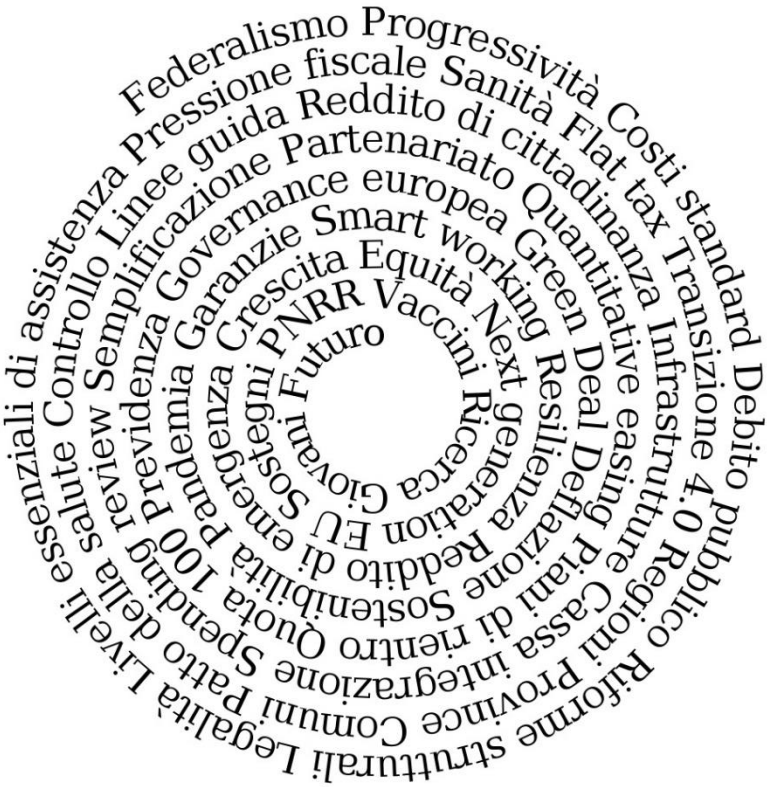
-------- CORTE DEI CONTI --------

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica



2021

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica

2021

Il Rapporto si basa sui dati disponibili al 15 maggio 2021 ed è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 24 maggio 2021
È stato redatto da: Vincenzo Chiorazzo, Maria Letizia D'Autilia, Enrico Flaccadoro, Lucia Marra, Angelo Maria Quaglini e Massimo Romano
Vi hanno contribuito: Donato Berardi, Paolo Liberati, Maria Grazia Pazienza, Nicoletta Rizzi.
Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Daniela Buzzi, Nicola D'Elpidio, Elettra Ferri, Lucia Mauta, Giuseppe Padula, Rosanna Vasselli
Un ringraziamento va a Giampiero Gallo per i sempre preziosi commenti e suggerimenti.
L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

INDICE

PAG.

SINTESI E CONCLUSIONI I

PARTE PRIMA
ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI 3
L'ambiente economico 3
Le prospettive di medio-termine: il quadro del DEF 2021 14
Il quadro di finanza pubblica della NaDEF 2020 23
Il percorso programmatico della NaDEF 26
La manovra di finanza pubblica per il 2021 30
La finanza pubblica nel 2021 36
Il percorso programmatico 45
I saldi strutturali 47
Il debito 51

Appendice 1 – Il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza: quadro complessivo e risorse 63

PARTE SECONDA
I TEMI DELLA POLITICA FISCALE

CRITICITÀ E LINEE DI RIFORMA DELL'IRPEF 81
Introduzione e cenni storici 81
Una sintesi quantitativa delle caratteristiche dell'Irpef 83
Gli obiettivi di un sistema di prelievo personale sui redditi 86
La base imponibile come decisione propedeutica alle ipotesi di revisioni 89
I fattori complementari alla definizione della base imponibile 95
Il grado e la forma della progressività dell'Irpef 111
Problemi di coordinamento 116
Considerazioni conclusive 120

DIREZIONI DI REVISIONE DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO 123
Aspetti generali 123
I dati utilizzati per le ipotesi di revisione e il raccordo con le grandezze ufficiali 124
Alcuni indicatori sintetici dello *Status quo* 125
Ipotesi di revisione dell'Iva: verso un modello a due aliquote 127
Ipotesi di revisione dell'Iva nella direzione di un'aliquota unica 132
Progressività e regressività dell'Iva 133

Appendice 137

PAG.
RIFLESSIONI PER UNA RIFORMA DELLA RISCOSSIONE COATTIVA 139
Le misure organizzative 141
La revisione delle procedure 142
La revisione delle rateazioni 143
Il problema del contenzioso 144
I controlli 144
Lo smaltimento del carico arretrato 145

GLI INCENTIVI ALL'USO DELLA MONETA ELETTRONICA 147
La gestione del *cashback* 147
Prima valutazione degli effetti 150
La gestione della lotteria gratuita degli scontrini 152
Il credito di imposta sulle commissioni per i pagamenti elettronici 158

PARTE TERZA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

LA SPESA PER LA PREVIDENZA 163
Introduzione 163
Le prestazioni sociali in denaro durante la pandemia 163
L'andamento della spesa previdenziale: il consuntivo 2020 165
Gli esiti di alcuni interventi in materia previdenziale di recenti leggi di bilancio 175
La pandemia e la spesa pensionistica di lungo periodo 187
Conclusioni 188

Appendice 1- Le pensioni previdenziali vigenti all'1.1.2021: un quadro sinottico ragionato 205

LA SPESA PER L'ASSISTENZA 213
Introduzione 213
La spesa per il 2020: consuntivi e tendenze 213
Reddito di cittadinanza (e di emergenza): le tendenze durante la pandemia 221
La distribuzione territoriale dei percettori 225
Altre caratteristiche 227
Il reddito di emergenza 230
I diversi percorsi dei percettori dell'RdC 234
La spesa sociale nei Comuni 238
Conclusioni 242

SANITÀ: LAVORI IN CORSO 245
La spesa per la sanità nell'anno del Covid 246
Un primo sguardo ai risultati sui bilanci regionali nel 2020 249
Il monitoraggio dei LEA 268
Le misure per il Covid 280
Gli investimenti in sanità 297

Appendice 1 – I risultati regionali 313

PARTE QUARTA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

PAG.

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE 319
- Il regime straordinario in materia di aiuto di Stato 320
- Gli aiuti pubblici alle imprese (RNA) 327
- I trasferimenti alle imprese nella Contabilità Nazionale 333
- I trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato 338
- I pagamenti della PA alle imprese 354
- Considerazioni conclusive 358

GLI INVESTIMENTI LOCALI 361
- La spesa per investimenti fissi delle Amministrazioni territoriali negli ultimi 20 anni 361
- I pagamenti per spesa di investimento nel periodo 2017-2020 362
- Le principali linee di finanziamento statali: costruzione di un modello operativo 371
- Le prospettive per gli investimenti locali alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 394
- Conclusioni 401

Appendice - La programmazione regionale per le infrastrutture di trasporto e la logistica 409

L'IMPIANTISTICA PER IL CICLO DEI RIFIUTI URBANI 423
- Il contributo del settore dei rifiuti urbani alla crescita del Paese 423
- Il finanziamento pubblico all'impiantistica per la gestione dei rifiuti urbani (2012-2020) 426
- I fabbisogni impiantistici nella gestione dei rifiuti urbani 435
- Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): riforme per rafforzare il parco impiantistico 443
- Conclusioni 444

Focus - Le società pubbliche secondo la Contabilità Nazionale 424

RISPARMI ED EFFICIENZA ENERGETICA: STRATEGIE PER LA CRESCITA DEL PAESE 447
- L'efficienza e la riqualificazione energetica nel quadro delle politiche europee 447
- Gli strumenti di finanziamento dell'Italia 454
- Le detrazioni fiscali per l'efficientamento e la riqualificazione 459
- Titoli di Efficienza energetica 468
- Conto termico 469
- Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'efficientamento energetico nella strategia della transizione ecologica 476
- Conclusioni

Appendice 1 - Prospetto dei piani energetici regionali 481

Appendice 2 - Tavole monitoraggio politica di coesione 2020 per Regione 487

INDICE DEI RIQUADRI

Le misure per fronteggiare la recessione e la crisi sanitaria 28

Un andamento migliore delle attese 38

I flussi riconducibili al Next Generation *EU* 44

Le deroghe alla regola generale per il pensionamento anticipato fra il 2012 e il 2020 191

Evoluzione delle risorse destinate al finanziamento di Quota 100 193

Le politiche attive del lavoro 194

La previdenza complementare: uno sguardo a 25 anni dall'avvio 198

I tetti alla spesa farmaceutica nel 2020 253

Il tetto sui dispositivi medici 258

L'impatto della crisi sanitaria sull'assistenza ospedaliera le analisi di Agenas e Mes 296

"Analisi fattori di produzione per resilienza e sviluppo del SSN" 298

Le garanzie pubbliche: Fondo di garanzia PMI e Garanzia Italia 350

Beni strumentali -Nuova Sabatini 352

Analisi sul grado di realizzazione delle opere di competenze dei Comuni 403

The Renovation Wave*: Azioni chiave e scadenze indicative* 449

Alcuni strumenti di supporto alla progettazione e al finanziamento 453

SINTESI E CONCLUSIONI

L'ambiente economico

1. *Nel 2020 le politiche di bilancio sono state condizionate da un contesto economico tra i più difficili della storia in tempi di pace. Lo scoppio della pandemia ha determinato una contrazione del Pil dell'8,9 per cento in termini reali (-6,6 per cento nell'Area dell'euro); un tale valore, seppur non lontano dalle valutazioni formulate a partire dalla primavera, dopo le prime volatili proiezioni seguite all'insorgere dell'emergenza sanitaria, colloca ora il reddito nazionale di oltre 12 punti al di sotto del livello precedente la crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, l'economia italiana ha anche manifestato importanti capacità di reazione; molto sensibile è risultato il rimbalzo messo a segno nel terzo trimestre dell'anno (+15,8 per cento), un rimbalzo a cui ha purtroppo fatto seguito il contraccolpo degli ultimi tre mesi dell'anno. Si stanno ora creando le condizioni per cogliere i persistenti segnali di ripresa internazionale, i quali guadagnano consistenza con il procedere delle campagne vaccinali.*

2. *Nell'Area dell'euro, il recupero, pur se rallentato dalla diffusione delle nuove varianti di coronavirus, appare sensibile e le prospettive buone. Le aspettative di inflazione sono recentemente cresciute, ma restano complessivamente deboli e la BCE ha confermato l'intonazione della propria politica monetaria.*
In Italia nell'ultimo trimestre del 2020 il prodotto è caduto meno (-1,8 per cento) di quanto temuto in autunno, all'avvio della seconda ondata di contagi. Nel primo trimestre del 2021 la discesa è continuata (-0,4 per cento). La produzione industriale ha registrato un incremento congiunturale buono a gennaio e più modesto a febbraio; è lievemente caduta a marzo; nel trimestre è cresciuta, in media, dello 0,9 per cento rispetto agli ultimi tre mesi del 2020. Il settore manifatturiero è in relativa buona intonazione mentre restano problematici gli andamenti nel settore terziario in generale ed in alcuni comparti in particolare. Gli indici di fiducia delle famiglie e delle imprese hanno mostrato segnali di recupero, in un contesto segnato ancora dall'incertezza e dalla crescita della propensione al risparmio per fini precauzionali. L'inflazione è tornata in territorio positivo nei primi mesi dell'anno, in corrispondenza di aumenti dei prezzi dei prodotti energetici ed in un quadro segnato da un notevole fermento nelle quotazioni di molte materie prime (commodities). Restano comunque contenute le spinte inflazionistiche di fondo (core inflation), più rappresentative delle tensioni dal lato della domanda.

3. *Secondo il DEF recentemente approvato, nell'anno in corso il Pil registrerà un aumento del 4,5 per cento, recuperando quasi la metà (il 47 per cento) del terreno perduto con la recessione. La stima è distante da quella proposta nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre, quando, nell'ipotesi di assenza di recrudescenze dell'epidemia, si prospettava un recupero di 6 punti percentuali. Al contempo si stima che la variazione annua del deflatore del Pil risulterà pari all'1,1 per cento, tal che il prodotto nominale aumenterebbe del 5,6 per cento, con un incremento di 86,5 miliardi a prezzi correnti. Nonostante il più contenuto tasso di crescita medio annuo ora prospettato (il richiamato 4,5 contro il 6 per cento di settembre), lo scenario ipotizzato per il 2021 implica una velocità di recupero della macchina produttiva nei prossimi trimestri*

superiore a quella ipotizzata in autunno, essendo risultato molto più contenuto di quanto allora previsto, l'effetto "di trascinamento".

4. *Con riguardo al triennio 2022-24, il DEF conferma le precedenti valutazioni sulle capacità di medio termine dell'economia italiana di accrescere stabilmente il tasso di sviluppo precrisi e ridurre lo scarto rispetto all'Unione europea. Se nelle stime dello scorso settembre si prefigurava per il biennio 2022-23 un aumento cumulato del prodotto del 6,3 per cento, oggi per lo stesso biennio si valuta un tasso di variazione di un punto in più (4,8 per cento nel 2022 e 2,5 per cento nel 2023) che risulta tuttavia insufficiente a recuperare la minore espansione prevista per il 2021. Si conferma, comunque, tra il 2022 e il 2023, il ritorno sui livelli di reddito reale pre-pandemia. Poi, nel 2024, l'espansione sarebbe dell'1,8 per cento, comunque ben superiore a quanto conosciuto nel recente e meno recente.*
Nel DEF, alla ripresa macroeconomica si associa un quadro occupazionale in miglioramento, con un aumento delle unità totali di lavoro tra il 3,5 e il 4 per cento all'anno nel biennio 2021-22 e a tassi più contenuti successivamente. Il saggio di disoccupazione, dopo una crescita nell'anno in corso (dal 9,3 al 9,6 per cento) anche a riflesso dell'inevitabile effetto ritardato della crisi, tornerebbe a scendere fino all'8 per cento nel 2024. Risultano, per tutto l'arco di previsione, relativamente limitati gli impulsi inflazionistici con un tasso di crescita dell'indice dei prezzi al consumo tra l'1 e l'1,4 per cento, range nel quale si colloca la maggior parte delle variazioni dei deflatori della domanda aggregata (con la sola eccezione di quello dei consumi pubblici, più basso). Le prospettive economiche delineate nel Documento appaiono alla portata del nostro Paese. Non sono distanti dalle previsioni ufficiali le recenti valutazioni degli organismi internazionali e dei previsori privati e sono improntate all'ottimismo le valutazioni prospettiche della Commissione europea che nel sottolineare un'accelerazione delle attività in tutti i paesi dell'Unione rivedono al rialzo le stime per l'Italia e prospettano una crescita economica pari al 4,2 per cento per il 2021 e al 4,4 per cento per il 2022.

5. *Con la definitiva approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) l'Italia si avvia ad intraprendere un progetto di significativo rilancio finalizzato a guadagnare tassi di sviluppo permanentemente più elevati e, al contempo, sostenibili ed inclusivi. Le valutazioni ufficiali indicano che il suo impatto sul livello del Pil reale si misurerebbe in un aumento, nel 2026, del 3,6 per cento rispetto ad uno scenario a politiche invariate. Per l'Italia, quella del recupero non è una sfida facile da vincere, in considerazione delle prestazioni macroeconomiche conosciute negli ultimi decenni e di talune loro caratteristiche non favorevoli. La crisi pandemica si è iscritta in un contesto che dal punto di vista delle capacità di crescita aveva già manifestato difficoltà. L'economia italiana a seguito della doppia recessione del 2009 e del 2012-13 aveva registrato una caduta del prodotto molto significativa dalla quale si stava riprendendo solo lentamente (a fine 2019 era stata recuperata soltanto la metà circa degli otto punti di Pil reale persi a partire dalla grande crisi finanziaria). La recessione del 2020 ha riportato ai livelli pre-2008 praticamente tutte le componenti della domanda aggregata.*

6. *Si è confermata, nella crisi pandemica, una sfavorevole asimmetria delle prestazioni macroeconomiche: nelle fasi di ciclo basso (le recessioni post crisi finanziaria) il prodotto tende a contrarsi più di quanto accade in media mentre nelle fasi di ripresa (il biennio 2014-15) tende a recuperare di meno. Così, nel 2020 il differenziale di "crescita" rispetto al complesso dell'Area*

dell'euro è allargato rispetto al 2019 (da circa 1 punto a 2,3 punti). Uno degli aspetti che negli ultimi decenni ha caratterizzato la caduta di reddito in Italia è la scarsa dinamica degli investimenti. Ed anche da questo punto di vista la crisi è venuta ad arrestare un recupero che era già relativamente modesto. La Corte ha spesso sottolineato, e in diverse sedi, il ruolo che ha rivestito in Italia, nella scarsa accumulazione di capitale, la componente degli investimenti pubblici e la conseguente esigenza di un suo appropriato rilancio. E su tale tema si torna in questo stesso Rapporto. Ma i dati mostrano che ampi spazi di miglioramento e di recupero vi sono anche per gli investimenti privati. Ampiamente condivisibile è da questo punto di vista la valutazione secondo cui molto del successo del PNRR dipenderà dalla sua capacità di stimolare gli investitori privati.

In definitiva, la scommessa implicita posta dall'attuale fase economica e incorporata nel DEF è sulla crescita potenziale. Il Documento valuta che essa possa passare da un valore sostanzialmente nullo nella media del quadriennio 2018-21 ad un valore prossimo all'1 per cento nella media del triennio 2022-24. Livelli inferiori vengono attualmente prospettati dalla Commissione europea, che comunque, con riferimento alla sola stima per il 2022, ne prefigura, nelle recenti Previsioni di primavera, un marcato recupero, e ciò anche in assenza di un'analisi completa, ora in corso, delle caratteristiche del PNRR. È dal pieno dispiegarsi degli effetti del Piano e dalla capacità dei nuovi investimenti di far crescere la produttività totale dei fattori, quale esito di un salto tecnologico all'insegna della sostenibilità infrastrutturale ed ambientale, che dipenderanno le prospettive economiche dei prossimi anni.

I conti pubblici

7. *Non meno repentini e rilevanti sono stati i cambiamenti registrati nei conti pubblici nell'ultimo anno e mezzo, tra la Nota di aggiornamento 2019 e il Documento di economia e finanza 2021.*
Con un indebitamento stimato al 2,2 per il 2019, il quadro tendenziale per il successivo triennio della NaDEF evidenziava un miglioramento del deficit, che si riduceva all'1,4 per cento del Pil nel 2020, all'1 nel 2021 e allo 0,9 nell'anno terminale, a fronte di un avanzo primario che si manteneva al 2 per cento per l'intero periodo. Con la legge di bilancio 2020, che dava attuazione agli obiettivi programmatici, si sceglieva di rallentare il processo di consolidamento fiscale e di puntare su un insieme di misure redistributive che, a partire dall'annullamento della clausola IVA per il primo anno, fossero in grado di intervenire sulle fasce più deboli della popolazione. Il peggioramento dell'indebitamento netto, rispetto agli andamenti a legislazione vigente, portava il deficit programmatico al 2,2 per cento nel 2020, per poi scendere all'1,8 per cento nel '21 e all'1,4 per cento nel '22.

8. *Mentre il 2019 si chiudeva con un risultato migliore del previsto (un indebitamento pari all'1,6 per cento del Pil), lo scoppio della pandemia e il conseguente lockdown spingevano il Governo ad adottare a più riprese misure di contrasto al Covid e di sostegno a famiglie e imprese, rivedendo ripetutamente gli obiettivi di indebitamento. In un contesto più generale, che vedeva la Commissione europea attivare la c.d. General Escape Clause e invitare gli Stati membri a porre in atto tutte le azioni necessarie ad affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica, l'Italia ha adottato interventi per 108 miliardi.*
In termini di indebitamento netto, gli interventi complessivamente considerati hanno comportano impieghi per 126,5 miliardi nel 2020 coperti con maggiori entrate o minori spese per circa 18,4

miliardi. Come si dà conto nel Rapporto, oltre a quelli per il comparto sanitario e la sicurezza (circa 8 miliardi), si è trattato di interventi di natura emergenziale diretti a offrire sostegno temporaneo alla generalità dei soggetti economici (lavoratori, famiglie e imprese) grazie alla messa in opera di una vasta gamma di strumenti – contributi a fondo perduto, crediti di imposta, agevolazioni fiscali, sostegni alla liquidità delle imprese, sospensione o rinvii di imposte. Misure che, dopo una prima fase più generale, hanno puntato a concentrare gli interventi sui soggetti e sui settori produttivi più incisi dalla crisi.
Nel biennio successivo, l'entità dell'intervento si ridimensiona in misura significativa (51,9 miliardi la manovra lorda nel 2021 e 40,2 nel 2022), ma dopo una flessione dell'incidenza sull'indebitamento nel 2021 (31,4 miliardi), essa torna a crescere nel 2022 (35,5 miliardi). A fronte di un rapido rientro della maggiore spesa (dai 100,7 miliardi del 2020 ai 10,5 nel 2022), sono le minori entrate tributarie (che comprendono l'abolizione della clausola di salvaguardia Iva) a guidare l'aumento, mentre anche quelle di carattere contributivo dopo la forte crescita nel 2021 flettono in misura consistente.

9. *Le misure discrezionali, insieme alle minori entrate e maggiori spese indotte dalla crisi (i c.d. stabilizzatori automatici), hanno portato nel 2020 ad un crollo del saldo primario, passato da un avanzo dell'1,8 per cento ad un valore negativo di -6 per cento. Ciò si è riflesso sull'indebitamento netto che, con un aumento di 7,9 punti, si è collocato al 9,5 per cento del Pil. Il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto è aumentato al 155,8 per cento, con un incremento di 21,2 punti percentuali (era al 134,6 a fine 2019).*
Le entrate complessive si sono ridotte del 6,4 per cento, meno della flessione registrata dal prodotto nominale. La pressione fiscale è cresciuta di 0,7 punti collocandosi al 43,1 per cento. Al netto degli interessi, le spese sono cresciute del 10 per cento (78 miliardi), con un aumento delle erogazioni correnti (6,7 per cento; 50 miliardi) e soprattutto di quelle in conto capitale (45,6 per cento; 28 miliardi).
Il calo delle entrate correnti (-6,4 per cento; -53,4 miliardi) è dovuto soprattutto alle entrate tributarie (-6,7 per cento; -34 miliardi) e in particolare da quelle indirette (-11,2 per cento; -28,9 miliardi) mentre le imposte dirette hanno registrato un decremento contenuto (-2,1 per cento; -5,5 miliardi). Inferiore alla media anche la variazione dei contributi sociali (-5,6 per cento; -13,6 miliardi), anche per effetto di alcuni rinnovi contrattuali nel settore pubblico. La dinamica delle spese correnti è stata guidata dalle prestazioni sociali in denaro ed in particolare dalle altre prestazioni sociali (+36,3 per cento; +31,4 miliardi) e dalle altre uscite correnti (+11,2 per cento; +7,5 miliardi). Più contenuta la variazione di consumi intermedi e delle pensioni (rispettivamente +2,6 e +2,5 per cento), mentre le spese per redditi da lavoro dipendente sono rimaste sostanzialmente invariate (+0,3 per cento; +0,4 miliardi). La crescita delle spese in conto capitale si concentra nelle altre spese in cui sono ricompresi gli interventi per i ristori e i sussidi oltre quelli per le garanzie (l'importo è quadruplicato rispetto al 2019; +22,2 miliardi) Forte l'incremento anche nei contributi agli investimenti (+23,1 per cento; +3,3 miliardi), anche in questo caso per le misure di sostegno alle imprese varate con i decreti Covid. Di rilievo è, infine, il risultato degli investimenti che, pur tenendo conto della crisi, confermano il trend di crescita dell'ultimo triennio (+6,7 per cento; +2,8 miliardi).

10. *È in tale contesto che si colloca la manovra di bilancio approvata nel dicembre scorso. All'interno di un quadro programmatico che scontava una stance espansiva nel primo biennio per poi tornare su un percorso di rientro a fine periodo, l'indebitamento era previsto al 7 per*

cento nel 2021 (1,3 punti sopra al tendenziale della NaDEF) e al 4,7 per cento nel 2022 (0,6 punti sopra al tendenziale), per poi posizionarsi al valore soglia del 3 per cento previsto dal Trattato nel 2023 (-3,3 per cento il tendenziale).
La legge di bilancio - di cui il Rapporto contiene una descrizione nel testo approvato in via definitiva, mettendone in luce alcune criticità – prevedeva interventi per complessivi 41,7 miliardi nel 2021 (comprensivi di quelli finanziati con i fondi europei). A fronte di maggiori entrate o minori spese per 17,2 miliardi, la manovra determinava un aumento dell'indebitamento per 24,5 miliardi. Minore l'impatto sul deficit nel 2022 (11,8 miliardi), mentre nel 2023 la forte crescita delle entrate (la stima dell'incremento del gettito atteso come retrazione delle misure di stimolo alla crescita arrivava ad oltre 20,5 miliardi) e dei tagli alla spesa (10,3 miliardi, di cui 8,3 in conto capitale) più che compensava l'incremento degli impieghi, producendo una riduzione dell'indebitamento di poco meno di 3,5 miliardi.

11. *Gli obiettivi di deficit sono stati rivisti dal DEF presentato ad aprile, che ha aggiornato le stime a legislazione vigente per l'esercizio in corso (-9,5 per cento) e il triennio 2022-2024 (rispettivamente, -5,4, -3,7 e -3,4 per cento), tenendo conto del rallentamento della crescita del Pil, del permanere di elementi di incertezza per l'evoluzione della crisi e delle misure assunte a inizio anno (d.l. 41/2021) a fronte dell'autorizzazione concessa dal Parlamento, sentita la Commissione europea, per un maggior indebitamento di 32 miliardi.*
Il decreto-legge n. 41 dispone interventi prevalentemente di aumento di spesa: si tratta di oltre 14,6 miliardi di maggiori spese correnti, di cui consumi intermedi per circa 5,5 miliardi (vaccini, farmaci, spese per gli affitti dei Covid hotel, ecc.), 6,6 miliardi per prestazioni sociali (rifinanziamento reddito di cittadinanza e altri interventi di sostegno), mentre limitati sono gli incrementi per i redditi dal lavoro (274 milioni). Sono riconducibili a investimenti fissi 2,2 miliardi, e oltre 10 miliardi ad interventi di sostegno dei lavoratori autonomi e professionisti classificati tra gli altri trasferimenti. Limitati gli effetti sulle entrate, prevalentemente su imposte indirette e contributi sociali per le misure di ulteriore slittamento degli oneri.

12. *Con la Relazione al Parlamento, presentata contestualmente al DEF 2021, è stato aggiornato, per la seconda volta dall'inizio dell'anno, il piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine. In attesa di un miglioramento del quadro epidemiologico grazie alla campagna vaccinale, il Governo ha ritenuto necessario disporre nuovi interventi di sostegno che, diretti alle categorie sociali su cui più ha inciso la crisi sanitaria e le conseguenti limitazioni delle attività, consentissero anche di salvaguardare il potenziale produttivo scongiurando il rischio di non riuscire a recuperare i livelli pre-crisi.*
Il percorso è stato rivisto per l'intero arco della previsione: l'indebitamento netto cresce nel 2021 all'11,8 per cento, nel 2022 al 5,9 per cento e nel 23 al 4,3 per cento. Nell'anno terminale, il 2024, che entra per la prima volta nell'orizzonte della previsione, l'obiettivo è posto al 3,4 per cento. Previsioni sostanzialmente allineate a quelle della Commissione, che nelle Spring forecast di maggio stima all'11,7 e al 5,8 il deficit per il 2021 e il 2022.
Nel valutare tale percorso occorre ricordare che la vigenza della Clausola generale di salvaguardia introdotta nel marzo dell'anno scorso è stata confermata per il 2021 e dovrebbe essere prorogata al 2022. Prendendo atto della persistente incertezza circa lo sviluppo dell'epidemia e le conseguenze economico sociali, la Commissione ha infatti ribadito la priorità di continuare a fornire supporto all'economia. Non appena le condizioni economiche lo consentiranno, le politiche fiscali dovranno orientarsi su posizioni prudenti nel medio termine.

13. *In conclusione, in un contesto così complesso, il ritorno del deficit al 3 per cento del prodotto implica un percorso impegnativo e richiede di intraprendere rapidamente iniziative su più terreni di azione.*
Certamente il Recovery Plan rappresenta un'opportunità unica per effettuare investimenti che aumentino il potenziale di crescita del Paese, ma per raggiungere tale obiettivo sarà necessario che vengano attuate con rapidità quelle riforme da tempo sollecitate da tutti gli osservatori internazionali e che ne costituiscono una parte fondamentale. Solo creando un contesto più trasparente ed efficiente con le riforme su giustizia, pubblica amministrazione, ammortizzatori sociali e fisco sarà possibile rimettere in moto il Paese, attrarre imprese e capitali esteri, offrire occasioni ai giovani, sia a quelli che pur formati ad alto livello nelle nostre Università non riescono a trovare opportunità in Italia, che a quelli sempre in maggior numero che si allontanano dalla scuola senza riuscire ad inserirsi nel mondo del lavoro.
Al tempo stesso, occorrerà seguire un cammino di finanza pubblica molto "stretto". La crisi ha, infatti, evidenziato l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sia corrente, sia in conto capitale. Si dovrà quindi fare il possibile, non appena le condizioni lo consentiranno, per affiancare all'espansione della "spesa buona" anche il contenimento (e in alcuni casi, da individuare attraverso scelte di policy), la restrizione di quella "cattiva". Così come si dovrà dare un consistente impulso alla lotta contro l'evasione fiscale per assicurare contestualmente una crescita del rapporto entrate su Pil e una riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

Il debito

14. *Come largamente atteso e in gran parte programmato, nel 2020 il debito pubblico è risultato in significativa crescita, attestandosi al 155,8 per cento del prodotto interno lordo (+21,2 punti). Si tratta di un valore di poco inferiore a quello massimo registrato dalle statistiche storiche ricostruite dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca d'Italia e risalenti agli inizi dell'Unità d'Italia. Il dato è in linea con quanto stimato nel DEF dell'aprile 2020 e di oltre 2 punti al di sotto delle proiezioni dello scorso autunno (NaDEF); rispetto alle stime della Nota di aggiornamento si sconta soprattutto il minor fabbisogno delle pubbliche amministrazioni registrato a consuntivo (minor indebitamento e minori partite finanziarie). Secondo i dati dell'Eurostat, nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto è cresciuta di 6,1 punti, all'98 per cento: è salita di 18,1 punti in Francia (al 115,7 per cento) e di 10,1 punti in Germania (al 69,8 per cento).*

15. *In Italia, la forte crescita del rapporto debito/Pil registrata a seguito della pandemia ha riflesso 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 elementi alla variazione complessiva mette ben in risalto tanto il ruolo della recessione (con la caduta del Pil reale e la relativamente debole evoluzione del suo prezzo implicito) quanto quello del ritorno ad un saldo primario negativo, e di proporzioni mai registrate in tempo di pace. Contabilmente i 21,2 punti percentuali di crescita dell'indice (dal 134,6 per cento del 2019) sono da ricondurre per circa 13 punti alla variazione del Pil reale; per 6 punti al disavanzo primario; per 3,5 punti al costo medio del debito e per 0,4 decimi di punto alle cosiddette poste "sotto la linea", cioè quelle poste che*

hanno inciso direttamente sullo stock senza influenzare il disavanzo (operazioni finanziarie, scarti e premi di emissione, effetti di cambio sul debito in valuta, ecc.). Con il Pil in recessione e la politica di bilancio ultra-espansiva, ha mitigato la crescita dell'indicatore la sola inflazione, la quale, misurata in termini di variazione del deflatore del prodotto, ha contenuto le spinte al rialzo per 1,7 punti. Secondo i dati Eurostat, nel 2020 nell'Area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi, rappresentato dai citati fattori residuali, è risultato pari a ben 2,3 di Pil. In Germania ha quasi raggiunto i 4 punti (3,8) mentre in Francia è risultato di 2,6 punti. In due paesi, Olanda ed Austria, ha registrato valori negativi (-0,1 e -0,9 punti rispettivamente), mitigando la crescita complessiva del rapporto debito/Pil. Tra i fattori di crescita del debito diversi dal deficit annuo, nel 2020 un ruolo particolarmente significativo hanno giocato le acquisizioni nette di attività finanziarie, cresciute nell'intera Unione europea a 408 miliardi dai 53 del 2019. Le menzionate acquisizioni nette hanno contribuito all'incremento del debito per 3,8 punti in Germania (determinando, quindi, l'intero contributo sopra richiamato, con le altre partite che hanno avuto effetti netti nulli); per 3,6 punti in Francia e per 1,4 punti in Italia.

16. *Per il 2021 il DEF, a differenza di quanto programmato in autunno nella Nota di aggiornamento e nel Documento programmatico di bilancio, prospetta un'ulteriore lievitazione del rapporto (di 3 punti, al 159,8 per cento) frutto della combinazione di due fattori: un deficit che è molto più elevato di quello che si era immaginato di dover conseguire; e un livello del Pil nominale più contenuto dati gli effetti delle nuove restrizioni poste alle attività economiche dopo il grave acutizzarsi della crisi sanitaria. L'inversione della tendenza al rialzo viene così rinviata al 2022. La scelta appare condivisibile e per certi aspetti, inevitabile. È importante che il bilancio pubblico sostenga i bilanci privati fino a quando sarà necessario e ciò anche al fine di preservare il potenziale produttivo e di crescita. Nella valutazione del Governo le condizioni per riavviare il processo di rientro dovrebbero crearsi a partire dal 2022, anno in cui il rapporto debito/Pil, dopo aver oltrepassato, pur se di pochi decimi, la soglia storica dell'immediato primo dopoguerra (1920: 159,5 per cento) si ridurrebbe al 156,3 per cento e poi fino al 152,7 nel 2024. Alla fine del periodo di previsione, il livello programmatico del debito resterebbe di 1,8 punti al di sopra di quello tendenziale: ciò sembra rappresentare un elemento distintivo rispetto a recenti documenti programmatici, generalmente caratterizzati da un incremento della crescita nominale dell'economia conseguente alla politica di bilancio espansiva tale da determinare a fine periodo un rapporto debito/Pil comunque più favorevole di quello che si sarebbe determinato in assenza di interventi. È comunque condivisibile, indipendentemente dalla velocità che potrà assumere il processo di rientro, la netta affermazione del Documento secondo cui "la riduzione del rapporto debito/Pil rimarrà la bussola della politica finanziaria del Governo".*

17. *La crisi ha trovato le finanze pubbliche di molti paesi in una situazione caratterizzata, rispetto ad altre fasi storiche, da bassissimi tassi di interesse. Per ragioni strutturali, prevalentemente connesse allo squilibrio tra flussi di risparmi e di investimenti mondiali, il costo medio del debito pubblico è a livelli estremamente contenuti. In molti paesi, lo scarto tra tale tasso e il saggio di crescita del prodotto interno lordo è negativo, dal che discende l'assenza di costi fiscali (i fiscal cost, intesi quali necessità di aumentare le tasse future per servire il debito). Anche in Italia, con la sensibile riduzione del tasso implicito sul debito pubblico, che nello scenario programmatico del DEF passa dal 2,4 per cento nel 2020 all'1,8 nel 2024 (mentre era al 4,4 per cento solo nel 2013), il costo fiscale del debito si è ridotto di molto. Più complessa è la valutazione circa l'andamento del prodotto marginale del capitale, l'elemento che individua invece il costo in*

termini di welfare associato al debito pubblico (e cioè quello correlato al fatto che l'accumulazione di debito sottrare capitale al sistema produttivo e ne indebolisce le prestazioni). Ad entrambi questi oneri, occorrerà prestare attenzione, per ridurli il più possibile. La credibilità degli impegni è cruciale per minimizzare lo spread che va a sommarsi al tasso di interesse "di fondo" e preservare un favorevole sentiero prospettico per il costo medio; altrettanto rilevante, è l'impegno affinché il debito pubblico si traduca in una crescita dello stock complessivo di capitale nell'economia. E ciò dipenderà, in grande misura, dalle caratteristiche qualitative degli investimenti programmati nel PNRR.

18. *Come si è ricordato, secondo le valutazioni ufficiali, nell'anno in corso il rapporto debito/Pil dovrebbe superare, seppur di poco il livello record raggiunto nel 1920, dopo la Prima guerra mondiale. Inizierebbe nel 2022, una fase discendente. La domanda che ci si pone nel Rapporto è quali caratteristiche avrebbe questa fase in termini di confronto con precedenti periodi di rientro dall'eccesso di indebitamento. Utilizzando il database di lungo periodo del Fondo monetario internazionale e della Banca d'Italia ed inglobando nell'analisi il quadriennio 2021-24 del DEF 2021 (quadro programmatico) si effettua, con l'ausilio delle analisi della letteratura, un esercizio di periodizzazione dei 164 anni considerati (1861-2024), esercizio che mette in evidenza* otto diverse fasi *di cui quattro discendenti. Le principali statistiche consentono di osservare che la fase di discesa più marcata è stata quella iniziata nel primo dopoguerra (Fase IV); essa ha avuto anche la maggiore durata, prolungandosi fino al 1947: 27 anni durante i quali il rapporto fu abbattuto di 134 punti. La precedente fase discendente (Fase II) era stata più breve, di 16 anni (dal 1898 al 1913); ed aveva visto una contrazione del debito pari a 45 punti di Pil. La terza fase in cui il rapporto si è ridotto è più vicina a noi e corrisponde ai 9 anni (dal 1996 al 2005) che hanno poi consentito l'ammissione dell'Italia alla moneta unica (Fase VI), periodo in cui il rapporto è sceso di 14,3 punti.*

19. *Con la consapevolezza che i periodi storici a cui si fa riferimento presentano caratteristiche tali che nessun raffronto in senso stretto può essere fatto senza adeguate contestualizzazioni e senza tener presente caratteristiche economiche, storiche, sociali e istituzionali del periodo a cui ci si riferisce, si offre nel Rapporto, a puro titolo di esercizio e con le approssimazioni del caso, un confronto basato sulla riduzione media annua del rapporto debito/Pil in ciascuna delle diverse fasi (variazione complessiva/numero di anni di durata) e dell'apporto fornito ad essa, sempre in media, dalle diverse determinanti: costo medio, crescita economica reale, inflazione, saldo primario, fattori puramente finanziari. Se ne ricava che l'ottava delle stagioni del debito pubblico italiana (che inizierebbe nel 2022), sarebbe contrassegnata soprattutto da un rilevante contributo della crescita reale in un contesto di bassa inflazione e modesti oneri da interessi. In particolare, rispetto alla Fase II, di fine Ottocento, denoterebbe maggiore crescita reale ed assenza di sforzo fiscale. Rispetto alla Fase IV, immediatamente successiva al primo dopoguerra, maggiore crescita reale ma ben minore inflazione, con un deficit primario che, pur significativo, sarebbe però inferiore a quello del post primo dopoguerra, periodo che richiese un vasto programma di spese per la ricostruzione. Infine, rispetto alla Fase VI, quella degli anni Novanta, vi sarebbero differenze sia sul fronte del costo medio che della crescita reale e dell'inflazione: il primo ben più basso, la seconda più alta e con l'inflazione più contenuta; il tutto in un contesto segnato dall'assenza di sforzo fiscale.*
Ora, è evidente che la fase che dovrebbe iniziare a breve dovrà essere molto più lunga del triennio che si è potuto considerare; e che potrà, ed anzi dovrà, conoscere tassi di crescita dell'economia

più elevati di quelli degli ultimi 25 anni. Ma è improbabile che tali tassi potranno essere nel lungo periodo quelli medi dello scenario 2022-24, influenzati dal prospettato vivace recupero post pandemia. Per tali ragioni sarà difficilmente evitabile, nell'ottava stagione del debito pubblico italiano, la ricostituzione di un sostenibile avanzo primario, e ciò anche nell'ipotesi di un costo medio del debito particolarmente favorevole.

Criticità e linee di riforma dell'Irpef

20. *Durante i quasi 50 anni trascorsi dalla sua entrata in vigore, si è discusso più volte della necessità di una revisione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, senza mai arrivare a una direzione di riforma condivisa. Recentemente, il dibattito sul tema si è fatto più serrato, anche a seguito dell'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario avviata dalle Commissioni parlamentari e all'esplicita menzione di una legge delega per la riforma nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).*
In termini generali, le ipotesi di revisione dell'Irpef rispondono a un crescente livello di insoddisfazione rispetto al suo funzionamento, dovuto alla progressiva erosione del concetto di imposta onnicomprensiva personale e progressiva, in favore di una modalità di tassazione caratterizzata, invece, da numerose eccezioni, tra le quali un peso rilevante assume la cedolarizzazione dei redditi finanziari, fondiari e dei redditi delle imprese minori. Nello stesso tempo, il declino del peso dei redditi da lavoro sul prodotto nazionale lordo, la persistente e significativa evasione e il proliferare di trattamenti tributari differenziati contribuiscono a mettere in dubbio che si possa ancora parlare di prelievo "generale" sui redditi. Al contrario, tali deviazioni hanno condotto nel tempo ad un prelievo quasi esclusivamente concentrato sui redditi da lavoro dipendente e pensione, piuttosto sbilanciato sui redditi medi e con andamenti irregolari e distorsivi delle aliquote marginali effettive.
Revisioni che siano in grado di porre rimedio alle debolezze dell'attuale struttura dell'Irpef dovranno trovare soluzione al 'quadrilemma' rappresentato dall'impossibilità di raggiungere contemporaneamente gli obiettivi di progressività, onnicomprensività, simmetria nella tassazione dei redditi da capitale e competitività con riferimento alle basi imponibili mobili. Il fatto che nel tempo si sia voluto che l'Irpef, oltre a procurare gettito, fosse progressiva e quindi redistributiva, non scoraggiasse l'offerta di lavoro, tutelasse la famiglia e incoraggiasse lo sviluppo, non ha contribuito a far chiarezza sul fatto che alcuni di questi obiettivi, allo stato attuale, sono tra loro incompatibili. Non riconoscere questa necessità è stata una delle principali cause del fatto che, per usare i termini di Cosciani nel 1975, l'Irpef sia divenuta un mosaico in cui taluni dei tasselli più importanti sono rovinati, così che il disegno originario ne esce deformato e imbruttito. Ne consegue che il riavvicinamento ad una base imponibile onnicomprensiva o il definitivo allontanamento da essa verso un sistema di tassazione duale sarà inevitabilmente segnato dalla scelta di quali dei precedenti obiettivi si vorranno privilegiare.

