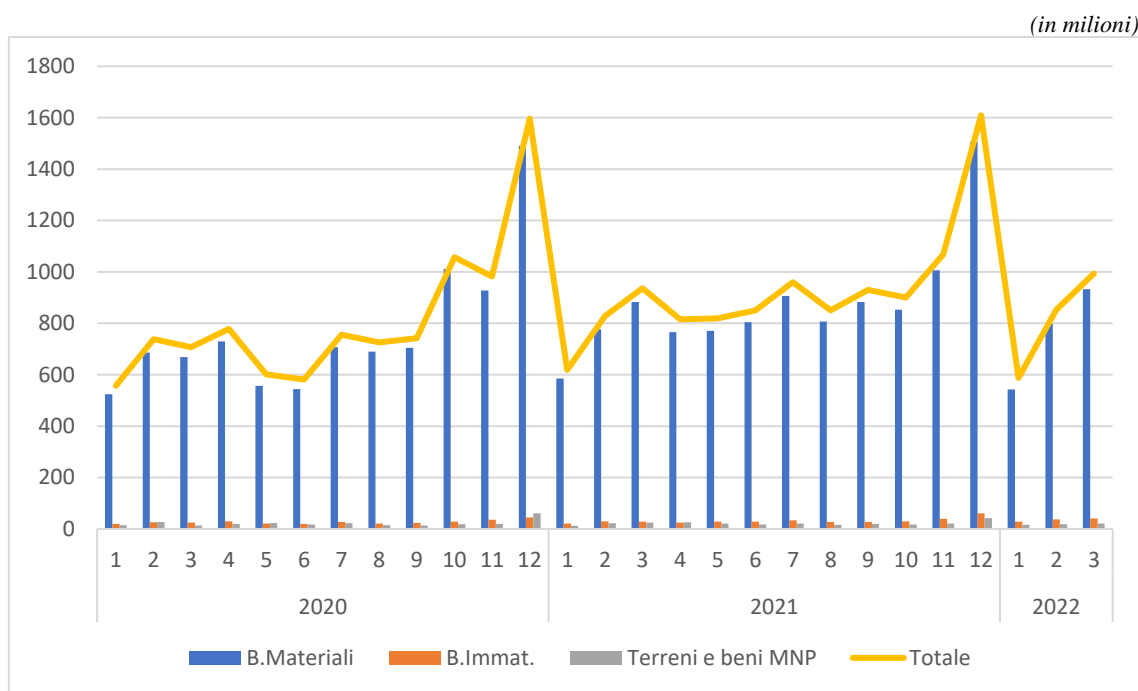
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2022)

L'evidenza mostrata nella Tavola R8.2 descrive una generalizzata stabilizzazione degli aumenti registrati già l'anno scorso, differenziati, peraltro, tra il comparto delle Regioni (che corrisponde a circa il 10 per cento della spesa degli EETT), che nel primo trimestre del 2021 avevano fatto registrare un modesto incremento rispetto al 2020, e che nel primo trimestre del 2022 mostrano un aumento più vigoroso del 36,6 per cento rispetto al 2021, e quello delle Province e CM e dei Comuni, per i quali l'aumento più rilevante si era registrato l'anno scorso. Se si esamina la variazione percentuale sui due anni, il totale registra infatti un aumento complessivo del 23,7 per cento (non dissimile da quanto registrato da Province e CM, e dai Comuni), che è quasi il doppio nel caso delle Regioni. Da questo punto di vista, dunque, il quadro che si prospetta a livello nazionale per questo aggregato è un quadro positivo di ripresa generalizzata dopo gli anni dell'acuta emergenza sanitaria, ancor prima degli interventi previsti dal PNRR.

Concentrando l'attenzione sugli investimenti fissi lordi del solo sottocomparto dei Comuni, che rappresenta in media circa il 50 per cento della spesa complessiva della Pubblica Amministrazione, si può analizzare il profilo temporale della spesa degli ultimi due anni esteso al primo trimestre del 2022, articolata per Beni Materiali, Beni Immateriali e Terreni e beni materiali non prodotti (MNP), accorpando in ciascuno quelli acquisiti con operazioni di leasing finanziario. Caratteristica di questa spesa è quella di avere un'evoluzione marcatamente stagionale: sul dato aggregato nazionale, sui dati mensili, infatti, si riscontra un minimo nel mese di gennaio e una crescita in corso di anno con un picco di uscite in corrispondenza della fine dell'anno, come indicato dalla linea gialla nel Grafico R8.1. In questo grafico si nota la netta flessione dei mesi di giugno e luglio 2020 (e, ciò nonostante, l'anno si è chiuso con una crescita del 2,4 per cento rispetto al 2019), una generalizzata ripresa mese su mese corrispondente nel 2021 (che ha totalizzato poi il già menzionato 13,9 per cento su base annua) e l'inizio di anno 2022, con un vivace aumento a marzo, rispetto a marzo del 2021 del 6,2 per cento. La dinamica riflette in massima parte la componente principale dell'aggregato, vale a dire i Beni materiali, che è predominante per una frazione media del 94 per cento, che è sostanzialmente riprodotta tra le varie regioni, dall'89,61 per cento della Valle d'Aosta al 97,81 per cento dell'Abruzzo, con valori superiori al 95 per cento in tutte le regioni del Sud.

GRAFICO R8.1

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2022)

Entrando nel dettaglio del primo trimestre 2022, dunque, i valori mensili dei primi tre mesi sono riportati in Tavola R8.3 per il 2021 e il 2022, e per la disaggregazione in Beni materiali, Beni immateriali e Terreni e beni MNP, insieme alle variazioni percentuali calcolate rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Dalla tavola si riscontra una generale flessione degli IFL in gennaio (-5,0 per cento), trascinata dai Beni materiali (-7,4 per cento) e non compensata da una forte crescita degli altri due aggregati. Il fatto che la spesa per Beni materiali abbia una dinamica meno pronunciata (ancorché stavolta positiva) rispetto al totale si ritrova anche nei mesi di febbraio e marzo (+2,7 per cento rispetto al +3,0 per cento totale in febbraio e +5,5 per cento rispetto a +6,2 per cento in marzo), con una sintesi di trimestre pari al +1,2 per cento (con il già visto +2,2 per cento per l'aggregato totale).



TAVOLA R8.3

## SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI: DETTAGLIO SUL PRIMO TRIMESTRE

(in milioni)

		Mese			I° trimestre
		gennaio	febbraio	marzo	
2021	<b>IFL</b>	618	828	936	2.382
	B. Materiali	585	777	883	2.245
	B. Immateriali	21	30	29	80
	Terreni e beni MNP	12	22	24	58
2022	<b>IFL</b>	587	853	994	2.434
	B. Materiali	542	798	932	2.272
	B. Immateriali	29	37	41	107
	Terreni e beni MNP	16	19	21	56
Var. % su periodo anno prec.	<b>IFL</b>	-5,0%	3,0%	6,2%	2,2%
	B. Materiali	-7,4%	2,7%	5,5%	1,2%
	B. Immateriali	38,1%	23,3%	41,4%	33,8%
	Terreni e beni MNP	33,3%	-13,6%	-12,5%	-3,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2022)

Per individuare come si articolano la spesa per IFL, è utile rappresentare una disaggregazione per microcategoria di spesa. Selezionando le voci più rilevanti, infatti, si ricava la situazione relativa sempre ai confronti per il primo trimestre, descritta nella Tavola R8.4 che si riferisce a circa i quattro quinti del totale della spesa in IFL dei Comuni. Con qualche aggregazione, per comodità di esposizione, si segnala che sono state in particolare grande crescita nell'ultimo trimestre le opere per la sistemazione del suolo (+28,2 per cento), le infrastrutture idrauliche (+23,2 per cento), gli incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti (+42,3 per cento) che investono aree di intervento contigue a quelle del PNRR. La voce più importante sui valori assoluti sono le infrastrutture stradali (in valore, circa il 20 per cento del totale) che hanno registrato una crescita su entrambi gli anni (+20,8 per cento nel 2021 e +6,2 per cento nel 2022).