21. *In particolare, si tratterà di valutare se sia più verosimile un processo che assecondi la tendenza alla cedolarizzazione già in atto, e quindi spinga verso un modello duale con l'applicazione di un'imposta proporzionale e reale su tutti i redditi da capitale e dell'imposta progressiva sui soli redditi da lavoro; o se sia più credibile ed efficace ricondurre a progressività tutto ciò che può rientrarvi, riassegnando all'Irpef un carattere almeno di semi-comprensività. Nel primo caso, si risponderebbe alle sollecitazioni verso una limitazione del prelievo sulle basi imponibili più mobili e una semplificazione degli adempimenti attraverso prelievi cedolari. Con*

la conseguenza non trascurabile di cristallizzare la violazione dell'equità orizzontale, già presente nell'attuale ordinamento, per la quale redditi dello stesso importo, ma di diversa natura, sarebbero tassati con aliquote diverse, come naturale conseguenza della minore personalità di un sistema duale. Nel secondo caso, al contrario, un riavvicinamento al modello onnicomprensivo avrebbe sia il vantaggio di far riassumere all'Irpef un carattere di maggiore generalità, sia quello di renderne più coerente la natura personale. Tuttavia, un'ipotesi di recupero della nozione di reddito onnicomprensivo richiede di confrontarsi con temi che aprirono difficoltà già ai tempi della riforma, e che – con riferimento agli obiettivi generali in precedenza discussi – si porrebbero ora con possibile maggiore intensità. Tali difficoltà, particolarmente pronunciate nel caso dei redditi da capitale finanziario, potrebbero essere però superate nel caso degli altri redditi, dando luogo ad un modello intermedio di semi-comprensività nel quale gli obiettivi di progressività e onnicomprensività non sarebbero sacrificati fortemente come nel modello duale.

22. *Va però osservato che indipendentemente dal modello di base imponibile che si vorrà adottare, non appare lungimirante trascurare gli obiettivi strategici rappresentati da un lato dal contrasto all'evasione (che rimane a tutt'oggi il più rilevante vulnus all'equità orizzontale e verticale) e dall'altro dal processo di semplificazione, sia per ciò che riguarda la base imponibile, le aliquote e le innumerevoli spese fiscali presenti, sia per gli aspetti procedimentali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi e, in generale, tutto ciò che attiene al rapporto con il contribuente. In particolare, la proliferazione delle spese fiscali e dei trattamenti tributari differenziati, ha significativamente contribuito a rendere complesso il sistema di prelievo; nonostante siano stati assunti nel tempo continui impegni a limitarne l'uso, il loro numero è aumentato sensibilmente anche nell'ultimo anno. Si tratta di eccezioni alla regola generale riconducibili a circa 250 provvedimenti agevolativi che causano una significativa perdita di gettito: provvedimenti agevolativi relativi agli immobili (per un totale di oltre 20 miliardi); le norme che contribuiscono a disegnare la progressività del sistema (per 11 miliardi); i provvedimenti legati alle spese di welfare state (sanità, istruzione, pensioni, per circa 10 miliardi L'analisi delle principali agevolazioni in ambito Irpef ha messo in evidenza come sia molto difficile valutarne l'impatto complessivo, vista l'estrema eterogeneità dei provvedimenti, per natura, scopo e quota dei contribuenti interessati e anche come sia diversa la loro incidenza nelle aree del Paese. Negli ultimi anni, poi, sono aumentate le agevolazioni introdotte o modificate con decreto-legge e questo limita la possibilità di contare su un quadro normativo stabile. Quando le spese fiscali hanno il fine di incentivare investimenti e comportamenti che dovrebbero avere dei ritorni nel medio lungo periodo – come nel caso degli incentivi per la Ricerca e Sviluppo o l'efficienza energetica – l'incertezza del quadro normativo mette a repentaglio il raggiungimento dei fini originari. Certamente le agevolazioni connesse alla proprietà immobiliare – anche se in alcuni casi ricollegabili a obiettivi di primo piano della politica nazionale, come la lotta al cambiamento climatico o il sostegno congiunturale all'occupazione – risultano avere un forte impatto regressivo, andando a beneficiare i contribuenti appartenenti alle classi più agiate che hanno le risorse finanziarie e di conoscenza della normativa per intraprendere le azioni agevolate.*

23. *Il punto essenziale che ne deriva è che qualsiasi riflessione sulla forma tecnica della progressività – numero di aliquote, ampiezza degli scaglioni o sistema continuo – dovrebbe porsi come conseguente alla scelta del modello di base imponibile, e quindi anche alla soluzione (o non soluzione) delle diverse deviazioni che su di essa incidono. Il grado di progressività appare*

infatti indissolubilmente legato alle finalità generali richieste al tributo e al grado di estensione della base imponibile. L'opportunità di una trasformazione della forma tecnica di realizzazione della progressività dovrà quindi essere valutata in stretto riferimento agli obiettivi del prelievo personale.

Le ipotesi di revisione dell'Irpef dovranno poi confrontarsi con altri elementi del sistema di prelievo e di spesa. Un primo elemento di raccordo riguarda il finanziamento degli enti territoriali. Come noto, l'Irpef è un'imposta applicata anche da Regioni e Comuni in forma di addizionale alla base imponibile per il finanziamento delle rispettive competenze di spesa (circa 17 miliardi di euro). Ma al fine di non trasferire le debolezze dell'Irpef anche a livello locale, sarebbe opportuno che alla mancanza di un modello onnicomprensivo centrale faccia riscontro l'impedimento ad applicare addizionali regionali e comunali in forma progressiva.

Un secondo elemento di coordinamento è connesso alle imposte patrimoniali. Andrà considerata una riorganizzazione dei prelievi riconducibili ai valori immobiliari e una loro coerente distribuzione tra livelli di governo nell'ottica di un principio di separazione delle fonii in riferimento al coordinamento con la finanza territoriale.

Infine, non può essere trascurato il problema delle risorse complessive attese. Se la revisione dell'Irpef era stata finora immaginata con una significativa riduzione del gettito, per alleggerire il carico sui redditi medi e anche per dar corso alle reiterate richieste degli organismi internazionali di spostare il carico fiscale dal lavoro verso specifiche forme di imposizione indiretta, non si può ignorare che i prossimi anni richiederanno un considerevole sforzo fiscale per far fronte ai costi della pandemia. Sarà dunque necessario guardare all'efficienza e all'equità del sistema tributario nel suo complesso, ipotizzando varie forme di ricomposizione del contributo dei prelievi diretti e indiretti alla copertura del bilancio, tra le quali adeguata attenzione potrebbe essere riservata ad un parziale spostamento del prelievo dall'Irpef all'Iva.

Direzioni di revisione dell'Iva

24. *Negli anni recenti, il dibattito sull'Iva si è spesso concentrato sulle direzioni da intraprendere in relazione alle clausole di salvaguardia. La loro abolizione consente ora di ricondurre la discussione, da un lato, all'opportunità di mantenere un'accentuata differenziazione delle aliquote, dall'altro, alle possibilità di una sua rimodulazione in modo da favorire processi di revisione di altre imposte.*

25. *Nel caso italiano, un primo punto da esplorare – come base per ulteriori ipotesi – riguarda la possibilità di passare dall'attuale sistema a tre (quattro) aliquote ad uno a due aliquote, mantenendo sostanziale parità di gettito. A parità di altre condizioni, ciò rappresenterebbe un fattore di semplificazione nell'applicazione dell'Iva e contribuirebbe a ridurre la convenienza di quella parte di evasione del tributo che si genera negli stadi intermedi.*
Questa ipotesi è alla base della simulazione che accorpa al 7,5 per cento le attuali aliquote del 4 e del 10 per cento e l'aumento dal 22 al 23 per cento di quella ordinaria, con invarianza della distribuzione dei beni tra aliquota ridotta e ordinaria. Dal punto di vista distributivo, il coefficiente di concentrazione dell'Iva dovuta dai consumatori finali assume lo stesso valore di quello attuale (0,281): dato un indice di concentrazione della spesa totale delle famiglie pari a 0,260, si mantiene l'effetto di 'progressività sulla spesa'.
Obiettivi di gettito crescente sono invece oggetto delle simulazioni che ipotizzano un'aliquota ridotta al 9 per cento per tutti i beni attualmente tassati al 4 e al 10 per cento, mentre l'aliquota ordinaria resterebbe al 22 per cento nel primo caso e aumenterebbe al 23 nel secondo: in

entrambi i casi si otterrebbe un maggior gettito (rispettivamente, 1,6 e 3,6 miliardi), mentre l'aliquota media passerebbe dal valore vigente del 14,6 per cento al 15 e al 15,5 per cento. L'indice di concentrazione dell'Iva si ridurrebbe a 0,275-0,277, indicando l'attenuarsi della progressività.

Incrementi di gettito più consistenti potrebbero ottenersi accompagnando alla riduzione del numero delle aliquote anche la riallocazione dei beni tra le diverse aliquote. Questo è un punto particolarmente sensibile per le ipotesi di revisione dell'Iva, per due ragioni principali: in primo luogo, l'attuale aliquota del 4 per cento coinvolge la spesa per beni alimentari, che rappresentano una frazione rilevante dell'intera spesa per consumi tra i soggetti meno abbienti; in secondo luogo, alcuni beni e servizi attualmente tassati al 10 per cento riguardano settori particolarmente esposti a concorrenza, anche internazionale (come alberghi e ristoranti) e quindi con possibili difficoltà di traslazione dell'imposta sui prezzi, o settori ad alta intensità di lavoro, nei quali gli aumenti di aliquota potrebbero indurre meccanismi evasivi, o settori già a forte presenza di evasione (come, ad esempio, nel caso dell'edilizia).
Purtuttavia, almeno sul piano distributivo, si può rilevare che il valore assoluto del sussidio implicito che deriva dall'applicazione dell'aliquota ridotta anziché dell'aliquota ordinaria al 22 per cento è pari in media a 900 euro al di sotto della mediana della distribuzione del consumo, e pari a 1.560 euro al di sopra della stessa. In rapporto alla spesa complessiva, si tratta di un sussidio pari a 0,90 punti percentuali di aliquota media nel primo caso, e a 0,74 punti percentuali nel secondo. Si tratta di elementi che potrebbero consigliare una riflessione sull'adeguatezza delle aliquote ridotte a raggiungere obiettivi distributivi, risultando in ogni caso significativa la dispersione del sussidio implicito anche a livelli elevati di spesa. Esiti migliori potrebbero essere raggiunti dall'eliminazione di questo sussidio implicito e dalla compensazione mirata dei soggetti meno abbienti attraverso strumenti di spesa pubblica finanziati proprio con l'eliminazione delle aliquote ridotte.

26. *Vengono quindi esaminate due ulteriori ipotesi, nelle quali si prevede lo spostamento ad aliquota ordinaria dei beni attualmente tassati al 10 per cento; il maggior onere per i consumatori sarebbe in parte compensato dalla riduzione dell'aliquota ordinaria. Nel primo caso – a fronte di un'aliquota ridotta al 5 per cento e di una ordinaria al 18 per cento, il gettito aggiuntivo sarebbe pari a circa 7,4 miliardi; nel secondo – le aliquote salirebbero, rispettivamente, all'8 e al 19, con un maggior gettito di 12,8 miliardi, con l'aliquota media che sale al 16,9 per cento, a fronte di un indice di concentrazione pari a 0,259. Evidente la riduzione del grado di progressività, ma l'incremento di gettito consentirebbe di predisporre interventi compensativi di altra natura per i soggetti meno abbienti.*
Un'ultima ipotesi a due aliquote (5 e 23) è costruita spostando ad aliquota ridotta tutti i beni alimentari, mentre i beni non alimentari soggetti all'aliquota del 10 per cento verrebbero inclusi nel campo di applicazione dell'aliquota ordinaria. Si tratta di un'ipotesi che non compromette la 'progressività sulla spesa' dell'Iva pagata sui consumatori, con un coefficiente di concentrazione dell'Iva (0,285) persino superiore a quello del sistema attuale, e che garantirebbe un incremento di gettito significativo (12,6 miliardi).
Problematica, infine, in assenza di rilevanti interventi compensativi, l'ipotesi del passaggio ad aliquota unica, che avrebbe l'effetto di un'imposta proporzionale sulla spesa imponibile sottostante.

Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva

27. *La riscossione dei crediti pubblici non spontaneamente pagati dai debitori presenta da tempo gravissime difficoltà, difficoltà alle quali i ripetuti interventi di revisione organizzativa e procedurale non hanno certamente posto rimedio.*
A distanza di un ventennio dall'iscrizione a ruolo, la percentuale delle riscossioni è inferiore al 30 per cento del carico netto. Dopo dieci anni, non raggiungono il 15 per cento.
L'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010 (sia pure limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro) disposto con il Dl 41/2020 costituisce l'ultima conferma del mancato funzionamento del sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici adottato nel nostro Paese.
La misura costituisce il terzo annullamento di massa delle iscrizioni a ruolo non riscosse, dopo quello disposto dall'art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018 e quello, ancora precedente, previsto dall'art. 1 della legge n. 228 del 2012.
Appare evidente, quindi, la necessità di una profonda revisione del modello organizzativo e procedimentale finora adottato (evitando comunque l'adozione di un sistema di discarico automatico delle quote non riscosse dopo il decorso di un determinato periodo e di una metodologia di gestione dei carichi affidati basata su criteri selettivi) e di un'ampia e organica rivisitazione dell'intero sistema della riscossione per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse dello Stato.
Nel Rapporto a tal fine si forniscono alcune riflessioni sulla possibile evoluzione del modello sia per ciò che concerne l'assetto organizzativo che per quanto riguarda il piano procedimentale.
Sul piano organizzativo, ove non si voglia superare l'attuale assetto duale, procedendo all'internalizzazione della funzione in Agenzia delle entrate (come nelle altre maggiori economie) andrebbe considerata l'istituzione di una autonoma agenzia, alla quale far partecipare anche l'Inps, tenuto per legge ad avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale della riscossione, prevedendo l'istituzione di una commissione tecnica permanente per affrontare sistematicamente le criticità più diffuse, le carenze numeriche e la qualificazione professionale del personale, il sistema informatico, le modalità di finanziamento del servizio, una più razionale regolamentazione degli adempimenti e delle competenze tra le diverse strutture centrali e territoriali.
Nel disegno di riforma decisiva sarebbe, poi, la revisione delle procedure, superando l'interminabile serie di notificazioni che dilatano i tempi della riscossione, mettendo a dura prova la capacità organizzativa della struttura.
Attualmente la normativa procedimentale si presenta inidonea ad assicurare adeguata tutela dell'interesse pubblico. Per effetto di diversi interventi legislativi, infatti, la posizione del creditore pubblico è divenuta deteriore rispetto a quella del creditore privato. Sarebbe necessario rivedere, ad esempio, il regime del pignoramento (immobiliare e mobiliare) e le ipotesi di pignoramento presso terzi.
Una specifica riflessione meriterebbe la gestione delle rateazioni, interessate ormai da anni da ripetute riaperture di termini e proroghe delle decadenze. La rateazione dovrebbe fare capo all'ente impositore, che gestisce l'attività di controllo e il recupero bonario delle somme non spontaneamente versate dai contribuenti, anziché essere gestita in misura del tutto prevalente all'Agente della riscossione, del quale finisce per assorbire gran parte delle risorse umane presenti sul territorio.
Un'autonoma e accurata riflessione richiederebbe il contenzioso, le cui criticità e complessità sono spesso legate all'incompletezza ed inattendibilità della rendicontazione dei dati, alla

sovrapposizione delle questioni sollevate in giudizio, all'affidamento della difesa a professionisti del libero foro, ancorché le questioni dibattute in giudizio, il più delle volte relative alla notificazione degli atti, siano elementari e tali da poter essere trattate dagli stessi funzionari che di fatto predispongono l'istruttoria.
Il disegno di riforma non dovrebbe trascurare anche il sistema dei controlli, con l'abrogazione delle norme disciplinanti le comunicazioni di inesigibilità (art. 19 del d.lgs. n. 112/1999), il cui termine di presentazione all'ente creditore, sistematicamente prorogato, è tuttora pendente per la totalità dei ruoli affidati a decorrere dal 1° gennaio 2000 e che, concepito in un altro contesto, appare ormai anacronistico.
Particolare rilievo dovrebbe assumere, in un disegno organico di riforma, la questione dello smaltimento degli ingenti carichi pregressi, in gran parte ritenuti non riscuotibili. Al riguardo, l'adozione di misure straordinarie è resa necessaria anche dalle preoccupazioni destate dall'indirizzo della Corte di cassazione che ha inteso assoggettare alla prescrizione breve la gestione (di almeno parte) dei carichi 'esattoriali'. La prescrizione breve ha ridotto i margini operativi dell'Agente della riscossione che, nella condizione in cui si trova attualmente, è obiettivamente impossibilitato a gestire con la necessaria tempestività la totalità dei carichi affidati. Sotto questo aspetto, l'individuazione di soluzioni straordinarie ed eccezionali per lo smaltimento dell'arretrato si pone come condizione necessaria per avviare il nuovo corso della riscossione.

Gli incentivi all'uso della moneta elettronica

28. *Nel Rapporto è stata, poi, sviluppata una prima analisi sulla gestione delle misure finalizzate a favorire l'uso della moneta elettronica avviate tra la fine del 2020 e i primi mesi del 2021: cashback, lotteria degli scontrini e credito d'imposta sulle commissioni per i pagamenti elettronici.*
L'analisi effettuata, pur inevitabilmente parziale dato il breve periodo di tempo intercorso dall'avvio delle diverse iniziative, ha fatto emergere l'esistenza di criticità e limiti nell'esperienza finora maturata.
In particolare, relativamente al cashback sembrerebbero sussistere difficoltà a monitorare i reali effetti economici e tributari prodotti dalla misura. È stata, dunque, segnalata l'esigenza che le decisioni sulla futura prosecuzione del Programma trovino il necessario supporto nella compiuta conoscenza di elementi fondamentali quali la valutazione degli effetti economici prodotti dall'incentivazione dell'uso degli strumenti di pagamento elettronici nei diversi settori economici interessati e l'impatto che la diffusione delle modalità di pagamento diverse dal contante ha avuto in termini di emersione di ricavi e compensi precedentemente occultati.
Sono state, comunque, avanzate alcune considerazioni sull'impianto teorico della disciplina adottata, al fine di individuare eventuali iniziative migliorative.
Un primo aspetto concerne le tipologie di transazioni interessate dall'incentivazione. La soluzione adottata, che non opera alcuna distinzione tra i beni e servizi oggetto delle transazioni e i soggetti che rendono la prestazione, appare poco convincente. Preferibile sembrerebbe, per la diffusione dei fenomeni evasivi, una soluzione che valga a privilegiare i pagamenti effettuati verso operatori medio piccoli prevedendo un incentivo differenziato tra grande distribuzione e piccoli operatori.
Quanto al numero minimo di operazioni richieste nel semestre per la corresponsione del rimborso, considerando che ad oggi (10 maggio 2021) oltre il 55 percento degli utenti registrati

ha superato il numero di cinquanta transazioni, il numero di cinquanta operazioni nel semestre appare esiguo, indebolendo l'interesse ad utilizzare il pagamento elettronico.
Con riferimento al super cashback, allo scopo di contenere gli abusi - che i dati forniti dal Dipartimento alla data del 30 aprile sembrano confermare – potrebbe essere opportuno limitare il numero di operazioni effettuabili con lo stesso operatore nell'arco della medesima giornata (anche se con carte diverse). In questo modo si eviterebbe anche il probabile frazionamento artificioso degli acquisti. La misura del relativo premio, 1500 euro ai primi 100 mila utenti per numero di operazioni nel semestre, appare eccessiva.

L'adesione alla lotteria degli scontrini è risultata al momento alquanto limitata e settoriale. Soltanto il 23 per cento degli esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi ha finora aderito all'iniziativa, trasmettendo almeno una operazione. La gran parte risulta concentrata nella grande distribuzione: le sole operazioni presso i supermercati assorbono il 54,4 per cento del totale; nella fascia superiore a 500 mila euro si concentra il 43 per cento del totale. Alquanto modesto risulta l'apporto delle fasce fino a 50 mila euro, pari al 6 per cento, e da 50 mila a 100 mila, pari allo 0,9 per cento.
Quanto alla distribuzione territoriale degli esercenti che hanno trasmesso operazioni, a fronte di una discreta affermazione della lotteria in regioni come la Lombardia, l'Emilia-Romagna e le Marche, altre regioni, come la Campania, la Sardegna e la Valle d'Aosta si caratterizzano per un risultato del tutto insoddisfacente, sintomo di un sostanziale rifiuto dell'iniziativa.
In conclusione, dai dati finora disponibili emerge lo scarso successo della lotteria. In sostanza la risposta, relativamente positiva, è venuta unicamente dalle imprese di maggiori dimensioni.
Un ostacolo è certamente costituito dalla complessità delle operazioni necessarie per la partecipazione alla lotteria, che presuppongono l'uso di uno strumento di pagamento elettronico (carta di debito e di credito, bancomat, carte prepagate, carte e app connesse a circuiti di pagamento privativi e a spendibilità limitata, ecc.), l'esibizione e scansione del codice lotteria, con frequente intralcio delle ordinarie attività commerciali.
La conoscenza solo differita della vincita costituisce un'ulteriore remora alla partecipazione, affievolendo l'interesse del consumatore all'operazione.

Sono stati pure acquisiti primi elementi conoscitivi in ordine all'utilizzazione del credito di imposta del 30 per cento delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate mediante carte di credito, di debito o prepagate. Nel periodo settembre/dicembre 2020, i crediti compensati ammontano complessivamente a 1,07 milioni, con un numero alquanto limitato di soggetti che hanno utilizzato il credito. Nel periodo gennaio/aprile 2021 i crediti crescono a 2,24 milioni, con un crescente ma pur sempre limitato numero di soggetti che hanno utilizzato il credito.
Resta da valutare se la misura possa produrre gli effetti attesi con specifico riferimento alle attività economiche di minore dimensione alle quali è diretta e nelle quali si concentra la resistenza all'uso dei mezzi di pagamento elettronici e anche un elevato livello di evasione dei ricavi.

La spesa per la previdenza

29. *La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico che meglio esprimono lo sforzo profuso nell'ultimo anno per mitigare gli effetti economici e sociali della pandemia; nel 2020, in tali prestazioni è infatti confluito circa il 75 per cento della maggiore spesa corrente primaria che si è determinata a consuntivo rispetto a quanto*

programmato nella Nota Tecnico Illustrativa alla legge di bilancio presentata nel febbraio del 2020, pochi giorni prima dello scoppio della crisi sanitaria.
Il totale delle erogazioni, sia previdenziali che assistenziali, si è attestato sui 399,4 miliardi di euro ed è risultato in crescita del 10,6 per cento su base annua, al 24,2 per cento del Pil (+4 punti) e al 48,2 per cento della spesa corrente primaria.
Nel 2020 tassi di crescita molto significativi hanno connotato anche gli altri principali paesi europei. Nella media dell'Area dell'euro la crescita della spesa è stata di 2,7 punti di Pil (al 19,4 per cento) ed il divario della sua incidenza sul prodotto si è ulteriormente allargato (da 3,5 a 4,8 punti). Rispetto all'Italia, il tasso di espansione è stato più marcato in Spagna e meno forte in Francia e Germania.
In Italia, la spesa previdenziale in senso stretto è risultata pari a 341 miliardi, con una crescita di 23 miliardi rispetto al 2019 (+7,3 per cento), il 59 per cento dei quali dovuti a prestazioni non pensionistiche (spese per integrazioni salariali ordinarie e in deroga, per indennità di disoccupazione, ecc.).
L'aumento della spesa per le sole pensioni si è stabilizzata sul 2,4 per cento (+6 miliardi), ma la straordinaria caduta dell'attività economica ne ha fatto crescere la sua incidenza sul Pil al 17,1 per cento (dal 15,4 per cento).
Hanno contribuito alla crescita della spesa pensionistica il dispiegarsi sull'intero anno delle misure del d.l. n. 4/2019: Quota 100 e blocco dell'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva per l'accesso a pensione anticipata. Al 31 gennaio 2021 il numero di pensioni complessivamente liquidate con Quota 100 risultava pari a 278 mila, prevalentemente riferibili a lavoratori maschi del settore privato. Nell'ambito delle pensioni liquidate nel 2020 con Quota 100, l'anzianità di contribuzione è risultata pari a 40 anni, di cui 19 nel sistema retributivo (dai 24 del 2019).
Sono proseguiti i pensionamenti in deroga alle norme generali anche attraverso gli altri due principali canali di uscita anticipata, Opzione donna e Ape sociale. Nel 2020 sono state accolte rispettivamente 16.300 e 10.800 domande.
Nel 2020 la spesa previdenziale non pensionistica è cresciuta del 39 per cento, trainata soprattutto dalle uscite per cassa integrazione ordinaria ed in deroga con il totale degli assegni di integrazione salariale aumentato da 800 milioni a 14,4 miliardi di euro.

30. *Il DEF 2021 valuta che nell'anno in corso, a legislazione vigente e considerato il carattere temporaneo di taluni interventi che ne hanno sospinto la crescita, l'insieme delle prestazioni in denaro previdenziali e assistenziali non dovrebbe discostarsi di molto, in valore assoluto, da quello del 2020, flettendo di 1 punto in quota di Pil. In termini di tassi di variazione si passerebbe dal citato 10,6 ad un contenuto 0,7 per cento. Il prossimo anno, con l'auspicato superamento delle emergenze, le erogazioni in valore potrebbero flettere di alcuni miliardi per riprendere a crescere nel biennio 2023-2024 a tassi più fisiologici. Quanto all'anno in corso, va in effetti considerato che le citate stime hanno carattere tendenziale e non inglobano i nuovi interventi di cui al richiesto scostamento di bilancio per 40 miliardi di euro, interventi che, come già avvenuto nel 2020 e come annunciato nel DEF, andranno ad imprimere un'ulteriore spinta all'aggregato di spesa in parola, inglobando, per esempio, le spese per taluni sostegni al lavoro autonomo.*
Quale che sia l'evoluzione programmatica del prossimo biennio, nel complessivo arco temporale coperto dal DEF ed ancor di più negli anni successivi, la spesa previdenziale potrà rappresentare un rilevante elemento critico per i conti pubblici.
Non rassicurano sotto questo profilo le indicazioni di recenti proiezioni ufficiali del rapporto spesa per pensioni su Pil, le quali mostrano come nel 2025 il cumularsi degli effetti di medio

termine dovuti alle scelte operate con il d.l. 4 del 2019 e della riduzione del prodotto dovuto alla recessione, collocheranno l'indicatore su un livello di 7 decimi di Pil più alto di quanto prima stimato (16 contro 15,3 per cento). Pare evidente che sia per ragioni di natura strutturale (invecchiamento della popolazione e crescita del tasso di dipendenza degli anziani) sia per motivi più connessi ai risvolti della pandemia, come per esempio la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, risulta vieppiù necessario che il comparto sia oggetto di attente riflessioni.

31. *Negli ultimi vent'anni, sulla base di dati di confronto europeo, è stato da più parti sottolineato come in Italia la spesa sociale non fosse sovradimensionata in quota di Pil, quanto piuttosto significativamente mal distribuita: troppe risorse a favore della vecchiaia (pensioni) e poche a favore dei giovani, per le politiche attive del lavoro, per la famiglia e la natalità, contro l'esclusione sociale. La pandemia ha tristemente evidenziato questa fragilità mettendo in primo piano l'importanza di schemi che proteggano dal rischio di perdere il lavoro. E ciò è avvenuto a seguito di una esperienza che aveva visto, un anno prima, da un lato, l'approvazione di uno strumento universale di lotta alla povertà, dall'altro, e contemporaneamente, una deroga alle regole di un sistema pensionistico le cui riforme degli ultimi lustri hanno garantito la sostenibilità all'intero debito pubblico. Ciò non ha evidentemente giovato alla richiamata, necessaria ricomposizione della spesa sociale, una ricomposizione la cui necessità si ripropone oggi più che mai, se si pensa, per esempio, alla riforma degli strumenti di integrazione salariale ed al loro potenziamento, eventualmente anche in senso più universalistico.*

Su tali fronti la Corte non può che confermare quanto già sottolineato in molte sedi (Audizioni parlamentari, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, ecc.) e cioè che, per ragioni diverse, sia in tema di previdenza che di assistenza, occorre una riflessione di carattere generale dopo le scelte operate con la legge di bilancio per il 2019. Tale riflessione dovrebbe certamente giovarsi anche di quanto sperimentato nell'ultimo anno. In campo pensionistico sarebbe importante superare "in avanti" Quota 100, che andrà a scadenza a fine anno. Andrebbero confermate le direttrici di fondo della riforma di cui alla legge 214/2011 e rimossi così quegli elementi di incertezza che hanno avvolto un processo riformatore dei cui positivi effetti si dà conto anche nel DEF.
Dopo l'approvazione della legge 214 del 2011, sono stati molti gli istituti che hanno garantito una mitigazione dei suoi impatti, in casi mirati e meritevoli di attenzione; alcuni di essi potrebbero essere eventualmente e ulteriormente potenziati per tener conto delle indubbie situazioni di criticità generate, in taluni segmenti di lavoratori, dalla crisi sociosanitaria.
Al contempo andrebbe esaminato il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando però, per la componente retributiva dei trattamenti, quegli elementi di equità attuariale che informano la crescente platea di lavoratori la cui pensione è calcolata con il metodo interamente contributivo. Sarebbe utile considerare l'ipotesi di costruire, eventualmente con gradualità ma in un'ottica strutturale, un sistema di uscita anticipata che converga su una età uniforme per lavoratori in regime retributivo e lavoratori in regime contributivo puro.
È un aspetto, quello dell'età di possibile uscita dal lavoro prima dei 67 anni (attuale requisito per la pensione di vecchiaia), che sarà di crescente rilievo; infatti, ai lavoratori in regime pienamente contributivo la legislazione vigente già garantisce la possibilità di andare in pensione a 64 anni (se con 20 anni di anzianità contributiva e un assegno di importo pari ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale). In una prospettiva ormai non troppo lontana, potrebbero porsi problemi di equità di trattamento tra assicurati che pur avendo iniziato a lavorare a pochissima distanza

gli uni dagli altri (per esempio fine 1995 e inizio 1996) avranno l'opzione di lasciare il lavoro con diversi anni di differenza.

La spesa per l'assistenza

32. *Nel 2020 la spesa per l'assistenza sotto forma di prestazioni in denaro e in natura ha superato i 67 miliardi, con una crescita del 28,4 per cento su base annua (+6,4 nel 2019).*
Le prestazioni in denaro, che rappresentano oltre l'87 per cento dell'aggregato, si sono ragguagliate in quasi 59 miliardi ed hanno rappresentato la componente più dinamica, aumentando del 34,7 per cento rispetto al 2019 (+9,9 nel 2019). Sul prodotto interno lordo e la spesa pubblica al netto degli interessi hanno inciso per il 4,1 e il 6,6 per cento, rispettivamente, crescendo in entrambi i casi di oltre 1 punto rispetto all'anno prima.
Fra le tre tipologie di interventi in cui si può raggruppare la massa di risorse monetarie complessivamente erogate - per invalidità, per pensioni e assegni sociali e per altri assegni e sussidi - il gruppo che ha registrato l'aumento più vigoroso è stato il terzo, soprattutto a motivo degli interventi operati in materia di RdC/REM e disoccupazione, segnatamente, in tale ultimo caso, per i sostegni ai redditi di talune categorie di lavoratori, anche autonomi.
L'incremento di oltre 14 miliardi delle erogazioni per altri assegni e sussidi (a 34,6 miliardi complessivi), sembra configurarsi per un terzo di natura strutturale e per due terzi di natura congiunturale.

33. *I due strumenti di contrasto della povertà (RdC e REM), il primo di natura permanente, il secondo a carattere temporaneo, si sono configurati come importanti leve nell'azione esercitata dal bilancio pubblico per mitigare un disagio sociale notevolmente cresciuto, con il numero delle famiglie in povertà assoluta – secondo l'ultima stima dell'Istat - aumentato a 2 milioni di unità (da circa 1 milione e 700 mila) e il numero dei poveri che ha superato i 5 milioni (in crescita di oltre 1 milione).*
I dati sulla situazione ad inizio 2021 registrano un numero di famiglie beneficiarie dell'RdC su base stabile, cioè al netto dei benefici successivamente decaduti o revocati, pari a 1 milione e 112 mila ed oltre 2 milioni e 700 mila persone coinvolte (rispettivamente 1.250.000 nuclei e 2.858.000 persone se si includono i trattamenti di Pensione di cittadinanza).
Nel corso del 2020 il numero di richieste di RdC è rapidamente cresciuto fino a superare, nel mese di luglio, il valore inizialmente stimato in sede di Relazione tecnica al d.l. 4/2019 (rispettivamente 1.270.000 contro 1.250.000 nuclei) e ciò anche a motivo di un tasso di turnover più basso di quello ipotizzato.
A partire da aprile, con l'emergenza sociosanitaria, il numero di nuove domande accolte si è mantenuto, in media, al di sopra delle 40 mila unità (+46 per cento rispetto al periodo precedente).
Le caratteristiche qualitative dei beneficiari e la distribuzione degli assegni per tipologia di nucleo percettore si sono confermate quelle già evidenziate dai dati del 2019, primo anno di vigenza del Programma: una forte incidenza delle famiglie monocomponente e, di contro, una relativamente contenuta incidenza dei nuclei più numerosi e con figli minori. L'importo medio dell'RdC per famiglia è cresciuto, passando dai 532 euro mensili nel 2019 ai 573 euro mensili nel 2020.

34. *Quanto al REM, i dati più recenti evidenziano che il numero di famiglie beneficiarie è stato pari a 292 mila nel caso della prima tranche (ex d.l. 34/2020), 336 mila con le estensioni operate tramite il d.l. 104/2020 ed il d.l. 137/2020. Si è in generale riscontrato un alto tasso di rigetto, talvolta superiore ai due terzi delle domande presentate. Gli assegni in media sono stati intorno ai 550 euro.*

Un'analisi sulla distribuzione per provincia dell'RdC e del REM ha messo in evidenza, oltre che una netta correlazione tra i due schemi, sostanzialmente connotati da uno stesso design, una marcata relazione diretta con i tassi di disoccupazione ed indiretta con il reddito disponibile pro capite.

Nell'anno della pandemia, pur se va considerata la decisa straordinarietà della situazione economica generale, si è avuto conferma di risultati nettamente inferiori alle attese per quel che riguarda il secondo pilastro dell'RdC, quello finalizzato alle politiche attive del lavoro.

Le informazioni dell'ANPAL sulle caratteristiche dei soggetti indirizzati presso i CPI (in particolare su quelli che hanno stipulato un Patto per il lavoro e sul loro indice di occupabilità) evidenziano che alla data del 1° aprile 2021, a fronte di un milione e 656 mila soggetti convocati, poco più di 1 milione e 56 mila sono tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro. A fronte del quadro descritto, alla data del 10 febbraio 2021 erano poco oltre 152 mila le persone che hanno instaurato un rapporto di lavoro successivo alla data di presentazione della domanda.

Nel complesso, si tratta di indicazioni che confermano le sfavorevoli evidenze che possono essere tratte dai dati Istat sulle forze di lavoro in materia di canali di ricerca dell'impiego in Italia, canali che continuano ad essere, in prevalenza, di natura informale. Tali evidenze pongono sotto i riflettori l'inevasa esigenza di un serio rafforzamento dei centri per l'impiego, obiettivo al momento mancato e da rilanciare nell'ambito di una nuova e robusta politica attiva per il lavoro, da realizzare anche nel quadro degli specifici investimenti a ciò destinati dal PNRR.

35. *Al di là degli aspetti maggiormente legati alla gestione della pandemia, l'esperienza dell'RdC deve essere valutata alla luce delle conoscenze ormai accumulate le quali suggeriscono aggiustamenti al disegno dello strumento, in grado di: a) favorire maggiormente l'inclusione di famiglie numerose e con disabili, penalizzate in termini relativi, rispetto all'ampio numero di nuclei monocomponente; b) considerare che gli indicatori evidenziano tra i tassi di povertà più elevati quelli riguardanti lavoratori che operano in Italia ma senza cittadinanza; c) accrescere ulteriormente il coinvolgimento dei servizi sociali dei Comuni, eventualmente rinforzandoli in termini di capacità gestionali e competenze, e delle organizzazioni del Terzo settore, inizialmente lasciate ai margini del processo a dispetto del grande ruolo che esse esercitano e dai fondamentali servizi di prossimità che erogano.*

I dati relativi alla spesa sociale dei Comuni singoli o associati, pur se non disponibili per il 2020, ben testimoniano l'importanza del ruolo dei Comuni ed evidenziano che nel 2018 (ultimo dato disponibile) si è consolidata la tendenza alla crescita, con erogazioni complessive che hanno raggiunto i 7,4 miliardi. Si è al contempo confermata l'ampia dispersione territoriale.

Nel 2020 il Terzo settore è stato destinatario di interventi legislativi volti a rafforzarne il ruolo nel contrasto della povertà. È importante che il comparto completi in tutti i suoi aspetti la riforma in corso, con particolare riguardo all'introduzione del registro unico nazionale delle imprese del Terzo settore.

La gestione dell'RdC e del REM prima e durante pandemia hanno ulteriormente evidenziato l'importanza di un affidabile indicatore delle condizioni economiche delle famiglie e, dunque, in Italia, dell'ISEE. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di misurazione

dello stato della situazione economica delle famiglie ai fini della destinazione alle stesse di interventi temporanei a carattere emergenziale resta cruciale la possibilità che l'indicatore sia rapidamente aggiornabile. Sforzi ulteriori devono essere fatti affinché lo strumento divenga metro delle effettive condizioni di bisogno. Anche su tale fronte l'esperienza delle dichiarazioni precompilate può essere di giovamento.
Si conferma obiettivo di non facile conseguimento per le politiche contro la povertà quello di riuscire ad attrarre nei programmi tutte le persone che ne avrebbero diritto (anche per inadeguatezza di informazioni ed altro) e, al contempo, quello di escludere persone che non ne hanno diritto.
Dopo la pandemia è opportuno che le politiche assistenziali si concentrino oltre che sulla richiamata messa a punto degli strumenti di contrasto dell'esclusione sociale, sulle direttrici che erano state disegnate con la legge di bilancio per il 2020: sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Da tale punto di vista, l'avvio, dal 1° luglio 2021, dell'assegno unico per i figli rappresenta una tappa importante su quel più ampio cammino tracciato anche nel PNRR appena presentato alla Commissione europea.

Sanità: lavori in corso

36. *Il sistema sanitario italiano, nonostante le difficoltà incontrate, ha retto all'impatto della crisi. Ma ciò ha comportato costi importanti, non solo di natura finanziaria, che richiedono che l'attenzione dedicata nell'anno appena a passato questo settore, così fondamentale per il benessere dei cittadini, non si riduca.*
È ancora presto per fare un bilancio di quale eredità la pandemia finirà per lasciarci. La crisi non si è ancora conclusa e, soprattutto, non è ancora chiaro a quali adattamenti e a quali costi i nostri sistemi regionali saranno sottoposti in un periodo non breve di "convivenza" con il virus.

37. *I dati relativi alla spesa dell'anno registrano, come era da attendersi, una forte crescita, segnando un'interruzione del processo di stabilizzazione registrato negli ultimi esercizi; essi mostrano anche come essa abbia subito una ricomposizione per rispondere alle nuove e improvvise necessità.*
A consuntivo, la spesa sanitaria ha raggiunto i 123,5 miliardi, con un incremento del 6,7 per cento rispetto al 2019 (7,5 per cento l'incidenza sul prodotto rispetto al 6,5 dell'esercizio precedente).
Gli esborsi per redditi da lavoro (quelli per la produzione diretta di servizi), che nel 2019 erano aumentati di circa il 3,1 per cento anche per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria (e dei relativi arretrati), registrano un ulteriore aumento, anche se contenuto (+1,5 per cento). Ma è soprattutto l'aumento della spesa per consumi intermedi (+12,8 per cento) ad incidere sul risultato complessivo delle prestazioni sanitarie non market: si tratta della crescita di 4,2 miliardi di beni per la produzione diretta di servizi, mentre è limitata quella per i servizi amministrativi (+200 milioni).
Ha contribuito a tale risultato anche la brusca diminuzione dei ricavi (-1,3 miliardi), imputabile in prevalenza alla flessione della domanda di servizi sanitari non Covid (sospensione delle normali viste specialistiche) con relativa riduzione delle entrate per ticket (per circa 500 milioni), delle prestazioni di intra-moenia (circa 300 milioni) e delle entrate per mobilità internazionale (circa 200 milioni). Tutti importi portati in riduzione della spesa.

38. *Più limitato, ma sempre rilevante, il contributo alla variazione della spesa delle prestazioni market (+3 per cento). Un risultato che è frutto di andamenti molto diversi tra le componenti, proprio a ragione della diversa incidenza della pandemia e delle misure assunte per contrastarne la diffusione. Crescono del 3,2 per cento le spese per le prestazioni specialistiche e del 12,7 per cento quelle per assistenza medico generica, su cui ha inciso, oltre all'emergenza, il rinnovo delle convenzioni.*
Si sono invece ridotte le spese per assistenza ospedaliera da privati (-1.25 per cento) e quella per farmaci e per la riabilitativa (rispettivamente -3,6 e -4,6 per cento). Si tratta di variazioni da ricondurre al rallentamento e, in alcuni periodi, al blocco delle attività di assistenza rese necessarie dalla pandemia e dalle misure per il distanziamento sociale (lockdown). Superata la fase di emergenza, il ritardo dovrà essere recuperato, eventualmente (come in parte avvenuto già nel 2020) con l'individuazione di interventi straordinari per il riassorbimento di prevedibili tensioni sul fronte delle liste d'attesa.
Nella lettura dei risultati dell'anno va poi considerata la spesa gestita direttamente dal Commissario straordinario all'emergenza. Si tratta di acquisti per oltre 2,4 miliardi impiegati, secondo i primi rendiconti disponibili, per l'acquisto di materiali di uso corrente forniti alle strutture sanitarie territoriali e che spiegano circa 1,4 miliardi dell'incremento dei consumi intermedi della gestione diretta. Nel conto della sanità, ma tra le spese delle amministrazioni centrali, vi sono poi gli acquisti di materiali di uso corrente per le scuole, per circa 1 miliardo.

39. *I costi e i ricavi regionali, desumibili dai conti consolidati del IV trimestre del 2020, ancora provvisori, consentono una prima lettura degli andamenti delle principali variabili. Non è tuttavia possibile, al momento, trarne indicazioni definitive per i risultati economici a livello territoriale. Le risorse destinate alle regioni per far fronte all'epidemia sono confluite nel finanziamento indistinto, ma conservando un vincolo di destinazione: in caso di non utilizzo nell'esercizio, esse dovevano dar luogo ad un accantonamento ed essere utilizzate per le attività previste nel 2021. Dai conti economici trasmessi a fine febbraio emerge una forte crescita degli accantonamenti: ciò sembrerebbe indicare che solo poco più della metà delle maggiori somme attribuite sia stato utilizzato nell'anno. Non sempre corretti, inoltre, appaiono i criteri di imputazione tra spese legate all'emergenza e attività ordinaria. Si tratta naturalmente di dati provvisori, oggetto di confronto tra Ministeri dell'economia e della salute e le regioni. I Tavoli di monitoraggio, al momento della chiusura del Rapporto, sono ancora in corso.*
Gli approfondimenti delle singole voci di costi e di ricavi mettono in rilievo le differenti modalità con cui le regioni hanno risposto alla crisi. Differenze che sono lo specchio di come nell'emergenza ci si sia dovuti muovere puntando sulle opzioni più immediatamente disponibili e di come abbiano inciso le condizioni di partenza dei sistemi regionali.
Le differenze nella qualità dei servizi offerti, le carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di risanamento, i limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie, ma, anche, la fuga progressiva dal sistema pubblico, le insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità, il lento procedere degli investimenti sacrificati dalle necessità correnti. Guardare oggi agli indicatori alla base del monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni consente di mettere a fuoco le condizioni prima della crisi, di comprendere meglio la risposta che è stato possibile dare nell'emergenza e di capire i problemi da cui è necessario ripartire.

40. *Nel 2020 sono state introdotte numerose misure che miravano ad incidere sugli aspetti più problematici dell'assistenza. Misure dirette ad aumentare le dotazioni di personale delle strutture sottoposte sin dall'inizio della pandemia ad una forte pressione e che lamentavano, già da prima, una contrazione del personale a tempo indeterminato che non consentiva di mantenere un'adeguata qualità dell'offerta; ad adeguare con immediatezza la disponibilità di strutture di ricovero in termini di posti letto di terapia intensiva e semi intensiva, in linea con i numeri crescenti della pandemia; a rafforzare le strutture territoriali; a ridurre gli effetti indesiderati del blocco dell'attività dovuto al lockdown. Le risorse messe a disposizione sono state rilevanti: oltre 8 miliardi, di cui oltre 3,6 gestiti direttamente dalle regioni.*
La dimensione dell'impegno messo in campo trova una immediata rappresentazione negli oltre 83.000 operatori del settore coinvolti, a vario titolo, nell'emergenza: gli oltre 21.000 medici e i 32.000 infermieri impegnati costituiscono, rispettivamente, il 21 e il 12,5 per cento della forza esistente all'inizio della pandemia: Buoni risultati anche nella definizione di nuove strutture, le USCA, che dopo le prime difficoltà hanno rappresentato, un elemento importante di rafforzamento dell'assistenza territoriale.
Limitato, invece, il grado di attuazione di altre misure, quali l'utilizzo degli infermieri di comunità, l'inserimento degli assistenti sociali e degli psicologi, o l'attivazione delle Centrali operative regionali. Incerti anche i risultati sul fronte del potenziamento dell'assistenza domiciliare o del recupero dell'attività ordinaria sacrificata nei mesi dell'emergenza, che rappresenta forse il maggior onere che la pandemia ci obbliga ora ad affrontare.
Gli studi predisposti di recente dal Ministero della salute, segnalano efficacemente l'eredità negativa in termini di mancate prestazioni rese sia a livello ospedaliero che ambulatoriale; un fenomeno che riguarda tutte le regioni e su cui poco hanno potuto fare, per ora, gli interventi finanziari a ciò specificamente destinati. Ma dai risultati esaminati emerge anche quanto siano state diverse le capacità di reazione a livello territoriale e come le ripercussioni della pandemia siano state amplificate dalle diverse condizioni dei sistemi regionali. I ritardi già evidenti in alcuni ambiti li hanno resi più esposti a conseguenze di carattere strutturale.
Ancora poco "quantificati" sono poi i danni che deriveranno dal peggioramento delle condizioni di salute delle parti più fragili della popolazione per l'impossibilità di mantenere e rispettare gli screening e i tempi per le cure. Sul tema le attenzioni delle associazioni e il monitoraggio svolto nell'ambito dell'Osservatorio nazionale screening (ONS) forniscono primi riscontri importanti.

41. *Sono aspetti rilevanti che dovranno guidare ad un impegnativo ridisegno del sistema sanitario. Un sistema che, con il forte impulso che verrà dal Recovery plan, sarà chiamato nei prossimi anni a cogliere una opportunità di cambiamento di sicuro rilievo e unicità, ma che dovrà superare i limiti che finora hanno frenato gli investimenti.*
Un contributo importante potrà venire dalle tecnologie non solo per adeguare e ammodernare le strutture, ma anche nel mettere a disposizione, come stanno facendo l'amministrazione centrale e le regioni, strumenti per una programmazione nell'utilizzo delle risorse attenta alle effettive esigenze dell'assistenza e, quindi, in grado di evitare duplicazioni nell'offerta e inefficienze organizzative.

42. *Ma questo non potrà esimerci dal mantenere l'attenzione sul tema delle risorse da destinare al settore. Non si può nascondere che la crisi e il conseguente aumento del debito hanno aggravato difficoltà che erano già rilevanti e che, in prospettiva, diventano più acute per il*

crescente squilibrio demografico. La crisi ha tuttavia anche evidenziato l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sanitaria sia corrente, sia in conto capitale.
Ciò porta a riprendere il confronto su temi di rilievo, come l'organizzazione di un adeguato sistema di assistenza per il long term care, parte integrante di quel processo di ridisegno dell'assistenza territoriale che dovrebbe prendere corpo con l'attuazione del Recovery plan, ma che richiede adeguate scelte anche in stretto collegamento con altre riforme nell'agenda del Governo, come la riforma fiscale.

I trasferimenti alle imprese

43. *Nel Rapporto si dedica un approfondimento ai trasferimenti alle imprese, attraverso cui transitano le principali misure tese a fronteggiare l'impatto della pandemia sugli operatori economici, in particolare attraverso interventi di sostegno alla liquidità e di mitigazione del rischio di insolvenza.*
L'analisi è condotta su tre piani: un primo esame è sviluppato attraverso la lente degli Aiuti di stato che, nel corso del 2020, sono stati oggetto di forte espansione, grazie all'introduzione di un quadro derogatorio temporaneo da parte dell'Unione europea. Tale angolo di visuale, fondato sulle informazioni del Registro nazionale degli Aiuti e, quindi, su una logica diversa da quella dei dati finanziari e contabili, consente di fornire una descrizione completa, sul piano nazionale, delle misure adottate, nella loro ripartizione tra soggetti pubblici gestori, tra destinatari finali, nonché tra mezzi e finalità degli interventi.

44. *Nel 2020 il Registro ha censito un numero complessivo di circa 2,7 milioni di concessioni di Aiuti individuali (0,5 milioni nel 2019), per un controvalore di 110,4 miliardi (8,7 miliardi nel 2019 in Equivalente Sovvenzione Lorda - ESL). Prevalenti quelli destinati alle piccole imprese: 2,4 milioni di aiuti (89 per cento del totale), per un valore di circa 63 miliardi (57 per cento del totale). Seguono la categoria della media impresa con 0,3 milioni di aiuti (10 per cento del totale), per un valore di 44,4 miliardi (40 per cento del totale), e quella della grande impresa con un numero nettamente inferiore di aiuti (circa 10 mila), per un controvalore di 2,5 miliardi (2 per cento del totale). Se, tuttavia, si considera l'importo medio degli aiuti, al crescere delle dimensioni aumenta anche il valore medio della concessione: le piccole imprese si attestano sul valore medio di 26 mila euro, quelle medie su 160 mila euro e i soggetti più grandi su 251 mila euro.*
Sotto il profilo della distribuzione territoriale, la quota principale è stata diretta alle regioni settentrionali (circa 56 per cento), in particolare Lombardia (22 per cento del totale, pari a oltre 23 miliardi di aiuti), Veneto (11 per cento del totale, pari a 11,7 miliardi) ed Emilia-Romagna (10 per cento del totale, pari a circa 10,3 miliardi), mentre il Centro e il Sud hanno ricevuto, rispettivamente il 21 e il 23 per cento degli importi concessi. Quanto agli strumenti di agevolazione, 97,6 miliardi (88 per cento del totale) sono stati assorbiti dalle garanzie, che hanno svolto un ruolo centrale nel fronteggiare l'esigenza di liquidità delle imprese, mentre per prestiti e anticipazioni sono stati erogati 4 miliardi. Prevalenti gli aiuti destinati alle attività di costruzione (circa 4 miliardi) e alla ristorazione (3,2 miliardi), mentre gli altri settori più rilevanti (alberghiero, trasporto merci, commercio autovetture) hanno ricevuto in media 2 miliardi.

45. *I trasferimenti sono poi esaminati sotto il profilo dell'impatto sui conti pubblici, sia in termini di contabilità nazionale che sul bilancio dello Stato, mentre attraverso i dati SIOPE sui pagamenti se ne mette in luce l'articolazione per livelli di governo.*
Guardando in particolare al bilancio dello Stato, che consente un'analisi approfondita sia delle categorie economiche (in larga parte riconducibili ai "trasferimenti correnti" e ai "contributi agli investimenti") che delle operazioni finanziarie (quali concessione di prestiti, di garanzie o interventi di rafforzamento patrimoniale), si rileva che a fronte dei 7,6 miliardi destinati alle società di servizio pubblico i trasferimenti alle altre imprese hanno superato nel 2020 i 131 miliardi in termini di stanziamenti: predominanti le garanzie (38,7 miliardi), i trasferimenti per finalità di ristoro e di contrasto alle varie emergenze (13,8 miliardi), e le agevolazioni fiscali (15,3 miliardi), mentre gli interventi patrimoniali che pure hanno assorbito oltre 50 miliardi in competenza hanno dimostrato una scarsa capacità di spesa per il rinvio di alcune operazioni.

46. *Un'indicazione sull'evoluzione dei trasferimenti alle imprese nel 2021 e nei prossimi esercizi può trarsi dalle previsioni a legislazione vigente contenute nel DEF che, pur se riferite ad aggregati più ampi, possono ritenersi una proxy efficiente. Per il 2021 si prevede un consistente aumento sia dei contributi agli investimenti (dall'1,1 all'1,6 per cento del Pil), sia di quelli alla produzione (dall'1,9 al 2,1 per cento). Sono stimate, invece, in contrazione le altre spese in conto capitale all'interno delle quali sono ricompresi i contributi a fondo perduto per il ristoro delle perdite di fatturato sofferte dalle imprese, oggetto di plurimi provvedimenti nel corso del 2020: in rapporto al Pil, le stesse scenderebbero dall'1,7 all'1,3 per cento. Per tutte le tre categorie di spesa, inoltre, si prevede una progressiva riduzione nel triennio: nel 2023 le altre spese in conto capitale e i contributi alla produzione si attestano su un livello inferiore al 2020; mentre i contributi agli investimenti, sebbene in flessione, rimarrebbero su un livello superiore.*
Tali previsioni scontano gli impatti derivanti, oltre che dalle misure contenute nella legge di bilancio, dal recente decreto "Sostegni" (d.l. 41/2021), che ha introdotto ulteriori interventi potenzialmente riconducibili alle categorie economiche sopra richiamate per circa 13 miliardi, in termini di indebitamento netto. Tra questi, la quota principale è assorbita dai contributi a fondo perduto legati al ristoro delle perdite subite dalle imprese, per oltre 11 miliardi.
Non sono invece inclusi – nelle previsioni tendenziali– gli effetti scaturenti dal decreto che dà attuazione alla richiesta di scostamento di bilancio presentata contestualmente al DEF. Con l'intervento legislativo annunciato, invero, dovrebbero essere adottate ulteriori misure in favore delle imprese, per un ammontare stimato in oltre 20 miliardi, consistenti nel rinnovo dei ristori in favore degli operatori economici, cui si aggiungeranno forme di aiuto nella copertura dei costi fissi aziendali, con particolare riferimento ai canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e alla quota fissa delle bollette.
Le ipotesi sottostanti alle previsioni tendenziali del DEF includono, infine, l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e del React-EU per finanziare gli interventi programmati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza inviato alla Commissione il 30 aprile scorso, in parte già previsti dalla Legge di bilancio. Essi esplicano i loro effetti, oltre che sugli investimenti pubblici, anche sulle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica ed investimenti privati in asset ad alto contenuto tecnologico. Secondo quanto stimato nel DEF, l'impatto del PNRR sulla categoria dei trasferimenti in conto capitale è pari allo 0,2 per cento del Pil nel 2021 e all'1,9 per cento del Pil su base cumulata per l'intero periodo 2021-2026.
In prospettiva, le decisioni in materia di misure a sostegno delle imprese dovranno contemperare l'esigenza di una progressiva riduzione dell'intervento pubblico a seguito del superamento dell'emergenza, con quella di accompagnare gli operatori economici nella fase di ripresa,

attraverso strumenti caratterizzati da maggiore selettività e orientati al miglioramento strutturale della produttività del sistema economico.

Gli investimenti locali

47. *Il capitolo del Rapporto dedicato agli investimenti locali offre innanzitutto un quadro dei livelli di spesa sostenuti dalle amministrazioni territoriali con particolare riferimento agli ultimi quattro anni, dal 2017 al 2020, periodo che, pur nell'ambito di un profilo ancora basso rispetto a target conseguiti nel passato, consente di cogliere positivi segnali di ripresa, soprattutto per il comparto dei comuni.*
Gli investimenti fissi lordi (superiori ai 10 miliardi in ciascun anno e pari a 12,7 miliardi nel 2020) presentano una crescita particolarmente significativa nel 2019 (+12,4 per cento), annualità che sembrava essere preludio di una stagione di ripresa e consolidamento della spesa per accumulazione di capitale, drasticamente interrotta, invece, dalla crisi innescata dalla pandemia. Il periodo avverso sembra aver determinato, tuttavia, non una inversione di tendenza, bensì solo un rallentamento della spinta positiva (+3,4 per cento del 2020 rispetto al 2019). Principali protagonisti degli investimenti locali risultano i comuni con una quota di spesa superiore al 77,2 per cento del volume complessivo registrato dalle autonomie territoriali. Oltre il 94 per cento degli IFL è rappresentato da beni materiali, in particolare beni immobili (tra cui quelli scolastici) e le infrastrutture stradali, seguono impianti sportivi, fabbricati ad uso abitativo, opere per la sistemazione del suolo, infrastrutture idrauliche. Un'area di spesa che vale 7,6 miliardi nel 2017 e 8,8 nel 2020.

48. *L'incremento della spesa dei comuni per investimenti è l'esito, da una parte, di un percorso di rafforzamento del sostegno finanziario da parte dello Stato proseguito anche nel 2020 e intensificatosi significativamente con la crisi pandemica, dall'altra delle modifiche introdotte già dal 2019 in tema di equilibrio/pareggio che hanno consentito di includere, pienamente e senza limitazioni, tra le entrate finali rilevanti nel saldo di finanza pubblica, oltre all'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato, anche le entrate da indebitamento. Gli stimoli agli investimenti dei territori trovano ragione nel convincimento che il livello di governo locale è un attore fondamentale per la crescita e lo sviluppo del Paese e un investitore pubblico su cui puntare.*
I filoni principali in cui si incanalano le linee di finanziamento per gli enti territoriali, e che esprimono le priorità strategiche di sviluppo individuate a livello centrale, possono essere ricondotti alla messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici (con priorità per quelli scolastici), lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità, i servizi essenziali e la perequazione infrastrutturale.
Le principali misure di sostegno dedicate a tali finalità specifiche hanno reso disponibili risorse nazionali complessive pari a 3 miliardi per il 2020 e previsto una dotazione finanziaria più generosa negli anni successivi. La maggior parte delle linee di finanziamento ha una prospettiva temporale compresa tra i 10 e 15 anni determinando così un complesso di risorse destinate fino al 2034 superiori a 52 miliardi, di cui la quota più rilevante (45 per cento) finalizzata alle opere di messa in sicurezza, seguita dagli interventi per l'efficientamento energetico e lo sviluppo sostenibile (36 per cento).

49. *Alla programmazione di risorse ingenti si è accompagnato un percorso evolutivo degli strumenti attuativi che ha portato alla costruzione di un modello regolatorio degli incentivi in grado di unire sostegno finanziario a responsabilità, in una logica sempre più lontana da quella del mero trasferimento di risorse. Questo approccio teso non soltanto a definire la quantificazione e l'erogazione dei contributi, ma a disciplinare l'intero ciclo di vita degli interventi, dalla fase delle candidature dei progetti alla realizzazione effettiva degli stessi, procedurale, finanziaria e fisica, rende gli enti territoriali protagonisti e responsabili delle strategie di sviluppo e di crescita che esprimono la visione del Paese per il futuro e che costituiscono un banco di prova importante in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.*
Il modello operativo per la concessione dei finanziamenti si basa su requisiti di ammissibilità formali e condizionalità di tipo sostanziale per la selezione delle candidature, l'utilizzo di parametri e criteri di priorità per formare le graduatorie dei potenziali beneficiari, l'applicazione di meccanismi sanzionatori – decadenza dalla assegnazione, interruzione o revoca delle risorse attribuite - in caso di mancato rispetto dei tempi stabiliti per l'attuazione degli interventi.

50. *L'impianto non può prescindere da un efficace sistema di monitoraggio che il legislatore ha identificato nella Banca dati delle pubbliche amministrazioni alla quale gli enti beneficiari delle risorse sono obbligati a rendere disponibili tutte le informazioni e i dati finanziari e procedurali relativi ai singoli progetti finanziati. Nel capitolo si dà conto dell'esito del monitoraggio attivato sulle principali linee di finanziamento per gli enti locali da cui si evidenzia un elevato grado di adempienza con riferimento alle scadenze poste come condizione per l'erogazione dei contributi, che non trova tuttavia corrispondenza in un adeguato livello di pagamenti finali. Non è valutabile al momento quanto il basso grado di avanzamento finanziario delle opere sia dovuto alla scarsa capacità di spesa delle amministrazioni e quindi esprima la lentezza con cui l'erogazione delle risorse statali si trasferisce all'economia del territorio, e quanto invece sia determinato da un tasso significativo di inadempimento rispetto agli obblighi di comunicazione tempestiva dei dati al sistema Bdap-MOP. Il monitoraggio delle opere pubbliche rappresenta, infatti, uno strumento dal forte potenziale informativo ai fini della valutazione dell'efficacia delle misure adottate a livello normativo e della loro traduzione in termini economici, ma non è ancora in grado di esplicare pienamente tale potenziale a causa dell'elevata incertezza e incompletezza che caratterizzano il patrimonio informativo e che ne indeboliscono fortemente la significatività.*
Ciò che emerge con certezza dal monitoraggio è che gli enti locali (comuni, province e città metropolitane) si sono mostrati reattivi rispetto alle politiche di incentivazione degli investimenti e hanno progressivamente intensificato la numerosità degli interventi attivati, con una dinamicità che non si riscontra in altri soggetti attuatori. Dal 2012 al 2020, comuni ed enti di area vasta hanno attivato l'80,4 per cento delle opere totali monitorate, per un finanziamento complessivo di oltre 69 miliardi a fronte di un valore totale di progetti di investimento pari a 145 miliardi.

51. *Questo risultato genera delle aspettative positive anche in vista della realizzazione del programma delineato dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza che assegna un ruolo centrale alle amministrazioni territoriali: circa 90 miliardi di risorse sono destinate a progetti da realizzare da parte di regioni, comuni ed enti di area vasta; quasi esclusivamente affidata alle autonomie territoriali la realizzazione degli investimenti della missione 5, "Inclusione e coesione" (oltre il 90 per cento delle risorse) e della missione 6, "Salute" (76 per cento delle risorse complessive).*

I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza della pianificazione, anche in considerazione del fatto che, presentando prevalentemente quadri economici di dimensioni contenute, risultano meno complessi da realizzare e in grado di produrre effetti positivi per numerosi beneficiari (criterio anche questo incluso tra le condizionalità per la selezione degli interventi). Il tessuto comunale diffuso su tutto il territorio nazionale, infatti, consente di estendere i vantaggi delle politiche di investimento ad una platea molto ampia di soggetti. I progetti locali, inoltre, incardinati nell'ambito delle funzioni istituzionali delle autonomie, consentono di incrementare la dotazione di capitale e rafforzare i servizi ai cittadini in aree e settori considerati marginali dal mercato perseguendo con maggiore intensità gli obiettivi di riequilibrio e recupero dei divari di genere, intergenerazionale e territoriale, anche nell'ottica di contribuire all'identificazione di livelli minimi ed essenziali delle prestazioni e rendere i diritti di cittadinanza effettivi su tutto il territorio.
Questi elementi consentono di valutare positivamente la scelta di affidare una quota importante delle risorse del PNRR agli enti locali, anche se non vanno sottovalutati alcuni fattori di debolezza che se non adeguatamente affrontati potrebbero incidere negativamente sul processo attuativo e sui conseguenti effetti attesi in termini di crescita.

L'impiantistica per il ciclo dei rifiuti urbani

52. *L'analisi offre una visione d'insieme della gestione del ciclo dei rifiuti urbani, che vede attive in Italia più di 700 aziende, con un fatturato di oltre 13 miliardi, circa l'1 per cento del Pil, e un numero di addetti che supera le 95mila unità, l'1,6 per cento degli occupati dell'industria.*
Un settore, questo, che, se gestito in maniera efficiente ed efficace, costituisce uno degli elementi fondanti della transizione in chiave ecologica, e che può dispiegare pienamente i suoi benefici, garantendo un contributo in termini di occupazione e sviluppo. Il quadro quali-quantitativo che emerge dell'analisi degli stati di avanzamento delle opere finanziate da fondi pubblici suggerisce, tuttavia, che la realizzazione delle infrastrutture programmate e finanziate marcia a ritmi insufficienti.
In media, l'opera finanziata nel settore dei rifiuti risulta essere di importo inferiore al milione di euro. Un ammontare che, tipicamente, sottende progetti concernenti a piccoli interventi e/o alla realizzazione di opere minori. In termini numerici, prevalgono i progetti che riguardano la fase della raccolta, quasi tutti assegnati ai Comuni, benché i finanziamenti più elevati siano quelli relativi al trattamento e allo smaltimento/incenerimento.

53. *Più del 60 per cento del tempo che intercorre dalla progettazione all'entrata in esercizio di un'infrastruttura per la gestione dei rifiuti urbani è assorbito dall'iter di progettazione, ivi incluse le fasi autorizzative, a fronte di un tempo tutto sommato fisiologico per l'esecuzione della stessa. Tale evidenza veicola la necessità di operare un intervento di semplificazione per ridurre la complessità e la durata degli iter autorizzativi.*
A livello di cluster impiantistico, le infrastrutture relative alla raccolta denotano, in media, dei tempi di realizzazione inferiori a quelle relative allo smaltimento/trattamento. Ciò si spiega - da un lato - con la minore complessità tecnica e realizzativa, laddove - dall'altro - rileva la maggiore accettazione sociale delle stesse, con l'insorgere di fenomeni di NIMBY (Not In My Back Yard) e NIMTO (Not In My Term of Office) meno pronunciati. Con ogni probabilità, l'impiantistica connessa con la raccolta dei rifiuti è percepita come di maggiore utilità, oltre ad evidenziare un impatto territoriale meno invasivo, grazie all'attenzione ricevuta da parte della comunicazione

istituzionale e dell'enfasi posta sull'avvio delle raccolte differenziate. Una consapevolezza collettiva che pare mancare, invece quando l'attenzione si sposta agli impianti di trattamento, riciclo e recupero energetico, necessari alla valorizzazione dei rifiuti e alla chiusura del ciclo.

54. *In un contesto generale di bassa realizzazione delle opere finanziate e avviate, la quota prevalente dei progetti vede i Comuni come soggetto attuatore, laddove le difficoltà maggiori di portare a compimento le infrastrutture afferiscono alle Regioni, alle Province e alle Città Metropolitane, a cui vengono poste in seno le opere strategiche di area vasta, localizzate prevalentemente al Sud ove i fabbisogni infrastrutturali sono più consistenti.*
Circa l'avanzamento finanziario delle opere per fase gestionale del ciclo dei rifiuti, le infrastrutture della raccolta mostrano un grado di realizzazione più elevato, con valori superiori alla media sia per quanto concerne il totale delle opere finanziate, sia per quello delle opere avviate. Al contrario, la realizzazione per le infrastrutture da trattamento è quella con l'avanzamento più lento. Parimenti negativo è anche il fatto che la tecnologia prevalente finanziata per tale fase è quella del compostaggio, con un peso inferiore attribuibile alle opzioni tecnologicamente più avanzate e che combinano il recupero di materia con quello di energia, quali ad esempio la digestione anaerobica.
La capacità di realizzazione delle opere di maggiori dimensioni è estremamente ridotta: il tasso di realizzazione si ferma a poco più del 5 per cento, segnalando che in sostanza queste opere non vengono realizzate. Tra le opere non realizzate, si segnala una prevalenza di impianti per il trattamento del rifiuto organico, funzionale ad accogliere i flussi crescenti che originano dal progresso delle raccolte differenziate, specialmente nel Mezzogiorno. Così facendo, si alimentano i flussi di rifiuto organico che dalle regioni deficitarie del Centro e del Mezzogiorno viaggiano verso gli impianti localizzati nelle regioni del Nord, con costi crescenti a carico della tariffa e impatti ambientali rilevanti.

55. *Le lacune evidenziate, di bassa capacità di realizzazione dell'impiantistica richiesta e di tempi eccessivamente lunghi che compromettono o in qualche misura ostacolano la realizzazione celere delle opere, trovano conferma nei deficit consistenti delle frazioni critiche del rifiuto indifferenziato e dell'organico. Una condizione deficitaria che affligge soprattutto ma non solo le regioni del Sud.*
Degli sbilanci, questi, che scontano una pianificazione regionale non sempre adeguata, con diversi PRGR che mostrano forti scostamenti tra gli obiettivi ivi indicati e l'evoluzione effettiva della produzione di rifiuto, da cui origina una sottostima dei fabbisogni, ascrivibile a politiche di prevenzione dagli esiti troppo ambiziosi o a proiezioni di aumento delle raccolte differenziate e/o di riduzione del rifiuto indifferenziato che non trovano riscontro nei fatti. Una criticità, che sottende l'esigenza di riallineare la pianificazione regionale per rendere credibile il raggiungimento degli obiettivi comunitari.

56. *Affinché il settore dei rifiuti urbani possa contribuire attivamente alla transizione ecologica del Paese, svolgendo un ruolo attivo nel percorso di ripresa post-pandemica, appare fondamentale il buon esito del processo di riforma e semplificazione prospettato dal PNRR e il sostegno offerto dalla regolazione ARERA nello stimolare gli investimenti.*
Occorre aumentare la capacità di messa a terra delle risorse stanziate, quale principio guida per risolvere le lacune registrate. In tal senso, un impulso potrà giungere dall'adozione del PNGR,

come elemento facilitatore affinché il Paese possa dotarsi di una strategia nazionale che funga da guida all'azione degli operatori privati - ivi comprese le società a partecipazione pubblica - che già oggi sono protagonisti di una quota maggioritaria degli investimenti nel ciclo dei rifiuti urbani.

Risparmio ed efficienza energetica: strategie per la crescita del paese

57. *I dati più recenti mostrano che nel 2019, dopo un triennio di crescita, la domanda di energia primaria è diminuita con un consumo interno lordo di circa 169 Mtep.*
Le politiche di efficientamento energetico e riqualificazione edilizia del patrimonio immobiliare pubblico e privato realizzate in Italia in questi anni, hanno permesso, pertanto, di ottenere risparmi, nel 2019, pari a 4,89 Mtep consentendo di raggiungere complessivamente per il periodo 2014-2019, un risparmio cumulato di 17,6 Mtep. I risultati ottenuti permettono di avvicinare il Paese al conseguimento dell'obiettivo minimo di risparmio energetico cumulato pari a 25,5 Mtep di energia finale stabilito per gli anni 2014-2020 ai sensi dell'articolo 7 della Direttiva 2012/27/UE.
Il raggiungimento degli obiettivi fissati viene perseguito impiegando lo schema d'obbligo basato sui Certificati Bianchi e attraverso specifiche misure alternative su cui sono calcolati i target dei risultati attesi di risparmio energetico fino al 2030. Dal momento che il settore civile risulta responsabile in Italia di circa il 45 per cento dei consumi finali di energia e del 17,5 per cento delle emissioni dirette si rende necessario, pertanto, disegnare ulteriori interventi di investimento finalizzati a raggiungere gli obiettivi stabiliti. Pur confermando la validità complessiva delle misure, introdotte già da tempo con l'articolato sistema degli incentivi fiscali, nel 2020 sono state introdotte modifiche normative mirate a semplificarne talvolta i profili procedurali, in altri casi a consolidare l'efficacia di alcuni incentivi in altri ancora a reindirizzare in modo più appropriato le risorse finanziarie anche allo scopo di coordinarle con quanto stabilito nelle direttive europee.
Nello specifico, sono state introdotte nell'ordinamento nazionale - rispettivamente con i decreti legislativi 73/2020 e 48/2020 - novità sia sul piano degli strumenti di attuazione delle politiche energetiche (incentivi e finanziamenti diretti), sia per quanto concerne i profili tecnici degli interventi (misurazioni, fatturazioni, diagnosi, audit). Tra gli interventi più rilevanti, vi è stata l'introduzione, con l'art. 119 del decreto-legge 34/2020, cd. decreto "Rilancio", di una detrazione pari al 110 per cento (cd. Superbonus) delle spese relative a specifici interventi in efficienza energetica (anche attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici. In sostanza la norma è stata introdotta allo scopo di rilanciare il mercato delle riqualificazioni edilizie residenziali integrato con l'efficientamento energetico.
I dati disponibili, del resto, mostrano nel 2019 e in parte anche nel 2020 e nel primo quadrimestre del 2021 - laddove gli spazi lasciati aperti dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 l'hanno permesso – una risposta positiva del mercato legato, in particolare, a specifiche misure quali il Conto termico, l'Ecobonus e il cd. Superbonus. L'attuazione di interventi di efficientamento e riqualificazione nella Pubblica amministrazione è, invece, tuttora frenata, nonostante la disponibilità di risorse del Fondo nazionale per l'efficienza energetica, soprattutto dalle lentezze delle procedure per l'avvio e la realizzazione dei lavori.

58. *L'Efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici assume ora un peso di rilievo all'interno della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" dove va a costituire una*

delle quattro aree di intervento del Piano di ripresa e resilienza. La sua collocazione all'interno di un'area di policy chiaramente definita ha il pregio di ridisegnare il perimetro di un ambito che, negli ultimi anni in particolare, è stato caratterizzato da una eccessiva frammentazione e talvolta dalla temporaneità degli strumenti di intervento. Le componenti del Piano, vengono inserite, quindi in un percorso di decarbonizzazione dell'economia che prevede connessioni anche con gli altri settori di intervento della missione in un disegno complessivo di spesa per investimenti che ammonta a 59,7 miliardi di euro. Sarà pertanto ancora più urgente, avviare adeguati sistemi di monitoraggio finalizzati alla valutazione del contributo fornito da tutte le componenti del sistema energetico nazionale sia pubbliche che private.
Alcune misure alternative utilizzate finora, come le detrazioni fiscali - in parte richiamate anche nel Piano - se da un canto permettono di conseguire importanti obiettivi di sostenibilità ambientale e di rilancio economico di specifici settori produttivi, rappresentano anche componenti di spesa con impatti significativi sul bilancio pubblico. Da considerare, pertanto, con particolare attenzione nella valutazione complessiva degli equilibri di finanza pubblica, dal momento che le agevolazioni fiscali nel settore edile permettono un recupero soltanto parziale delle minori entrate.

59. *La cornice europea che accompagna da qualche anno i programmi di investimento nel settore, soprattutto in termini di rispetto degli obiettivi di sostenibilità, ha inoltre, gradualmente trasformato i contenuti e le caratteristiche di una domanda che si muove su livelli tecnologici sempre più avanzati per un settore tradizionalmente caratterizzato da un'offerta con standard medio/bassi di specializzazione.*
Sul piano delle riforme è necessario inserire in un quadro organico e con una prospettiva strategica di medio e lungo periodo le misure alternative adottate fin qui, anche allo scopo di incardinare i programmi di investimento in una prospettiva di più ampio respiro rispetto a quanto fatto fino ad oggi.
La questione del coordinamento delle politiche e della conseguente azione amministrativa in questo settore, del resto, non può essere circoscritta ai piani regionali. Risulta evidente, infatti, da quanto esaminato fin qui, che nel corso degli anni si sono aggiunte, a quelli più tradizionali, nuovi modelli di finanziamento degli interventi sia sotto il profilo degli incentivi fiscali, sia attraverso forme di partenariato pubblico-privato come nel caso dei contratti di efficientamento energetico (EPC) che hanno allargato, e in parte complicato, le modalità di attuazione delle politiche.
Si osserva, in tal senso, la nascita di nuovi profiling di imprese come le società di servizi energetici (ESCO), in grado di fornire, sia ai privati che alla pubblica amministrazione, tutti i servizi tecnici, commerciali e finanziari necessari per realizzare interventi garantiti a livello contrattuale e finanziati tramite terzi. In questo caso, ad esempio, è la complessità contrattuale degli strumenti utilizzati a richiedere specifiche capacità tecniche per la predisposizione di capitolati appropriati così come valutazioni adatte a prevedere l'andamento dei mercati e delle variazioni tecnologiche. Per contribuire a ridurre i costi di transazione, diventa pertanto necessario incoraggiare, ulteriormente, in questo ambito, la standardizzazione dei contratti e degli strumenti finanziari a livello nazionale ed europeo anche utilizzando esperienze che provengono dalle migliori pratiche e da approcci innovativi.
Politiche estese e articolate di riqualificazione ed efficientamento del parco edilizio, del resto, affinché possano dispiegare effetti significativi e persistenti nel tempo, in termini di riduzione delle emissioni, oltre a fondarsi su una programmazione integrata e mirata degli interventi sia

nell'edilizia pubblica che privata, devono poter contare anche su risorse private che possano finanziare progetti di riqualificazione profonda.
Si tratta, in tal senso, di incardinare la pianificazione di importanti investimenti in un quadro di interventi la cui scansione nel tempo possa produrre effetti, sia in termini di risparmio energetico, sia per conseguire obiettivi di miglioramento della qualità della vita attraverso la riqualificazione di aree urbane degradate e di tessuti edilizi disorganici o incompiuti.

60. *I piani di investimento per essere conformi agli obiettivi europei di decarbonizzazione dei sistemi energetici non potranno, inoltre, più prescindere dalle condizioni determinate dal rilievo della componente tecnologica che caratterizza il settore e che potrebbe comportare impatti rilevanti sui mercati dell'energia sia dal lato della domanda che dell'offerta con riflessi sulle politiche fiscali di ciascun Paese. In questo caso diventa strategico il potenziamento delle competenze tecniche delle imprese impegnate nelle ristrutturazioni che dovranno investire in un capitale umano sempre più qualificato, in grado di elevare la capacità produttiva richiesta dal passo e dalla dimensione finanziaria degli investimenti sul patrimonio immobiliare del Paese.*
Appropriati sistemi di monitoraggio e controllo sulle certificazioni energetiche, ma anche sui principali nodi della filiera, infine, saranno necessari per rilevare i risultati conseguiti dagli interventi di riqualificazione energetica (rapporto tra risparmio energetico effettivo e quello teorico), allo scopo di accertarne gli impatti sugli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni, soprattutto laddove sono impegnate ingenti risorse pubbliche.

PARTE PRIMA

ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI

L'AMBIENTE ECONOMICO

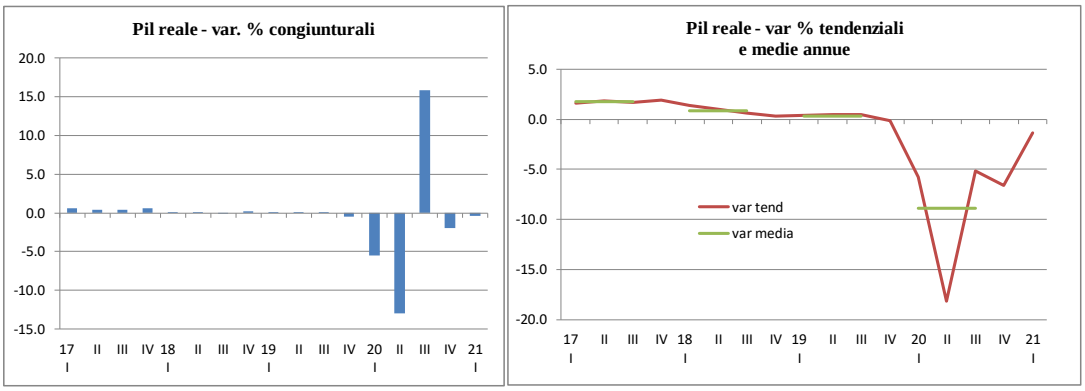
1. Nel 2020 le politiche di bilancio sono state condizionate da un contesto economico tra i più difficili della storia in tempi di pace. Lo scoppio della pandemia ha determinato una contrazione del Pil dell'8,9 per cento in termini reali; un tale valore, seppur non lontano dalle valutazioni formulate a partire dalla primavera, dopo le prime volatili proiezioni seguite all'insorgere dell'emergenza sanitaria, colloca ora il reddito nazionale di oltre 12 punti al di sotto del livello precrisi finanziaria del 2008.

Nell'insieme dell'area dell'euro il Pil si è ridotto del 6,6 per cento.
In Italia gli effetti della crisi hanno colpito tutte le componenti della domanda aggregata. I consumi privati sono scesi del 10,7 per cento; gli investimenti fissi lordi del 9,1 per cento. Sono cadute del 13,8 e 12,6 per cento le esportazioni e le importazioni, rispettivamente.

Tuttavia, l'economia italiana non ha mancato di manifestare importanti capacità di reazione all'eccezionale caduta registrata all'indomani dello scoppio della crisi da Covid-19; molto sensibile è risultato il rimbalzo messo a segno nel terzo trimestre dell'anno (+15,8 per cento), rimbalzo a cui ha purtroppo fatto seguito il contraccolpo degli ultimi tre mesi dell'anno, all'insorgere della seconda ondata della pandemia (-1,8 per cento) e che non è risultato del tutto riassorbito nei primi tre mesi del 2021 (-0,4 per cento; Grafico 1).

GRAFICO 1

PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



Fonte: elaborazione su dati Istat

Come si vede nella Tavola 1, la quale raccoglie i principali dati macroeconomici rilevanti per la finanza pubblica, a consuntivo la variazione del Pil non è stata molto distante dal valore stimato ad aprile, in sede di elaborazione del Documento di economia e finanza (DEF), quando la caduta del prodotto era stata valutata in 8 punti (contro l'8,9 per cento). La distanza risulta ulteriormente limata se si considera il prodotto nominale, più rilevante ai fini dell'approssimazione delle basi imponibili che generano le principali entrate della finanza pubblica: in tal caso, grazie alla maggiore inflazione del prodotto, lo 0,9 per cento di scarto si riduce a 0,7 punti: circa 10 miliardi in valore assoluto corrente.

Si vede dalla tavola che le informazioni che si sono via via rese disponibili hanno poi consentito, nella NaDEF dello scorso settembre, di delineare un quadro macroeconomico abbastanza in linea, almeno nei suoi valori aggregati, con il dato consuntivato dall'Istat.