TAVOLA R8.4

## SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI. CATEGORIE DI SPESA CONFRONTI SUL PRIMO TRIMESTRE 2020-2022

(in milioni)

Cat IV	Cat V	2020	2021	2022	Var % 20-21	Var % 21-22
Beni immobili & Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico	Infrastrutture stradali	428	517	549	20,8%	6,2%
	Fabbricati	461	504	497	9,3%	-1,3%
	Beni immobili n.a.c.	301	379	371	25,9%	-2,1%
	Impianti sportivi	112	118	123	5,4%	4,5%
	Opere per la sistemazione del suolo	79	94	121	19,8%	28,2%
	Altre vie di comunicazione	89	105	120	17,2%	14,5%
	Infrastrutture idrauliche	58	59	73	2,9%	23,2%
Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti	Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti	35	43	61	22,5%	42,3%
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico	Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	15	25	44	60,2%	78,6%
	Mezzi di trasporto stradali	32	98	20	203,8%	-80,1%
Totale selezione		1.609	1.941	1.978	20,6%	1,9%
Totale IFL		2.002	2.383	2.434	19,0%	2,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2022)

Il quadro che emerge dalla distribuzione dell'aggregato IFL per fascia di popolazione è presentato nella Tavola R8.5, che rappresenta come in precedenza, il primo trimestre degli anni dal 2020 al 2022 con le variazioni percentuali anno su anno e calcolate anche su un arco di due anni. È un quadro piuttosto equilibrato dal quale non traspaiono differenze significative per il primo confronto del 2021 rispetto al 2020. Qualche differenza invece emerge nel periodo più recente, in quanto la fascia più popolosa presenta un valore negativo, di -22 per cento che si riflette sulla *performance* della fascia stessa sui due anni. I comuni più piccoli presentano una dinamica più vivace.

TAVOLA R8.5

SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI: CONFRONTI PER FASCIA DI POPOLAZIONE SUL PRIMO TRIMESTRE 2020-2022

*(in milioni)*

Fascia	2020	2021	2022	Var % 20-21	Var % 21-22	Var % 20-22
<2000	261	306	359	17,5%	17,1%	37,6%
tra 2000 e 4999	293	332	363	13,0%	9,5%	23,7%
tra 5000 e 9999	265	317	344	19,7%	8,4%	29,7%
tra 10000 e 19999	258	307	320	19,0%	4,4%	24,2%
tra 20000 e 59999	315	371	370	18,0%	-0,4%	17,6%
tra 60000 e 249999	288	318	342	10,4%	7,5%	18,7%
sopra 250000	323	432	337	33,7%	-22,0%	4,2%
<b>Totale</b>	<b>2.002</b>	<b>2.383</b>	<b>2.434</b>	<b>19,0%</b>	<b>2,2%</b>	<b>21,6%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2022)

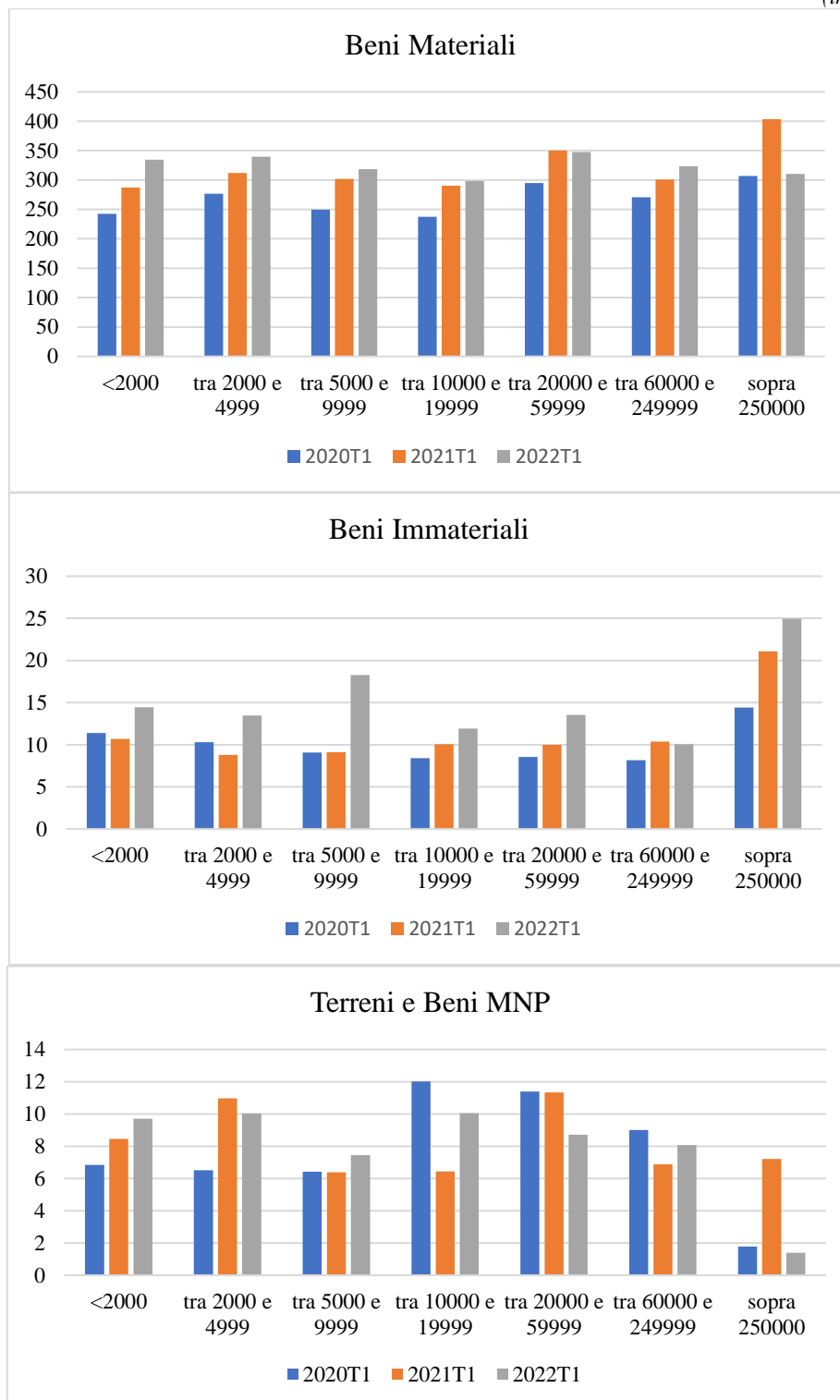
La disaggregazione tra Beni materiali, Beni immateriali e Terreni e beni materiali non prodotti può essere apprezzata in via grafica nel Grafico R8.2 nella quale, per la diversità di scala delle componenti (quella dei beni materiali corrisponde a più del 92 per cento del totale), è consigliabile la separazione dei grafici a barra sul primo trimestre degli anni 2020-22.

Per i Beni materiali, l'andamento segue abbastanza da vicino quello dell'aggregato complessivo, con la già menzionata flessione del dato relativo alla fascia più popolosa. Nonostante l'esiguità delle cifre, il primo trimestre 2022 si presenta come trimestre di crescita rispetto al 2021, che a sua volta risultava generalmente stazionario se non in decrescita rispetto al dato del 2020, con l'eccezione della fascia più popolosa. I Terreni e beni MNP, infine, hanno un andamento affatto erratico.

Per il 2022 il DEF prefigura un andamento della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali in crescita di un ulteriore 20 per cento, dopo il ragguardevole rimbalzo registrato nei dati di consuntivo 2021. Ad esso è ascrivibile oltre il 70 per cento dell'incremento stimato per l'insieme delle Amministrazioni pubbliche (5,3 su 7,3 miliardi). Le indicazioni congiunturali che si possono ricavare dai dati finanziari di fonte SIOPE sin qui esaminati, che oltre a non rispondere agli stretti criteri della contabilità nazionale fanno riferimento ad un insieme di enti più contenuto rispetto all'aggregato a cui si riferisce il Documento, disegnano un quadro generale che si presenta nel primo trimestre del 2022 ancora positivamente intonato. Cionondimeno, nel caso dei Comuni, se la crescita appare sensibile su alcune categorie di spesa, come ad esempio le opere per la sistemazione del suolo, le infrastrutture idrauliche e gli incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti (poste che rivestono un particolare interesse nella prospettiva degli interventi previsti dal PNRR) essa è molto meno marcata per il totale delle voci. Al riguardo, dopo il forte recupero del 2021, sembrerebbe assistersi ad un rallentamento abbastanza diffuso e ad una contrazione nel caso degli enti con oltre 250 mila abitanti.

CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI – CONFRONTI SUL PRIMO TRIMESTRE 2020- 2022 PER FASCIA DI POPOLAZIONE

(in milioni)



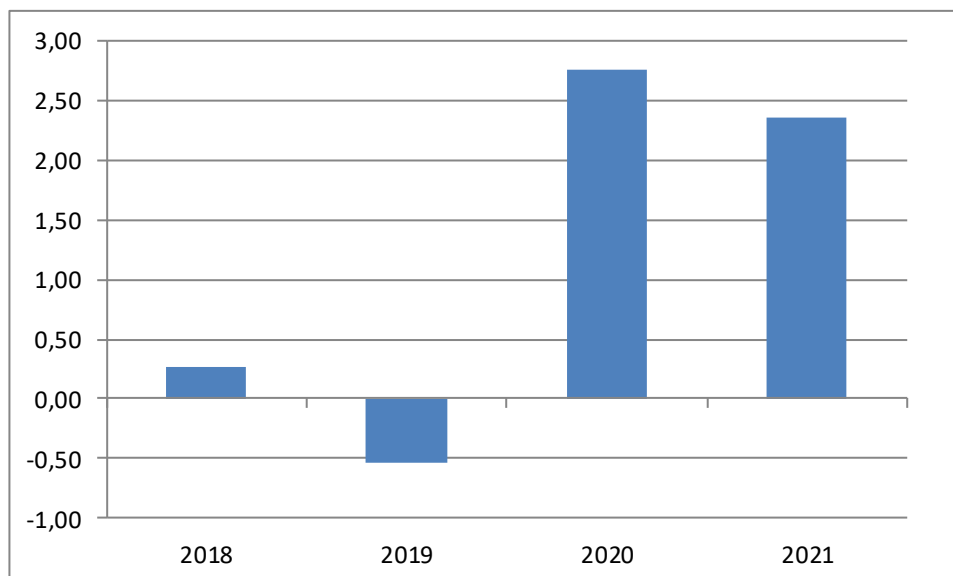
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (versione 7 aprile 2022)



## Tavole e Grafici

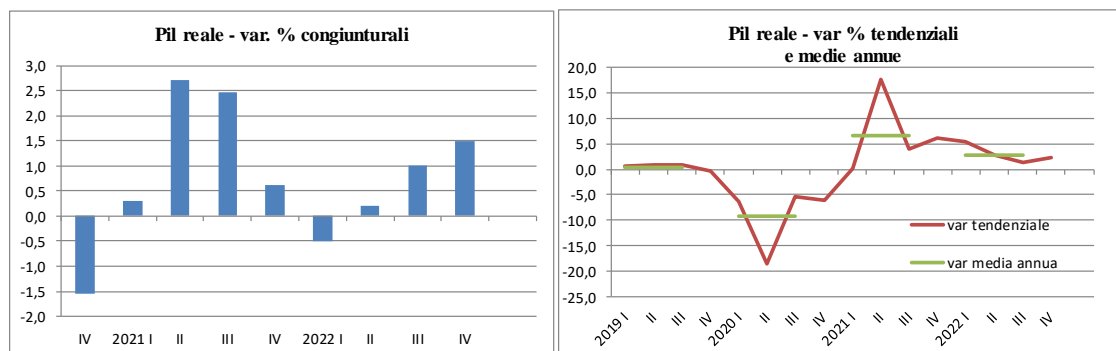


“EFFETTO DI TRASCINAMENTO” SUL PIL DELL’ANNO SUCCESSIVO (PUNTI %)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



NB: per il 2021, dati ISTAT; per il 2022 esercizio contabile basato su ipotesi implicite relative agli sviluppi trimestrali dello scenario di base del DEF 2022

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

## DALLA NADEF 2021 AL DEF 2022: IL CAMBIAMENTO DEL QUADRO MACRO

<i>(var percentuali)</i>	Istat	NaDEF 2021 (09/21)				
		2020	2021	2022	2023	2024
<b><i>Esogene internazionali</i></b>						
Commercio internazionale	-8,8	10,4	8,6	5,2	4,2	
Prezzo del petrolio (\$)	41,7	67,9	66	62,9	60,7	
Cambio dollaro/euro (unità)	1,142	1,195	1,175	1,175	1,175	
<b><i>Macro Italia (volumi)</i></b>						
Pil reale	-8,9	6	4,7	2,8	1,9	
Importazioni	-12,9	11,6	6,9	4,8	4	
Consumi famiglie	-10,7	5,2	5	2,7	2	
Investimenti	-9,2	15,5	6,8	4,9	4,3	
Esportazioni	-14	11,4	6	4,1	3,1	
Deflatore Pil	1,4	1,5	1,6	1,5	1,7	
Deflatore consumi	-0,3	1,5	1,6	1,4	1,7	
Pil nominale	-7,9	7,6	6,4	4,3	3,6	
Occupazione (ula)	-10,3	6,5	4,1	2,5	1,7	
<i>(var percentuali)</i>	Istat	DEF 2022 (04/22) TENDENZIALE				
		2020	2021	2022	2023	2024
<b><i>Esogene internazionali</i></b>						
Commercio internazionale	-9,4	9,8	5,8	4,8	3,8	3,2
Prezzo del petrolio (\$)	41,7	70,8	99,8	87,6	81,2	77,2
Cambio dollaro/euro (unità)	1,142	1,183	1,110	1,105	1,105	1,105
<b><i>Macro Italia (volumi)</i></b>						
Pil reale	-9,0	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Importazioni	-12,1	14,2	5,4	3,7	3,3	2,8
Consumi famiglie	-10,5	5,2	2,9	2,1	1,6	1,6
Investimenti	-9,1	17	7	5,1	3,9	2,3
Esportazioni	-13,4	13,3	4,4	3,4	3,1	2,9
Deflatore Pil	1,4	0,5	3	2,1	1,8	1,8
Deflatore consumi	-0,2	1,7	5,8	2	1,7	1,8
Pil nominale	-7,8	7,2	6	4,4	3,6	3,3
Occupazione (ula)	-10,3	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
<i>(punti percentuali)</i>	Istat	DEF 2022 TENDENZIALE-NaDEF 2021				
		2020	2021	2022	2023	2024
<b><i>Esogene internazionali</i></b>						
Commercio internazionale	-0,6	-0,6	-2,8	-0,4	-0,4	
Prezzo del petrolio (\$)	0	2,9	33,8	24,7	20,5	
Cambio dollaro/euro (unità)	0	-0,012	-0,065	-0,07	-0,07	
<b><i>Macro Italia (volumi)</i></b>						
Pil reale	-0,1	0,6	-1,8	-0,5	-0,1	
Importazioni	0,8	2,6	-1,5	-1,1	-0,7	
Consumi famiglie	0,2	0	-2,1	-0,6	-0,4	
Investimenti	0,1	1,5	0,2	0,2	-0,4	
Esportazioni	0,6	1,9	-1,6	-0,7	0	
Deflatore Pil	0	-1	1,4	0,6	0,1	
Deflatore consumi	0,1	0,2	4,2	0,6	0	
Pil nominale	0,1	-0,4	-0,4	0,1	0	
Occupazione (ula)	0	1,1	-1,6	-0,3	-0,1	

Fonte: elaborazione su dati ISTAT



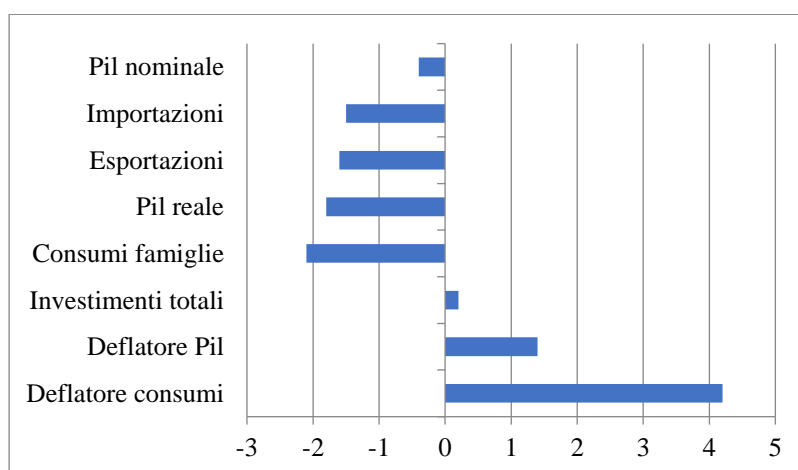
LA REVISIONE DELLE "CONSENSUS FORECAST" PER L'ITALIA:  
PRINCIPALI VARIABILI ECONOMICHE