TAVOLA 1

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

	DEF 2020		NADEF 2020 (*)		ISTAT		*Differenze*	
	2019	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**	*2019*	*2020*
	a	b	c	d	e	f	*e - a*	*f - b*
Crescita reale del Pil	0.3	-8	0.3	-9.0	0.3	-8.9	*0.0*	*-0.9*
Tasso di inflazione al consumo	0.6	-0.2	0.5	0.0	0.5	-0.1	*-0.1*	*0.1*
Variazione deflatore del Pil	0.9	1	0.7	1.1	0.8	1.2	*-0.1*	*0.2*
Crescita nominale del Pil	1.2	-7.1	1.1	-8.0	1.1	-7.8	*-0.1*	*-0.7*
Valore del Pil nominale	1787.7	1661.4	1789.7	1647.2	1790.9	1651.7	*3.3*	*-9.7*
Crescita nominale dei consumi delle famiglie	0.9	-7.4	1.7	1.2	0.8	-10.9	*-0.1*	*-3.5*
Valore nominale dei consumi delle famiglie	1075.0	995.5	1041.4	1053.9	1064.8	948.8	*-10.3*	*-46.7*
Contributo delle esportazioni *nette* alla crescita	0.5	-0.8	0.5	-1.5	0.7	-0.7	*0.2*	*0.1*
Contributo della domanda interna alla crescita	0.4	-6.5	0.5	-7.4	0.2	-7.9	*-0.2*	*-1.4*
Contributo delle scorte alla crescita	-0.6	-0.7	-0.7	0.0	*-0.6*	*-0.3*	*0.0*	*0.4*
Crescita nominale dei Redditi da lavoro dipendente	2.0	-5.7	1.8	-6.2	1.8	-6.9	*-0.2*	*-1.2*
Valore nominale dei Redditi da lavoro dipendente	720.3	679.3	720.1	675.5	719.9	670.5	*-0.4*	*-8.8*
Crescita occupazione (unità di lavoro)	0.3	-6.5	0.2	-9.5	0.1	-10.3	*-0.2*	*-3.8*
Crescita dell'occupazione (Forze lavoro)	0.6	-2.2	0.6	-1.9	0.8	0.5	*0.2*	*2.7*
Crescita ore lavorate	0.4	-6.3	1.1	0.6	0.2	-11.0	*-0.2*	*-4.7*
Tasso di disoccupazione	10.0	11.6	10.0	9.5	10.0	9.3	*0.0*	*-2.3*
Tasso di interesse a breve termine	…	0.37	…	0.4	-0.1	0.1	...	*-0.3*
Tasso di interesse a lungo termine	1.94	1.43	1.9	1.3	1.9	1.3	*0.0*	*-0.1*

(*) DPB per i tassi di interesse

Fonte: elaborazione su dati Istat

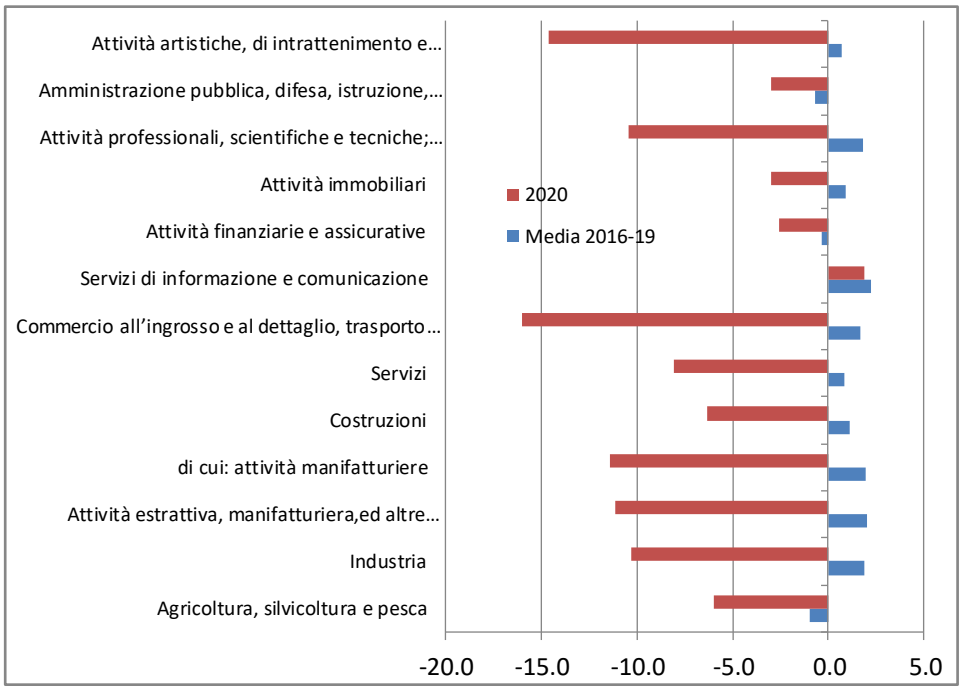
L'offerta

2. L'andamento della pandemia, le sue caratteristiche e le risposte del *policy maker* per farvi fronte, hanno sensibilmente condizionato la composizione dell'offerta. Infatti, mentre in dati di contabilità nazionale di fine 2019 e dei due mesi precedenti lo scoppio dell'emergenza avevano evidenziato un punto di fragilità macroeconomica nella crescita modesta e nel rallentamento del settore industriale rispetto al terziario, i dati di consuntivo sulla formazione del valore aggiunto nel 2020 certificano che sono stati i servizi privati non finanziari il comparto più gravemente colpito dalla crisi (Grafico 2). Così, le flessioni hanno toccato il 16 per cento nel segmento del commercio all'ingrosso e al dettaglio, il 14,6 in quello delle attività artistiche e di intrattenimento, il 10 in quello delle attività professionali. Come mostra il grafico, il solo comparto che ha registrato una variazione positiva del valore aggiunto è quello dei servizi di informazione e comunicazione, fortemente incisi dalle accresciute esigenze di interconnettività correlate anche alle prestazioni cosiddette in smart-working.

Quanto al settore secondario, un ruolo di mitigazione dell'arretramento è stato esercitato dal comparto delle costruzioni (e dell'edilizia in generale) che non ha visto interruzioni delle attività ed ha per questo registrato una caduta del valore aggiunto pari "soltanto" al 6 per cento. Lo stesso settore agricolo che già aveva vissuto un 2019 in recessione (-2 per cento) ha registrato una flessione del valore aggiunto del 6 per cento, probabilmente riconducibile all'andamento della domanda.

GRAFICO 2

VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE (PREZZI COSTANTI 2015)
VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE



Fonte: elaborazione su dati Istat

I prezzi

3. In un quadro segnato da scarsa pressione di domanda, ma non privo, in taluni comparti, di problemi di offerta, sono risultati limitati gli impulsi inflazionistici, anche a motivo degli effetti inizialmente esercitati dallo scoppio della pandemia sui prezzi energetici e dei prodotti primari. Il tasso di inflazione al consumo, così come misurato dalla variazione annuale dell'indice generale dei prezzi per famiglie di operai ed impiegati, è risultato pari, in media, al -0,1 per cento. La componente core, cioè l'inflazione al netto delle voci più volatili è stata invece pari allo 0,5 per cento (+0,6 e +0,5 per cento rispettivamente nel 2019). Andamenti flettenti sono stati registrati anche dai prezzi alla produzione.

L'inflazione del prodotto, ossia la variazione del deflatore del Pil, ha invece superato il punto percentuale (1,2 per cento). Sia con riguardo alla prima che alla seconda variabile i risultati di consuntivo sono risultati abbastanza in linea a quanto previsto in sede di elaborazione del DEF, nell'aprile 2020, quando erano già forti i timori di un processo disinflazionistico spinto. Quanto agli impulsi inflazionistici nei diversi settori economici, essi sono risultati modesti sia nel comparto dei beni sia in quello dei servizi, anche a riflesso dell'acuta crisi di taluni specifici segmenti, come per esempio quello del turismo.

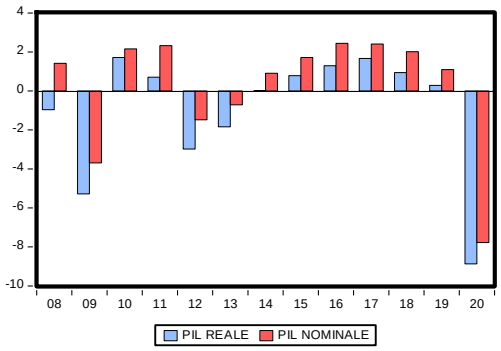
Le aspettative di inflazione restano orientate alla moderazione, come emerge anche dalle indagini ad hoc effettuate al riguardo dalla Banca d'Italia: l'orientamento prevalente sia per le une che per le altre e non dissimile, peraltro, dalle valutazioni previsionali di consenso sono per un tasso di inflazione 2021 intorno al mezzo punto percentuale. Negli ultimi mesi si sono registrati lievi mutamenti al rialzo che hanno fatto marginalmente spostare verso l'alto le previsioni di consenso.

Il differenziale di inflazione rispetto al tasso medio dei paesi dell'Area dell'euro (+0,3 per cento) è rimasto negativo.

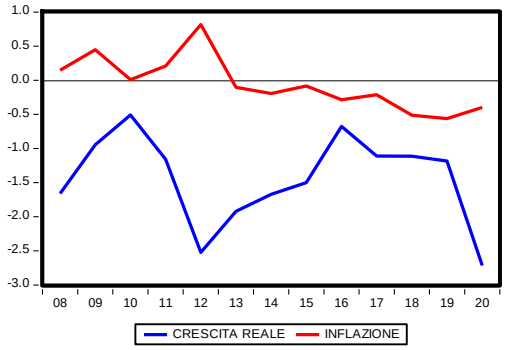
GRAFICO 3

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

TASSI DI CRESCITA



DIFFERENZIALI VS AREA EURO 19



Fonte: elaborazione su dati Istat

A differenza di quanto era accaduto nel 2019, nell'anno della pandemia il riscontrato scarto tra la variazione del deflatore del Pil (+1,2 per cento) e quella dei prezzi al consumo (-0,2 per cento), che è rimasto di segno positivo ed è significativamente cresciuto, ha riflesso un non favorevole andamento delle ragioni di scambio, Esse, misurate come rapporto tra deflatore delle esportazioni e delle importazioni del totale dei beni e servizi, hanno registrato un peggioramento molto consistente, del 4,6 per cento (dovuto ad un calo superiore al 4 per cento dei prezzi all'import a fronte di un calo molto leggero dei prezzi all'export). Nel DEF 2020, un tale profilo era stato considerato solo parzialmente, scontandosi una riduzione molto lieve dei prezzi in euro dell'import ed una riduzione molto più pronunciata di quanto effettivamente registrato per quanto riguarda i prezzi delle esportazioni.

Nel contesto descritto, si è determinato un allargamento del tradizionale divario della performance macroeconomica di crescita, tradottosi, nel caso specifico, in una diminuzione del prodotto interno lordo superiore a quella media dell'Area; non è un fenomeno nuovo, quello del peggioramento dello scarto in fasi cicliche molto avverse e per molti versi sembra essersi ripetuto nel 2020 quanto già registrato, e in misura anche leggermente più significativa, durante la crisi del 2012 (Grafico 3).

Composizione della crescita: quadro internazionale, esportazioni, importazioni

4. Nel 2020 le attività economiche hanno pesantemente risentito del quadro recessivo mondiale e del blocco degli scambi internazionali indotto dalle misure varate dai governi per rallentare lo sviluppo della pandemia. Il commercio mondiale, che nel 2019 era aumentato dello 0,9 per cento in termini reali, ha subito un tracollo, flettendo dell'8,5 per cento, un andamento frutto anche del negativo retroterra sul quale l'emergenza sanitaria è venuta ad innestarsi costituito da striscianti conflitti commerciali tra USA e Cina.

La caduta è stato il tratto distintivo che ha accomunato le grandi economie del mondo. Tra i grandi protagonisti delle attività produttive mondiali solo la Cina ha messo a segno una crescita del Pil su base annua (+2,3 per cento). Nei paesi avanzati il prodotto è complessivamente diminuito del 3,3 per cento a sintesi di flessioni ampie nel Regno Unito (-9,9 per cento) e nell'Area dell'euro (-6,6 per cento) e più contenute in Giappone (-4,8 per cento), Canada (-5,4 per cento) e Stati Uniti (-3,5 per cento). Nel complesso dei paesi emergenti ha visto una flessione ridotta (-2,2 per cento), con l'India, però, in significativo calo (-8 per cento). Nei due altri paesi del gruppo BRIC, ovvero Brasile e Russia, l'attività si è ridotta rispettivamente del 4,1 e del 3,1 per cento.

In Italia, le esportazioni hanno registrato un calo del 13,8 per cento, contro una crescita dell'1,6 per cento nel 2019. Tuttavia, i risvolti negativi di una tale tendenza sulla bilancia dei pagamenti sono stati compensati da un'altrettanta vigorosa diminuzione dell'import, il quale, sempre a prezzi costanti, si è complessivamente ridotto del 12,6 per cento (era sceso anche nel 2019, sebbene leggermente: -0,7 per cento). L'effetto congiunto dei due andamenti in termini di contributo alla crescita è stato negativo per 0,8 punti percentuali, in linea con quanto previsto nel DEF 2020 e a fronte di un apporto di 0,7 punti nel 2019.

Hanno prevedibilmente influito sulle dinamiche degli scambi con l'estero le variazioni del cambio: nei confronti del dollaro, l'euro è passato da 1,12 a 1,22 in termini di dati annui di fine periodo con un relativo apprezzamento. Andamento non dissimile si è registrato in termini di cambio effettivo, considerando cioè un paniere di valute rappresentative della struttura delle relazioni commerciali dell'Italia con il resto del Mondo.

Le dinamiche osservate nell'anno sul fronte dei prezzi e delle quantità dei beni e servizi esportati ed importati hanno comunque contribuito a consolidare quel robusto avanzo corrente di bilancia dei pagamenti che dopo aver oltrepassato i 57 miliardi di euro nel 2019 si è attestato nell'anno pandemico poco sopra i 58 miliardi (dal 3,2 al 3,5 cento). I descritti risultati sono stati conseguiti soprattutto grazie alla eccezionale ripartenza registrata nel terzo trimestre, quando si sono avuti tassi di incremento delle esportazioni superiori all'atteso.

Al consolidamento dell'avanzo corrente si è pervenuti con il significativo apporto dell'avanzo commerciale che ha superato i 67 miliardi, dai 60 del 2019 (al 4, dal 3,4 per cento del Pil). Un risultato che ha riflesso, naturalmente, la riduzione dei prezzi del petrolio e degli altri prodotti energetici e dunque la bolletta che nel campo viene pagata dall'Italia, importatore rilevante di materie prime e fonti energetiche.

Quanto al profilo finanziario, la bilancia dei pagamenti ha anche registrato il rinnovato interesse degli investitori esteri per le attività finanziarie italiane, in particolare i titoli di Stato; sul risultato netto vi è stato un recupero molto apprezzabile se si considerano i movimenti in uscita registrati all'indomani dello scoppio della pandemia.

Alla fine del 2020 il saldo sul sistema europeo dei pagamenti (cosiddetto TARGET2) che un anno prima era negativo per 439 miliardi risultava peggiorato di circa 75 miliardi; ciò anche in relazione agli afflussi di capitali verso l'Italia determinatisi in corrispondenza di un rinnovato e sopra richiamato interesse per i titoli di Stato e, nel mese di dicembre, per quelli correlati alle iniziative di finanziamento europeo per la ripresa (Sure).

Per la prima volta dopo circa 30 anni, la posizione *netta* sull'estero dell'Italia è divenuta creditoria: per l'1,8 per cento del Pil. A fine 2019 il debito estero *netto* era di circa 16 miliardi (-0,9 per cento del prodotto).

Composizione della crescita: domanda interna

5. La profondità ed estensione della crisi, con i suoi caratteri di assoluta eccezionalità, non consentono di identificare significative differenziazioni nelle dinamiche delle diverse componenti della domanda aggregata. L'intero blocco della domanda interna ha registrato un marcato calo. Al netto delle scorte, essa ha contribuito agli 8,9 punti di recessione per 7,9 punti percentuali; aveva contribuito alla modesta crescita del 2019 (0,3 per cento) per 2 decimi di punto. La variazione delle scorte, che nel 2019 aveva sottratto 0,6 punti alla crescita, nel 2020 ha ridotto il Pil di 0,3 punti.

Consumi

Particolarmente pesante è risultato l'effetto della pandemia sui consumi delle famiglie, i quali hanno fatto registrare una diminuzione annua pari al 10,7 per cento, valore che diventa -11,7 per cento se si considera la spesa sul solo territorio economico (acquisti all'estero dei residenti sono diminuiti del 63 per cento mentre gli acquisti in Italia dei non residenti del 60 per cento). Nel 2019 i consumi delle famiglie avevano già registrato una sensibile decelerazione, ma erano rimasti leggermente in crescita (+0,3 per cento dallo 0,9 per cento del 2018).

Se si considera l'aggregato in termini nominali, cosa più rilevante ai fini della valutazione dell'andamento delle basi imponibili delle principali imposte indirette (come l'Iva), la caduta del 2020 risulta aumentata di 1,1 punti, a motivo dell'inflazione (+11,8 per cento invece che 10,7 per cento).

I dati sulle dinamiche interne segnalano che il rallentamento dei consumi reali delle famiglie è stato più marcato nel comparto dei beni semidurevoli (-17,8 per cento) seguito dal comparto dei servizi (-16,4) e dei beni durevoli (-8,7 per cento). Nel comparto non durevole la caduta si è contenuta nei 2,6 punti percentuali. Si tratta di andamenti in parte non inattesi.

Anche studi recenti confermano che la composizione della domanda di consumo durante gli shock è particolarmente importante ai fini delle prospettive. Le fasi di ripresa da recessioni prevalentemente indotte da cali nella domanda di servizi tendono ad essere più deboli rispetto alle recessioni che si sono manifestate con rilevante riduzione di domanda di consumi durevoli. Un tale effetto è legato, naturalmente, al ruolo della domanda repressa che può sprigionarsi dopo la repressione.

In media d'anno il reddito disponibile delle famiglie, valutato in termini di potere di acquisto (cioè deflazionato sulla base del deflatore dei consumi), si è ridotto del 2,3 per cento, nonostante gli ampi interventi a sostegno del reddito messi in atto dal Governo.

La riduzione dei redditi primari è stata dunque assai rilevante. La massa dei redditi da lavoro dipendente è scesa del 6,9 per cento (+1,8 per cento nel 2019).

L'interazione delle dinamiche delle capacità reddituali e delle decisioni di consumo evidenzia una consistente caduta della propensione alla spesa di beni e servizi con un eccezionale aumento della propensione al risparmio. Nel secondo trimestre dell'anno, a pieno riflesso dei provvedimenti di confinamento, tale propensione al risparmio ha registrato il valore record del 20 per cento per risultare nella media dell'anno del 15,8 per cento (10 per cento nella media dell'anno 2019).

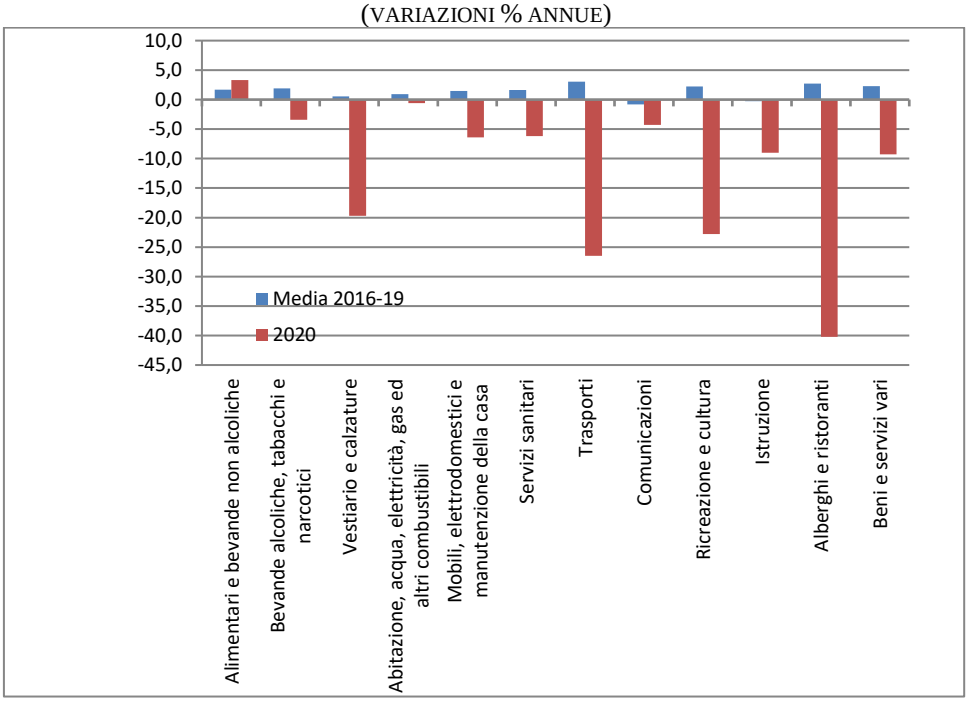
Va peraltro osservato che l'andamento della spesa per consumi aveva registrato un tendenziale rallentamento anche nella fase pre-pandemia, nonostante una sostanziale tenuta del quadro occupazionale.

Insieme alla significativa flessione dei consumi considerati nel loro assieme, la crisi ha comportato anche una loro tendenziale ricomposizione a favore dei beni alimentari, l'unica tra le funzioni considerate dall'Istat che ha registrato un incremento (pari al 3,3 per cento in termini reali - Grafico 4).

Di contro diminuzioni assai marcate hanno registrato tutti gli altri comparti, con in testa alberghi e ristoranti (-40 per cento). Gli stessi servizi sanitari hanno denunciato un calo, anche in questo caso in gran parte indotto dalle difficoltà di offerta dei servizi stessi e, specie in alcune fasi, dalla scelta delle famiglie di rinviare taluni consumi proprio in ragione delle condizioni di emergenza.

GRAFICO 4

CONSUMI DELLE FAMIGLIE PER FUNZIONI:
L'ECCEZIONE DEGLI ALIMENTARI
(VARIAZIONI % ANNUE)



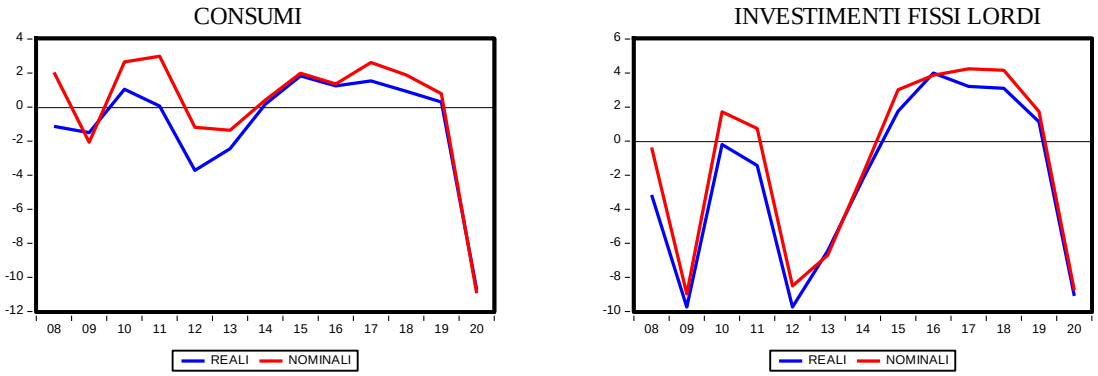
Fonte: elaborazione su dati Istat

Investimenti

6. Gli investimenti fissi lordi complessivi sono diminuiti del 9,1 per cento (+1,1 per cento nel 2019). La flessione è stata particolarmente marcata nel comparto dei trasporti (-28,1 per cento contro l'1,1 per cento nel 2019) e molto significativa nel settore dei macchinari e delle attrezzature (-12,1 per cento).

GRAFICO 5

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



Fonte: elaborazione su dati Istat

Hanno viceversa mitigato la caduta media, il settore delle costruzioni, con una flessione del 6,3 per cento, e gli investimenti immateriali (prodotti della proprietà intellettuale) con il -2,9 per cento; questi ultimi rappresentano circa 53 miliardi a prezzi 2015, un quinto del totale. Naturalmente sulle scelte di investimento hanno avuto un ruolo decisivo le condizioni generali di contesto e la diffusa incertezza correlata anche all'andamento ad ondate della crisi pandemica.

Poco o nulla ha potuto, in termini di stimolo, lo scenario finanziario e i costi di indebitamento a condizioni molto favorevole, date le dinamiche dei tassi di interesse di fondo. In taluni settori, come quello immobiliare, gli investimenti hanno anche risentito, probabilmente, dei riflessi delle mutate pratiche lavorative (quali lo smart working), con risvolti soprattutto nel settore non residenziale.

Sull'intonazione della domanda interna e dunque sulle scelte di consumo e investimento, hanno influito, oltre a variabili macroeconomiche chiavi, quali reddito disponibile e attese di domanda, gli indicatori di fiducia, i quali sono stati tendenzialmente orientati in senso non favorevole.

Nel caso delle famiglie l'indice elaborato dall'Istat (base 2010=100) ha registrato a dicembre 2020 il valore di 101,1, ancora in riduzione dal 110,8 di febbraio 2020 anche se in risalita rispetto a maggio quando aveva toccato il suo punto di minimo relativo (92,6).

Quanto alle imprese, sempre a dicembre 2020, l'indice generale permaneva intorno a 88, valore in risalita dal punto di minimo raggiunto nel mese di maggio (53), ma sensibilmente al di sotto dei valori pre-pandemici (era pari a 100 a fine dicembre 2019 e a febbraio 2020).

Come mostra il Grafico 5 sia i consumi che gli investimenti hanno registrato cadute nominali e reali di entità analoghe, in un contesto di sostanziale stabilità dei rispettivi deflatori.

Mercato del lavoro: occupazione, disoccupazione, redditi

7. Gli interventi legislativi adottati sin dalla primavera, con il blocco dei licenziamenti per molte fattispecie, hanno determinato un quadro del mercato del lavoro che non ha espresso appieno i probabili effetti dell'acuta recessione delle attività produttive e di talune situazioni di crisi strutturale innestate dall'emergenza sanitaria sul tessuto delle imprese italiane. Ciononostante, i dati riscontrano un calo delle unità di lavoro e, conseguentemente, della massa retributiva e reddituale. Secondo i dati di contabilità nazionale le unità di lavoro totali, cresciute dello 0,8 per cento nel 2018 e quasi in stagnazione nel 2019, si sono ridotte del 10,3 per cento nel 2020, un valore ben più marcato di quello prefigurato nel DEF (-6,5 per cento), e ciononostante lo scarto relativamente modesto delle stime di crescita. Sembra essersi evidenziata, da questo punto di vista, una maggiore elasticità della domanda di lavoro rispetto alla situazione di fondo, e ciò, nonostante i richiamati interventi normativi. Il valore è in linea, invece, con la NaDEF di settembre.

La disaggregazione settoriale evidenzia andamenti direttamente correlati, seppur talvolta non misura forte, con le caratteristiche congiunturali dei comparti: così, si riscontra una consistente decelerazione nel comparto industriale (+0,2 per cento dal +1 per cento del 2018), un incremento importante nel settore delle costruzioni (+1,9 per cento a fronte della lieve caduta del 2018 (-0,2 per cento), +0,3 per cento nel settore dei servizi (+0,7 per cento nel 2018) il quale occupa in Italia oltre 17 milioni e mezzo di unità lavorative a fronte dei 24,2 milioni complessive (73 per cento). Nei servizi, anche le attività immobiliari registrano, in coerenza con la sopra evidenziata vivacità della produzione, incrementi sensibili degli occupati: +2,7 per cento in termini di unità di lavoro.

L'indice di correlazione tra la variazione del valore aggiunto e la variazione delle unità di lavoro totali entrambe disaggregate per comparto di attività economica è risultato pari al 66 per cento con un solo "settore", quello dei servizi di comunicazione e informazione" che vede andamenti di segno diverso: abbastanza negativi anche sul fronte delle unità di lavoro, con un calo del 3,9 per cento nonostante il comparto sia stato l'unico (nella macro disaggregazione fornita

dall'Istat) ad aver conosciuto un aumento del valore aggiunto, probabilmente connesso con il grande impulso che la crisi e il *lockdown* hanno dato all'utilizzo dei servizi da remoto.

Con riguardo alla distinzione tra unità totali e unità di lavoro dipendenti, la crisi ha interrotto una regolarità che si andava riscontrando da molti anni, ovvero la tendenziale riduzione del lavoro indipendente associata alla corrispettiva crescita di quello dipendente. Come mostra la figura, tale tendenza è stata bruscamente interrotta a causa della generalizzata onda recessiva (Grafico 6).

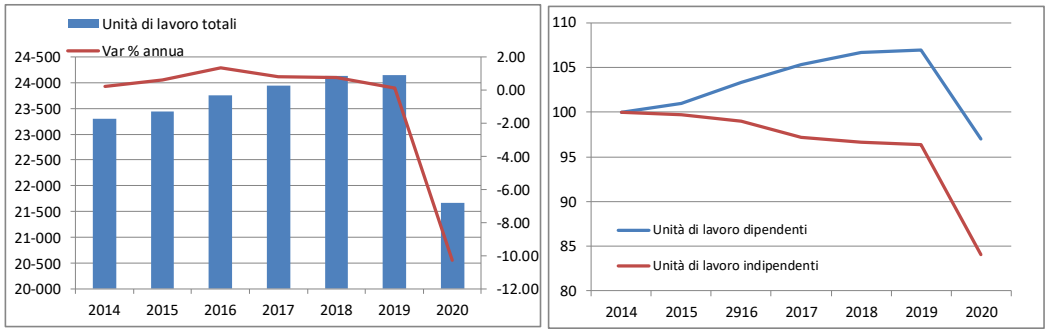
Il numero di ore effettivamente lavorate, che meglio riflette l'andamento dell'attività economica e rappresenta più adeguatamente la quantità di lavoro complessivamente utilizzata nei processi produttivi e alla base della massa reddituale produttrice di entrate fiscali e contributive, è sceso dell'11 per cento (a 39 miliardi circa).

Dati gli andamenti fin qui descritti, nella media del 2020 il tasso di disoccupazione si è collocato sul 9,3 per cento, dal 10 per cento nel 2019. Il dato può essere confrontato con l'atteso 9,5 per cento della Nota di aggiornamento dello scorso settembre mentre non è direttamente confrontabile con il DEF 2020 date variazioni di natura metodologica.

La crescita dell'incidenza della disoccupazione sulla forza lavoro è stata attenuata oltre che dai richiamati provvedimenti normativi anche da un effetto denominatore, vale a dire dalla tendenza della forza lavoro a non offrirsi o a ritardare l'offerta in un mercato segnato da così tante difficoltà (*lockdown*, spostamenti, ecc.).

GRAFICO 6

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



Fonte: elaborazione su dati Istat

Tassi di interesse, mercati finanziari, credito

8. Nel 2020 anche il contesto di mercato monetario e finanziario nel quale hanno operato famiglie e imprese ha risentito della crisi pandemica e delle conseguenti reazioni della politica monetaria in primo luogo. Nel complesso si sono affermate condizioni di tasso molto favorevoli per i prenditori, essendosi consolidate le tendenze già in atto in un quadro di politiche monetarie non convenzionali e tassi di interesse negativi su un ampio tratto della curva per scadenza. Naturalmente, dei progressi conseguiti su tale fronte ha marcatamente beneficiato anche il bilancio pubblico, soprattutto a seguito dell'ampio programma straordinario di acquisto di titoli pubblici (PEPP) che la BCE ha messo a punto sin dall'avvio della crisi. Come si è già visto e si dirà meglio nei capitoli seguenti, l'onere di spesa pubblica per interessi passivi è ulteriormente sceso.

Nel caso del settore famiglie, che in Italia è meno indebitato che in altri paesi (65 contro 98 per cento a fine 2020) e che presenta comunque con un saldo finanziario (differenza tra i flussi

di attività e passività finanziarie) positivo, la riduzione dei tassi si è tradotta in una compressione dei redditi finanziari.

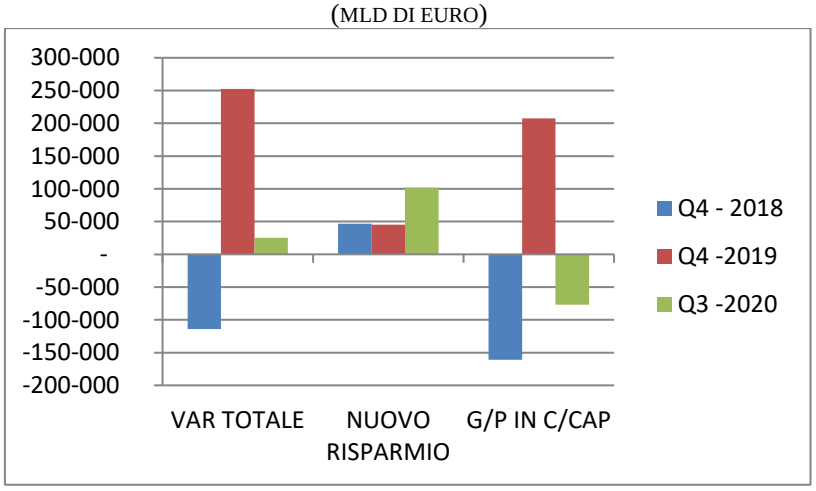
I tassi di interesse a breve termine, che nel 2018 erano tornati in territorio positivo e che a inizio 2019 erano orientati verso un graduale rialzo, a seguito della frenata del ciclo hanno invertito la direzione riflettendo le decisioni espansive delle principali banche centrali. In media, il tasso a breve si è collocato sullo 0,1 per cento, a fronte dello 0,4 previsto nel DEF 2020.

Nel segmento a più lungo termine i rendimenti hanno segnato, sempre in media d'anno, l'1,3 per cento, valore di 6 di punto inferiore al 2019 e sostanzialmente allineato alle previsioni.

9. Dopo una prima fase negativa, che ha visto un peggioramento del *mood* dei mercati, nel corso dell'anno i principali indici sono gradualmente migliorati, in un contesto che continua a caratterizzarsi per una eccezionale presenza di liquidità e un eccesso di risparmio rispetto agli investimenti. A fine anno l'indice azionario mondiale è risultato in crescita del 112,3 per cento. In Italia ….

GRAFICO 7

ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE:
VARIAZIONE COMPLESSIVA E SUE DETERMINANTI
(MLD DI EURO)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

I conti finanziari della Banca d'Italia segnalano che a fine settembre 2020 le attività finanziarie complessive delle famiglie risultavano pari a 4.421 miliardi, in crescita di 25 miliardi rispetto un anno prima). La menzionata variazione complessiva risulta da un incremento molto cospicuo dei nuovi flussi di risparmio, pari a 102 miliardi (contro i 45 miliardi dell'intero anno 2019 e i 46 del 2018) parzialmente controbilanciato da non favorevoli variazioni dei prezzi dello stock di attività in essere e quindi da perdite "nozionali" in conto capitale per 77 miliardi; Grafico 7).

La riduzione di valore nozionale si è evidenziata in particolare nel comparto delle azioni e partecipazioni, e soprattutto nel primo trimestre, cioè all'indomani dello scoppio della crisi; con una successiva attenuazione. Minore è risultata nel comparto dei titoli a medio e lungo termine e per quel che riguarda le quote di fondi pensione.

A seguito della pandemia, si evidenziano modifiche anche nella composizione della ricchezza mobiliare delle famiglie con un guadagno di "peso" della componente più liquida

(circolante e depositi), la quale rappresentava a fine settembre 2020 il 35,4 per cento del totale attività finanziarie a fronte del 32-33 per cento nel settembre dei due anni precedenti.

Credito e condizioni finanziarie di famiglie e imprese

10. Le buone condizioni finanziarie hanno potuto solo mitigare gli effetti negativi della pandemia sui bilanci delle famiglie e delle imprese, favorendo l'accesso al credito. Il mercato degli impieghi bancari, anche a seguito dei molti interventi varati per sostenere la liquidità, è stato contrassegnato da una crescita delle consistenze dei prestiti sia alle famiglie che alle imprese. Il tasso di crescita dei finanziamenti a queste ultime, rimasto per molti anni al di sotto di quello alle famiglie, lo ha sopravanzato (8,3 contro 2,3 per cento), a seguito delle necessità che si sono create, soprattutto per gli operatori di dimensioni medio-piccole.

Le società non finanziarie a differenza di quanto era accaduto nel 2019, hanno effettuato emissioni nette di obbligazioni per 7,8 miliardi (-3,6 nel 2019); le emissioni *nette* complessive, che avevano raggiunto i 20 miliardi nel 2019 sono risultate leggermente negative (-4 miliardi) soprattutto per l'effetto della riduzione di quelle a carico del settore bancario. Nel complesso dell'Area dell'euro le emissioni *nette* di obbligazioni sono invece cresciute.

Le nuove sofferenze bancarie sono risultate relativamente contenute, in relazione allo shock macroeconomico, e grazie agli aiuti forniti dal bilancio pubblico.

Lo stock di debito delle società non finanziarie in percentuale del Pil è salito al 77 per cento (era intorno al 70 per cento), rimanendo comunque a livelli bassi nel confronto con l'Area dell'euro (115 per cento, dal 110). è rimasto sostanzialmente stabile, in un contesto che continua ad essere caratterizzato dalla riduzione del servizio del debito dovuta al calo dei tassi di interesse. In aggregato è cresciuta la liquidità, anche in presenza delle difficoltà di realizzazione di investimenti. Sono naturalmente risultate critiche le condizioni in specifici settori, specie dei servizi.

Gli sviluppi più recenti

11. Negli ultimi mesi del 2020 e nei primi mesi di quest'anno l'economia internazionale ha manifestato persistenti segnali di ripresa, che hanno guadagnato consistenza con il procedere delle campagne vaccinali.

Il commercio mondiale, che nel 2020 ha subito una flessione intorno all'8,5 per cento, è in fase di ripresa e dovrebbe registrare un'accelerazione nei prossimi mesi: secondo le previsioni del Fondo monetario internazionale e della Banca d'Italia dovrebbe espandersi tra l'8,4 ed il 9,3 per cento.

Viaggia a ritmi estremamente vivaci l'economia statunitense, anche grazie all'ampio piano di aiuti fiscali varato dalla nuova amministrazione e potenzialmente foriero di tensioni inflazionistiche e surriscaldamento (*overheating).* Preoccupazioni sul fronte del surriscaldamento si sono affacciate di recente anche nelle aspettative degli operatori e si sono tradotte in un sostanzioso aumento dei tassi di interesse a lungo termine, i quali, nella scadenza decennale hanno raggiunto l'1,6 per cento.

La Cina, che ha già recuperato i livelli produttivi pre-pandemia ed è stato l'unico tra i grandi paesi ad aver registrato una pur relativamente modesta crescita del Pil nel 2020, dovrebbe significativamente consolidare, nell'anno, la crescita dell'ultimo trimestre 2020, superiore al 6 per cento.

Nell'Area dell'euro, la ripresa appare attualmente frenata dalla diffusione delle nuove varianti di coronavirus, ma le prospettive appaiono buone, condizionatamente al successo dei piani vaccinali. Le aspettative di inflazione sono recentemente cresciute, ma restano

complessivamente deboli e la BCE ha confermato l'intonazione della propria politica monetaria decidendo di incrementare in questa fase gli acquisti di titoli nell'ambito del varato programma connesso alla pandemia.

In Italia nell'ultimo trimestre del 2020 il prodotto è caduto meno di quanto temuto in autunno, all'avvio della seconda ondata di contagi. Secondo indicatori che analizzano l'andamento del ciclo, elaborati da Banca d'Italia e da altri organismi, nei primi mesi dell'anno si sono osservate condizioni di stabilità che si sono comunque sintetizzate nell'ulteriore già richiamato calo del Pil trimestrale (-0,4 per cento).

La produzione industriale ha registrato un modesto incremento congiunturale (sul periodo precedente) nel mese di febbraio dopo un consistente rimbalzo a gennaio; è lievemente caduta a marzo, sempre su base congiunturale.

> Nel 1° trimestre 2021 la produzione è cresciuta, in media, dello 0,9 per cento rispetto agli ultimi tre mesi del 2020. È marcata (+37,7 per cento) la variazione dell'indice complessivo in termini tendenziali, e ciò perché il confronto viene operato con marzo 2020, mese caratterizzato da estese chiusure di attività. Rispetto al marzo del 2020 gli ultimi dati indicano aumenti diffusi ai principali settori di attività economica.

Il settore manifatturiero è comunque in relativa buona intonazione mentre restano problematici gli andamenti nel settore terziario in generale ed in alcuni comparti in particolare.

Gli indici di fiducia delle famiglie e delle imprese hanno mostrato segnali di recupero, in un contesto segnato ancora dall'incertezza e dalla crescita della propensione al risparmio per fini precauzionali.

> La stima dell'Istat indica ad aprile 2021 un incremento sia dell'indice del clima di fiducia dei consumatori (da 100,9 a 102,3) sia dell'indice composito del clima di fiducia delle imprese (da 94,2 a 97,3). Nel primo caso si resta al di sotto del livello del settembre 2020 (103,7) e a maggior ragione del febbraio 2020 (110,8). Tutte le componenti dell'indice di fiducia dei consumatori sono in aumento.
> Nel caso delle imprese si torna ad un livello solo lievemente inferiore a quello del febbraio 2020 (98,6). Il miglioramento riguarda tutti i settori ma è più pronunciato nell'industria manifatturiera (101,9 a 105,4).

L'inflazione è tornata in territorio positivo nei primi mesi dell'anno, in corrispondenza di aumenti dei prezzi dei prodotti energetici ed in un quadro segnato da un notevole fermento nelle quotazioni di molte materie prime (*commodities*). Restano comunque molto contenute le spinte inflazionistiche di fondo, riguardanti cioè l'indice dei prezzi cosiddetto *core*, più rappresentativo delle tensioni dal lato della domanda.

LE PROSPETTIVE DI MEDIO-TERMINE: IL QUADRO DEL DEF 2021

12. Lo scenario macroeconomico proposto nel Documento appare realistico e convincente, pur se esposto a notevoli incertezze. Non si presta, comunque, ad un'agevole valutazione. Infatti, l'impianto programmatico di medio termine con il quale si avvia il *semestre europeo,* da un lato, ha alle proprie spalle una recessione le cui dimensioni e caratteristiche epocali potrebbero aver indebolito strutturalmente il sistema produttivo, dall'altro, copre un arco temporale (il quadriennio 2021-24) che risentirà di interventi di *policy* imponenti, parzialmente finanziati da sovvenzioni esterne.

Nel Documento si offre una puntuale descrizione degli sviluppi macroeconomici che hanno caratterizzato il 2020 e che connotano questo primo scorcio del 2021. La lettura che se ne propone è in gran parte condivisibile. I molti spunti analitici ben sintetizzano il quadro di un'economia colpita più di altre dalla crisi pandemica, ma che ha anche dimostrato notevoli capacità di reazione.

13. Secondo il DEF nell'anno in corso il Pil registrerà un aumento del 4,5 per cento, recuperando quasi la metà (il 47 per cento) del terreno perduto con la recessione. La stima è distante sia da quella fatta nel Documento dello scorso anno (+4,7 per cento) sia, e soprattutto, da quella proposta nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre, quando, nell'ipotesi di assenza di recrudescenze dell'epidemia, si prospettava un recupero di 6 punti percentuali. Al contempo si stima che la variazione annua del deflatore del Pil risulterà pari all'1,1 per cento, tal che il prodotto nominale aumenterebbe del 5,6 per cento, con un incremento di 86,5 miliardi a prezzi correnti.

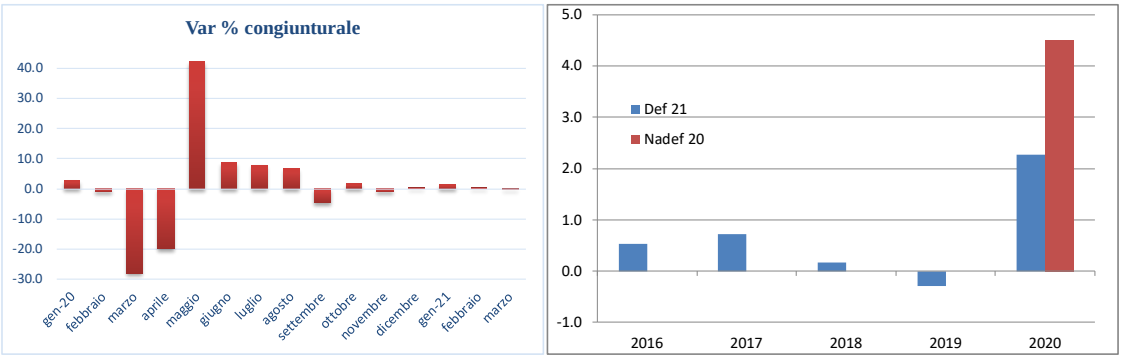
Nel complesso il quadro prospettato appare coerente con le informazioni congiunturali e con il piano delle vaccinazioni, un piano che si configura al momento come strumento chiave di politica economica oltre che sanitaria, essendo ad esso strettamente legate le concrete possibilità di riavvio delle attività economiche ora bloccate, in tutto o in parte.

14. Secondo le stime presentate nel Documento, la ripresa sarebbe interamente trainata da consumi e investimenti (i quali vi contribuirebbero per l'appunto per 4,5 punti percentuali) con un modesto apporto delle scorte di magazzino (+0,1 punti) che controbilancerebbe il contributo della domanda estera netta (-0,1 punti) penalizzata dal forte recupero delle importazioni conseguente alla ripresa. La spesa delle famiglie aumenterebbe del 4,1 per cento dopo aver perso il 10,7 per cento nel 2020. Gli investimenti fissi lordi complessivi crescerebbero dell'8,7 per cento per effetto di un notevole recupero di tutte le componenti.

Nel quadro tendenziale, per il quale il DEF offre il dettaglio, aumentano soprattutto le componenti che hanno più risentito, in termini relativi, della recessione (i mezzi di trasporto, con il -28,1 per cento ed i macchinari, attrezzature e beni immateriali con il -8,8 per cento). Sarebbe buono (+8,3 per cento) l'apporto del comparto delle costruzioni, comparto relativamente meno coinvolto, nel passato esercizio, dalle misure di *lockdown* (-6,3 per cento contro una caduta dell'accumulazione complessiva superiore ai 9 punti percentuali).

GRAFICO 8

PRODUZIONE INDUSTRIALE ED "EFFETTO DI TRASCINAMENTO" SUL PIL DELL'ANNO SUCCESSIVO (SD; PUNTI %)



Fonte: elaborazione su dati Istat

15. Nonostante il più contenuto tasso di crescita medio annuo ora prospettato (il richiamato 4,5 contro il 6 per cento di settembre), lo scenario ipotizzato per il 2021 implica una velocità di recupero della macchina produttiva nei prossimi trimestri superiore a quella ipotizzata in autunno, essendo risultato molto più contenuto di quanto allora previsto, l'effetto "di trascinamento" e ciò a seguito della "gelata" che la seconda ondata pandemica ha determinato nel quarto trimestre del 2020, durante il quale a fronte di una crescita del Pil prevista intorno al 4,5/5 per cento si è poi

registrata una caduta dell'1,9 per cento). Nel contesto ora determinatosi, l'anno corrente ha ereditato dal precedente una "crescita acquisita" pari a poco più del 2 per cento contro il precedente 5 per cento (Grafico 8). La crescita aggiuntiva incorporata nelle previsioni per l'anno in corso pare essere dunque nell'ordine dei 2,5 punti percentuali.

Nel recente aggiornamento del *World Economic Outlook* il Fondo Monetario Internazionale ha stimato che il Pil mondiale crescerà del 6 per cento nell'anno in corso, con una revisione al rialzo di mezzo punto. In Usa l'aumento del Pil dovrebbe raggiungere il 6,4 per cento e significativi dovrebbero essere i tassi di crescita nel Regno Unito e nei Paesi emergenti. Per l'Area dell'euro il Fondo stima un 4,4 per cento a cui seguirebbe il 3,8 per cento nel 2022 **(**Tavola 2**)**. Importanti differenziazioni vengono comunque prefigurate all'interno dei principali paesi dell'Area, con la Francia al 5,8 per cento e la Germania al 3,6 per cento. Per l'Italia si prevede uno sviluppo del 4,2 per cento quest'anno e del 3,6 per cento nel 2022, con una revisione verso l'alto delle valutazioni dello scorso gennaio per oltre 1 punto, a "correzione" del taglio delle stime operate in ottobre 2020.

Secondo le più recenti (aprile 2021) valutazioni di un ampio panel di previsori privati regolarmente consultati da *Focus Economics* la stima "di consenso" circa la crescita dell'economia italiana nel biennio 2021/22 è pari rispettivamente al 4,4 e al 4,2 per cento. Tuttavia, la variabilità delle proiezioni intorno a tali valori medi appare elevata. Per l'anno in corso si va da un minimo del 2,6 a un massimo del 5,9 mentre per il 2022 dal 2,5 al 6,5 per cento **(**Tavola 3**)**.

Sono, da ultimo, improntate all'ottimismo le valutazioni prospettiche della Commissione europea che nel sottolineare un'accelerazione delle attività in tutti i paesi dell'Unione rivedono al rialzo le stime per l'Italia e prospettano una crescita economica pari al 4,2 per cento per il 2021 e al 4,4 per cento per il 2022.

TAVOLA 2

LA CRESCITA ECONOMIA (PIL REALE) SECONDO LE STIME DELL'FMI
(VAR % ANNUE)

	Scenario di		**Differenze vs**		**Differenze vs**	
	apr-21		*WEO Gennaio 2021*		*WEO Ottobre 2020*	
	2021	**2022**	**2021**	**2022**	**2021**	**2022**
Mondo	6	4.4	*0.5*	*0.2*	*0.8*	*0.2*
Usa	6.4	3.5	*1.3*	*1*	*3.3*	*0.6*
Giappone	3.3	2.5	*0.2*	*0.1*	*1*	*0.8*
Regno Unito	5.3	5.1	*0.8*	*0.1*	*-0.6*	*1.9*
Area dell'euro	4.4	3.8	*0.2*	*0.2*	*-0.8*	*0.7*
- Germania	3.6	3.4	*0.1*	*0.3*	*-0.6*	*0.3*
- Francia	5.8	4.2	*0.3*	*0.1*	*-0.2*	*1.3*
- Italia	**4.2**	**3.6**	***1.2***	***0***	***-1***	***1***
Paesi emergenti	6.7	5	*0.4*	*0*	*0.7*	*-0.1*
- Cina	8.4	5.6	*0.3*	*0*	*0.2*	*-0.1*
- India	12.5	6.9	*1*	*0.1*	*3.7*	*-1.1*
- Russia	3.8	3.8	*0.8*	*-0.1*	*1*	*1.5*

Fonte: FMI

TAVOLA 3

PREVISIONI DI CONSENSO PER L'ITALIA: 2021-22
(VAR % ANNUE)

	Aprile 2021	
	2021	2022
Pil reale	4.4	4.2
- valore minimo previsto	*2.6*	*2.5*
- valore massimo previsto	*5.9*	*6.5*
Consumi privati	3.6	4.7
Consumi pubblici	2.1	0.7
Investimenti fissi lordi	8.3	5.6
Esportazioni	9.9	5.8
Importazioni	9.7	6.3
Produzione industriale	9.7	3.5
Reddito disponibile	-0.2	1.6
Tasso di disoccupazione	10.2	9.8
Tasso di inflazione	1	1
Per memoria		
Indebitamento/Pil	8.2	5.3
Debito/Pil	157	156

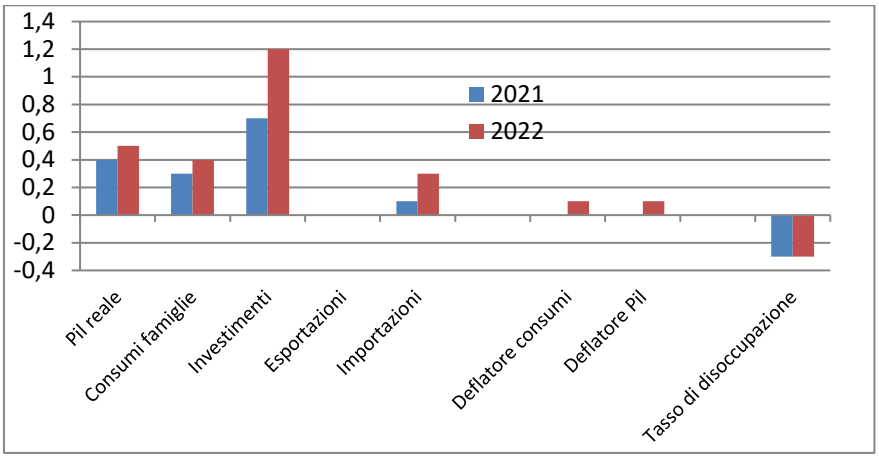
Fonte: elaborazione su dati *Focus Economics Consensus Forecast*

16. Con riguardo al triennio 2022-24, il Documento conferma le precedenti valutazioni sulle capacità di medio termine dell'economia italiana di accrescere stabilmente il tasso di sviluppo precrisi e ridurre lo scarto rispetto all'Unione europea. Se nelle stime dello scorso settembre si prefigurava per il biennio 2022-23 un aumento cumulato del prodotto del 6,3 per cento, oggi per lo stesso biennio si valuta un tasso di variazione di un punto in più (4,8 per cento nel 2022 e 2,5 per cento nel 2023) che risulta tuttavia insufficiente a recuperare la minore espansione prevista per il 2021. Si conferma, comunque, tra il 2022 e il 2023, il ritorno sui livelli di reddito reale pre-pandemia. Poi, nel 2024, l'espansione sarebbe dell'1,8 per cento, comunque ben superiore a quanto conosciuto nel recente e meno recente.

La maggiore crescita indotta dagli interventi programmati risulta pari a 0,4 punti nel 2021 (4,5 contro 4,1 per cento) e 0,5 punti nel 2022 (4,8 contro 4,3); si annulla, in media, nel biennio 2023-24. Nel biennio 2021-22, l'impatto della strategia di sostegno del reddito nel breve periodo e forte rilancio della spesa pubblica in conto capitale nel medio e lungo termine, risulta diffuso sulle poste della domanda interna **(**Grafico 9**)**, ma più marcato sugli investimenti. Pari a 3-4 decimi sui consumi delle famiglie supera il punto percentuale per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi nel 2022. Gli effetti risultano di 3 decimi di punto sul tasso di disoccupazione mentre appaiono limitati sull'inflazione al consumo e sul Pil. In definitiva, gli interventi assicureranno una maggiore crescita cumulata del Pil reale pari, nel quadriennio 2021-24, allo 0,8 punti percentuali e ciò a fronte di un incremento cumulato di deficit primario pari a 3,5 punti di Pil.

GRAFICO 9

L'IMPATTO DEL MAGGIOR DEFICIT PUBBLICO SULL'ECONOMIA: 2021-22
(DIFFERENZE TRA QUADRO PROGRAMMATICO E TENDENZIALE – PUNTI DI PIL)



Fonte: elaborazione su DEF 2021

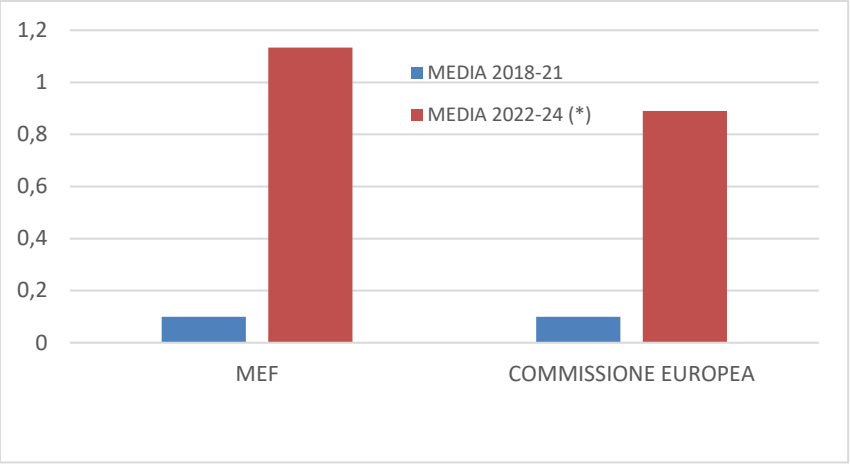
17. Nel Documento, alla ripresa macroeconomica si associa un quadro occupazionale in miglioramento, con un aumento delle unità totali di lavoro tra il 3,5 e il 4 per cento all'anno nel biennio 2021-22 e a tassi più contenuti successivamente. Il saggio di disoccupazione, dopo una crescita nell'anno in corso (dal 9,3 al 9,6 per cento) anche a riflesso dell'inevitabile effetto ritardato della crisi, tornerebbe a scendere fino all'8 per cento nel 2024. Risultano, per tutto l'arco di previsione, relativamente limitati gli impulsi inflazionistici con un tasso di crescita dell'indice dei prezzi al consumo tra l'1 e l'1,4 per cento, *range* nel quale si colloca la maggior parte delle variazioni dei deflatori della domanda aggregata (con la sola eccezione di quello dei consumi pubblici, più basso).

18. In definitiva, le prospettive economiche di breve e medio termine delineate nel DEF per l'economia italiana appaiono alla portata del nostro Paese, anche se restano fortemente condizionate dall'effettivo superamento - grazie ad un efficace, veloce ed esteso piano vaccinale – dei confinamenti e della sospensione delle attività produttive. La scommessa implicita, incorporata nel Documento, è sulla crescita potenziale, la cui stima, se complessa in generale, appare dopo una crisi così profonda e con così vaste ricadute strutturali e di lungo periodo (nell'organizzazione della produzione, nella struttura della domanda e dell'offerta, nell'uso delle nuove tecnologie digitali, ecc.), davvero difficile da formulare.

Il Documento valuta (Grafico 10) che essa possa passare da un valore sostanzialmente nullo nella media del quadriennio 2017-21 ad un valore prossimo all'1 per cento nella media del triennio 2022-24. Livelli inferiori vengono attualmente prospettati dalla Commissione europea, che comunque, con riferimento alla sola stima per il 2022, ne prefigura, nelle recenti Previsioni di primavera un marcato recupero, anche in assenza di un'analisi completa, ora in corso, delle caratteristiche del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È da esse e dalla capacità dei nuovi investimenti di far crescere la produttività totale dei fattori, quale effetto di un salto tecnologico all'insegna della sostenibilità infrastrutturale ed ambientale, che dipenderanno davvero le prospettive economiche dei prossimi anni.

GRAFICO 10

ITALIA: CRESCITA DEL PIL POTENZIALE (%)



(*) nel caso della Commissione europea stima per il solo 2022
Fonte: MEF e dati AMECO (*Spring Forecast* 2021)

19. Con la definitiva approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) l'Italia si avvia ad intraprendere un progetto di significativo rilancio finalizzato a guadagnare tassi di sviluppo permanentemente più elevati e, al contempo, sostenibili ed inclusivi. Le valutazioni ufficiali indicano che il suo impatto sul livello del Pil reale si misurerebbe in un aumento, nel 2026, del 3,6 per cento rispetto ad uno scenario a politiche invariate.

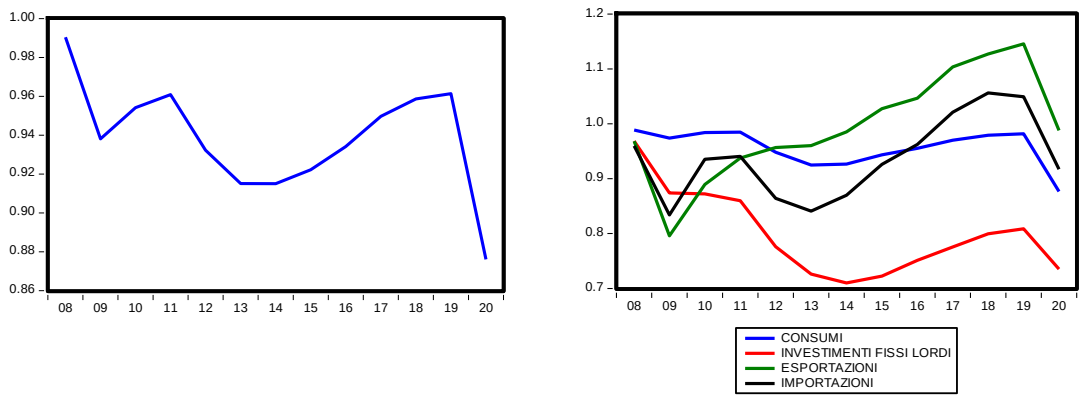
Per l'Italia, quella del recupero non è una sfida facile da vincere, in considerazione delle prestazioni macroeconomiche conosciute negli ultimi decenni e di talune loro caratteristiche non favorevoli. La crisi pandemica si è iscritta in un contesto che dal punto di vista delle capacità di crescita aveva già manifestato difficoltà. L'economia italiana a seguito della doppia recessione del 2009 e del 2012-13 aveva registrato una caduta del prodotto molto significativa dalla quale si stava riprendendo solo lentamente (a fine 2019 era stata recuperata soltanto la metà circa degli otto punti di Pil reale persi a partire dalla grande crisi finanziaria).

La recessione del 2020 ha riportato ai livelli pre-2008 praticamente tutte le componenti della domanda aggregata. Anche le esportazioni, che a differenza di altre componenti della domanda, come gli investimenti, avevano reagito alla doppia recessione in misura molto più pronunciata e positiva (Grafico 11).

GRAFICO 11

ITALIA: PIL REALE E PRINCIPALI COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA

PIL REALE (2007=1) PRINCIPALI COMPONENTI DOMANDA (2007=1)

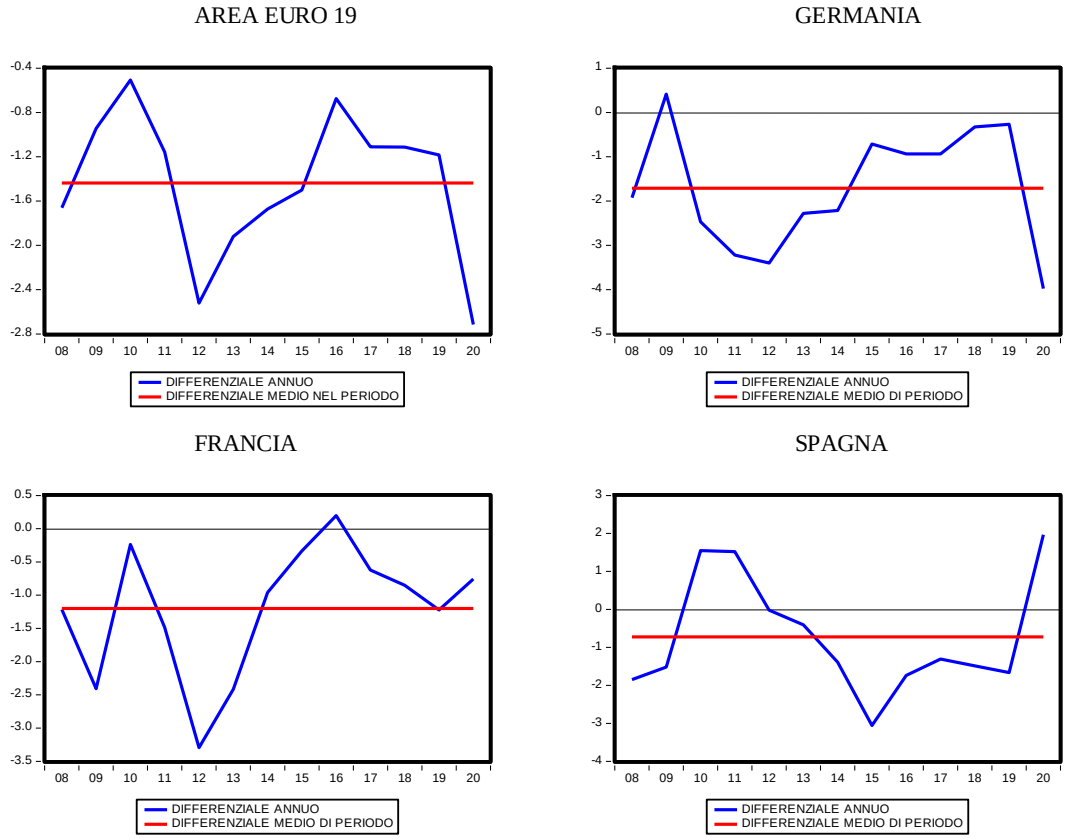


Fonte: elaborazione su dati Istat

Si è confermata, nella crisi pandemica, una sfavorevole asimmetria delle prestazioni macroeconomiche: nelle fasi di ciclo basso (le recessioni post crisi finanziaria) il prodotto tende a contrarsi più di quanto accade in media mentre nelle fasi di ripresa (il biennio 2014-15) tende a recuperare di meno.

GRAFICO 12

IL DIFFERENZIALE DI PERFORMANCE MACROECONOMICA DELL'ITALIA RISPETTO AD AREA DELL'EURO, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA (1995-2020; PUNTI DI PIL)



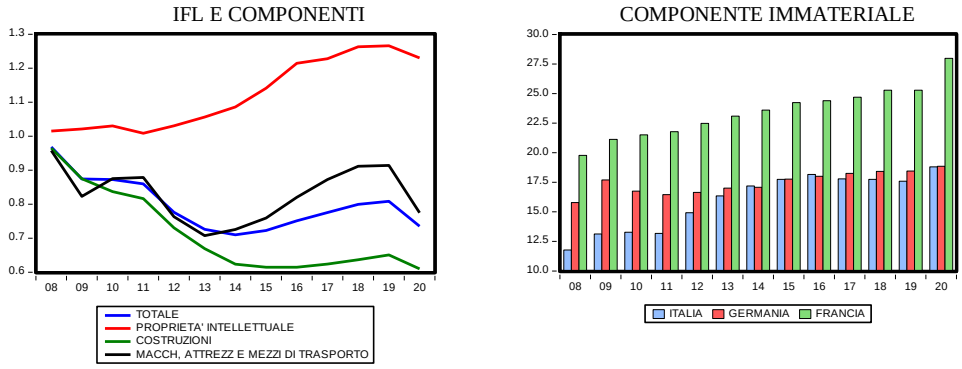
Fonte: elaborazione su dati AMECO

Così, nel 2020 il differenziale di "crescita" rispetto al complesso dell'Area dell'euro è allargato rispetto al 2019 (da circa 1 punto a 2,3 punti, Grafico 12).

Uno degli aspetti che negli ultimi decenni ha caratterizzato la caduta di reddito in Italia è la scarsa dinamica degli investimenti fissi lordi. Ed anche da questo punto di vista la crisi pandemica è venuta ad arrestare un recupero che era già relativamente modesto. La Corte ha spesso sottolineato, e in diverse sedi, il ruolo che ha rivestito in Italia, nella scarsa accumulazione di capitale, la componente degli investimenti pubblici e la conseguente esigenza di un suo appropriato rilancio. E su tale tema si torna, in altra parte di questo stesso Rapporto.

GRAFICO 13

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



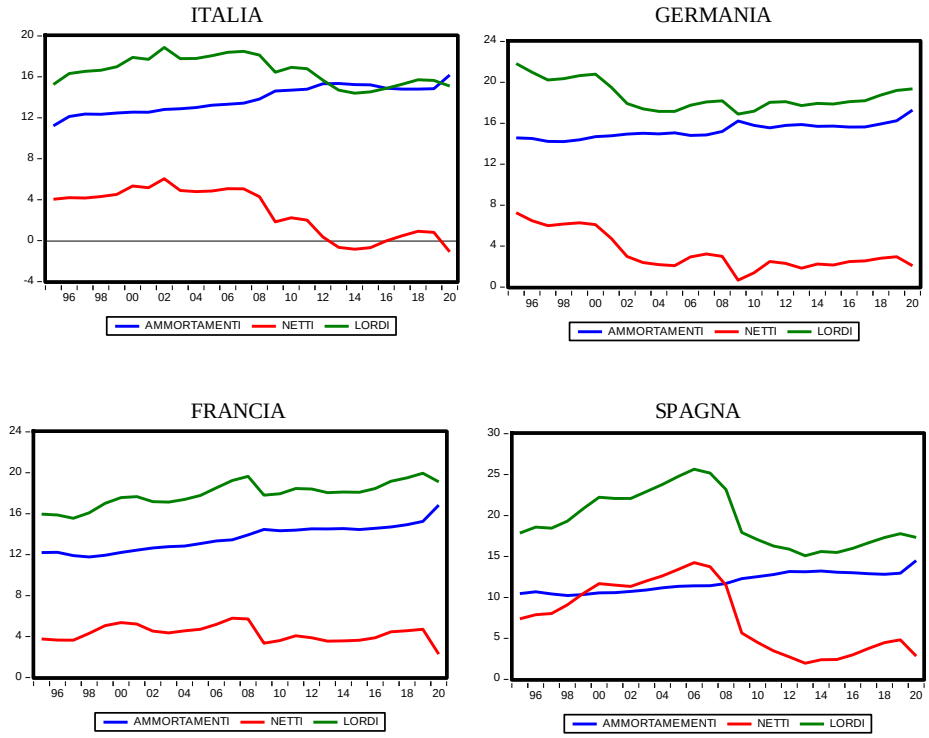
Fonte: elaborazione su dati Ameco

Ma i dati mostrano che ampi spazi di miglioramento e di recupero vi sono anche per gli investimenti privati. Come si vede dal Grafico 13 essi hanno perso circa 30 punti percentuali tra l'inizio della grande crisi ed il 2014 e poi hanno recuperato solo marginalmente. Ampiamente condivisibile è da questo punto di vista la valutazione secondo cui molto del successo del PNRR dipenderà dalla sua capacità di stimolare gli investitori privati.

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

GRAFICO 14

ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PRIVATI IN RAPPORTO AL PIL: LORDI E NETTI - (1996-2020)

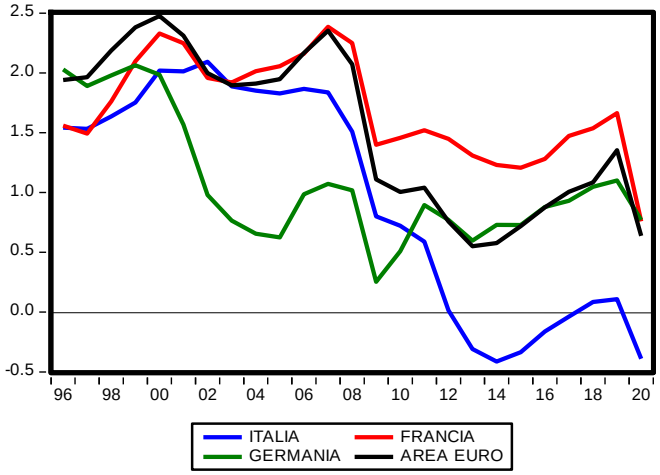


Dal Grafico 14, dove si confronta l'andamento in quota di Pil rispetto a quanto osservato in Germania, Francia e Spagna e distinguendo la dinamica al lordo e al netto del consumo di capitale (ammortamenti), si vede che l'Italia è stato l'unico paese che ha toccato, in alcuni anni, investimenti netti in quota di prodotto di segno negativo, cioè a dire che la nuova accumulazione di capitale non è stata sufficiente neanche a compensare gli ammortamenti, con conseguente erosione dello stock di capitale.

Anche nel 2020 gli investimenti privati netti in rapporto al Pil hanno registrato il segno negativo. L'esito ultimo delle menzionate dinamiche in materia di investimenti annui privati e pubblici è naturalmente l'insoddisfacente andamento dello stock di capitale netto a prezzi costanti dell'intera economia.

GRAFICO 15

STOCK DI CAPITALE NETTO A PREZZI COSTANTI - TOTALE ECONOMIA (VAR % 1996-2020)

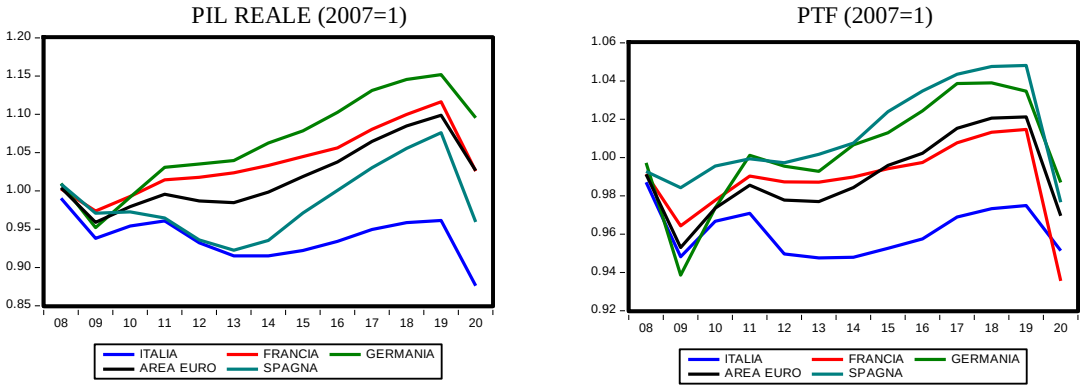


Fonte: elaborazione su dati AMECO

Sotto tale aspetto, appare evidente dal Grafico 15 come nell'ultimo decennio si sia manifestato un problema del nostro Paese rispetto alla media dell'Area euro ed agli suoi due principali paesi membri, con la Francia in una posizione sopra la media.

GRAFICO 16

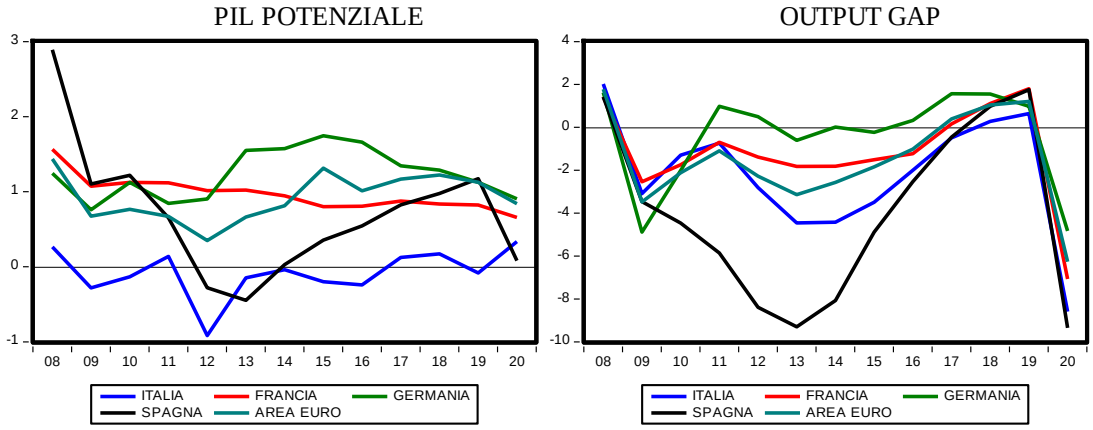
PIL REALE E PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (2007-2020)



Fonte: elaborazione su dati AMECO

GRAFICO 17

PIL POTENZIALE E OUTPUT GAP IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO
(2007-2020)



Fonte: elaborazione su dati AMECO

Tra gli elementi che colpiscono in un'analisi di più lungo periodo vi è dunque certamente la caduta complessiva degli investimenti ed i suoi riflessi sulle capacità produttive del sistema. Si scriveva nel *Rapporto 2020* che è "solo attraverso un piano organico che si potrà recuperare terreno su questo fronte e porre le basi, anche attraverso una forte spinta agli investimenti ed infrastrutture immateriali, alla crescita delle potenzialità di sviluppo che trova evidentemente una condizione di fondo nel rafforzamento della produttività totale dei fattori (Grafici 15-16)". Il Piano ora esiste.

IL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA DELLA NADEF 2020

20. La gestione della finanza pubblica nel 2020 e la programmazione finanziaria per il triennio 2021-23 sono state condizionate dalle incertezze derivanti dalla crisi sanitaria. Solo nel settembre scorso con la NaDEF, oltre ad aggiornare gli andamenti per il 2020, è stato possibile predisporre un quadro di previsione per il triennio 2021-23 su cui si è basata la manovra per il 2021.

TAVOLA 4

IL CONTO DELLA PA – IL DEF 2020 E LE MISURE PER L'EMERGENZA ECONOMICA E SANITARIA

		%Pil	milioni di euro		%Pil		milioni di euro		%Pil	
	2019		**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
			tendenziale Def 2020				tendenziale Def 2020 + d.l. 34 e d.l. 104			
Totale spese correnti netto interessi	749.341	41,9	783.383	792.070	47,2	44,9	839.369	796.405	51,0	45,7
Interessi passivi	60.305	3,4	60.628	63.470	3,6	3,6	61.038	65.328	3,7	3,8
Totale spese correnti	809.646	45,3	844.011	855.541	50,8	48,5	900.407	861.733	54,7	49,5
Totale spese in conto capitale	61.096	3,4	66.733	66.073	4,0	3,7	76.490	74.439	4,6	4,3
Totale spese primarie	810.437	45,3	850.115	858.143	51,2	48,7	915.859	870.844	55,6	50,0
Totale spese finali	**870.742**	**48,7**	**910.743**	**921.613**	**54,8**	**52,3**	976.897	936.173	**59,3**	**53,7**
Totale finali entrate	**841.441**	**47,1**	**792.773**	**846.690**	**47,7**	**48,0**	778.742	829.892	**47,3**	**47,6**
Pressione fiscale (% del Pil)	42,4		42,5	43,3			42,2	42,1		
Saldo primario	**31.004**	**1,7**	**-57.343**	**-11.453**	**-3,5**	**-0,6**	-137.118	-40.952	**-8,3**	**-2,4**
Indebitamento netto	**-29.301**	**-1,6**	**-117.971**	**-74.924**	**-7,1**	**-4,2**	**-198.156**	**-106.281**	**-12,0**	**-6,1**
Pil	1.787.664		1.661.432	1.763.459			1.647.239	1.742.031		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2020 e allegati 3 d.l. 34/2020 e d.l. 104/2020

Nell'aprile 2020, data l'incertezza sull'evoluzione della pandemia e in accordo con le indicazioni della Commissione europea, il DEF aveva presentato, infatti, l'andamento dei conti pubblici limitatamente al solo biennio 2020-21 rinviando le previsioni di medio termine alla Nota di aggiornamento a settembre, quando l'incertezza avrebbe potuto ridursi. Il DEF presentava un quadro tendenziale, che includeva gli effetti sui conti pubblici derivanti dal peggioramento dello scenario macroeconomico e quelli dei primi interventi approvati per affrontare l'emergenza sanitaria. Basandosi sullo stesso scenario macroeconomico veniva poi delineato un quadro con le "nuove politiche" di bilancio, che considerava anche gli effetti diretti dei nuovi provvedimenti annunciati dal Governo, poi tradottisi nel d.l. 34/2020. L'indebitamento netto si collocava al 10,4 per cento nell'anno, per poi scendere al 5,7 per cento nel 2021.

TAVOLA 5

IL QUADRO TENDENZIALE DELLA NADEF

(In milioni.)

		tendenziale Nadef 2020				percentuale Pil				
SPESE	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Redditi da lavoro dipendente	173.054	177.248	181.896	180.370	179.752	9,7	10,8	10,4	9,9	9,6
Consumi intermedi	147.364	158.876	154.106	154.138	154.178	8,2	9,6	8,8	8,5	8,3
Prestazioni sociali in denaro	361.203	410.500	389.880	394.650	401.710	20,2	24,9	22,4	21,7	21,5
Pensioni	274.860	282.140	288.600	295.270	302.210	15,4	17,1	16,6	16,3	16,2
Altre prestazioni sociali	86.343	128.360	101.280	99.380	99.500	4,8	7,8	5,8	5,5	5,3
Altre spese correnti	66.713	83.263	73.084	75.027	72.836	3,7	5,1	4,2	4,1	3,9
Totale spese correnti netto interessi	**748.334**	**829.887**	**798.966**	**804.185**	**808.476**	41,8	50,4	45,9	44,3	43,3
Interessi passivi	60.386	58.411	57.705	57.583	58.800	3,4	3,5	3,3	3,2	3,2
Totale spese correnti	**808.720**	**888.298**	**856.671**	**861.768**	**867.276**	45,2	53,9	49,2	47,5	46,5
Spesa sanitaria	***115.448***	***120.864***	***121.952***	***122.020***	***122.515***	6,5	7,3	7,0	6,7	6,6
Investimenti fissi lordi	41.156	44.608	47.474	50.565	49.679	2,3	2,7	2,7	2,8	2,7
Contributi agli investimenti	14.327	20.531	21.775	17.292	16.258	0,8	1,2	1,2	1,0	0,9
Altre spese in c/capitale	6.377	10.306	5.373	4.143	6.946	0,4	0,6	0,3	0,2	0,4
Totale spese in conto capitale	**61.860**	**75.445**	**74.622**	**72.000**	**72.883**	3,5	4,6	4,3	4,0	3,9
Totale spese primarie	810.194	905.332	873.588	876.185	881.359	45,3	55,0	50,1	48,3	47,3
Totale spese finali	**870.580**	**963.743**	**931.293**	**933.768**	**940.159**	48,6	58,5	53,5	51,5	50,4
ENTRATE										
Tributarie	516.633	474.925	526.666	529.567	526.666	28,9	28,8	30,2	29,2	28,2
Imposte dirette	257.284	245.254	258.370	267.148	273.491	14,4	14,9	14,8	14,7	14,7
Imposte indirette	258.112	228.551	253.501	261.058	266.895	14,4	13,9	14,6	14,4	14,3
Imposte in c/capitale	1.237	1.120	1.345	1.361	1.371	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	241.952	224.934	236.027	246.710	252.943	13,5	13,7	13,5	13,6	13,6
Contributi sociali effettivi	237.752	220.604	231.623	242.242	248.477	13,3	13,4	13,3	13,3	13,3
Contributi sociali figurativi	4.200	4.330	4.404	4.468	4.466	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Altre entrate correnti	80.606	79.189	80.331	79.894	80.960	4,5	4,8	4,6	4,4	4,3
Totale entrate correnti (")	**837.954**	**777.928**	**828.229**	**854.810**	**874.289**	46,8	47,2	47,5	47,1	46,9
Entrate in conto capitale non tributarie	2.739	6.680	2.622	2.897	3.122	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Totale finali (') entrate	**841.930**	**785.728**	**832.196**	**859.068**	**878.782**	47,0	47,7	47,8	47,3	47,1
Pressione fiscale (% del Pil)	42,4	42,5	43,8	42,8	41,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	**31.736**	**-119.604**	**-41.392**	**-17.117**	**-2.577**	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Saldo di parte corrente	**29.234**	**-110.370**	**-28.442**	**-6.958**	**7.013**	1,6	-6,7	-1,6	-0,4	0,4
Indebitamento netto	**-28.650**	**-178.015**	**-99.097**	**-74.700**	**-61.377**	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
Pil nominale	1.789.747	1.647.239	1.742.031	1.814.803	1.865.194	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NaDEF 2020

La Nota di aggiornamento presentata lo scorso autunno forniva un quadro di finanza pubblica mutato rispetto al DEF, in ragione delle modifiche registrate nel quadro economico e delle misure che si erano succedute nell'esercizio per far fronte alla crisi sanitaria. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2020 era rivisto al 10,8 per cento del Pil. Pur confermando il forte aumento rispetto all'1,6 per cento del 2019, con un peggioramento del saldo primario di 9 punti (da +1,8 a -7,3 per cento del Pil), la nuova proiezione si collocava di 1,3 punti al di sotto di quanto era desumibile a partire dalle stime del DEF aggiornate sulla base delle misure assunte con i decreti 34 e 104 del 2020. Ciò, nonostante la revisione al ribasso della stima del Pil. Un risultato che era ricondotto soprattutto ad una riduzione rispetto alle attese della spesa corrente per oltre 12 miliardi (di cui oltre 2,6 per minore spesa per interessi), a minore spesa in conto capitale per 1 miliardo e a maggiori entrate per poco meno di 7 miliardi.