	Aprile '22		Ottobre '21		Diff. 4/22-10/21	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Pil reale	6.6	3.4	5.6	4.2	1	-0.8
- valore minimo previsto		1.5	4.1	3	...	-1.5
- valore massimo previsto		4.9	6.3	5.7	...	-0.8
Consumi privati	5.2	4	4.5	5.3	0.7	-1.3
Consumi pubblici	1	0.8	1.3	0.2	-0.3	0.6
Investimenti fissi lordi	17	5.2	13.4	5.6	3.6	-0.4
Esportazioni	13.4	5.2	11.5	6.1	1.9	-0.9
Importazioni	14.6	6.1	12.2	6.6	2.4	-0.5
Produzione industriale	12.2	2	11.3	3.7	0.9	-1.7
Reddito disponibile	1.8	1.2	...	...	...	...
Tasso di disoccupazione	9.5	9	9.9	9.6	-0.4	-0.6
Tasso di inflazione	2	5.7	1.5	1.3	0.5	4.4
<i>Per memoria</i>						
Indebitamento/Pil	7.2	5.5	10.6	5.4	-3.4	0.1
Debito/Pil	150.8	149	157	155	-6.2	-6

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

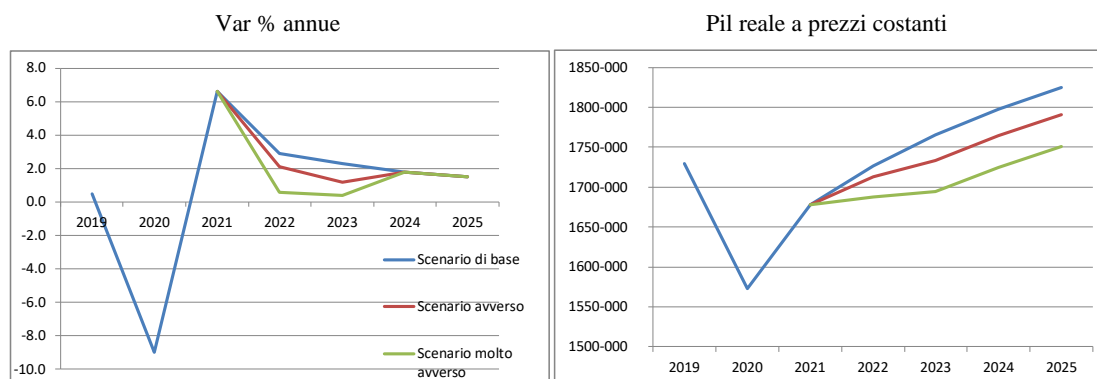
## GRAFICO 3

L'IMPATTO DELLA CRISI SULLA CRESCITA ECONOMICA TENDENZIALE NEL 2022  
DIFFERENZE TRA DEF 2022 E NADEF 2021 (PUNTI %)



Fonte: elaborazione su dati DEF e NaDEF

CRESCITA ECONOMICA E LIVELLO DEL PIL NEI DIVERSI SCENARI DEL DEF 2022



Fonte: elaborazione su dati DEF

TAVOLA 3

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

(in milioni)

	DEF 2022					Variazioni					% di Pil						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>SPESE</b>																	
Redditi da lavoro dipendente	173.484	176.309	188.818	186.912	185.384	185.664	1,6	7,1	-1,0	-0,8	0,2	10,5	9,9	10,0	9,5	9,1	8,8
Consumi intermedi	149.781	157.498	162.813	163.934	162.227	162.321	5,2	3,4	0,7	-1,0	0,1	9,0	8,9	8,6	8,3	8,0	7,7
Prestazioni sociali in denaro	399.169	399.192	401.600	425.780	436.450	447.210	0,0	0,6	6,0	2,5	2,5	24,1	22,5	21,3	21,7	21,4	21,2
Pensioni	281.445	287.027	296.510	318.530	328.250	338.050	2,0	3,3	7,4	3,1	3,0	17,0	16,2	15,7	16,2	16,1	16,1
Altre prestazioni sociali	117.724	112.165	105.090	107.250	108.200	109.160	-4,7	-6,3	2,1	0,9	0,9	7,1	6,3	5,6	5,5	5,3	5,2
Altre spese correnti	76.088	83.267	93.522	90.189	87.889	88.209	9,4	12,3	-3,6	-2,6	0,4	4,6	4,7	5,0	4,6	4,3	4,2
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>798.522</b>	<b>816.266</b>	<b>846.753</b>	<b>866.816</b>	<b>871.950</b>	<b>883.404</b>	<b>2,2</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,3</b>	<b>48,2</b>	<b>46,0</b>	<b>45,0</b>	<b>44,1</b>	<b>42,8</b>	<b>42,0</b>
Interessi passivi	57.317	62.863	65.921	61.699	61.203	63.164	9,7	4,9	-6,4	-0,8	3,2	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
<b>Totale spese correnti</b>	<b>855.839</b>	<b>879.129</b>	<b>912.674</b>	<b>928.515</b>	<b>933.153</b>	<b>946.568</b>	<b>2,7</b>	<b>3,8</b>	<b>1,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>51,7</b>	<b>49,5</b>	<b>48,5</b>	<b>47,2</b>	<b>45,8</b>	<b>45,0</b>
<i>di cui Spesa sanitaria</i>		127.834	131.710	130.734	128.872	129.518						0,0	7,2	7,0	6,6	6,3	6,2
Investimenti fissi lordi	42.449	50.709	57.990	70.210	71.866	75.279	19,5	14,4	21,1	2,4	4,7	2,6	2,9	3,1	3,6	3,5	3,6
Contributi agli investimenti	16.175	20.829	24.080	25.143	17.427	17.592	28,8	15,6	4,4	-30,7	1,0	1,0	1,2	1,3	1,3	0,9	0,8
Altre spese in c/capitale	29.957	35.294	14.064	8.409	5.730	5.721	17,8	-60,2	-40,2	-31,9	-0,2	1,8	2,0	0,7	0,4	0,3	0,3
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>88.581</b>	<b>106.832</b>	<b>96.134</b>	<b>103.762</b>	<b>95.023</b>	<b>98.593</b>	<b>20,6</b>	<b>-10,0</b>	<b>7,9</b>	<b>-8,4</b>	<b>3,8</b>	<b>5,3</b>	<b>6,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>
Totale spese primarie	944.420	923.098	942.887	970.578	966.973	981.997	-2,3	2,1	2,9	-0,4	1,6	57,0	52,0	50,1	49,4	47,5	46,6
<b>Totale spese finali</b>	<b>944.420</b>	<b>985.961</b>	<b>1.008.808</b>	<b>1.032.277</b>	<b>1.028.175</b>	<b>1.045.161</b>	<b>4,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>57,0</b>	<b>55,5</b>	<b>53,6</b>	<b>52,5</b>	<b>50,5</b>	<b>49,6</b>
<b>ENTRATE</b>																	
Tributarie	478.750	527.050	548.596	565.917	578.814	597.122	10,1	4,1	3,2	2,3	3,2	28,9	29,7	29,1	28,8	28,4	28,4
Imposte dirette	250.746	267.140	270.409	274.460	278.735	289.121	6,5	1,2	1,5	1,6	3,7	15,1	15,0	14,4	14,0	13,7	13,7
Imposte indirette	227.060	258.308	272.618	289.848	298.455	306.363	13,8	5,5	6,3	3,0	2,6	13,7	14,5	14,5	14,7	14,6	14,5
Imposte in c/capitale	944	1.602	5.569	1.609	1.624	1.638	69,7	247,6	-71,1	0,9	0,9	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	229.732	245.025	263.186	275.360	283.104	291.550	6,7	7,4	4,6	2,8	3,0	13,9	13,8	14,0	14,0	13,9	13,8
Contributi sociali effettivi	225.505	240.511	258.420	270.500	278.170	286.517	6,7	7,4	4,7	2,8	3,0	13,6	13,5	13,7	13,8	13,7	13,6
Contributi sociali figurativi	4.227	4.514	4.766	4.860	4.934	5.033	6,8	5,6	2,0	1,5	2,0	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	73.638	79.928	88.431	94.319	90.407	87.282	8,5	10,6	6,7	-4,1	-3,5	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	4,1
<b>Totale entrate correnti (")</b>	<b>781.176</b>	<b>850.401</b>	<b>894.644</b>	<b>933.987</b>	<b>950.701</b>	<b>974.316</b>	<b>8,9</b>	<b>5,2</b>	<b>4,4</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>47,1</b>	<b>47,9</b>	<b>47,5</b>	<b>47,5</b>	<b>46,7</b>	<b>46,3</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	3.278	5.631	13.429	23.330	10.812	11.301	71,8	138,5	73,7	-53,7	4,5	0,2	0,3	0,7	1,2	0,5	0,5
<b>Totale finali (') entrate</b>	<b>785.398</b>	<b>857.634</b>	<b>913.642</b>	<b>958.926</b>	<b>963.137</b>	<b>987.255</b>	<b>9,2</b>	<b>6,5</b>	<b>5,0</b>	<b>0,4</b>	<b>2,5</b>	<b>47,4</b>	<b>48,3</b>	<b>48,5</b>	<b>48,8</b>	<b>47,3</b>	<b>46,9</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	42,8	43,5	43,1	42,8	42,3	42,2											
<b>Saldo primario</b>	<b>-101.705</b>	<b>-65.464</b>	<b>-29.245</b>	<b>-11.652</b>	<b>-3.836</b>	<b>5.258</b>						<b>-6,1</b>	<b>-3,7</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-74.663</b>	<b>-28.728</b>	<b>-18.031</b>	<b>5.472</b>	<b>17.548</b>	<b>27.748</b>						<b>-4,5</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-159.022</b>	<b>-128.327</b>	<b>-95.166</b>	<b>-73.351</b>	<b>-65.039</b>	<b>-57.906</b>						<b>-9,6</b>	<b>-7,2</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,7</b>
Pil nominale	1.656.961	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664	7,2	6,0	4,4	3,6	3,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF

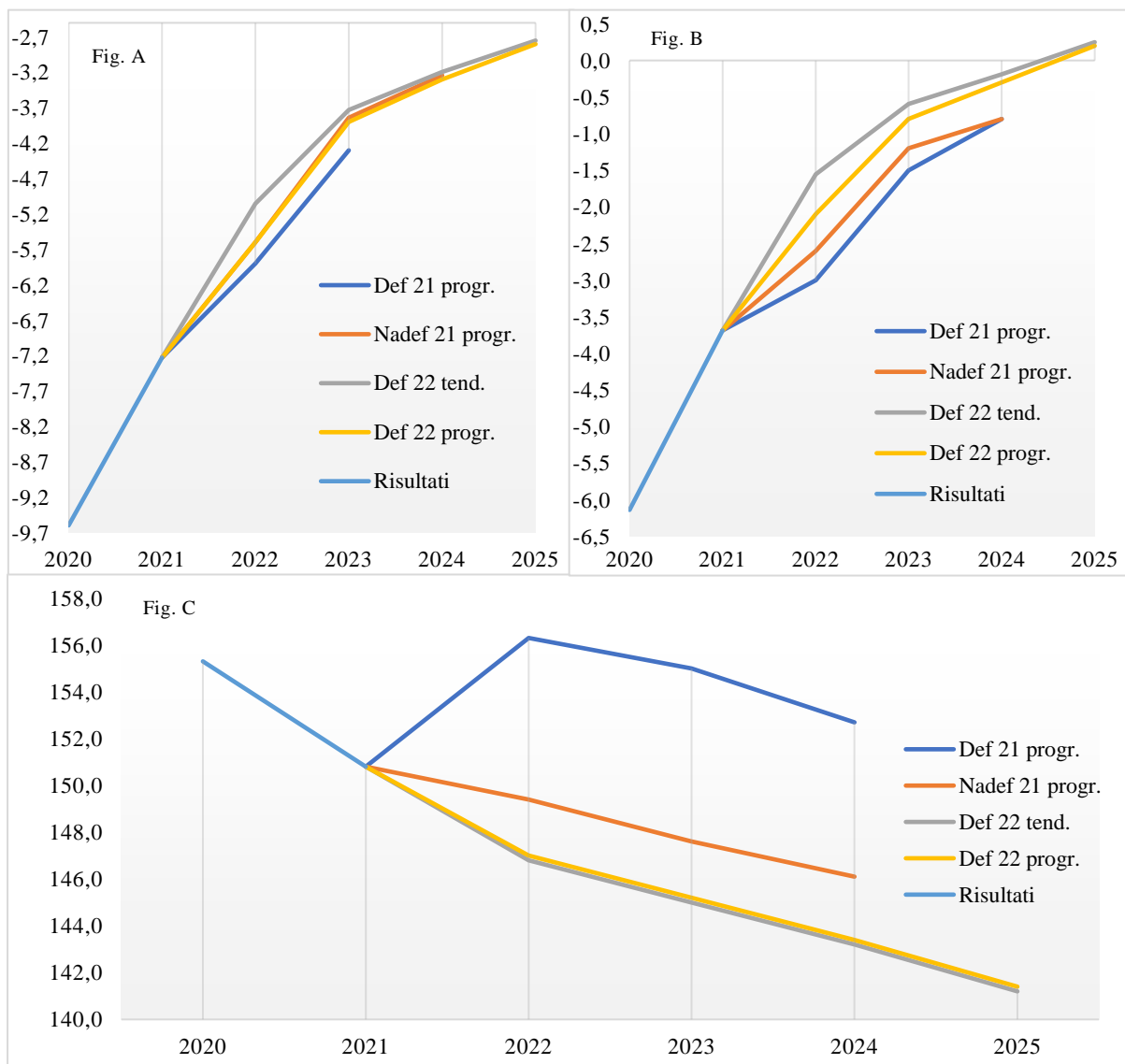
IL QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA  
DELLA NOTA TECNICO ILLUSTRATIVA ALLA LEGGE DI BILANCIO 2022

(in milioni)