Anche per quanto riguarda il 2021 si registrava un miglioramento del disavanzo rispetto al dato previsto nel DEF (aggiornato con le misure assunte in maggio e in agosto) di 0,3 punti in termini di prodotto. Ma esso era, in questo caso, legato ad una ulteriore revisione della spesa per interessi (-7,6 miliardi). Insieme a maggiori entrate per 2,3 miliardi, tali variazioni più che compensavano maggiori spese primarie per circa 2,6 miliardi.

Nel triennio si confermava il progressivo miglioramento del deficit, man mano che venivano meno sia i fattori ciclici negativi, che le variazioni legate alle politiche di bilancio. Il disavanzo era stimato diminuire dal 5,7 per cento nel 2021 al 4,1 per cento nel 2022 e, quindi, al 3,3 per cento nel 2023. Il disavanzo primario era previsto ridursi nettamente già nel 2021, al -2,4 per cento del Pil, per poi convergere ulteriormente verso il pareggio nei due anni successivi (-0,1 per cento del Pil nel 2023).

Sul fronte della spesa primaria il nuovo quadro tendenziale si caratterizzava, poi, per alcuni andamenti. Nell'orizzonte di previsione, dopo la forte crescita del 2020, la spesa per redditi e consumi intermedi era prevista ritornare, in termini di prodotto, sui livelli pre-crisi. A sintesi di tali andamenti era quanto previsto per la spesa sanitaria corrente, che dopo la crescita dal 6,5 per cento del 2019 al 7,3 per cento del 2020, si ricollocava al 6,6 per cento a fine periodo. Per quanto riguarda in particolare la spesa per redditi da lavoro dipendente, il dato a legislazione vigente contenuto nel DEF scontava la maggiore spesa prevista per i rinnovi contrattuali nel 2020 e di cui era probabile, tuttavia, lo spostamento al prossimo esercizio. Con riferimento poi agli effetti sulla spesa delle variazioni della forza lavoro, occorre rilevare che, se da un lato esse risentivano dell'allentamento delle limitazioni sul turn-over imposte negli anni passati dall'altro continuavano ad incorporare un "effetto picco" dovuto alle cessazioni dal servizio in applicazione della c.d. "Quota 100" che determinavano, comunque, una riduzione della spesa per l'anno 2020 ancora non del tutto controbilanciata dalle politiche di reclutamento, i cui effetti saranno visibili negli anni successivi.

La spesa per prestazioni sociali in denaro, invece, pur flettendo (in termini assoluti e di prodotto) nel 2021 rispetto al picco raggiunto nel 2020, era prevista mantenersi a fine periodo di oltre 1,3 punti di Pil superiore al livello del 2019. Diversi gli andamenti nelle sue componenti principali: la spesa pensionistica a legislazione vigente continuava a crescere lungo tutto il periodo di previsione, in media del 2,4 per cento all'anno, ponendosi nel 2023 al 16,2 per cento del prodotto contro il 15,4 del 2019; quella per le altre prestazioni sociali fletteva di poco meno del 27 per cento nel 2021 (dopo la crescita del 33 per cento del 2020), ma si confermava superiore di mezzo punto di prodotto a fine periodo rispetto al livello 2019.

Infine, il quadro tendenziale presentava una dinamica della spesa per investimenti particolarmente sostenuta. Dopo la crescita del 2020 che, con un incremento di oltre 3,5 miliardi rispetto al 2019, sembrava indicare il rafforzamento, nonostante la crisi sanitaria, del buon risultato registrato il precedente esercizio nelle capacità realizzative delle amministrazioni pubbliche, il dato era previsto mantenersi in linea con la dinamica del prodotto. A fine periodo (2023) gli investimenti erano stimati pari a circa 50 miliardi contro i 41 del 2019 (il 2,7 per cento del prodotto contro il 2,3 del 2019.

Dal lato delle entrate, la previsione a legislazione vigente rifletteva, oltre al miglioramento di cui si è detto del risultato atteso per il 2020 (e il 2021) rispetto al DEF, il venir meno delle misure emergenziali introdotte nell'anno e la ripresa del gettito in linea con il prodotto.

Nel 2021-2023 le entrate tributarie e contributive erano previste crescere ad un ritmo coerente con la crescita del Pil nominale, mentre le altre entrate erano mantenute sui livelli pre-crisi.

IL PERCORSO PROGRAMMATICO DELLA NADEF

21. Rispetto all'andamento delineato nello scenario tendenziale, gli obiettivi programmatici scontavano una *stance* espansiva nel 2021 e nel 2022, per poi tornare su un percorso di rientro a fine periodo. L'indebitamento netto era previsto al 7 per cento del Pil nel 2021 (1,3 punti al di sopra del tendenziale) e al 4,7 nel 2022 (0,6 per cento oltre il tendenziale), per poi posizionarsi al valore soglia del 3 per cento, previsto dal Trattato, nel 2023 (-3,3 il tendenziale). Tale evoluzione si accompagnava a corrispondenti variazioni del saldo primario che tornava su valori lievemente positivi a fine periodo (0,1 per cento) e ad una spesa per interessi inferiore di un decimo di punto rispetto al tendenziale.

Aderendo alle indicazioni della Commissione di prendere in considerazione l'implementazione delle riforme e gli investimenti che ricadono all'interno del *Recovery Plan* e darne una prima indicazione nei Documenti programmatici di bilancio, nella NaDEF il Governo dichiarava di voler adottare nuove politiche di sostegno agli investimenti pubblici e di incentivo all'occupazione, e annunciava un piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del *Recovery Plan* nazionale. Si prevedeva in particolare l'utilizzo pieno delle sovvenzioni (neutrali dal punto di vista dei saldi) e un ricorso ai prestiti compatibile con gli obiettivi di bilancio. L'impatto atteso sulla crescita era di 0,3 punti nel 2021 in termini di maggior Pil programmatico, che aumentavano a 0,4 nel 2022 e a 0,8 nel 2023. Ciò rispetto ad una manovra che, senza il ricorso al *Next Generation EU* (NGEU), avrebbe avuto un impatto positivo di 0,6 punti il primo anno e 0,4 il secondo, a fronte di un effetto lievemente negativo (-0,1) nell'ultimo anno.

TAVOLA 6

IL QUADRO PROGRAMMATICO DELLA NADEF

QUADRO PROGRAMMATICO						
	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-7	-4,7	-3
Saldo primario	1,5	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
Indebitamento netto strutturale (2)	-2,3	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5
Variazione strutturale	-0,5	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,4	134,6	158	155,6	153,4	151,5
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,1	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6
QUADRO TENDENZIALE						
	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
Saldo primario	1,5	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,2	3,2
Indebitamento netto strutturale (2)	-2,4	-2	-6,6	-4,2	-3,8	-3,2
Variazione strutturale	-0,5	0,4	-4,5	2,4	0,4	0,5
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,4	134,6	158	155,8	154,3	154,1
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,1	131,4	154,5	152,5	151,2	151,2
Pil nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	1.771,1	1.789,7	1.647,2	1.742,0	1.814,8	1.865,2
Pil nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	1.771,1	1.789,7	1.647,2	1.759,2	1.848,9	1.916,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NaDEF 2020

Con la manovra per il triennio 2021-23 il Governo prevedeva inoltre il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.) cifrate pari a 2 decimi di Pil, risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori (dei settori più interessati dall'emergenza sanitaria), l'integrazione del finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i c.d. 100 euro) e il taglio contributivo al Sud già introdotto dal decreto-legge di agosto limitatamente all'ultimo trimestre del 2020.

Affidata ad una legge delega era infine l'introduzione di una riforma fiscale più ampia, che il Governo considera parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei relativi obiettivi intermedi. Una riforma che dovrà raccordarsi con la normativa che dispone l'introduzione dell'assegno universale per i figli.

Sia per consentire ulteriori margini per interventi ricorrendo ai prestiti del NGEU, sia per accelerare a partire dal 2023 il rientro del disavanzo, il Governo, oltre a contare (almeno dal 2022) sul gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita del Pil generata dal programma di investimenti, esprimeva l'intenzione di dare avvio ad una revisione e riqualificazione della spesa pubblica corrente e ad una revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale. Pur non scontando, in via prudenziale, nel quadro programmatico ulteriori aumenti del gettito derivanti dal contrasto all'evasione, si confermava, inoltre, l'intenzione di continuare a perseguire politiche di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale e, in generale, di miglioramento della *compliance*. Eventuali maggiori entrate riconducibili a tale attività erano destinate ad alimentare un fondo da impiegare per il finanziamento di interventi di riforma fiscale e alla riduzione del debito pubblico.

Come sottolineato nella Nota, la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale era principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, accrescono il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi.

La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento appariva inoltre cruciale per garantire una ripresa dell'economia poggiata su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e tale da consentire, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile.

Tempestività e qualità della spesa per investimenti risultavano cruciali, quindi, per dare copertura all'intero quadro delle misure e delle riforme previste nel programmatico. Un mix di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l'esperienza degli ultimi anni.

Fondamentali per la crescita erano poi considerati gli investimenti privati, il cui sostegno da parte dello Stato richiedeva nei prossimi esercizi un significativo impegno finanziario sia sul fronte dell'accesso al credito che degli strumenti di sostegno agli investimenti.

Per dare copertura alle misure a sostegno degli investimenti, la NaDEF ipotizzava il ricorso alle risorse del *Recovery Plan* europeo e, in particolare, alle sovvenzioni. La stessa NaDEF contemplava, tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, un disegno di legge concernente la revisione organica degli incentivi alle imprese

Il quadro che emergeva si confermava dunque impegnativo. Ciò, anche assumendo l'efficacia sulla crescita degli interventi attraverso il potenziamento dei progetti di investimento. Nonostante la forte riduzione della spesa per interessi già scontata nel quadro tendenziale e confermata in quello programmatico, a cui era in gran parte dovuto il miglioramento dell'indebitamento tendenziale nel 2021, i margini rimanevano, infatti, particolarmente stretti. Se, infatti, il ricorso al deficit consentiva di trovare copertura nel 2021 al complesso degli interventi previsti, il carattere permanente che si intendeva dare a tali misure (sgravi e estensione del bonus) sembrava destinato a ridurre fortemente gli spazi di manovra già a partire dal 2022.

RIQUADRO 1 - LE MISURE PER FRONTEGGIARE LA RECESSIONE E LA CRISI SANITARIA

Da marzo a dicembre 2020 si sono susseguite quattro richieste del Governo al Parlamento di autorizzare scostamenti di bilancio per finanziare misure in grado di contenere gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria sul tessuto economico e sociale per un totale di oltre 108 miliardi. Le misure sono state adottate oltre che con il d.l. 18/2020, con il d.l. 23/2020 (cosiddetto decreto "Liquidità"), il d.l. 34/2020 (cosiddetto decreto "Rilancio"), il d.l. 104/2020 (cosiddetto decreto "Agosto"), il d.l. 137/2020 (cosiddetto decreto "Ristori") e i d.l. 149/2020, 154/2020 e 157/2020 (rispettivamente decreto "Ristori-*bis*", "Ristori-*ter*" e "Ristori-*quater*").

TAVOLA R1.1

I DECRETI COVID – IL QUADRO COMPLESSIVO

(In milioni)

	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1.Maggiori entrate	2.328,3	15.860,8	3.405,9	1,8	30,5	8,5
2.Minori spese	16.029,3	4.724,1	1.380,6	12,7	9,1	3,4
Totale risorse	**18.357,6**	**20.584,9**	**4.786,4**	**14,5**	**39,6**	**11,9**
3.Minori entrate	25.769,7	24.025,7	29.708,9	20,4	46,3	73,8
4.Maggiori spese	100.735,4	27.913,9	10.535,2	79,6	53,7	26,2
Totale impieghi	**126.505,1**	**51.939,7**	**40.244,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Aumento indebitamento	**108.147,6**	**31.354,7**	**35.457,6**	**85,5**	**60,4**	**88,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegati 3 d.l. 14/20, d.l. 18/20, d.l. 23/20, d.l. 34/20, d.l. 104/20 d.l. 137/20, d.l. 149/20, d.l. 154/20, d.l. 157/20

Si è trattato di interventi di natura emergenziale che, oltre a quelli in campo più strettamente sanitario, hanno offerto sostegno temporaneo alla generalità dei soggetti economici (lavoratori, famiglie e imprese) grazie alla messa in opera di una vasta gamma di strumenti: contributi a fondo perduto, crediti di imposta, agevolazioni fiscali, sostegni alla liquidità delle imprese, sospensione o rinvii di imposte. Misure che, dopo una prima fase più generale, hanno puntato a concentrare gli interventi sui soggetti e sui settori produttivi più incisi dalla crisi.

TAVOLA R1.2

I DECRETI COVID PER TIPOLOGIA DI MISURE

(In milioni)

Tipologia	Natura	2020	2021	2022	2021	2022	2023
1.Maggiori entrate	tributarie	362,9	11.783,8	2.382,7	0,3	22,7	5,9
	tribut/contrib	1.589,8	797,8	171,1	1,3	1,5	0,4
	contributive	226,0	2.944,5	839,9	0,2	5,7	2,1
	extra tributarie	149,6	334,7	12,2	0,1	0,6	0,0
1.Maggiori entrate Totale		2.328,3	15.860,8	3.405,9	1,8	30,5	8,5
2.Minori spese	correnti	14.491,8	4.038,9	708,3	11,5	7,8	1,8
	capitale	1.537,5	685,2	672,3	1,2	1,3	1,7
2.Minori spese Totale		16.029,3	4.724,1	1.380,6	12,7	9,1	3,4
Totale Fonti		**18.357,6**	**20.584,9**	**4.786,4**	14,5	39,6	11,9
3.Minori entrate	tributarie	18.118,4	22.391,2	29.694,5	14,3	43,1	73,8
	extra tributarie	577,6	9,4	6,5	0,5	0,0	0,0
	tribut/contrib	3,0	15,7	1,2	0,0	0,0	0,0
	contributive	7.070,7	1.609,4	6,7	5,6	3,1	0,0
3.Minori entrate Totale		**25.769,7**	**24.025,7**	**29.708,9**	20,4	46,3	73,8
4.Maggiori spese	correnti	84.795,7	18.779,4	7.783,0	67,0	36,2	19,3
	capitale	15.939,7	9.134,6	2.752,2	12,6	17,6	6,8
4.Maggiori spese Totale		**100.735,4**	**27.913,9**	**10.535,2**	79,6	53,7	26,2
Totale impieghi		**126.505,1**	**51.939,7**	**40.244,0**	100,0	100,0	100,0
Aumento indebitamento		**108.147,6**	**31.354,7**	**35.457,6**	85,5	60,4	88,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegati 3 d.l. 14/20, d.l. 18/20, d.l. 23/20, d.l. 34/20, d.l. 104/20 d.l. 137/20, d.l. 149/20, d.l. 154/20, d.l. 157/20

In termini di indebitamento netto, gli interventi complessivamente considerati hanno comportano impieghi per 126,5 miliardi nel 2020 coperti con maggiori entrate o minori spese per circa 18,4 miliardi nel 2020. Poco meno dell'80 per cento degli impieghi è costituito da maggiori spese (100,7 miliardi) di cui oltre l'84,2 per cento da spese correnti (circa 85 miliardi). Le minori entrate ammontano a 25,8 miliardi. Le risorse mobilitate a copertura sono in prevalenza minori spese (16 miliardi), soprattutto correnti (14,5 miliardi), mentre le maggiori entrate sono pari a soli 2,3 miliardi. Nel complesso, quindi, il peggioramento del saldo è dovuto per 84,7 miliardi a un aumento delle uscite nette– e per 23,4 miliardi a minori entrate nette.
Nel biennio successivo si ridimensiona in misura significativa l'entità dell'intervento (da 126,5 miliardi a 51,9 del 2021 e a 40,2 del 2022) ma dopo una flessione dell'incidenza sull'indebitamento nel 2021 (31,4 miliardi), essa torna a crescere nel 2022 (35,5 miliardi). A fronte di un rapido rientro della maggiore spesa (dai 100,7 miliardi del 2020 si scende a 10,5 nel 2022), sono le minori entrate tributarie (che comprendono l'abolizione della clausola di salvaguardia Iva) a guidare l'aumento, mentre anche quelle di carattere contributivo, dopo la forte crescita nel 2021, flettono in misura consistente.
Le misure introdotte possono essere ricondotte a dieci principali aree di intervento. Al sostegno alle imprese e all'economia sono destinati 45,5 miliardi (oltre il 40 per cento degli impieghi netti): si tratta di contributi a fondo perduto e ristori per i settori più colpiti dall'emergenza (12,7 miliardi), di proroghe e sospensioni di versamenti di imposta (7,5 miliardi), di esenzioni e/o esoneri per poco meno di 6 miliardi. A questi si aggiungono principalmente quelli destinati ai Fondi di garanzia delle PMI e a favore del settore agricolo, delle misure per l'attuazione della moratoria sulle passività delle imprese di piccole dimensioni; i crediti di imposta (relativi ai canoni di locazione di immobili non a uso abitativo, per le spese legate alla necessità di adeguare i processi produttivi e gli ambienti di lavoro, nonché per quelle relative alla sanificazione degli ambienti e all'acquisto di dispositivi di protezione) ma anche per i crediti deteriorati. Sono stati istituiti o rifinanziati anche fondi per il sostegno delle imprese per poco meno di 7,3 miliardi.
A sostegno dei lavoratori vanno poi il 26 per cento degli impieghi netti. Gli interventi hanno puntato ad estendere, sia la durata che la platea dei beneficiari, degli strumenti di integrazione del reddito esistenti (CIG, Fondi di solidarietà), a prorogare le indennità di disoccupazione e l'istituzione di indennità una tantum per diverse categorie di lavoratori; sono stati finanziati nell'emergenza i congedi parentali e giorni di permesso retribuito straordinari; l'indennità per i lavoratori domestici e la procedura per l'emersione dei rapporti di lavoro; è stato riconosciuto un premio (fino a 100 euro) per tutti i dipendenti del settore privato con redditi fino a 40 mila euro comunque tenuti a lavorare in sede.
Per quanto riguarda le famiglie (4,7 miliardi; il 4,2 per cento degli interventi netti), sono state potenziati gli interventi del reddito di cittadinanza, è stato istituito quello di emergenza, sono stati destinati fondi per le locazioni, l'acquisto della prima casa, l'abbattimento degli oneri sulle utenze, il rinnovo del parco auto, per i centri estivi; inoltre, fondi aggiuntivi sono stati previsti per la non autosufficienza e per le persone con disabilità.

TAVOLA R1.3

I DECRETI COVID PER AREE DI INTERVENTO

(In milioni)

	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Sost impr. ed economia	45.469,5	2.819,3	131,3	40,2	8,3	0,4
Sostegno lavoratori	29.303,2	1.904,2	30,8	25,9	5,6	0,1
Enti territoriali	12.004,1	2.125,5	1.995,5	10,6	6,3	5,5
Misure fiscali	9.759,4	18.578,5	28.113,1	8,6	54,6	77,9
Salute e sicurezza	8.111,3	1.017,4	1.921,3	7,2	3,0	5,3
Sostegno famiglie	4.716,0	3.281,8	91,5	4,2	9,7	0,3
Istruzione e ricerca	2.326,0	1.438,1	599,8	2,1	4,2	1,7
Altri servizi pubblici	809,0	624,3	149,2	0,7	1,8	0,4
Interessi	591,2	2.210,5	3.054,6	0,5	6,5	8,5
totale interventi netti	113.089,9	33.999,7	36.087,1	100,0	100,0	100,0
Fondi	1.107,1	2.644,9	629,5	1,0	7,8	1,7
Utilizzo risparmi	3.835,2	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0
Indebitamento	108.147,6	31.354,7	35.457,6	95,6	92,2	98,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati allegati 3 d.l. 14/20, d.l. 18/20, d.l. 23/20, d.l. 34/20, d.l. 104/20 d.l. 137/20, d.l. 149/20, d.l. 154/20, d.l. 157/20

Hanno raggiunto i 12 miliardi i fondi attribuiti alle amministrazioni territoriali (il 10,6 per cento). Si tratta principalmente di fondi per le funzioni fondamentali degli Enti locali e destinati alle funzioni delle Regioni a reintegro delle disponibilità finanziarie incise dalla riduzione delle entrate; di quelli per la sanificazione degli ambienti e per far fronte all'emergenza alimentare e per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale. Ad essi si aggiungono, ma solo dal 2021, misure di sostegno degli investimenti.
Per il sistema sanitario e il comparto sicurezza sono stati attivati interventi per oltre 8,1 miliardi. Essi sono stati diretti sia a sostenere le amministrazioni sanitarie nell'emergenza sia ad avviare le attività utili ad un potenziamento delle strutture di ricovero e di quelle per l'assistenza territoriale, anche con il rafforzamento degli organici. Con il provvedimento di agosto poi si è cominciato ad affrontare il riassorbimento delle liste d'attesa legate al rallentamento dell'attività ordinaria durante la crisi sanitaria. Per tali interventi è stato disposto un incremento significativo del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Sempre in tale ambito sono ricomprese le risorse destinate al rifinanziamento del Fondo per l'emergenza nazionale e quelle affidate alla gestione del Commissario straordinario.
Tra le misure di misure fiscali (9,8 miliardi), varie norme hanno consentito sospensioni e proroghe di adempimenti fiscali e contributivi (e delle relative procedure sanzionatorie) così come la proroga e la sospensione dei carichi e degli accertamenti (nel complesso 7,3 miliardi); sono stati disposti il rinvio al prossimo anno delle due imposte introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 relative al consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e al consumo delle bevande edulcorate. A tali provvedimenti si aggiunge l'incremento, da 700 mila a 1 milione, del limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale e sono differiti alcuni adempimenti in materia di accisa.
Con riferimento a Scuola, Università e ricerca (1,7 miliardi), oltre al Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 presso il Ministero dell'istruzione, sono stati incrementati il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali e quello per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, sono stati destinati contributi alle scuole paritarie e risorse alle Università e a favore della ricerca.

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2021

22. È in questo quadro che si colloca la legge di bilancio approvata lo scorso dicembre. Una manovra che per essere valutata nelle sue dimensioni effettive richiede una modifica negli usuali criteri di esame. Per una valutazione ci si basa usualmente su come questa è esposta nel prospetto allegato al bilancio (l'allegato 3) e, per verificarne l'impatto sul quadro tendenziale di finanza pubblica, si considerano i suoi effetti come quantificati in termini di indebitamento netto. Nel caso della legge di bilancio per il 2021, tuttavia, è necessario prendere in considerazione anche le maggiori spese e le minori entrate collegate all'utilizzo del NGEU. Misure che nella manovra approvata erano previste incidere sul fondo istituito con contabilità fuori bilancio per gestire le risorse che saranno assegnate al nostro Paese nell'ambito del programma, ma non considerate in termini di conti pubblici giacché il finanziamento era attribuito ai fondi europei e quindi non incidente sui saldi. Si tratta di interventi di rilievo, come il complesso sistema dei crediti di imposta di cui si è disposta la proroga e il potenziamento, nonché la quota di sgravi contributivi che si intende finanziare con i fondi europei. Tali valori che, nel prospetto riepilogativo dei saldi sono indicati per memoria, comportano maggiori spese o minori entrate per circa 27 miliardi nel triennio, di cui 9 nel 2021. La considerazione delle misure che si è deciso di finanziare, già a partire dalla legge di bilancio ricorrendo ai fondi del NGEU non incide sui saldi (è coperta da entrate extra tributarie di pari ammontare) ma incide in misura rilevante sulla fisionomia e sulla composizione della manovra per settori di intervento.

Considerando quindi anche le misure finanziate con fondi europei, con la legge di bilancio per il 2021 si sono disposti interventi per oltre 41,7 miliardi nel primo anno che crescono a 46,1 nel 2022, per collocarsi a 42,2 miliardi nel 2023.

TAVOLA 7

LA LEGGE DI BILANCIO – IL QUADRO COMPLESSIVO

(in milioni)

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
1.Maggiori entrate	13.382,4	31.083,7	35.523,8	32,1	67,4	84,2
2.Minori spese	3.783,0	3.183,9	10.271,9	9,1	6,9	24,3
Totale risorse	**17.165,4**	**34.267,6**	**45.795,7**	**41,2**	**74,4**	**108,5**
3.Minori entrate	11.981,1	12.203,7	14.231,9	28,7	26,5	33,7
4.Maggiori spese	29.720,7	33.883,3	27.966,6	71,3	73,5	66,3
Totale impieghi	**41.701,8**	**46.087,0**	**42.198,4**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Aumento indebitamento	**24.536,5**	**11.819,3**	**-3.597,3**	**58,8**	**25,6**	**-8,5**
indebitamento tenden.	99.097,0	74.699,0	61.376,0	5,7	4,1	3,3
indebitamento progr	123.633,5	86.518,3	57.778,7	7,0	4,7	3,0
maggiori spese nette	25.937,8	30.699,4	17.694,7	1,5	1,7	0,9
minori entrate nette	-1.401,3	-18.880,1	-21.291,9	-0,1	-1,0	-1,1
Spesa primaria tend	873.588,0	876.185,0	881.359,0	50,1	48,3	47,3
Spesa primaria prog	899.525,8	906.884,4	899.053,7	51,1	49,1	46,9
Entrate compl. Tend	832.196,0	859.068,0	878.782,0	47,8	47,3	47,1
Entrate compl. Progr	833.597,3	877.948,1	900.073,9	47,4	47,5	47,0
Pil nominale tendenziale (mld)	1.742,0	1.814,8	1.865,2	100,0	100,0	100,0
Pil nominale programmatico (mld)	1.759,2	1.848,9	1.916,6	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati allegato 3 legge di bilancio 2021

Con riguardo al primo anno, si tratta principalmente di maggiori spese (29,7 miliardi; il 71,3 per cento) di cui circa 17,4 di natura corrente, mentre le minori entrate sono poco meno di 12 miliardi. Sul fronte delle entrate incidono, in principal modo, le agevolazioni contributive per l'occupazione in aree svantaggiate (5,6 miliardi), cui si aggiungono i fondi per l'esonero dal pagamento dei contributi per lavoratori autonomi e professionisti colpiti dalla crisi. Di minor rilievo nel 2021 (281 milioni), ma previsti in forte crescita negli anni successivo (1 miliardo nel 2023), sono gli effetti attesi dalla misura che dispone l'esonero contributivo totale a carico dei datori di lavoro di giovani under 36. Ad essi si unisce la stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per i redditi da lavoro dipendente (3,3 miliardi annui nel triennio), già prevista per il solo secondo semestre 2020. Sul risultato del 2021 incide poi il rinvio dell'imposta sul consumo di prodotti in plastica e bevande zuccherate (*plastic tax e sugar tax*) per oltre 600 milioni

Numerose le misure alla base dell'aumento della spesa: sono oltre 410 (erano 172 nel testo presentato inizialmente dal Governo) le disposizioni che ne comportano (in termini di indebitamento) una espansione. Di queste, 113 sono di importo limitato (inferiore ai 2 milioni ciascuna), 33 sono superiore ai 200 milioni e rappresentano poco meno del 74 per cento della maggiore spesa. I primi 5 interventi assorbono un terzo degli impieghi aggiuntivi del 2021. Si tratta degli importi ulteriori per l'assegno universale (3 miliardi), dei crediti di imposta per beni strumentali nuovi ex iper e super ammortamento (nel complesso 5 miliardi), della proroga del credito di imposta per investimenti nel Mezzogiorno e del rifinanziamento del fondo sanitario nazionale (1 miliardo).

TAVOLA 8

LA LEGGE DI BILANCIO PER TIPOLOGIE DI MISURE

(In milioni)

Tipologia	Natura	2021	2022	2023	2021	2022	2023
1.Maggiori entrate	tributarie	2.464,5	14.075,7	17.751,7	5,9	30,5	38,8
	tribut/contrib	1.008,9	1.193,1	1.370,7	2,4	2,6	3,0
	contributive	55,3	4.910,6	7.529,8	0,1	10,7	16,4
	extra tributarie	9.853,7	10.904,4	8.871,6	23,6	23,7	19,4
1.Maggiori entrate Totale		13.382,4	31.083,7	35.523,8	32,1	67,4	77,6
2.Minori spese	correnti	1.205,9	1.361,6	1.940,1	2,9	3,0	4,2
	capitale	2.577,0	1.822,3	8.331,7	6,2	4,0	18,2
2.Minori spese Totale		3.783,0	3.183,9	10.271,9	9,1	6,9	22,4
Totale Fonti		**17.165,4**	**34.267,6**	**45.795,7**	41,2	74,4	100,0
3.Minori entrate	tributarie	5.105,7	5.723,7	6.692,9	12,2	12,4	14,6
	extra tributarie	6,0	5,6	691,6	0,0	0,0	1,5
	tribut/contrib	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
	contributive	6.869,2	6.474,2	6.847,1	16,5	14,0	15,0
3.Minori entrate Totale		11.981,1	12.203,7	14.231,9	28,7	26,5	31,1
4.Maggiori spese	correnti	17.374,3	17.434,1	15.150,6	41,7	37,8	33,1
	capitale	12.346,5	16.449,2	12.816,0	29,6	35,7	28,0
4.Maggiori spese Totale		29.720,7	33.883,3	27.966,6	71,3	73,5	61,1
Totale impieghi		**41.701,8**	**46.087,0**	**42.198,4**	100,0	100,0	92,1
Aumento indebitamento		**24.536,5**	**11.819,3**	**-3.597,3**	58,8	25,6	-7,9

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati allegato 3 legge di bilancio 2021

Nel biennio successivo muta solo in parte la composizione della manovra nel 2022 (cresce ancora l'incidenza della maggiore spesa), mentre a partire dal 2023 le risorse a copertura eccedono gli impieghi e parte va a ridurre il disavanzo. L'incidenza della spesa rimane largamente prevalente mentre cresce gradualmente il rilievo delle minori entrate.

Aumenta ancora la concentrazione delle misure di maggiore spesa: si riducono in numero (261 voci) e di queste 47 rappresentano oltre il 91 per cento del totale. Le prime 5 voci superano il 50 per cento della spesa aggiuntiva. Oltre alle somme destinate alla delega fiscale e all'assegno universale, sono sempre i crediti di imposta per beni strumentali e quelli per gli investimenti nel Mezzogiorno a presentare gli importi maggiori, a cui si aggiungono i crediti di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale. Dal lato delle minori entrate, si conferma il ruolo delle decontribuzioni (in crescita soprattutto per gli interventi diretti a quelli destinati ad assunzioni giovanili e di lavoratrici). A queste si aggiunge l'impatto delle misure di riduzione del gettito per la proroga dei bonus facciate, riqualificazione energetica e ristrutturazione (nel complesso 1,4 miliardi).

Nell'ultimo anno di previsione oltre il finanziamento della delega fiscale e delle misure per i beni strumentali le maggiori spese sono destinate al rifinanziamento del fondo si sviluppo e coesione (1,5 miliardi) e del fondo di Garanzia PMI. Queste misure assorbono oltre la metà della variazione prevista (il 53 per cento). Delle 216 misure di spesa 38, rappresentano più del 91 per cento del totale. Riconfermate le principali misure dal lato delle entrate cresce ancora il rilievo finanziario di quelle prorogate in materia edilizia e di risparmio energetico.

Nel 2021 la copertura della manovra è assicurata per 17,2 miliardi da nuove risorse e per 24,5 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Le maggiori entrate previste ammontavano a 12,1 miliardi. In esse sono comprese le risorse che si prevede di ottenere nell'ambito del NGEU, circa 9,3 miliardi. Ad esse si aggiungono gli effetti riflessi delle misure che riguardano le assunzioni o gli interventi sul personale pubblico (1 miliardo), gli utilizzi del fondo per il cuneo fiscale che danno parziale copertura all'estensione dei benefici del bonus 100 euro e per importi ben più limitati gli introiti attesi dalle misure di contrasto delle frodi e

dell'evasione (circa 400 milioni). Limitato è il contributo assicurato da minori spese (3,2 miliardi) di cui 2,2 miliardi in conto capitale. Si tratta in prevalenza di riduzioni di Fondi: è il caso del fondo sviluppo e coesione (-1,1 miliardi nel 2021 e nel 22) e per somme limitate (circa 450 milioni) delle riduzioni del fondo per l'assegno universale e i servizi alle famiglie. Di rilievo (- 1 miliardo) è, infine, tra i definanziamenti quello previsto a copertura del credito di imposta per l'adeguamento anti-Covid degli ambienti di lavoro di cui si è ridotto l'utilizzo dal 31/12/2021 al 30/6/2021

Nell'anno successivo si dimezzava il rilievo assoluto del contributo assicurato dal ricorso ad indebitamento. Ciò è legato alle maggiori entrate (che aumentano a 31,1 miliardi), mentre rimane costante il contributo dei tagli di precedenti autorizzazioni di spesa (3,2 miliardi, il 7 per cento della copertura). Oltre ai contributi NGEU (10,2 miliardi), rilevante è la stima dell'incremento di gettito atteso come retroazione delle misure di stimolo alla crescita: 12,9 miliardi, di cui 4,7 per contributi e 8,2 per maggiori entrate tributarie. Si conferma il ruolo degli effetti indotti per le nuove assunzioni a cui si aggiungono quelli per le misure di sgravio contributivo e di agevolazione e i rientri per le sospensioni di imposte e contributi disposti per il 2021. Nel 2023, invece, la forte crescita delle entrate (la stima della retrazione e dell'incremento del gettito arriva ad oltre 20,5) e dei tagli alla spesa (10,3 miliardi di cui 8,3 in conto capitale) consente di più che compensare l'incremento degli impieghi, producendo una riduzione dell'indebitamento di poco meno di 3,5 miliardi. I tagli di spesa sono rappresentati soprattutto da definanziamenti e riprogrammazioni per oltre 8,1 miliardi, a cui si aggiungono misure di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni centrali e locali per 700 milioni e per 400 milioni per la sanità.

Ulteriori elementi sono desumibili guardando alla composizione delle misure previste per area di intervento. Per consentire un più semplice confronto con le misure varate durante il 2020 e con quelle che sono le ricadute sull'anno in corso, è stata mantenuta la stessa classificazione degli interventi.

Considerando le maggiori spese o le minori entrate nette la dimensione della manovra si riduce in misura significativa: sono 35,8 miliardi le risorse che la legge mobilia a sostegno del Paese. Di queste, nel 2021, circa il 51 per cento è destinato ad interventi a sostegno delle imprese e dell'economia. Oltre ai crediti di imposta per ricerca e sviluppo, per investimenti in beni strumentali nuovi e per la DTA, vi sono una serie di proroghe (relative al credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, di detrazioni per interventi edilizi e di risparmio energetico), agevolazioni contributive (5,5 miliardi) e per lavoratori autonomi e professionisti e alcuni rifinanziamenti di incentivi, tra cui per gli acquisti di autoveicoli e quelli per il fondo di garanzie.

TAVOLA 9

LA LEGGE DI BILANCIO PER AREE DI INTERVENTO

(In milioni)

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Sost impr. ed economia	18.217,2	16.934,1	15.197,4	50,9	46,5	53,6
Misure fiscali	5.419,8	10.142,7	9.419,0	15,1	27,9	33,2
Altri servizi pubblici	3.286,7	4.829,0		9,2	13,3	
Salute e sicurezza	3.097,3	923,6	572,6	8,7	2,5	2,0
Sostegno lavoratori	2.095,2	311,5	81,8	5,9	0,9	0,3
Sostegno famiglie	1.515,9	1.340,0	1.254,1	4,2	3,7	4,4
Enti territoriali	1.272,8	1.135,6	758,3	3,6	3,1	2,7
Istruzione e ricerca	892,8	770,0	1.085,8	2,5	2,1	3,8
Totale interventi netti	**35.797,7**	**36.386,5**	**28.369,0**	100,0	100,0	100,0
Altri servizi pubblici	0,0	0,0	343,5	0,0	0,0	1,2
Fondi	1.971,0	1.474,2	2.258,7	5,5	4,1	8,0
Effetti retroazione	0,0	12.900,0	20.500,0	0,0	35,5	72,3
Fondi NGEU	9.290,2	10.193,0	8.864,1	26,0	28,0	31,2
Indebitamento	24.536,5	11.819,3	-3.597,3	68,5	32,5	-12,7
Totale coperture	**35.797,7**	**36.386,5**	**28.369,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati allegato 3 legge di bilancio 2021

Di particolare rilievo sono anche le misure fiscali a cui va oltre il 15 per cento della manovra netta (con un profilo in crescita nel biennio successivo). Si tratta di quelle destinante ad aumentare la consistenza del fondo per l'assegno universale, la stabilizzazione delle risorse per le detrazioni nonché quelle a copertura del rinvio della *plastic* e *sugar tax*.

In sanità le misure sono destinate ancora ad interventi resi necessari dalla pandemia. Essi assorbono nel 2021 l'8,7 per cento delle risorse: oltre al nuovo finanziamento per affrontare il protrarsi del contagio (1 miliardo), le maggiori somme sono destinate al personale da assumere per nove mesi per la somministrazione dei vaccini (509 milioni), per l'acquisto dei vaccini (400 milioni), per i tamponi nonché per varie provvidenze a favore del personale. Ad esse si aggiungono gli incrementi di fondi per i corsi di formazione specialistica e interventi specifici, tra cui quello per i soggetti danneggiati da farmaci o vaccini.

Il 5,9 per cento degli interventi riguarda misure a sostegno dei lavoratori. Essi sono in parte destinate a rifinanziare la cassa integrazione in deroga per il Covid (522 milioni) e l'equiparazione della quarantena a malattia; a rifinanziare interventi di natura previdenziale quali l'APE social e l'opzione donna. Di rilievo sono poi le somme per le politiche attive del lavoro (500 milioni), per la proroga dell'assegno di natalità e per il rifinanziamento del Fondo sociale.

Solo poco più contenuti i fondi per le famiglie (il 4,2 per cento del totale sostanzialmente stabili nel triennio): si tratta del rifinanziamento del reddito di cittadinanza (ricorrendo per la copertura alla riduzione delle somme rimaste nel fondo che era stato istituito con la legge di bilancio 2018, quindi senza impatto sui saldi), di fondi per le locazioni e di quello per la politica per la famiglia e di altre misure minori.

Per gli enti territoriali oltre a nuovi interventi per il ristoro delle minori entrate dei comuni e la rideterminazione del fondo di solidarietà comunale, gli interventi più consistenti riguardano il trasporto pubblico locale di competenza regionale e quello scolastico locale. A questo si aggiunge il rifinanziamento di diversi interventi in spesa in conto capitale,

Ad istruzione e ricerca vanno poco meno di 900 milioni netti. Si mira a rafforzare i fondi per l'autonomia scolastica e quelli per l'offerta formativa. Sono previsti finanziamenti per i collaboratori scolastici e si stanziano ulteriori risorse per la sostituzione di personale docente o amministrativo in quarantena. Sono poco meno di 250 i finanziamenti netti per gli investimenti di cui 100 sono destinati al fondo per lo sviluppo delle iniziative del PNR e 64 milioni per il fondo ordinario del MUR (oltre al rifinanziamento di misure per la digitalizzazione e l'edilizia scolastica.

È infine molto ampio il numero degli interventi ricompresi negli "altri servizi pubblici". Solo alcuni interventi sono di rilievo finanziario consistente: la somma destinata al rinnovo dei contratti pubblici per il 2019-21 (400 milioni) per il rifinanziamento delle missioni di pace (800 milioni), per il servizio civile (200 milioni) e quelle per le Autorità portuali a compensazione delle minori entrate. A queste si aggiungono tutte le misure di assunzione di personale nei diversi comparti pubblici. Sono infine 950 milioni le spese in conto capitale destinate ad investimenti volti a potenziare la capacità operativa della PA.

Le difficoltà riconducibili all'emergenza sanitaria ancora in atto limitano significativamente la leggibilità del quadro entro cui si iscrive la manovra per il prossimo triennio.

In essa convivono le esigenze poste dal sostegno da assicurare ai settori produttivi e ai cittadini colpiti dalla crisi con quelle, egualmente importanti, di consentire la definizione di un ambiente favorevole ad un recupero di adeguati livelli di crescita. È certamente positivo, quindi, il riavvio di un percorso di misure strutturali tesi al miglioramento della produttività e competitività delle imprese.

Oltre che l'impegno assunto nel corso dell'esame parlamentare per un potenziamento del programma di vaccinazioni da cui dipende l'uscita del Paese dalla crisi, muove nella giusta direzione, più volte segnalata dalla Corte dei conti, la decisione di politica industriale di destinare una quota rilevante dei fondi del programma *Next Generation EU* ad una stabilizzazione, sebbene solo biennale, degli incentivi fiscali rientranti nel piano Transizione 4.0, accompagnata dalla previsione di una maggiorazione dell'intensità degli stessi per gli investimenti effettuati nel 2021.

Trovano in questo modo giusto bilanciamento l'esigenza delle imprese di programmare gli investimenti e quella di concentrare lo stimolo alla domanda aggregata nel 2021.

Così come va accolta con favore la scelta di dare continuità alle misure di sostegno alla liquidità delle imprese, attraverso il sistema delle garanzie pubbliche, evitando il rischio di una loro traumatica interruzione. Ciò imporrà, tuttavia, un attento monitoraggio del trend di escussione delle garanzie, alla luce del crescente livello di indebitamento delle imprese, nonché dell'andamento del fenomeno dei *non performing loan*.

Insieme a tali interventi, quelli dedicati al sostegno delle aree del Paese in ritardo di sviluppo, attraverso decontribuzione e incentivi e, in generale, l'abbattimento dell'onere fiscale caratterizzano il provvedimento, seppur accompagnati da una sempre troppo elevato numero di misure di limitato importo. E ciò in attesa che l'impulso associabile ad un selezionato insieme di progetti infrastrutturali consenta di rafforzare lo stimolo anche sul fronte degli investimenti pubblici.

Pur se comprensibile a fronte delle molteplici difficoltà che interessano vaste aree del Paese, maggiori perplessità desta la scelta operata durante l'esame parlamentare di utilizzare il fondo previsto inizialmente, da cui attingere per interventi urgenti (3,8 miliardi), e altre quote di fondi, per la copertura non solo di quanto necessario per potenziare la campagna vaccinale, o per coprire gli effetti sulle minori entrate nette del maggiori decontribuzioni (1,4 miliardi), o per finanziare l'istituzione di un Fondo per il sostegno del settore aereoportuale (500 milioni) o, ancora, ulteriori contributi in favore di agenzie di viaggio, tour operator, imprese turistico-ricettive, guide e accompagnatori turistici (per 100 milioni) ma anche per coprire un amplissimo numero di micro interventi (oltre 300) .

Sul fronte delle entrate è sicuramente importante l'impegno assunto di destinare alla riduzione della pressione fiscale le risorse recuperate con lo sforzo operato per il riassorbimento di sacche di evasione ed elusione (da perseguire anche con un più esteso ricorso a strumenti di emersione spontanea delle basi imponibili e di più accurata misurazione delle capacità contributive dei cittadini e delle imprese). Tuttavia, la perdurante mancanza di un disegno definito per l'intervento sulla composizione del prelievo e i ritardi accumulati dalla struttura amministrativa per la sospensione dell'attività di accertamento riducono il carattere operativo della misura, mentre ancora incerte sono le modalità e i tempi della riforma.

Sotto questo profilo, poi, aumenta l'incertezza il rinvio al prossimo luglio per l'attivazione o la sostituzione di nuove misure di entrata disposte dalla legge di bilancio 2020 che, pur se calibrate su obiettivi virtuosi, hanno incontrato numerose difficoltà.

Rinviata è anche l'individuazione di misure di contenimento e riqualificazione della spesa che rimangono indispensabili se si vuole riprendere il consolidamento fiscale nel medio periodo. Se comprensibile è il rinvio del processo all'ultimo anno della programmazione, lo è meno la mancanza di un'attenta selezione delle attività da continuare a finanziare e di quelle da abbandonare. Ciò per rendere compatibili gli obiettivi di liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale e mantenere i conti pubblici su un percorso di riduzione del debito. Un'azione che richiede, innanzitutto, una semplificazione degli assetti amministrativi centrali, evitando la creazione di nuove strutture senza una revisione delle esistenti, e che non può non contare su un sempre più forte avvicinamento tra responsabilità di entrata e di spesa con un conseguente completamento degli assetti alla base del funzionamento dei diversi livelli di governo.

La crisi sanitaria ha reso ancor più difficile che nel passato trovare il giusto dosaggio tra il mantenimento di un percorso di riduzione del debito e il sostegno all'economia. Se sul piano finanziario le attuali condizioni dei mercati inducono ad un prudente ottimismo, ciò potrebbe non risultare vero nei prossimi anni. Ogni impegno va indirizzato, dunque, a cercare una inversione nel ritmo di crescita economica senza caricare i già fragili conti pubblici di rischi ulteriori, il tutto nella consapevolezza che è solo da un profondo irrobustimento del settore produttivo, e dunque dei bilanci del settore privato, che potranno scaturire nei prossimi anni le condizioni per un durevole riequilibrio macro-finanziario.

Il raggiungimento dell'obiettivo programmatico di accelerazione dell'accumulo di capitale fisso non potrà, però, riposare esclusivamente sul sistema delle agevolazioni fiscali, ma richiederà

l'attuazione delle riforme strutturali in grado di incidere sugli altri fattori determinanti le scelte di investimento delle imprese.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2021

23. Il quadro a legislazione vigente per l'esercizio in corso e per il prossimo triennio, come riportato nella Nota tecnico illustrativa della legge di bilancio 2021, è stato fortemente modificato di recente con il DEF 2021 alla luce dei risultati del 2020 e del permanere di situazioni di incertezza sugli sviluppi della pandemia e, quindi, sul quadro macroeconomico. Il peggioramento delle condizioni, rispetto a quanto prefigurato nella NaDEF e nel Documento programmatico di bilancio dell'autunno scorso, ha reso necessario l'assunzione di nuove misure di intervento.

I risultati del 2020

24. Nel 2020 l'indebitamento netto è aumentato di 7,9 punti percentuali del Pil rispetto al 2019, collocandosi al 9,5 per cento. Questo andamento ha riflesso il calo dell'avanzo primario dall'1,8 per cento al -6 per cento del Pil.

TAVOLA 10

IL CONSUNTIVO 2020

(In milioni)

SPESE	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	172.633	172.912	173.356
Consumi intermedi	146.823	146.995	150.800
Prestazioni sociali in denaro	348.474	361.203	399.412
Pensioni	268.533	274.851	281.674
Altre prestazioni sociali	79.941	86.352	117.738
Altre spese correnti	66.019	67.530	75.068
Totale spese correnti netto interessi	**733.949**	**748.640**	**798.636**
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309
Totale spese correnti	**798.544**	**808.991**	**855.945**
di cui Spesa sanitaria	***114.318***	***115.710***	***123.474***
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583
Altre spese in c/capitale	7.301	6.302	28.497
Totale spese in conto capitale	**58.608**	**62.012**	**90.274**
Totale spese primarie	792.557	810.652	888.910
Totale spese finali	**857.152**	**871.003**	**946.219**
ENTRATE			
Tributarie	504.617	517.110	482.412
Imposte dirette	248.638	258.088	252.565
Imposte indirette	254.406	257.771	228.890
Imposte in c/capitale	1.573	1.251	957
Contributi sociali	234.452	242.230	228.643
Contributi sociali effettivi	230.414	238.054	224.262
Contributi sociali figurativi	4.038	4.176	4.381
Altre entrate correnti	76.724	80.692	75.243
Totale entrate correnti (")	**814.220**	**838.781**	**785.341**
Entrate in conto capitale non tributarie	2.731	3.070	3.061
Totale finali (') entrate	**818.524**	**843.102**	**789.359**
Pressione fiscale (% del Pil)	41,7	42,4	43,1
Saldo primario	**25.967**	**32.450**	**-99.551**
Saldo di parte corrente	**15.676**	**29.790**	**-70.604**
Indebitamento netto	**-38.628**	**-27.901**	**-156.860**
Pil nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat – consuntivo Aprile 2021

Le entrate complessive si sono ridotte del 6,4 per cento, meno della flessione registrata dal prodotto nominale. La pressione fiscale è cresciuta di 0,7 punti collocandosi al 43,1 per cento. Al netto degli interessi, le spese sono cresciute del 10 per cento (78 miliardi), con un aumento delle erogazioni correnti (6,7 per cento; 50 miliardi) e soprattutto di quelle in conto capitale (45,6 per cento; 28 miliardi).

Il calo delle entrate correnti (-6,4 per cento; -53,4 miliardi) è dovuto soprattutto alle entrate tributarie (-6,7 per cento; -34 miliardi) e in particolare da quelle indirette (-11,2 per cento; -28,9 miliardi) a causa di contenimenti significativi dell'Iva, delle accise sugli olii minerali, dell'Irap (oggetto peraltro di parziale abolizione temporanea) e dell'imposta su lotto e lotterie (per la chiusura dei luoghi di gioco); le imposte dirette hanno registrato un decremento più contenuto (-2,1 per cento; -5,5 miliardi) scontando soprattutto una flessione del gettito dell'Irpef. Inferiore alla media anche la variazione dei contributi sociali (-5,6 per cento; -13,6 miliardi), anche per effetto di alcuni rinnovi contrattuali nel settore pubblico. Anche il complesso delle altre entrate correnti si è ridotto, del 6,8 per cento, nonostante il favorevole andamento degli utili di gestione della Banca d'Italia – legato all'espansione del bilancio della Banca centrale determinata dal programma di acquisto dei titoli pubblici da parte dell'Eurosistema – e dei dividendi distribuiti da società partecipate.

La dinamica delle spese correnti è stata guidata dalle prestazioni sociali in denaro ed in particolare dalle altre prestazioni sociali (+36,3 per cento; +31,4 miliardi) e dalle altre uscite correnti (+11,2 per cento; +7,5 miliardi). Tra le prestazioni non pensionistiche, le spese per assegni di integrazione salariale sono aumentate da 0,8 miliardi del 2019 a oltre 14,5 miliardi mentre gli assegni e sussidi di natura assistenziale sono passati da 20,1 miliardi a 34,6 miliardi, includendo – tra l'altro – le erogazioni per reddito di cittadinanza, reddito di emergenza e "bonus da 100 euro". Sono soprattutto i contributi alla produzione (+14,5 per cento) alla base dell'aumento delle altre spese correnti.

Più contenuta la variazione di consumi intermedi e delle pensioni (rispettivamente +2,6 e +2,5 per cento), mentre le spese per redditi da lavoro dipendente sono rimaste sostanzialmente invariate (+0,3 per cento; +0,4 miliardi).

La crescita delle spese in conto capitale si concentra nelle altre spese in cui sono ricompresi gli interventi per i ristori e i sussidi oltre quelli per le garanzie (l'importo è quadruplicato rispetto al 2019; +22,2 miliardi). Le spese di copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese hanno inciso per oltre 12 miliardi, mentre i contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa hanno superato i 9 miliardi). Forte l'incremento anche nei contributi agli investimenti (+23,1 per cento; +3,3 miliardi) anche in questo caso per le misure di sostegno alle imprese varate con i decreti Covid. Di rilievo è infine il risultato degli investimenti che, pur tenendo conto della crisi, confermano il trend di crescita dell'ultimo triennio (+6,7 per cento; +2,8 miliardi).

La spesa per interessi è diminuita del 5 per cento (-3 miliardi). Gli oneri sul debito pubblico, nonostante la forte flessione del prodotto, sono cresciuti di 0,1 punti percentuali, al 3,5 per cento. La riduzione dei tassi di interesse all'emissione sui titoli di Stato, osservata nella seconda parte dell'anno, ha contribuito a una diminuzione dell'onere medio del debito pubblico, al 2,4 per cento nel 2020 (dal 2,5 nel 2019); la vita media residua si è lievemente allungata a 7,4 anni, da 7,3 al termine del 2019.

Il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto è aumentato al 155,8 per cento (era del 134,6 a fine 2019), un incremento di 21,2 punti percentuali al di sotto, tuttavia, di quanto atteso dal Governo in dicembre (158 per cento).

Un risultato da ricondurre al valore dell'indebitamento netto che è risultato 1,3 punti inferiore a quanto stimato dal Governo lo scorso gennaio nella Nota tecnico illustrativa.

RIQUADRO 2 - UN ANDAMENTO MIGLIORE DELLE ATTESE

Nel 2020 l'indebitamento è risultato, inferiore rispetto a quanto riportato da ultimo nella NTI di gennaio scorso di oltre 21 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 7,5 miliardi. Un risultato su cui ha pesato la riclassificazione nell'esercizio di competenza (il 2020) di entrate tributarie il cui versamento era stato posticipato al 2021 (e al 2022, anche se in misura ridotta) con provvedimenti volti a sostenere le imprese nella crisi. Anche le entrate contributive hanno presentato andamenti in crescita più pronunciati del previsto. Ma anche in questo caso una parte consistente dei 3,7 miliardi è dovuta alla riclassificazione per competenza di gettiti di cui si era previsto lo slittamento o la sospensione.
Al netto di tali fenomeni (nel complesso pari a 9,7 miliardi), si registra quindi una seppur limitata flessione, dovuta soprattutto al calo degli introiti per vendita di beni e servizi, nonché delle entrate in conto capitale di provenienza UE, ben al di sotto delle previsioni.

TAVOLA R2.1

IL 2020: ANDAMENTI ATTESI E RISULTATI

(In milioni)

	NTI		Consuntivo		
SPESE	**2020**	**% Pil**	**2020**	**% Pil**	differenze assolute
Redditi da lavoro dipendente	177.248	10,8	173.356	10,5	***-3.892***
Consumi intermedi	158.876	9,6	150.800	9,1	***-8.076***
Prestazioni sociali in denaro	410.500	24,9	399.412	24,2	***-11.088***
Pensioni	282.140	17,1	*281.674*	17,1	***-466***
Altre prestazioni sociali	128.360	7,8	*117.738*	7,1	***-10.622***
Altre spese correnti	83.263	5,1	75.068	4,5	***-8.195***
Totale spese correnti netto interessi	**829.887**	50,4	**798.636**	48,4	***-31.251***
Interessi passivi	58.411	3,5	57.309	3,5	***-1.102***
Totale spese correnti	**888.298**	53,9	**855.945**	51,8	***-32.353***
di cui Spesa sanitaria	***120.864***	7,3	*123.474*	7,5	***2.610***
Investimenti fissi lordi	44.608	2,7	44.194	2,7	***-414***
Contributi agli investimenti	20.531	1,2	17.583	1,1	***-2.948***
Altre spese in c/capitale	10.306	0,6	28.497	1,7	***18.191***
Totale spese in conto capitale	**75.445**	4,6	**90.274**	5,5	***14.829***
Totale spese primarie	905.332	55,0	**888.910**	53,8	***-16.422***
Totale spese finali	**963.743**	58,5	**946.219**	57,3	***-17.524***
ENTRATE					***0***
Tributarie	474.925	28,8	482.412	29,2	***7.487***
Imposte dirette	245.254	14,9	252.565	15,3	***7.311***
Imposte indirette	228.551	13,9	228.890	13,9	***339***
Imposte in c/capitale	1.120	0,1	957	0,1	***-163***
Contributi sociali	224.934	13,7	228.643	13,8	***3.709***
Contributi sociali effettivi	220.604	13,4	224.262	13,6	***3.658***
Contributi sociali figurativi	4.330	0,3	4.381	0,3	***51***
Altre entrate correnti	79.189	4,8	75.243	4,6	***-3.946***
Totale entrate correnti (")	**777.928**	47,2	**785.341**	47,6	***7.413***
Entrate in conto capitale non tributarie	6.680	0,4	**3.061**	0,2	***-3.619***
Totale finali (') entrate	**785.728**	47,7	**789.359**	47,8	***3.631***
Pressione fiscale (% del Pil)	42,5	0,0	*43,1*	0,0	***1***
Saldo primario	**-119.604**	-7,3	-99.551	-6,0	***20.053***
Saldo di parte corrente	**-110.370**	-6,7	-70.604	-4,3	***39.766***
Indebitamento netto	**-178.015**	-10,8	**-156.860**	-9,5	***21.155***
Pil nominale	1.647.239	100,0	*1.651.595*	100,0	***4.356***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Nota tecnico illustrativa al disegno di legge di bilancio 2021 - consuntivo Aprile 2021

Le spese sono risultate a consuntivo di oltre 17,5 miliardi inferiori alle attese. Di questi 1,1 è attribuibile alla spesa per interessi, in flessione per l'ottavo anno consecutivo.
Sul fronte delle spese, un primo esame aggregato ne mette in rilievo non solo una riduzione, ma anche una ricomposizione rispetto alle previsioni, in favore della componente in conto capitale. Su tale aumento ha inciso, tuttavia, soprattutto un'ulteriore riclassificazione: l'aumento concentrato nelle "altre spese in conto capitale" (+18,2 miliardi rispetto al preconsuntivo) è da ricondurre, anche in questo caso, all'inclusione in tale voce dei contributi a fondo perduto per il ristoro degli operatori danneggiati dalla crisi sanitaria inizialmente classificati tra le "altre spese correnti". Importo che è andato ad aggiungersi alla crescita degli accantonamenti per garanzie standardizzate, più elevate delle attese.
Di particolare rilievo sono, infine, le riduzioni rispetto al preconsuntivo relative a redditi da lavoro, consumi e altre prestazioni sociali. Su tali scostamenti (rispettivamente di 3,9, 8,1 e 10,5 miliardi) che modificano in misura significativa quanto realizzato nell'esercizio soprattutto in relazione alle misure adottate per contrastare la crisi, il DEF rinvia ad approfondimenti successivi. Certamente scostamenti di tale entità richiederanno una valutazione specifica. Se nel caso delle spese per consumi e per redditi tali variazioni possono essere ricondotte a ritardi di realizzazione degli interventi, per quelle di carattere assistenziale l'identificazione delle ragioni risulta particolarmente urgente. In ogni caso occorrerà chiarire, sulla base di maggiori elementi di informazione, quanto i risparmi del 2020 si possano considerare definitivi o quanto invece gli stessi si potranno tradurre in maggiore spesa nel corrente anno, incidendo sui fabbisogni aggiuntivi e sui saldi 2021.

Da un altro angolo visuale, alla luce delle misure previste con le manovre succedutesi durante l'anno, il disavanzo delle Amministrazioni centrali era previsto crescere dai 32 miliardi del 2019 ad oltre 181,7 nel 2020 (da -1,8 a -11 per cento del Pil) mentre per gli altri livelli di governo si prevedeva una sostanziale invarianza dei risultati rispetto al 2019, con avanzi di due decimi di punto. La misura effettiva dell'impatto della crisi era data dalla variazione delle spese primarie nette (al netto ossia delle spese per trasferimenti ad altri livelli di governo). Nel caso delle Amministrazioni centrali la variazione era prevista di 37,1 miliardi (+16,6 per cento) e per gli enti di previdenza di poco meno di 45 miliardi (+12,8 per cento). Molto più contenuto l'aumento per quelle locali (+13,2 miliardi; + 5,6 per cento).
A consuntivo, il disavanzo delle Amministrazioni centrali è risultato di oltre 28,3 miliardi inferiore alle attese, mentre sono cresciuti quelli delle locali e degli enti di previdenza rispettivamente di 3,4 e di 3,7 miliardi. Ma ciò che più rileva sono gli andamenti delle spese finali: la flessione registrata è stata di 16,4 miliardi. Di questi poco meno del 64 per cento è riferibile agli enti di previdenza, il 20 alle Amministrazioni centrali e la restante quota alle Amministrazioni locali (2,8 miliardi). Rispetto a quanto affidato con le misure approntate durante il 2020 non ha avuto trovato attuazione circa il 24 per cento dei maggiori interventi previsti per gli Enti di previdenza, il 21 per cento di quelli della Amministrazioni locali e l'8,5 di quello delle centrali.

Il nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica

25. Con il DEF sono state aggiornate le stime a legislazione vigente dei conti pubblici per l'esercizio in corso e il triennio 2022-2024, tenendo conto del rallentamento della crescita del Pil, del permanere di elementi di incertezza per l'evoluzione della crisi pandemica, e delle misure assunte da inizio anno.

Il d.l. 41 del 2021, oggi all'esame del Parlamento, incide sulle diverse voci economiche. Il provvedimento, come noto, dispone interventi prevalentemente di aumento di spesa: si tratta di oltre 14,6 miliardi di maggiori spese correnti di cui consumi intermedi per circa 5,5 miliardi (vaccini, farmaci, spese per gli affitti dei covid hotel, ecc.) 6,6 miliardi per prestazioni sociali (rifinanziamento reddito di cittadinanza e altri interventi di sostegno) mentre limitati sono gli incrementi per i redditi dal lavoro (274 milioni). Sono riconducibili a investimenti fissi 2,2 miliardi, e oltre 10 miliardi ad interventi di sostegno dei lavoratori autonomi e professionisti

classificati tra gli altri trasferimenti. Limitati gli effetti sulle entrate prevalentemente su imposte indirette e contributi sociali per le misure di ulteriore slittamento degli oneri.

TAVOLA 11

IL NUOVO QUADRO TENDENZIALE 2021-2024

	In milioni					variazioni				%Pil				
SPESE	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Redditi da lavoro dipendente	173.356	177.337	187.192	186.194	183.714	2,3	5,6	-0,5	-1,3	10,5	10,2	10,2	9,8	9,3
Consumi intermedi	150.800	157.972	152.278	154.944	154.127	4,8	-3,6	1,8	-0,5	9,1	9,1	8,3	8,1	7,8
Prestazioni sociali in denaro	399.412	402.400	401.980	408.940	417.420	0,7	-0,1	1,7	2,1	24,2	23,2	21,9	21,5	21,2
Pensioni	*281.674*	*288.060*	*295.570*	*302.910*	*310.590*	2,3	2,6	2,5	2,5	17,1	16,6	16,1	15,9	15,8
Altre prestazioni sociali	*117.738*	*114.340*	*106.410*	*106.030*	*106.830*	-2,9	-6,9	-0,4	0,8	7,1	6,6	5,8	5,6	5,4
Altre spese correnti	75.068	87.194	82.720	83.249	83.433	16,2	-5,1	0,6	0,2	4,5	5,0	4,5	4,4	4,2
Totale spese correnti netto interessi	**798.636**	**824.904**	**824.170**	**833.327**	**838.695**	3,3	-0,1	1,1	0,6	48,4	47,5	44,9	43,8	42,7
Interessi passivi	57.309	57.575	54.741	53.502	51.974	0,5	-4,9	-2,3	-2,9	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Totale spese correnti	**855.945**	**882.479**	**878.910**	**886.829**	**890.668**	3,1	-0,4	0,9	0,4	51,8	50,8	47,9	46,6	45,3
di cui Spesa sanitaria	*123.474*	*127.138*	*123.622*	*126.231*	*124.410*	3,0	-2,8	2,1	-1,4	7,5	7,3	6,7	6,6	6,3
Investimenti fissi lordi	44.194	55.663	58.990	66.401	63.588	26,0	6,0	12,6	-4,2	2,7	3,2	3,2	3,5	3,2
Contributi agli investimenti	17.583	27.277	26.444	22.940	19.942	55,1	-3,1	-13,3	-13,1	1,1	1,6	1,4	1,2	1,0
Altre spese in c/capitale	28.497	23.299	6.701	3.422	3.297	-18,2	-71,2	-48,9	-3,7	1,7	1,3	0,4	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	**90.274**	**106.238**	**92.135**	**92.762**	**86.827**	17,7	-13,3	0,7	-6,4	5,5	6,1	5,0	4,9	4,4
Totale spese primarie	**888.910**	**931.142**	**916.305**	**926.090**	**925.522**	4,8	-1,6	1,1	-0,1	53,8	53,6	49,9	48,6	47,1
Totale spese finali	**946.219**	**988.718**	**971.045**	**979.592**	**977.495**	4,5	-1,8	0,9	-0,2	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
ENTRATE														
Tributarie	482.412	503.411	524.918	544.155	559.315	4,4	4,3	3,7	2,8	29,2	29,0	28,6	28,6	28,5
Imposte dirette	252.565	254.106	260.203	271.137	279.085	0,6	2,4	4,2	2,9	15,3	14,6	14,2	14,2	14,2
Imposte indirette	228.890	248.000	263.391	271.683	278.885	8,3	6,2	3,1	2,7	13,9	14,3	14,3	14,3	14,2
Imposte in c/capitale	957	1.305	1.324	1.335	1.345	36,4	1,5	0,8	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	228.643	227.623	244.234	252.045	258.702	-0,4	7,3	3,2	2,6	13,8	13,1	13,3	13,2	13,2
Contributi sociali effettivi	224.262	223.143	239.696	247.452	254.052	-0,5	7,4	3,2	2,7	13,6	12,8	13,1	13,0	12,9
Contributi sociali figurativi	4.381	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	75.243	79.049	81.628	80.269	79.584	5,1	3,3	-1,7	-0,9	4,6	4,5	4,4	4,2	4,0
Totale entrate correnti (")	**785.341**	**808.778**	**849.455**	**875.134**	**896.255**	3,0	5,0	3,0	2,4	47,6	46,5	46,3	45,9	45,6
Entrate in conto capitale non tributarie	**3.061**	**13.493**	**20.312**	**33.578**	**12.801**	340,8	50,5	65,3	-61,9	0,2	0,8	1,1	1,8	0,7
Totale finali (') entrate	**789.359**	**823.575**	**871.091**	**910.047**	**910.401**	4,3	5,8	4,5	0,0	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
Pressione fiscale (% del PIL)	*43,1*	*42,1*	*41,9*	*41,8*	*41,6*					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	-99.551	-107.567	-45.214	-16.042	-15.121					-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
Saldo di parte corrente	-70.604	-73.702	-29.455	-11.695	5.587					-4,3	-4,2	-1,6	-0,6	0,3
Indebitamento netto	**-156.860**	**-165.143**	**-99.954**	**-69.544**	**-67.095**					-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4
Pil nominale	*1.651.595*	*1.738.106*	*1.835.755*	*1.904.638*	*1.965.349*					100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2021

Nell'anno in corso, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche aumenta di 8,3 miliardi, collocandosi a 165 miliardi e al 9,5 per cento del prodotto come nel 2020. In peggioramento anche il saldo primario di due decimi di punto (dal -6 a -6,2 per cento). La nuova previsione tendenziale per il disavanzo è più alta di 2,5 punti percentuali rispetto a quella

formulata lo scorso dicembre, soprattutto per effetto delle misure disposte per il sostegno dell'economia con i decreti-legge varati nei primi mesi dell'anno a fronte dell'autorizzazione concessa dal Parlamento, sentita la Commissione europea, per maggior indebitamento di 32 miliardi.

A legislazione vigente l'indebitamento netto tornerebbe a scendere negli anni seguenti, grazie a un rapido miglioramento del saldo primario che si collocherebbe vicino allo zero (-0,8 per cento del prodotto) nel biennio 2023-24.

La pressione fiscale scenderebbe dal 43,1 per cento del 2020 al 41,6 per cento nel 2024, con una flessione di un punto già nel 2021 per una variazione del prodotto più elevata di quella del gettito atteso. La riduzione riguarda soprattutto le imposte dirette e i contributi sociali che specie nel 2021 vedono flettere l'incidenza sul prodotto. Sulle prime incide l'andata a regime nel 2021 delle detrazioni per i lavoratori dipendenti e la proroga delle detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico e ristrutturazione edilizia. Crescono nel 2021 le imposte indirette (+19,1 miliardi) passando dal 13,9 per cento al 14,3 per cento del prodotto, livello che si conferma nel triennio successivo. Un incremento che riguarda in particolare quelle sugli affari e sui giochi.

Si riduce l'incidenza dei contributi sociali su Pil già a partire dal 2021. Un andamento da ricondurre a diversi fattori: gli sgravi contributivi nelle aree svantaggiate introdotti dalla legge di bilancio, gli esoneri dal pagamento dei contributi previdenziali per i lavoratori autonomi e per i professionisti disposti dal d.l. 41. Sul gettito contributivo incideranno invece in senso accrescitivo i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego previsti a partire dal 2022.

Il miglioramento dei conti è legato ad una rapida flessione della spesa che, dal 57 per cento del prodotto nel 2021, scenderebbe sotto il 50 per cento a fine periodo. Sono soprattutto le spese correnti al netto degli interessi che flettono dal 48,4 per cento dello scorso anno al 42,7 per cento nel 2024, soprattutto per l'esaurirsi delle misure assunte per contrastare la crisi sanitaria e quella economica.

La flessione riguarda tutte le voci della spesa corrente, ma con diverse intensità. La spesa per i redditi da lavoro cresce tra il 2020 e il 2022 di 14 miliardi, registrando solo una lieve flessione in termini di prodotto per poi flettere al 9,3 per cento del prodotto a fine periodo, al di sotto del livello precrisi. Ciò è dovuto ai tempi previsti per il rinnovo dei contratti. Nel DEF si assume che nel 2022 si dovrebbe concentrare una quota rilevante di contrattazione relativa ai vari comparti dei dipendenti non dirigenti, mentre nel 2023 si dovrebbe concludere la tornata con i rinnovi delle aree dirigenziali. Sulla dinamica pesa poi il carattere permanente o meno delle spese registrate nell'anno per il personale sanitario e scolastico.

Anche i consumi intermedi registrano nel 2021 un aumento ulteriore rispetto al 2020 (+7 miliardi) confermandosi al 9,1 per cento in termini di prodotto. Nel triennio successivo l'incidenza si riduce, per collocarsi al 7,3 per cento nel 2024. Su tale andamento sembra incidere, nell'anno in corso, la spesa crescente per l'acquisto e la somministrazione di vaccini e di farmaci per la cura del Covid, aumentata di poco meno di 3 miliardi dal d.l. 41/2021.

Va sottolineato che, almeno per l'assistenza sanitaria, il combinato disposto delle ipotesi assunte su redditi e acquisti di beni e servizi fa sì che la spesa prevista nel quadro tendenziale si collochi al di sotto del livello precedente la pandemia.

Tra le prestazioni sociali quella per pensioni crescono nel periodo di previsione ad un tasso medio annuo del 2,5 per cento recuperando, grazie alle ipotesi assunte in termini di crescita e al venir meno delle misure di pensionamento anticipato, un profilo di graduale flessione dell'incidenza sul prodotto (dal 16,6 del 2021 al 15,8 del 2024). Le altre prestazioni flettono solo di poco nel 2021 (-3,4 miliardi; - 0,5 punti di Pil) per poi mantenersi sui 106 miliardi nel triennio successivo (11 miliardi inferiori al valore del 2020) per il venir meno delle misure straordinarie che hanno richiesto il potenziamento del Fondo sociale per l'occupazione e le integrazioni salariali, del Fondo per il reddito di cittadinanza e del reddito di emergenza. Il mantenimento dal 2022 su livelli superiori a quelli precrisi riflette il pieno operare nel triennio della misura "APE

sociale" e dell'assegno unico per figli a carico dei lavoratori autonomi e dei lavoratori cosiddetti incapienti.

Le spese in conto capitale aumentano tra il 2020 e il 2021 di oltre 16 miliardi (passando del 5,5 per cento al 6,1 in termini di prodotto). Nel triennio di previsione esse scendono tuttavia al 4,4 per cento del Pil.

Diverso il contributo delle sue componenti principali. La spesa per investimenti pubblici aumenterebbe nel prossimo quadriennio, dal 2,7 al 3,5 per cento del prodotto. Tale evoluzione riflette le ipotesi assunte nel nuovo quadro tendenziali in merito all'attuazione del PNRR. Anche la spesa per contributi agli investimenti riflette l'operare dei programmi contenuti nei piani di rilancio. L'utilizzo delle risorse europee (per la parte sovvenzioni) è stato previsto già con la legge di bilancio. Dopo il forte aumento del 2021 (+10 miliardi rispetto al 2020) tale voce di spesa si riduce per collocarsi ai livelli del 2020 a fine periodo (dall'1,6 per cento del 2021 all'1 per cento nel 2024).

Rimangono elevate anche nel 2021 le altre spese in conto capitale a ragione delle nuove misure per i sostegni agli operatori danneggiati dalla pandemia ma anche per gli accantonamenti relativi alle garanzie standardizzate, un intervento che è destinato ad incidere anche sugli anni successivi.

Il quadro tendenziale per livelli di governo

26. Per le Amministrazioni centrali la spesa corrente primaria decresce rapidamente portandosi dal 30,1 per cento del 2020 ad oltre il 25,7 per cento del Pil nel 2024 (rimanendo tuttavia al di sopra del 24 per cento registrato prima della crisi). Si tratta di una dinamica strettamente legata ai trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche che flettono di quasi 3 punti nell'arco della previsione. Al netto di tale voce la spesa cala di solo un punto percentuale rispetto al livello dello scorso anno (da 11,9 per cento del 2020 a 10,9 del 2024).

La spesa in conto capitale cresce nel 2021 al 4,7 del prodotto sia per l'aumento degli investimenti (1,2 del 2020 all'1,6 per cento del Pil; +7,4 miliardi) che dei contributi agli investimenti (dallo 0,7 allo 1,3 per cento del Pil; +10,6 miliardi). In entrambi i casi si tratta di una dinamica che deriva dalle ipotesi assunte dal Governo (come si vedrà nel paragrafo che segue) riguardo ai flussi riconducibili al *Next Generation* EU e al riparto previsto tra livelli di governo. È stata ipotizzata, infatti, una distribuzione secondo le quote riportate nella tavola che segue, prevedendo una ripartizione tra amministrazioni centrali e locali rispettivamente del 55 e del 45 per cento del totale. Gli investimenti rimangono stabili sui maggiori livelli dell'anno in corso per poi ridursi nel 2024 mentre i contributi agli investimenti flettono a partire dal 2023.

Anche gli enti di previdenza presentano una dinamica della spesa particolarmente pronunciata, che passa tra il 2018 e il 2021 dal 19,4 al 20,4 per cento del prodotto. Una variazione cui corrisponde una crescita dei contributi sociali inferiori al 2 per cento in media d'anno e dei trasferimenti da amministrazioni pubbliche del 6 per cento sempre in media annua.

Per quanto riguarda, infine, le amministrazioni locali due gli elementi che caratterizzano il quadro tendenziale: il rapido rientro al di sotto del livello precrisi della spesa corrente primaria; la crescita per il triennio 21-23 della spesa per investimenti che si mantiene su livelli elevati per tutto il periodo di previsione.

IL QUADRO TENDENZIALE 2021-2024 PER LIVELLI DI GOVERNO

TAVOLA 12

Conto economico delle amministrazioni centrali

	Def2021					In% Pil				
SPESE	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Spese correnti primaria	**497.153**	**518.251**	**503.272**	**500.099**	**505.232**	**30,1**	**29,8**	**27,4**	**26,3**	**25,7**
Spesa corrente primaria netta trasferimenti a PA	*196.732*	*212.686*	*216.434*	*214.943*	*213.913*	*11,9*	*12,2*	*11,8*	*11,3*	*10,9*
Interessi passivi	56.601	56.909	54.275	53.201	51.766	3,4	3,3	3,0	2,8	2,6
Totale spese correnti $_1$	**553.754**	**575.160**	**557.547**	**553.300**	**556.998**	**33,5**	**33,1**	**30,4**	**29,1**	**28,3**
Totale spese in conto capitale	**65.740**	**82.402**	**64.979**	**61.033**	**56.136**	**4,0**	**4,7**	**3,5**	**3,2**	**2,9**
di cui Investimenti fissi lordi	20.037	27.403	27.026	29.389	27.799	1,2	1,6	1,5	1,5	1,4
Totale spesa primaria	**562.893**	**600.653**	**568.251**	**561.132**	**561.368**	**34,1**	**34,6**	**31,0**	**29,5**	**28,6**
Totale spese finali	**619.494**	**657.562**	**622.526**	**614.333**	**613.134**	**37,5**	**37,8**	**33,9**	**32,3**	**31,2**
ENTRATE										
Totale entrate finali (*)	**466.041**	**493.120**	**519.174**	**541.388**	**542.640**	**28,2**	**28,4**	**28,3**	**28,4**	**27,6**
di cui tributarie	413.671	429.165	448.694	465.684	479.167	25,0	24,7	24,4	24,5	24,4
di cui entrate in c/capitale non tributarie	**1.504**	**8.001**	**12.789**	**21.004**	**8.841**	**0,1**	**0,5**	**0,7**	**1,1**	**0,4**
Saldo primario	**-96.852**	**-107.533**	**-49.077**	**-19.744**	**-18.728**	**-5,9**	**-6,2**	**-2,7**	**-1,0**	**-1,0**
Indebitamento netto	**-153.453**	**-164.442**	**-103.352**	**-72.945**	**-70.494**	**-9,3**	**-9,5**	**-5,6**	**-3,8**	**-3,6**

Conto economico delle amministrazioni locali

						In% Pil				
SPESE	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Spese correnti primarie	**222.848**	**236.713**	**234.844**	**238.796**	**236.699**	**13,5**	**13,6**	**12,8**	**12,5**	**12,0**
Spesa corrente primaria netta trasferimenti a PA	*217.374*	*227.519*	*224.974*	*228.860*	*226.694*	*13,2*	*13,1*	*12,3*	*12,0*	*11,5*
Interessi passivi	1.787	1.643	1.440	1.270	1.175	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti $_1$	**224.635**	**238.356**	**236.284**	**240.066**	**237.874**	**13,6**	**13,7**	**12,9**	**12,6**	**12,1**
Totale spese in conto capitale	**31.725**	**34.472**	**37.663**	**42.835**	**41.350**	**1,9**	**2,0**	**2,1**	**2,2**	**2,1**
di cui investimenti fissi lordi	23.882	27.896	31.302	36.289	35.053	1,4	1,6	1,7	1,9	1,8
Totale spesa primaria	**254.573**	**271.185**	**272.507**	**281.631**	**278.049**	**15,4**	**15,6**	**14,8**	**14,8**	**14,1**
Totale spese finali	**256.360**	**272.828**	**273.947**	**282.901**	**279.224**	**15,5**	**15,7**	**14,9**	**14,9**	**14,2**
ENTRATE										
Totale entrate finali (*)	**253.612**	**271.328**	**275.346**	**284.302**	**280.623**	**15,4**	**15,6**	**15,0**	**14,9**	**14,3**
di cui tributarie	68.741	74.246	76.224	78.471	80.148	4,2	4,3	4,2	4,1	4,1
di cui entrate in c/capitale non tributarie	9.032	16.499	18.701	24.411	15.364	0,5	0,9	1,0	1,3	0,8
Saldo primario	**-961**	**143**	**2.839**	**2.671**	**2.574**	**-0,1**	**0,0**	**0,2**	**0,1**	**0,1**
Indebitamento netto	**-2.748**	**-1.500**	**1.399**	**1.401**	**1.399**	**-0,2**	**-0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**

Conto economico degli enti di previdenza

SPESE	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Spese correnti netto interessi	**389.563**	**389.551**	**387.759**	**394.620**	**403.277**	23,6	22,4	21,1	20,7	20,5
Interessi passivi	47	47	48	48	49	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti $_1$	**389.610**	**389.598**	**387.807**	**394.668**	**403.326**	23,6	22,4	21,1	20,7	20,5
Totale spese in conto capitale	**284**	**373**	**671**	**732**	**745**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	275	364	662	723	736	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spesa primaria	**389.847**	**389.924**	**388.430**	**395.352**	**404.022**	23,6	22,4	21,2	20,8	20,6
Totale spese finali	**389.894**	**389.971**	**388.478**	**395.400**	**404.071**	23,6	22,4	21,2	20,8	20,6
ENTRATE										
Totale entrate finali (*)	**389.235**	**390.771**	**390.478**	**397.400**	**406.072**	23,6	22,5	21,3	20,9	20,7
Contributi sociali	224.751	223.623	240.184	247.946	254.552	13,6	12,9	13,1	13,0	13,0
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	161.106	163.727	146.829	145.947	147.979	9,8	9,4	8,0	7,7	7,5
Saldo primario	**-612**	**847**	**2.048**	**2.048**	**2.050**	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto	**-659**	**800**	**2.000**	**2.000**	**2.001**	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Def 2021

RIQUADRO 3 - I FLUSSI RICONDUCIBILI AL *NEXT GENERATION* EU

Come specificato nel DEF 2021, riguardo ai flussi riconducibili al Next Generation EU il Governo ha assunto un'ipotesi tecnica, prevedendo di suddividere le risorse per contributi a fondo perduto, prestiti sostitutivi e additivi scontati nel quadro di previsione secondo il prospetto allegato.

Pur non incidendo sui saldi, la considerazione di tali somme coperte da risorse provenienti dall'Unione europea (classificate come entrate in conto capitale non tributarie) modifica la struttura della spesa incidendo sulla leggibilità di precedenti quadri previsivi. Quando sarà disponibile il piano operativo delle misure previste con il PNRR si potrà apprezzare nel dettaglio l'entità delle somme attribuite e, soprattutto, la natura specifica degli interventi per voce economica. Al riguardo va osservato che alcuni elementi sono forniti in vari punti del DEF, anche se si tratta ancora di dati sommari. Si può trarre, quindi, una prima valutazione della dimensione dell'intervento scontata nel quadriennio e del peso relativo attribuito sia alle sovvenzioni che ai prestiti per quanto riguarda soprattutto gli investimenti e i contributi agli investimenti. La quota complessiva degli investimenti riconducibile a tali misure cresce nel quadriennio dal 28,2 per cento del 2021 al 37,3 nel 2023-2024. Valori che confermano il rilievo del programma per la dinamica complessiva della spesa di investimento. Ancora maggiore il peso per i contributi agli investimenti, che raggiungono nel 2023 il 41,5 per cento del totale della spesa prevista per quell'anno.

I dati al momento disponibili non consentono di valutare l'evoluzione temporale della spesa coperta da prestiti distinguendo quella aggiuntiva o sostitutiva per interventi che si sarebbero in ogni caso attuati. Una valutazione della spesa per investimenti e contributi al netto di quanto riconducibile a fondi del PNRR può quindi fornire solo una indicazione di massima (confrontata ad esempio con il livello in termini di prodotto del 2019) del carattere aggiuntivo o sostitutivo dell'intervento. Nel 2021 la spesa al netto dei fondi attivati dal Piano si pone al di sopra del livello "standard" registrato negli anni prima della crisi. Ciò grazie, tuttavia, ai programmi di intervento riconducibili ai decreti Covid. Dal 2022 il carattere aggiuntivo è meno evidente. Se si guarda alla ripartizione tra livelli di governo, ciò per le amministrazioni locali è vero sin dal 2021. Nel DEF è infatti indicato come il 45 per cento degli interventi sia destinato a tali amministrazioni. Al netto di tale somma la spesa per investimenti e contributi di questi *enti si colloca al 1,4-1,3 per cento* del prodotto per l'intero arco della previsione contro un 1,5 per cento del 2019.