SPESE	NTI quadro programmatico					variazioni				%Pil				
	2020	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Redditi da lavoro dipendente	173.767	179.411	192.139	187.003	187.577	3,2	7,1	-2,7	0,3	10,5	10,1	10,2	9,5	9,2
Consumi intermedi	150.881	162.322	156.308	159.518	159.562	7,6	-3,7	2,1	0,0	9,1	9,1	8,3	8,1	7,8
Prestazioni sociali in denaro	399.171	404.460	399.922	407.051	415.623	1,3	-1,1	1,8	2,1	24,1	22,7	21,1	20,6	20,3
Pensioni	281.451	287.570	296.530	305.779	313.473	2,2	3,1	3,1	2,5	17,0	16,2	15,7	15,5	15,3
Altre prestazioni sociali	117.720	116.890	103.392	101.272	102.151	-0,7	-11,5	-2,1	0,9	7,1	6,6	5,5	5,1	5,0
Altre spese correnti	74.657	86.519	82.021	82.283	79.799	15,9	-5,2	0,3	-3,0	4,5	4,9	4,3	4,2	3,9
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>798.476</b>	<b>832.712</b>	<b>830.390</b>	<b>835.855</b>	<b>842.562</b>	<b>4,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>48,3</b>	<b>46,8</b>	<b>43,9</b>	<b>42,3</b>	<b>41,2</b>
Interessi passivi	57.252	60.480	55.270	52.408	50.385	5,6	-8,6	-5,2	-3,9	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>855.728</b>	<b>893.191</b>	<b>885.660</b>	<b>888.263</b>	<b>892.947</b>	<b>4,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>51,8</b>	<b>50,2</b>	<b>46,8</b>	<b>45,0</b>	<b>43,7</b>
<i>di cui Spesa sanitaria</i>										0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	42.595	51.864	57.639	70.106	69.574	21,8	11,1	21,6	-0,8	2,6	2,9	3,0	3,6	3,4
Contributi agli investimenti	17.617	22.871	29.630	27.655	24.284	29,8	29,6	-6,7	-12,2	1,1	1,3	1,6	1,4	1,2
Altre spese in c/capitale	28.546	29.959	10.889	5.864	4.645	4,9	-63,7	-46,1	-20,8	1,7	1,7	0,6	0,3	0,2
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>88.758</b>	<b>104.694</b>	<b>98.158</b>	<b>103.624</b>	<b>98.503</b>	<b>18,0</b>	<b>-6,2</b>	<b>5,6</b>	<b>-4,9</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>4,8</b>
Totale spese primarie	887.234	937.406	928.548	939.479	941.065	5,7	-0,9	1,2	0,2	53,7	52,7	49,1	47,6	46,0
<b>Totale spese finali</b>	<b>944.486</b>	<b>997.885</b>	<b>983.818</b>	<b>991.887</b>	<b>991.450</b>	<b>5,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>57,1</b>	<b>56,1</b>	<b>52,0</b>	<b>50,2</b>	<b>48,5</b>
<b>ENTRATE</b>														
Tributarie	479.482	511.506	525.245	543.585	555.836	6,7	2,7	3,5	2,3	29,0	28,7	27,8	27,5	27,2
Imposte dirette	250.977	262.155	257.122	262.073	266.089	4,5	-1,9	1,9	1,5	15,2	14,7	13,6	13,3	13,0
Imposte indirette	227.546	247.867	266.606	279.975	288.195	8,9	7,6	5,0	2,9	13,8	13,9	14,1	14,2	14,1
Imposte in c/capitale	959	1.484	1.516	1.537	1.552	54,7	2,2	1,4	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	228.641	233.432	252.214	263.108	272.115	2,1	8,0	4,3	3,4	13,8	13,1	13,3	13,3	13,3
Contributi sociali effettivi	224.262	228.952	247.676	258.515	267.465	2,1	8,2	4,4	3,5	13,6	12,9	13,1	13,1	13,1
Contributi sociali figurativi	4.379	4.480	4.538	4.593	4.650	2,3	1,3	1,2	1,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	74.747	78.154	83.840	83.123	80.674	4,6	7,3	-0,9	-2,9	4,5	4,4	4,4	4,2	3,9
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>781.911</b>	<b>821.608</b>	<b>859.782</b>	<b>888.279</b>	<b>907.072</b>	<b>5,1</b>	<b>4,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,1</b>	<b>47,3</b>	<b>46,2</b>	<b>45,4</b>	<b>45,0</b>	<b>44,3</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	3.175	8.428	17.566	26.247	16.530	165,4	108,4	49,4	-37,0	0,2	0,5	0,9	1,3	0,8
<b>Totale finali (*) entrate</b>	<b>786.045</b>	<b>831.520</b>	<b>878.864</b>	<b>916.064</b>	<b>925.154</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>4,2</b>	<b>1,0</b>	<b>47,5</b>	<b>46,7</b>	<b>46,4</b>	<b>46,4</b>	<b>45,2</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	42,8	41,9	41,1	40,9	40,5									
<b>Saldo primario</b>	<b>-101.189</b>	<b>-105.886</b>	<b>-49.684</b>	<b>-23.416</b>	<b>-15.910</b>					<b>-6,1</b>	<b>-6,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-73.817</b>	<b>-71.584</b>	<b>-25.878</b>	<b>16</b>	<b>14.126</b>					<b>-4,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-158.441</b>	<b>-166.366</b>	<b>-104.954</b>	<b>-75.824</b>	<b>-66.295</b>					<b>-9,6</b>	<b>-9,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,2</b>
PIL nominale	1.653.577	1.779.295	1.892.517	1.974.595	2.045.376	7,6	6,4	4,3	3,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NTI alla legge di bilancio 2022

INDEBITAMENTO NETTO (A) – SALDO PRIMARIO (B) E DEBITO PUBBLICO (C): 2020-2025 (IN % PIL)



Fonte: elaborazione Corte conti su dati DEF 2022

## SALDI STRUTTURALI 2021-2025

	2021			2022			2023			2024			2025		
	DEF quadro programm.	NADEF 2021 quadro programm.	COM UE AF '21 politiche invariate	DEF quadro programm.	NADEF 2021 quadro programm.	COM UE AF '21 politiche invariate	DEF quadro programm.	NADEF 2021 quadro programm.	COM UE AF '21 politiche invariate	DEF quadro programm.	NADEF 2021 quadro programm.	COM UE AF '21 politiche invariate	DEF quadro programm.	NADEF 2021 quadro programm.	COM UE AF '21 politiche invariate
Indebitamento netto	-7,2	-9,4	-9,4	-5,6	-5,6	-5,8	-3,9	-3,9	-4,3	-3,3	-3,3	-3,9	-3,3	-4,3	
Output gap (% Pil potenziale)	-2,8	-4,1	-3,2	-0,7	-0,7	-0,2	0,5	0,7	0,8	1,1	1,0	0,5	1,0	1,3	
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,5	-2,2	-1,8	-0,4	-0,4	-0,2	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6	0,3	0,6	0,7	
Indebitamento aggiustato per c.c.	-5,7	-7,2	-7,6	-5,2	-5,2	-5,6	-4,2	-4,3	-4,7	-3,9	-4,7	-4,2	-3,9	-3,5	
Misure <i>una tantum</i> , di cui	0,4	0,4	0,4	0,7	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,0	0,1	
<i>entrate</i>	0,4	0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,0	
<i>spese</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-6,1	-7,6	-8,0	-5,9	-5,5	-5,9	-4,5	-4,5	-4,9	-4,0	-4,9	-4,5	-3,9	-3,6	
Variazione saldo strutturale*	-1,1	-2,9	-3,0	0,2	2,1	2,1	1,4	1,0	1,0	0,5	1,0	1,4	0,6	0,4	
Saldo primario	-3,7	-6	-5,9	-2,1	-2,7	-2,9	-0,8	-1,2	-1,4	-0,3	-1,4	-0,8	-0,8	0,2	
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	-2,6	-4,2	-4,6	-2,4	-2,6	-3,1	-1,4	-1,9	-2,1	-1,0	-2,1	-1,0	-1,4	-0,6	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, DEF 2022 e NADEF 2021 (quadro programmatico) e dati Com Ue (*Autumn Forecast 2021*).

\* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

## 2021-23 PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO MTO

## DEF 2022 -quadro programmatico

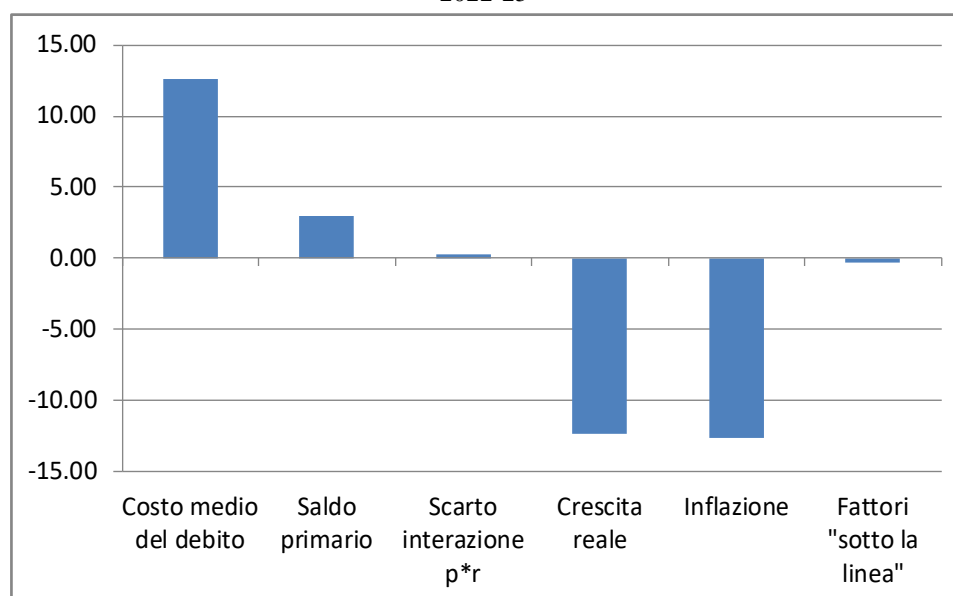
Condizioni cicliche	DEF 2022			DEF 2022	
	quadro programmatico			quadro programmatico	
	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>Bad times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>	
	$-3 \leq OG < -1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	
saldo strutturale	-6,1	-5,9	-4,5	-4	-3,6
stima <i>output gap</i>	-2,8	-0,7	0,5	1,1	1,3
aggiustamento fiscale richiesto ove nel 21-22 non fosse stata attivata la <i>General escape clause</i>	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta (< -0,5 p.p.)	-1,6	-0,4	0,8	-0,1	-0,2
deviazione su 2 anni rispetto alla correzione richiesta (< -0,25 p.p.)	...	-1,0	0,2	0,4	-0,1

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e DEF 2022 (quadro programmatico)

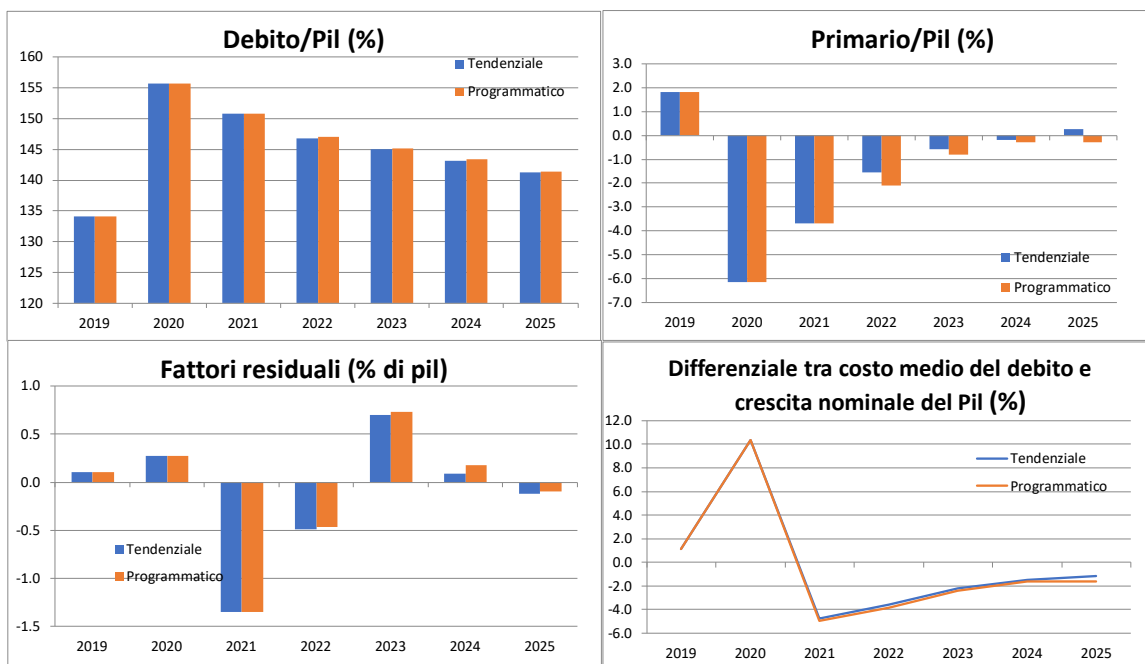
GRAFICO 6

## CONTRIBUTI ALLA RIDUZIONE COMPLESSIVA (-9,4 PUNTI DI PIL) DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL QUADRIENNIO 2022-25



Fonte: elaborazione su dati MEF (DEF 2022)

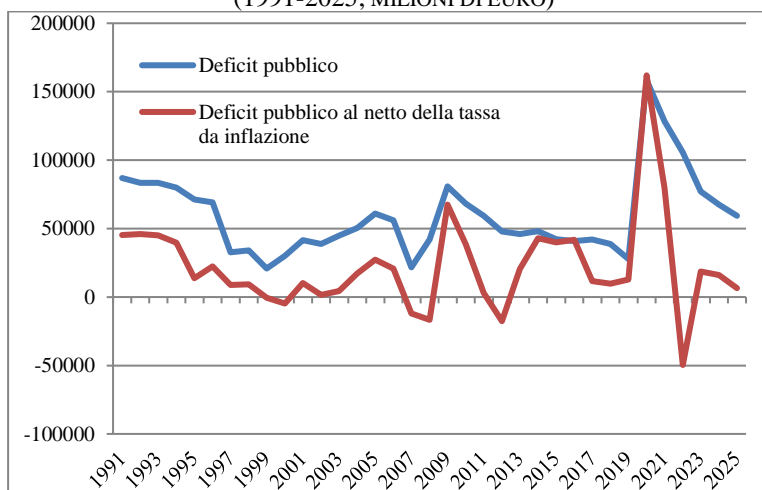
DEF 2022 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI  
SCENARIO TENDENZIALE VS SCENARIO PROGRAMMATICO



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

DEFICIT PUBBLICO DEPURATO DALLA "TASSA DA INFLAZIONE"

(1991-2025; MILIONI DI EURO)



Nota: come indicatore di inflazione si utilizza la variazione annua dell'indice IPCA

Fonte: elaborazione su dati Ameco, ISTAT e DEF 2022

## LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO (2018-25)

	Risultati Contabilità Nazionale				Previsioni					PME Previsioni NTI LB 2022-2024 Quadro programmatico				PME Previsioni NADEF 2021 a legislazione vigente			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	
<b>Totale prestazioni sociali in denaro</b>	<b>348.474</b>	<b>361.203</b>	<b>399.169</b>	<b>399.192</b>	<b>401.600</b>	<b>425.780</b>	<b>436.450</b>	<b>447.210</b>	<b>404.460</b>	<b>399.922</b>	<b>407.051</b>	<b>415.623</b>	<b>403.970</b>	<b>403.750</b>	<b>410.400</b>	<b>418.970</b>	
(tasso di variazione in %)		3,7%	10,5%	0,0%	0,6%	6,0%	2,5%	2,5%	1,3%	-1,1%	1,6%	2,1%	1,2%	-0,1%	1,6%	2,1%	
<b>(in % di PIL)</b>	<b>19,7%</b>	<b>20,1%</b>	<b>24,1%</b>	<b>22,5%</b>	<b>21,3%</b>	<b>21,7%</b>	<b>21,4%</b>	<b>21,2%</b>	<b>22,7%</b>	<b>21,1%</b>	<b>20,6%</b>	<b>20,3%</b>	<b>22,7%</b>	<b>21,4%</b>	<b>20,9%</b>	<b>20,7%</b>	
<b>Pensioni</b>	<b>268.533</b>	<b>274.855</b>	<b>281.445</b>	<b>287.027</b>	<b>296.510</b>	<b>318.530</b>	<b>328.250</b>	<b>338.050</b>	<b>287.570</b>	<b>296.530</b>	<b>305.779</b>	<b>313.473</b>	<b>287.640</b>	<b>296.240</b>	<b>304.730</b>	<b>312.420</b>	
(tasso di variazione in %)		2,4%	2,4%	2,0%	3,3%	7,4%	3,1%	3,0%	2,2%	3,1%	3,1%	2,5%	2,2%	3,0%	2,9%	2,5%	
(in % di PIL)	15,2%	15,3%	17,0%	16,2%	15,7%	16,2%	16,1%	16,1%	16,2%	15,7%	15,5%	15,3%	16,2%	15,7%	15,6%	15,4%	
<b>Altre prestazioni sociali in denaro</b>	<b>79.941</b>	<b>86.348</b>	<b>117.724</b>	<b>112.165</b>	<b>105.090</b>	<b>107.250</b>	<b>108.200</b>	<b>109.160</b>	<b>116.890</b>	<b>103.392</b>	<b>101.272</b>	<b>102.151</b>	<b>116.330</b>	<b>107.510</b>	<b>105.670</b>	<b>106.550</b>	
(tasso di variazione in %)		8,0%	36,3%	-4,7%	-6,3%	2,1%	0,9%	0,9%	-0,7%	-11,5%	-2,1%	0,9%	-1,2%	-7,6%	-1,7%	0,8%	
(in % di PIL)	4,5%	4,8%	7,1%	6,3%	5,6%	5,5%	5,3%	5,2%	6,6%	5,5%	5,1%	5,0%	6,5%	5,7%	5,4%	5,3%	
<b>PIL</b>	<b>1.771.391</b>	<b>1.796.634</b>	<b>1.656.961</b>	<b>1.775.436</b>	<b>1.882.720</b>	<b>1.966.210</b>	<b>2.037.629</b>	<b>2.105.664</b>	<b>1.779.295</b>	<b>1.892.517</b>	<b>1.974.595</b>	<b>2.045.376</b>	<b>1.779.295</b>	<b>1.883.354</b>	<b>1.959.662</b>	<b>2.025.473</b>	
(tasso di variazione in %)		1,4%	-7,8%	7,2%	6,0%	4,4%	3,6%	3,3%	7,6%	6,4%	4,3%	3,6%	7,6%	5,8%	4,1%	3,4%	

Fonte: NADEF 2021, NTI alla LB 2022-2024 e DEF 2022.



## LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

*(in milioni)*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Def 2022</b>	<b>115.661</b>	<b>122.721</b>	<b>127.834</b>	<b>131.710</b>	<b>130.734</b>	<b>128.872</b>	<b>129.518</b>
<b>variazione</b>		<b>6,1</b>	<b>4,17</b>	<b>3,03</b>	<b>-0,74</b>	<b>-1,42</b>	<b>0,5</b>
Pil	1.796.634	1.656.961	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664
<b>% pil</b>	<b>6,44</b>	<b>7,41</b>	<b>7,2</b>	<b>7</b>	<b>6,65</b>	<b>6,32</b>	<b>6,15</b>
spesa corrente primaria	748.490	798.522	816.266	846.753	866.816	871.950	883.404
%	15,45	15,37	15,66	15,55	15,08	14,78	14,66
<b>Nadef 2021</b>	<b>115.710</b>	<b>123.474</b>	<b>129.449</b>	<b>125.708</b>	<b>123.554</b>	<b>124.428</b>	
		<b>6,71</b>	<b>4,84</b>	<b>-2,89</b>	<b>-1,71</b>	<b>0,71</b>	
Pil		1.653.577	1.779.295	1.883.354	1.959.662	2.025.473	
		7,47	7,28	6,67	6,3	6,14	
spesa corrente primaria		798.476	832.946	826.982	827.410	835.928	
		15,46	15,54	15,2	14,93	14,89	
<b>Def 2021</b>	<b>115.710</b>	<b>123.474</b>	<b>127.138</b>	<b>123.662</b>	<b>126.231</b>	<b>124.410</b>	
Pil		<b>6,71</b>	<b>2,97</b>	<b>-2,73</b>	<b>2,08</b>	<b>-1,44</b>	
	1.790.942	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349	
	6,46	7,48	7,31	6,74	6,63	6,33	
spesa corrente primaria	748.640	798.636	824.904	824.170	833.327	838.695	
	15,46	15,46	15,41	15	15,15	14,83	

Fonte: elaborazione su dati DEF e NaDEF

## LA SPESA SANITARIA: RISULTATI E PREVISIONI

(in milioni)

	def 2021			def 2022	
	2019	2020	2021	2021c	2022
<b>SANITA'</b>					
<b>Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi</b>					
<b>prodotti da produttori market:</b>	40.403	41.611	41.932	41.805	41.855
di cui Farmaci	7.581	7.311	7.415	7.344	7.513
di cui Assistenza medico-generica	6.656	7.501	7.652	7.155	6.862
di cui Assistenza specialistica ospedaliera riabilitativa e altro	26.166	26.799	26.866	27.306	27.480
Redditi da lavoro dipendente	36.696	37.206	38.924	38.188	41.969
Consumi intermedi	35.263	39.734	42.265	43.146	43.922
Altre componenti	3.348	4.923	4.017	4.695	3.964
<b>TOTALE</b>	<b>115.710</b>	<b>123.474</b>	<b>127.138</b>	<b>127.834</b>	<b>131.710</b>
<b>Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi</b>					
<b>prodotti da produttori market:</b>	0,70	2,99	0,77	1,80	0,12
di cui Farmaci	-0,35	-3,56	1,42	0,70	2,30
di cui Assistenza medico-generica	-2,38	12,70	2,01	-3,30	-4,10
di cui Assistenza specialistica ospedaliera riabilitativa e altro	1,83	2,42	0,25	3,50	0,64
Redditi da lavoro dipendente	2,70	1,39	4,62	2,20	9,90
Consumi intermedi	0,58	12,68	6,37	10,10	1,80
Altre componenti	-1,76	47,04	-18,40	-7,90	-15,57
<b>TOTALE</b>	<b>1,22</b>	<b>6,71</b>	<b>2,97</b>	<b>4,20</b>	<b>3,03</b>

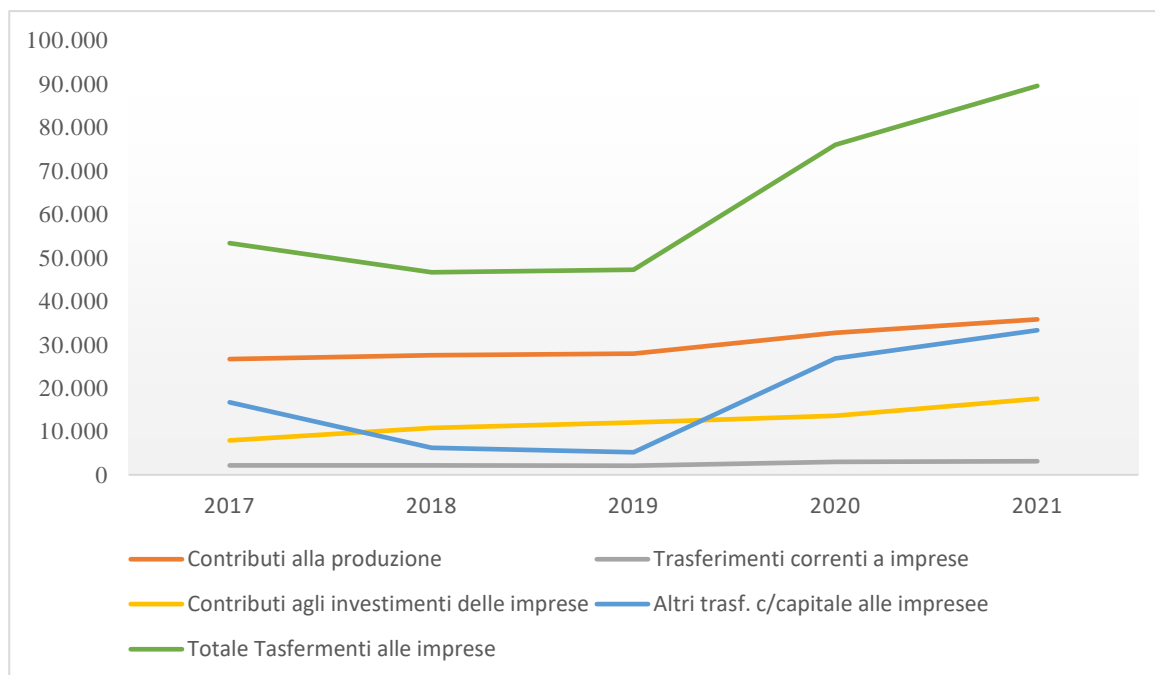
Fonte: elaborazione su dati DEF

## LE ENTRATE PER INTRAMOENIA E COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA SANITARIA PER AREE TERRITORIALI

	milioni			variazioni			indice 19= 100	euro	
	2021	2020	2019	21/20	20/19	21/19		pro capite 21	procapite 19
<b>Nord ovest</b>									
Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	381,0	292,5	409,4	30,3	-28,6	-6,9	93,1	24	26
Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	240,7	207,0	372,3	16,3	-44,4	-35,3	64,7	15	23
Ticket sul pronto soccorso	2,9	3,0	5,8	-5,7	-47,5	-50,5	49,5	0	0
<b>Nord est</b>									
Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	283,0	217,2	303,7	30,3	-28,5	-6,8	93,2	24	26
Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	305,3	257,8	382,5	18,4	-32,6	-20,2	79,8	26	33
Ticket sul pronto soccorso	18,0	17,8	28,6	1,1	-37,7	-37,0	63,0	2	2
<b>Centro</b>									
Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	232,3	188,0	266,1	23,5	-29,3	-12,7	87,3	20	22
Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	210,9	181,4	296,7	16,3	-38,9	-28,9	71,1	18	25
Ticket sul pronto soccorso	2,2	1,6	4,3	35,8	-62,2	-48,7	51,3	0	0
<b>Sud</b>									
Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	104,8	81,7	119,9	28,4	-31,9	-12,6	87,4	8	9
Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	129,2	103,9	181,2	24,4	-42,7	-28,7	71,3	10	13
Ticket sul pronto soccorso	2,4	3,4	5,3	-30,6	-35,6	-55,3	44,7	0	0
<b>Isole</b>									
Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	52,5	37,5	53,0	39,9	-29,2	-1,0	99,0	8	8
Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	45,6	37,7	67,2	20,8	-43,8	-32,1	67,9	7	10
Ticket sul pronto soccorso	0,6	0,5	1,2	10,9	-54,0	-48,9	51,1	0	0
<b>Totale</b>									
Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	1.053,5	816,9	1.152,1	29,0	-29,1	-8,6	91,4	18	19
Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	931,8	787,7	1.300,0	18,3	-39,4	-28,3	71,7	16	22
Ticket sul pronto soccorso	26,1	26,5	45,2	-1,5	-41,5	-42,3	57,7	0	1

Fonte: elaborazione su dati Nsis

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: 2017-2021 (IN MLN DI EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT: Conto economico per sottosettore. Aprile 2022