TAVOLA R3.1

I FLUSSI RICONDUCIBILI AL NGEU

	Conto della PA			
SPESE	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
	dati Def 2021 tendenziali			
Investimenti fissi lordi	55.663	58.990	66.401	63.588
Contributi agli investimenti	27.277	26.444	22.940	19.942
Totale inv+contr	82.939	85.434	89.340	83.530
	Spesa finanziata da sovvenzioni e prestiti NGEU			
Investimenti fissi lordi	*15.691*	*18.457*	*24.780*	*23.693*
Contributi agli investimenti	*3.488*	*9.238*	*9.531*	*7.971*
Totale inv+contr	*19.179*	*27.695*	*34.311*	*31.664*
	Peso Spesa finanziata NGEU su totale			
Investimenti fissi lordi	*28,2*	*31,3*	*37,3*	*37,3*
Contributi agli investimenti	*12,8*	*34,9*	*41,5*	*40,0*
Totale inv+contr	*23,1*	*32,4*	*38,4*	*37,9*
Investimenti e contributi al netto della spesa finanziata con fondi NGEU	*63.761*	*57.739*	*55.029*	*51.866*
% pil	*3,7*	*3,1*	*2,9*	*2,6*
Investimenti e contributi nel 2019	*55.710*			
% Pil (2019)	*3,1*			

SEGUE TAVOLA R3.1

Amministrazioni centrali

SPESE	2021	2022	2023	2024
		dati Def 2021 tendenziali		
Investimenti fissi lordi	27.403	27.026	29.389	27.799
Contributi agli investimenti	22.207	21.610	17.937	15.201
Totale inv+contr	49.610	48.636	47.326	43.000
		Spesa finanziata da sovvenzioni e prestiti NGEU		
Investimenti fissi lordi	*8.630*	*10.151*	*13.629*	*13.031*
Contributi agli investimenti	*1.918*	*5.081*	*5.242*	*4.384*
Totale inv+contr	*10.548*	*15.232*	*18.871*	*17.415*
		Peso Spesa finanziata NGEU su totale		
Investimenti fissi lordi	*31,5*	*37,6*	*46,4*	*46,9*
Contributi agli investimenti	*8,6*	*23,5*	*29,2*	*28,8*
Totale inv+contr	*21,3*	*31,3*	*39,9*	*40,5*
Investimenti e contributi al netto della spesa finanziata con fondi NGEU	*39.062*	*33.404*	*28.455*	*25.585*
% pil	*2,2*	*1,8*	*1,5*	*1,3*
Investimenti e contributi nel 2019	*28.228*			
% Pil (2019)	*1,6*			

Amministrazioni locali

SPESE	2021	2022	2023	2024
		dati Def 2021 tendenziali		
Investimenti fissi lordi	27.896	31.302	36.289	35.053
Contributi agli investimenti	5.070	4.834	5.003	4.741
Totale inv+contr	32.966	36.136	41.292	39.794
		Spesa finanziata da sovvenzioni e prestiti NGEU		
Investimenti fissi lordi	*7.061*	*8.305*	*11.151*	*10.662*
Contributi agli investimenti	*1.570*	*4.157*	*4.289*	*3.587*
Totale inv+contr	*8.630*	*12.463*	*15.440*	*14.249*
		Peso Spesa finanziata NGEU su totale		
Investimenti fissi lordi	*25,3*	*26,5*	*30,7*	*30,4*
Contributi agli investimenti	*31,0*	*86,0*	*85,7*	*75,7*
Totale inv+contr	*26,2*	*34,5*	*37,4*	*35,8*
Investimenti e contributi al netto della spesa finanziata con fondi NGEU	*24.336*	*23.673*	*25.852*	*25.545*
% pil	*1,4*	*1,3*	*1,4*	*1,3*
Investimenti e contributi nel 2019	*27.172*			
% Pil (2019)	*1,5*			

Elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2021

IL PERCORSO PROGRAMMATICO

27. Rispetto all'andamento delineato nello scenario tendenziale gli obiettivi programmatici sono stati rivisti in senso peggiorativo. Con la relazione al Parlamento presentata contestualmente al DEF 2021 il Governo rivede, per la seconda volta dall'inizio dell'anno, il piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine. In attesa di un miglioramento del quadro epidemiologico grazie alla campagna vaccinale, il Governo ritiene necessario disporre nuovi interventi di sostegno che, diretti alle categorie sociali su cui più ha inciso la crisi sanitaria e le conseguenti limitazioni delle attività, consentano anche di salvaguardare il potenziale produttivo scongiurando il rischio di non riuscire a recuperare i livelli di prodotto precedenti alla crisi.

TAVOLA 13

IL QUADRO PROGRAMMATICO DEL DEF 2021

	2021	2022	2023	2024
Indebitamento netto tendenziale	**-165.142,5**	**-99.954,2**	**-69.544,4**	**-67.094,6**
- in % Pil	*-9,50*	*-5,44*	*-3,65*	*-3,41*
d.l. Scostamento bis	-40.000,0	-6.000,0	-4.500,0	-4.350,0
Indebitamento netto con manovra	**-205.142,5**	**-105.954,2**	**-74.044,4**	**-71.444,6**
- in % Pil	*-11,76*	*-5,74*	*-3,86*	*-3,61*
Politiche invariate		3.514,0	5.938,0	6.832,0
Indebitamento netto con manovra e politiche invariate	**-205.142,5**	**-109.468,2**	**-79.982,4**	**-78.276,6**
- in % Pil	*-11,8*	*-5,9*	*-4,2*	*-4,0*
Indebitamento netto programmatico	**-205.105,5**	**-109.600,0**	**-82.000,0**	**-67.500,0**
- in % Pil	***-11,8***	***-5,9***	***-4,3***	***-3,4***
Pil tendenziale	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349
Pil (nominale)	1.744.084	1.846.985	1.919.018	1.976.588

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2021

Il percorso di rientro viene rivisto per l'intero arco della previsione. In particolare, l'indebitamento netto cresce nel 2021 all'11,8 per cento del prodotto, nel 2022 al 5,9 per cento e nel 23 al 4,3 per cento. Nell'anno terminale, il 2024, che entra per la prima volta nell'orizzonte della previsione, l'obiettivo è posto al 3,4 per cento.

Con il ricorso al maggiore indebitamento per 40 miliardi nel 2021, che si riducono a 6 nel 2022 e rispettivamente a 4,5 e 4,3 miliardi nel biennio successivo (per poi crescere negli anni fino al 2032 di importi compresi tra i 5,6 e i 7,9 miliardi annui), si intendono rafforzare le misure a favore delle imprese (ampliando i sostegni e introducendo misure di riduzione dei costi fissi, favorendo il credito e la disponibilità di liquidità per le aziende).

Si prevede, inoltre, di destinare nuove risorse al finanziamento di progetti inseriti nel PNRR che risultino eccedenti il limite finanziario previsto per il Paese e al rafforzamento degli interventi per le aree svantaggiate.

Considerando tali somme l'indebitamento, pari all'11,8 nel 2021, si pone al 5,7 nel 2022 al 3,8 e al 3,6 rispettivamente nel 2023 e 2024: rientrando nei limiti previsti con lo scostamento di bilancio di cui si chiede l'autorizzazione e garantendo un qualche margine di flessibilità. Va osservato, tuttavia, che considerando le risorse necessarie per il finanziamento delle politiche invariate il quadro muta: si tratta di 3,5 miliardi nel 2022, che crescono nelle valutazioni del Governo a circa 6 nel 2023 e 6,8 nel 2024. Considerando tali importi nel 2024 il disavanzo eccederebbe di oltre mezzo punto (in termini di prodotto) l'obiettivo facendo prefigurare per quell'anno la necessità di un intervento correttivo.

Il DEF 2021 ben rappresenta il momento attuale, in cui convivono le necessità di intervento a sostegno degli operatori economici più colpiti dalla crisi e quelle di programmazione del futuro. Una fase che richiederà un forte sforzo di adattamento da parte di tutti gli attori istituzionali, imprese e cittadini, e che dovrà muovere necessariamente alla luce dell'esperienza fatta in questo anno prendendo atto delle lacune da colmare, ma anche degli aspetti positivi emersi. Si pensi, ad esempio, al forte impulso che le sperimentate attività a distanza hanno e potranno dare allo sviluppo dell'economia digitale; alla percezione più forte e generalmente acquisita dei vantaggi di ribilanciamenti tra produzioni effettuate all'interno dei paesi e all'esterno di essi; agli impulsi alla modernizzazione dei sistemi sanitari, allo sviluppo della telemedicina e all'importanza di un efficace sistema educativo sia come veicolo di crescita che come elemento importante per lo sviluppo sociale oltre che cognitivo.

In un contesto così complesso, il DEF propone una politica di bilancio che, pur posticipando di un anno rispetto alla NaDEF dello scorso autunno il ritorno del deficit al 3 per

cento del prodotto, implica un percorso impegnativo. La sostenibilità nel medio lungo termine di un debito già molto elevato prima dello scoppio dell'emergenza, e aumentato di oltre 21 punti nell'ultimo anno, richiede infatti di intraprendere rapidamente iniziative su più terreni di azione.

Certamente il *Recovery Plan* rappresenta un'opportunità unica per effettuare investimenti che aumentino il potenziale di crescita del Paese; ma per raggiungere tale obiettivo sarà necessario che vengano attuate con rapidità quelle riforme da tempo sollecitate da tutti gli osservatori internazionali e che ne rappresenta una parte fondamentale. Solo creando un contesto più trasparente ed efficiente con le riforme su giustizia, pubblica amministrazione, ammortizzatori sociali e fisco sarà possibile rimettere in moto il Paese, attrarre imprese e capitali esteri, offrire occasioni ai giovani, sia a quelli che pur formati ad alto livello nelle nostre Università non riescono a trovare opportunità in Italia, che a quelli sempre in maggior numero che si allontanano dalla scuola senza riuscire ad inserirsi nel mondo del lavoro.

Al tempo stesso, occorrerà seguire un cammino di finanza pubblica molto "stretto". La crisi ha, infatti, evidenziato l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sia corrente, sia in conto capitale. Se la sfida implicita nel DEF è quella di finanziare tali incrementi attraverso una maggiore crescita, si dovrà tuttavia fare il possibile, non appena le condizioni lo consentiranno, per affiancare all'espansione della "spesa buona" anche il contenimento (e in alcuni casi, da individuare attraverso scelte di *policy*, la restrizione) di quella "cattiva". Così come si dovrà dare, come del resto il Documento prefigura, un consistente impulso alla lotta contro l'evasione fiscale per assicurare contestualmente una crescita del rapporto entrate su Pil ed una riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

I SALDI STRUTTURALI

28. Il DEF riporta le stime dei saldi strutturali per il 2020, chiuso con un risultato migliore delle attese, per l'anno in corso e per il successivo triennio: pur in riduzione, nello scenario programmatico essi delineano per il 2022 e il 2023 valori superiori al tendenziale, per poi allinearsi nel 2024.

Nel valutare tale percorso occorre, tuttavia, sottolineare che l'elevata incertezza che contrassegna le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica non può non riflettersi sul calcolo dei saldi: variazioni nella stima della crescita influenzano il calcolo del Pil potenziale – e quindi dell'*output gap* e della componente ciclica di bilancio - per l'intero periodo di previsione, retroagendo anche sugli esercizi già "chiusi". A parità di valori nominali dell'indebitamento, le stime dei valori strutturali potranno pertanto essere soggette a revisione.

Occorre inoltre ricordare che la vigenza della *General Escape Clause* introdotta nel marzo scorso è stata confermata per il 2021 e dovrebbe essere prorogata al 2022[1]. Prendendo atto della persistente incertezza circa lo sviluppo dell'epidemia e le conseguenze economico sociali, la Commissione ha infatti ribadito la priorità di continuare a fornire supporto all'economia. Non appena le condizioni economiche lo consentiranno, le politiche fiscali dovranno orientarsi su posizioni prudenti nel medio termine.

[1] Nel DEF si sottolinea al riguardo che le variazioni dei saldi per i suddetti esercizi non sarebbero rilevanti ai fini della sorveglianza fiscale, ma avrebbero una valenza informativa, ferma restando la grande incertezza che caratterizza le stime.

TAVOLA 14

I SALDI STRUTTURALI 2019-2022

	2019			2020			2021			2022		
	DEF 2021 quadro programm.	NADEF 2021 quadro programm.	COM UE SF '21 politiche invariate	DEF 2021 quadro programm.	NADEF 2020 quadro programm.	COM UE SF '21 politiche invariate	DEF 2021 quadro programm.	NADEF 2020 quadro programm.	COM Ue SF '21 politiche invariate	DEF 2021 quadro programm.	NADEF 2020 quadro programm.	COM UE SF '21 politiche invariate
Indebitamento netto	-1,6	-1,6	-1,6	-9,5	-10,8	-9,5	-11,8	-7,0	-11,7	-5,9	-4,7	-5,8
Output gap (% Pil potenziale)	0,1	0,4	0,6	-8,8	-8,5	-8,6	-4,9	-2,9	-4,8	-1,2	-0,2	-1,4
Componente ciclica (% Pil potenziale)	0,1	0,2	0,3	-4,8	-4,6	-4,7	-2,7	-1,6	-2,6	-0,6	-0,1	-0,8
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,7	-1,8	-1,9	-4,7	-6,2	-4,8	-9,1	-5,4	-9,1	-5,3	-4,6	-5,0
Misure *una tantum* , di cui	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
entrate	*0,1*	*0,1*		*0,2*	*0,2*		*0,2*	*0,2*		*0,1*	*0,2*	
spese	*-0,1*	*-0,1*		*-0,1*	*0,0*		*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*	
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,7	-1,9	-2	-4,7	-6,4	-4,9	-9,3	-5,7	-9,3	-5,4	-4,7	-5,1
Variazione saldo strutturale*	0,6	0,4	0,5	-3	-4,5	-2,9	-4,5	0,7	-4,4	3,8	0,9	4,2
Saldo primario	1,8	1,8	1,8	-6,0	-7,3	-6	-8,5	-3,7	-8,4	-3,0	-1,6	-2,8
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	1,6	1,5	1,4	-1,3	-2,8	-1,6	-4,7	-2,4	-6	3,5	-1,6	-2,1

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *DEF 2021 e NADEF 2020* (quadro programmatico), e dati Com Ue *(Spring Forecast 2021)*.
* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

Come specificato nella Comunicazione del 20 marzo 2020[2] la clausola non sospende le procedure del Patto di Stabilità e crescita, ma consente agli Stati membri di porre in atto gli interventi per affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica garantendo l'adeguata flessibilità e alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero. Con la comunicazione del 17 settembre 2020 sulla Strategia annuale per la crescita sostenibile, la vigenza della clausola è stata poi estesa al 2021.

Con la lettera del 19 settembre 2020 diretta ai Ministri dell'Economia degli Stati Membri, la Commissione ha raccomandando di proseguire nel 2021 con interventi che assicurino un adeguato sostegno all'economia considerate le condizioni specifiche di ciascun paese. Le misure – temporanee, mirate e la cui efficacia sarà periodicamente rivista – dovranno essere coordinate con quelle dirette a migliorare i fondamentali, ed in particolare l'economia verde e la transizione digitale.

Con la Comunicazione del 3 marzo 2021[3], la Commissione ha rilevato che la decisione circa il mantenimento o, viceversa, la disattivazione della clausola dovrebbe essere 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 rispetto a quello pre-crisi (fine 2019). Alla luce delle stime preliminari contenute nelle *Winter Forecast* 2021, che indicano che tale traguardo dovrebbe essere raggiunto a metà del prossimo anno, la Commissione ritiene che la clausola dovrebbe continuare ad applicarsi per il 2022 ed essere disattivata dal 2023. Nel caso che uno Stato non abbia recuperato i livelli pre-crisi, potrà fare ricorso a tutta la flessibilità prevista dal Patto di stabilità e crescita. La Commissione, sulla base delle *Spring Forecast*, si pronuncerà in occasione della valutazione dei Programmi di Stabilità presentati dagli Stati Membri formulando una proposta di raccomandazione al Consiglio.

La Commissione si pronuncerà in occasione della valutazione dei Programmi di Stabilità presentati dagli Stati Membri, sulla base delle *Spring Forecast* del prossimo mese di maggio. Nel caso che uno Stato non abbia recuperato i livelli pre-crisi, potrà fare ricorso a tutta la flessibilità prevista dal Patto di stabilità e crescita

TAVOLA 15

2020-22 PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO MTO

	DEF 2021 Quadro programmatico			**Com. UE** Spring Forecast 2021		
	2020	**2021**	**2022**	**2020**	**2021**	**2022**
Condizioni cicliche	*Exceptional bad times OG<-4*	*Exceptional bad times OG<-4*	*normal times -1,5 ≤ OG <1,5*	*Exceptional bad times OG<-4*	*Exceptional bad times OG<-4*	*normal times 1,5 ≤ OG <1,5*
stima *output gap*	-8,8	-4,9	-1,2	-8,6	-4,8	-1,4
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante e dell'attivazione della *General escape clause**	-0,2	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	-3,01	-4,53	3,85	-2,9	-4,4	4,2
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,5)	-2,81	-4,53	3,85	-2,7	-4,4	4,2

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.
*Per gli anni 2020-21 è stata attivata la clausola di salvaguardia, che dovrebbe essere prorogata al 2022: nel triennio non è pertanto richiesto alcun aggiustamento. Inoltre, per il 2020 è stata chiesta una flessibilità per 0,2 punti di Pil per la messa in sicurezza del territorio
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, DEF 2021 (quadro programmatico), e *Spring Forecast* 2021 della Commissione Ue

[2] COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020.
[3] *One year since the outbreak of Covid-19: fiscal policy response,* COM(2021)105 final, 3 marzo 2021.

Per il 2020, a fronte di un valore dell'*output gap* estremamente elevato (-8,8 per cento) che configura i c.d. *exceptional bad times*, la componente ciclica di bilancio negativa e pari a -4,8 agisce in riduzione del deficit nominale (-9,5 per cento), portando il saldo strutturale a -4,7 per cento, in peggioramento di 3 punti rispetto al 2019. Limitato nell'anno (0,1 per cento) è il peso delle *una tantum*[4].

Una prima valutazione della Commissione è contenuta nel giudizio sul DPB 2021 del novembre scorso[5], che reca una disamina delle misure adottate per far fronte alla pandemia e alla crisi economica: secondo la Commissione, le misure intraprese dall'Italia sono coerenti con le Linee Guida della Comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020[6].

Il 2021 segna un ulteriore peggioramento del saldo strutturale, che si pone al 9,3 per cento, a fronte del più elevato deficit nominale (11,8 cento), di un valore più contenuto della componente ciclica di bilancio, negativa e pari a -2,7 punti, e di maggiori entrate *una tantum* per 0,2 punti. Il peggioramento del saldo rispetto all'anno precedente è pari a 4,5 punti.

Anche relativamente a tale esercizio, la Commissione ha espresso una prima valutazione in occasione del DPB, che illustra le misure adottate con la legge di bilancio per far fronte al perdurare dell'emergenza. Sebbene complessivamente in linea con le raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio del 20 luglio, alcune di esse (quali i tagli ai contributi sociali nelle aree in ritardo, l'estensione del credito di imposta sul reddito da lavoro, il buono per le famiglie e le maggiori risorse destinate alle amministrazioni centrali e ai servizi pubblici) non hanno il carattere temporaneo richiesto – non sembrando quindi direttamente riconducibili all'emergenza – e non trovano corrispondente copertura in minori spese o maggiori entrate. La Commissione rileva che, dato l'elevato livello del debito già accumulato prima dello scoppio della pandemia, è importante che nel perseguire una politica fiscale di sostegno sia preservata la sostenibilità nel medio periodo; invita infine l'Italia a verificare regolarmente l'utilizzo, l'efficacia e l'adeguatezza delle misure adottate.

Nel 2022, il graduale venir meno delle spese legate all'emergenza e una dinamica delle entrate che riflette il miglior andamento dell'economia consentono una riduzione del deficit, sia in termini nominali (-5,9 per cento) che strutturali (-5,4 per cento). La ridotta differenza tra le due grandezze è ascrivibile ad una componente ciclica in riduzione ma ancora di segno negativo (-0,6 per cento) e a maggiori entrate *una tantum* per 0,2 punti. La variazione in miglioramento del saldo strutturale rispetto all'esercizio precedente è pari al 3,8 per cento, molto più elevata quindi dello 0,6 richiesto nei *normal times* o della variazione nulla (vale a dire, non peggioramento del saldo) prevista in vigenza della clausola di salvaguardia.

Il miglioramento dei saldi si conferma nel biennio successivo, che vede la fine degli interventi emergenziali e un *output gap* che diventa positivo. Nel 2023, il saldo strutturale è stimato pari a -4,4 per cento, con una correzione di 1,02 punti, mentre nel 2024 con una variazione di 0,65 punti scende a -3,75 per cento. Nonostante il miglioramento, a fine periodo si è tuttavia ancora lontani dall'obiettivo di medio termine, fissato per l'Italia a +0,5, mentre il deficit nominale resta al di sopra della soglia del 3 per cento del Pil prevista dal Trattato.

Le stime dei saldi strutturali per biennio 2021-22 presentate dal Governo sono sostanzialmente confermate dalla Commissione[7]. Nelle *Spring Forecast* di maggio, a fronte di un

[4] È da notare che mentre le minori entrate o le maggiori spese per ammortizzatori sociali rientranti negli stabilizzatori automatici sono "catturati" dalla componente ciclica di bilancio, che assume come si è visto valori fortemente negativi durante la crisi, limitata è l'entità delle misure straordinarie e temporanee classificate come *una tantum* e come tali senza effetti nel calcolo dei saldi strutturali. Esse non comprendono le misure discrezionali adottate dai Governi per far fronte all'emergenza, che ricadono invece sotto la clausola di salvaguardia generale e sono soggette a flessibilità. Si vedano al riguardo le *Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergences Programmes in light of the Covid-19 outbreak*, 6 aprile 2020.

[5] *Commission Opinion on the DPB of Italy*, COM(2020) 8510 final del 18 novembre 2020.

[6] Comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, COM(2020) 112 final.

[7] Le *Spring Forecast* 2021 prendono in considerazioni gli esercizi fino al 2022.

indebitamento nominale pari rispettivamente a -11,7 e a -5,8 per cento nei due anni, il saldo strutturale si pone a -9,1 per cento nell'esercizio in corso per poi ridursi a -5,1 per cento del Pil.

Sulla base di tali previsioni e degli orientamenti di politica generale, la Commissione e il Consiglio esprimeranno le valutazioni sulle stime contenute nei Programmi di stabilità e sulla coerenza della strategia rispetto al Piano di Ripresa e Resilienza, che confluiranno nelle specifiche raccomandazioni a ciascun Paese. In quell'occasione dovrebbe essere annunciata la decisione circa la conferma o meno della clausola di salvaguardia ed eventualmente delineata la strategia (tempi, entità del miglioramento richiesto annualmente, parametri e procedure di valutazione) per il rientro dal deficit e dal debito.

TAVOLA 16

2023-24 PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO MTO
DEF 2021 -quadro programmatico

	2023		2024
	DEF 2021	**NADEF 2020**	**DEF 2021**
Indebitamento netto	-4,26	-3,0	3,4
Output gap (% Pil potenziale)	0,1	0,9	0,6
Componente ciclica (% Pil potenziale)	0,1	0,5	0,3
Indebitamento aggiustato per c.c.	-4,3	-3,5	-3,7
Misure *una tantum*, di cui	0,1	0,1	0,0
entrate	*0,1*	*0,1*	*0,0*
spese	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-4,4	-3,5	-3,75
Variazione saldo strutturale*	1,02	1,2	0,65
Saldo primario	-1,50	0,1	-0,80
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	-1,60	-0,5	-1,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *DEF 2021* e *NADEF 2020* (quadro programmatico).
* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

TAVOLA 17

2023-24 PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO MTO
DEF 2021 -quadro programmatico

Condizioni cicliche	2023	2024
	normal times $-1,5 \leq OG < 1,5$	
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,6	0,6
flessibilità*	0,0	0,0
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	1,02	0,65
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,5)	0,42	0,05
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,25)	2,14	0,24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *DEF 2021* (quadro programmatico).
* Dal 2023 dovrebbe essere disattivata la *clausola di salvaguardia*

IL DEBITO

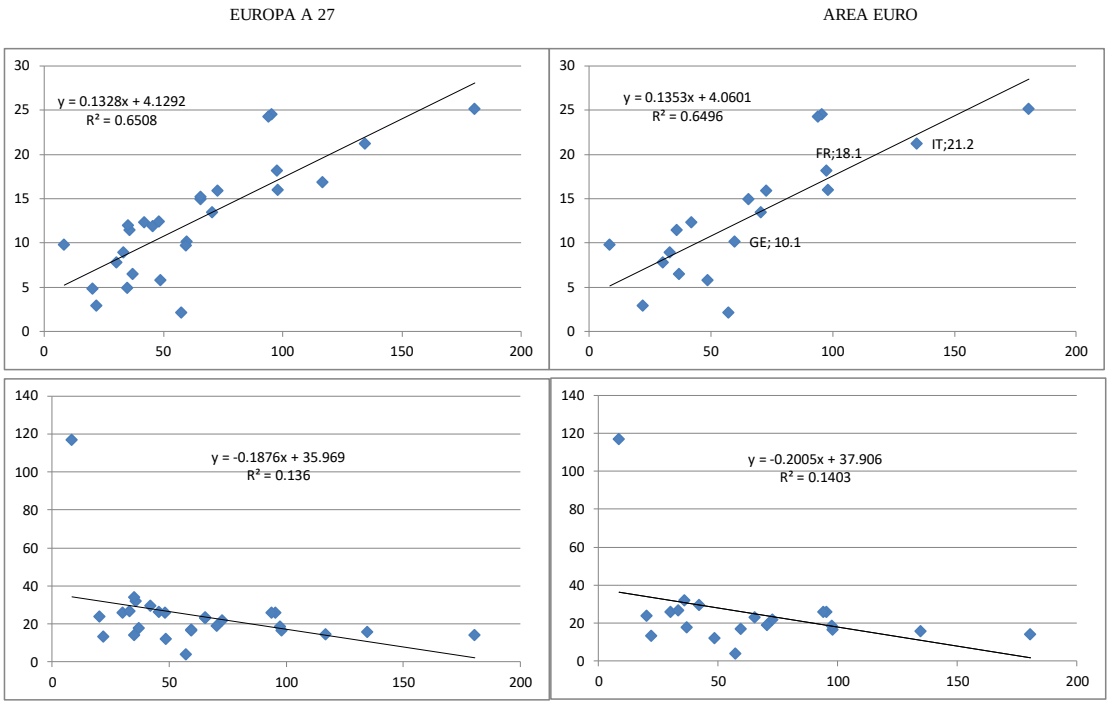
29. Come largamente atteso e in gran parte programmato, nel 2020 il debito pubblico è risultato in significativa crescita, attestandosi al 155,8 per cento del prodotto interno lordo (+21,2 punti). Si tratta di un valore di poco inferiore a quello massimo registrato dalle statistiche storiche ricostruite dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca d'Italia e risalenti agli inizi dell'Unità d'Italia. Il dato è in linea con quanto stimato nel DEF dell'aprile 2020 e di oltre 2 punti al di sotto delle proiezioni dello scorso autunno (NaDEF); rispetto alle stime della Nota

di aggiornamento si sconta soprattutto il minor fabbisogno delle pubbliche amministrazioni registrato a consuntivo (minor indebitamento e minori partite finanziarie).

Secondo i dati dell'Eurostat, nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto è cresciuta di 6,1 punti, all'98 per cento: è salita di 18,1 punti in Francia (al 115,7 per cento) e di 10,1 punti in Germania (al 69,8 per cento).

GRAFICO 18

DEBITO/PIL NEL 2019 (X) E SUA VARIAZIONE NEL 2020 NEI PAESI EUROPEI (Y)
(ASSE X= PUNTI DI PIL; ASSE Y: PUNTI DI PIL O VAR % (PANNELLI DI SOTTO))



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Come mostra il Grafico 18, nel quale si presentano sull'asse delle ascisse il rapporto debito/Pil pre-pandemia e su quello delle ordinate la sua variazione (in punti assoluti e percentuali di Pil), sia nell'insieme dell'Unione europea a 27 che nell'Area dell'euro la crescita del debito del 2020 sembra essere stata tanto maggiore quanto maggiore era il livello di indebitamento prima della pandemia. L'Italia sembra aver aumentato la posizione debitoria di un ammontare sostanzialmente in linea con quanto si è verificato in media negli altri paesi, mentre la Francia lo ha fatto leggermente di più e la Germania lievemente di meno. La parte bassa del grafico evidenzia che quando l'incremento del debito viene considerato in termini relativi, ossia come variazione percentuale rispetto al livello preesistente, la relazione diventa debolmente negativa a significare che l'indebitamento preesistente ha esercitato comunque una funzione di freno sull'espansione del deficit e ciò indipendentemente dalla sospensione di regole e vincoli.

30. In Italia, la forte crescita del rapporto debito/Pil registrata a seguito della pandemia riflette l'interazione di più fattori (costo medio del debito, Pil reale, inflazione, saldo primario, poste "sotto la linea").

TAVOLA 18

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

	NADEF 2020			*DEF 2021*			*Differenze*		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Debito	2.380,9	2.409,8	2.603,0	2.381,0	2.409,9	2.573,4	0,0	0,1	-29,6
PM: elementi di variazione									
- Indebitamento netto	39,0	28,7	177,9	38,6	27,9	156,9	-0,4	-0,8	-21,0
- Fattori residuali*	12,9	0,2	15,2	13,0	1,1	6,6	0,1	0,8	-8,7
Pil nominale	1.771,06	1.789,75	1.647,20	1.771,57	1.790,94	1.651,60	0,5	1,2	4,4
Debito/Pil (%)	*134,4*	*134,6*	*158,0*	*134,4*	*134,6*	*155,8*	0,0	-0,1	-2,2
- variazione	0,3	2,0	23,4	0,3	0,2	21,2	0,0	-1,8	-2,2
Contributi alla variazione (punti di Pil)									
Costo medio del debito	3,6	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5	0,0	0,1	-0,2
Crescita Pil reale	-1,2	-0,5	13,2	-1,2	-0,4	12,9	0,0	-0,1	-0,1
Inflazione (defl. Pil)	-1,4	-0,9	-1,7	-1,4	-1,1	-1,7	0,0	0,0	-1,3
Saldo primario	-1,4	-1,8	7,3	-1,5	-1,8	6,0	0,0	0,0	0,0
Fattori residuali *	0,7	0,0	0,9	0,7	0,1	0,4	0,0	0,0	-0,5

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

Fonte: elaborazione su dati Istat, BI e MEF (DEF 2021)

La scomposizione dei diversi apporti di tali elementi alla variazione complessiva mette ben in risalto tanto il ruolo della recessione (con la caduta del Pil reale e la relativamente debole evoluzione del suo prezzo implicito) quanto quello del ritorno ad un saldo primario negativo, e di proporzioni mai registrate in tempo di pace. Contabilmente i 21,2 punti percentuali di crescita dell'indice (dal 134,6 per cento del 2019) sono da ricondurre per circa 13 punti alla variazione del Pil reale; per 6 punti al disavanzo primario; per 3,5 punti al costo medio del debito e per 0,4 decimi di punto alle cosiddette poste "sotto la linea", cioè quelle poste che hanno inciso direttamente sullo *stock* senza influenzare il disavanzo (operazioni finanziarie, scarti e premi di emissione, effetti di cambio sul debito in valuta, ecc.). Con il Pil in recessione e la politica di bilancio ultra-espansiva, ha mitigato la crescita dell'indicatore la sola inflazione, la quale, misurata in termini di variazione del deflatore del prodotto, ha contenuto le spinte al rialzo per 1,7 punti.

Secondo i dati Eurostat, nel 2020 nell'Area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi, rappresentato dai citati fattori residuali, è risultato pari a ben 2,3 punti di Pil. In Germania ha quasi raggiunto i 4 punti (3,8) mentre in Francia è risultato di 2,6 punti. In due paesi, Olanda ed Austria, ha registrato valori negativi (-0,1 e -0,9 punti rispettivamente), mitigando la crescita complessiva del rapporto debito/Pil. Tra i fattori di crescita del debito diversi dal deficit annuo, nel 2020 un ruolo particolarmente significativo hanno giocato le acquisizioni *nette* di attività finanziarie, cresciute nell'intera Unione europea a 408 miliardi dai 53 del 2019. Le menzionate acquisizioni nette hanno contribuito all'incremento del debito per 3,8 punti in Germania (determinando, quindi, l'intero contributo sopra richiamato, con le altre partite che hanno avuto effetti netti nulli); per 3,6 punti in Francia e per 1,4 punti in Italia.

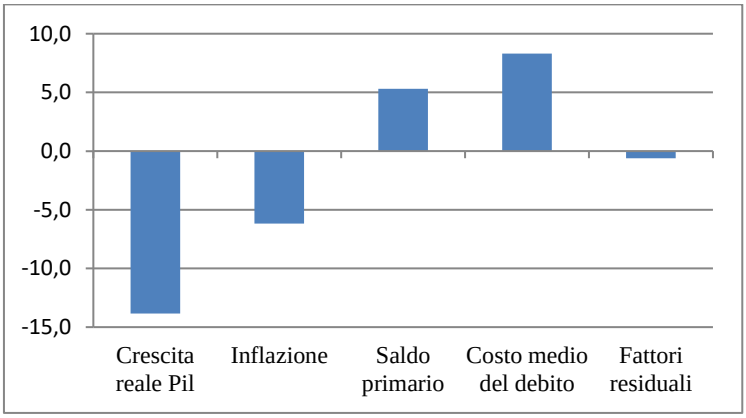
31. A differenza di quanto programmato in autunno, nella Nota di aggiornamento e nel Documento programmatico di bilancio, per il 2021, il DEF prospetta un'ulteriore lievitazione del rapporto (di 3 punti, al 159,8 per cento) frutto della combinazione di due fattori: un deficit che è molto più elevato di quello che si era immaginato di dover conseguire; e un livello del Pil nominale più contenuto dati gli effetti delle nuove restrizioni poste alle attività economiche dopo il grave acutizzarsi della crisi sanitaria. L'inversione della tendenza al rialzo viene così rinviata al 2022. La scelta appare condivisibile e per certi aspetti, inevitabile. È importante, come del resto raccomandato recentemente dagli stessi principali organismi internazionali (Fondo monetario, Ocse e Banca centrale europea), che il bilancio pubblico sostenga i bilanci privati fino a quando sarà necessario e ciò anche al fine di preservare il potenziale produttivo e di crescita. Altrettanto cruciale è riavviare un credibile, graduale e sostenuto processo di rientro dal debito non appena

le condizioni lo consentiranno. Nella valutazione del Governo tali condizioni dovrebbero crearsi a partire dal 2022, anno in cui il rapporto debito/Pil, dopo aver oltrepassato, pur se di pochi decimi, la soglia storica dell'immediato primo dopoguerra (1920: 159,5 per cento) si ridurrebbe al 156,3 per cento e poi fino al 152,7 nel 2024. Alla fine del periodo di previsione, il livello programmatico del debito resterebbe di 1,8 punti al di sopra di quello tendenziale: ciò sembra rappresentare un elemento distintivo rispetto a recenti documenti programmatici, generalmente caratterizzati da un incremento della crescita nominale dell'economia conseguente alla politica di bilancio espansiva tale da determinare a fine periodo un rapporto debito/Pil comunque più favorevole di quello che si sarebbe determinato in assenza di interventi.

32. La prospettata riduzione del triennio 2022-24 è complessivamente pari a 7,1 punti di prodotto. La scelta di posporre al 2025 l'obiettivo di un saldo nominale di bilancio intorno al 3 per cento (obiettivo prima posto per il 2023), fa sì che la richiamata discesa riposi, molto più che sul quadro prospettato dalla NaDEF dello scorso autunno, sul ritorno a sostenute condizioni di crescita, nominale e reale. Sono tali condizioni, infatti, a contrastare la spinta al rialzo che continuerà ad essere esercitata dal perdurare di un disavanzo primario e, naturalmente, dai pur più leggeri di quanto finora atteso, oneri da interessi. Ai menzionati 7,1 punti di riduzione del rapporto debito/Pil contribuirebbero infatti: la crescita reale per quasi 14 punti e l'inflazione misurata sul Pil per poco più di 6 punti, oltre all'aggiustamento stock-flussi per 7 decimi di punto. Eserciterebbero, di contro, una spinta al rialzo: il disavanzo primario per 5,3 punti e, naturalmente, il costo medio del debito per 8,4 punti (Grafico 19).

GRAFICO 19

CONTRIBUTI ALLA RIDUZIONE COMPLESSIVA (-7,1 PUNTI DI PIL) DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL TRIENNIO 2022-24

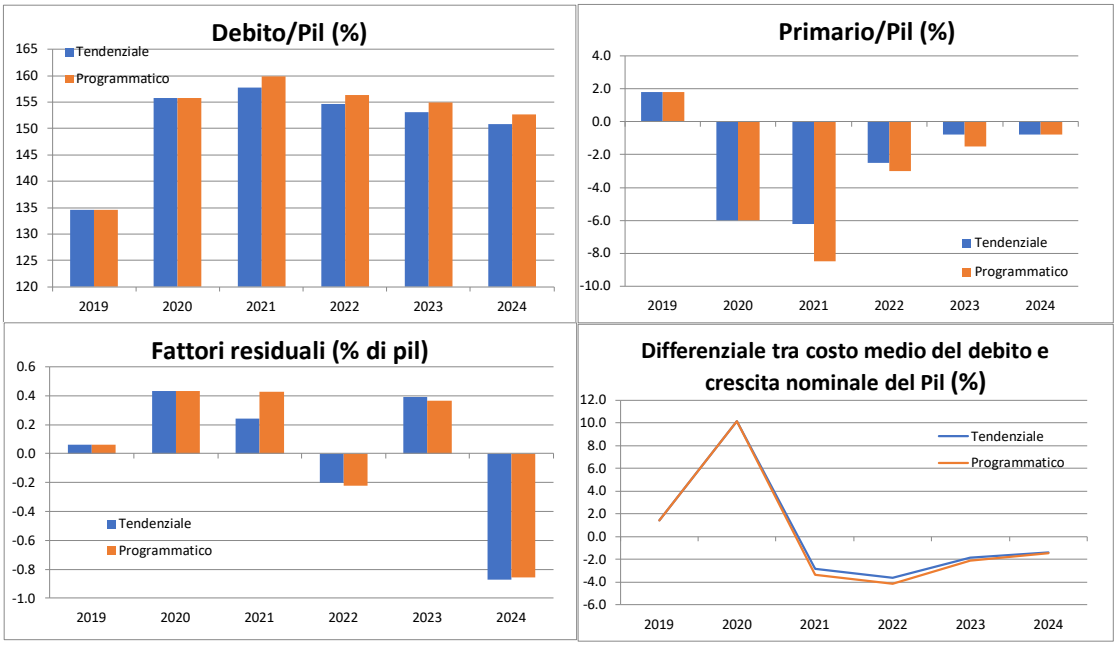


Fonte: elaborazione su dati MEF (DEF 2021)

Il Grafico 20 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 2022-24, 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 *snow ball*) il quale dopo l'esplosione del 2020, è previsto collocarsi in territorio negativo per tutto il triennio di previsione.

GRAFICO 20

DEF 2021 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI
SCENARIO TENDENZIALE VS SCENARIO CON NUOVE POLITICHE



Fonte: elaborazione su dati MEF (DEF 2021)

33. Il Documento prende atto di come l'esigenza di accrescere significativamente la spesa pubblica e, contestualmente, la forte caduta del prodotto, abbiano allontanato i conti pubblici dell'Italia da un sentiero che prima della pandemia non rispettava la regola del debito ma se ne discostava limitatamente. Nel ricordare la vigenza della *general escape clause* e nell'auspicare la proroga della sua sospensione, un auspicio condivisibile, il DEF descrive in dettaglio il posizionamento sia rispetto alla regola della spesa che alla regola del debito. Quanto alla seconda, viene riconosciuto che le traiettorie del rapporto debito/Pil si discostano marcatamente, nel quadro tendenziale e in quello programmatico, dalle previsioni del *Fiscal compact*: con riguardo al 2021, nel quadro programmatico, lo scostamento si commisura a 26 punti nella configurazione che guarda all'indietro (*backward looking*) e 7,1 punti in quella, più favorevole, che guarda avanti (*forward looking);* con riferimento al 2022 lo scarto scende, nelle valutazioni della Corte, a 14,5 e 5,1 rispettivamente. Proiezioni del quadro programmatico spingono a ritenere che il divario in questione resterebbe dello stesso ordine di grandezza anche nel 2023/24. In particolare, nella favorevole (e meccanica) ipotesi che gli obiettivi posti nello scenario programmatico per il 2024 fossero tutti conseguiti e che i valori delle determinanti della variazione del rapporto debito/Pil rimanessero stabili nel successivo decennio (2025-2034), il rapporto debito/Pil sarebbe alla fine del periodo intorno al 138 per cento.
È comunque condivisibile, indipendentemente dalla velocità che potrà assumere il processo di rientro, la netta affermazione del Documento secondo cui "la riduzione del rapporto debito/Pil rimarrà la bussola della politica finanziaria del Governo".

34. La crisi pandemica mondiale ha trovato le finanze pubbliche di molti paesi in una situazione caratterizzata, rispetto ad altre fasi storiche, da bassissimi tassi di interesse. Per ragioni strutturali, prevalentemente connesse allo squilibrio tra flussi di risparmi e di investimenti mondiali, il costo medio del debito pubblico è a livelli estremamente contenuti. In molti paesi, lo scarto tra tale tasso e il saggio di crescita del prodotto interno lordo è negativo, dal che discende

l'assenza di costi fiscali (i *fiscal cost*, intesi quali necessità di aumentare le tasse future per servire il debito). Anche in Italia, con la sensibile riduzione del tasso implicito sul debito pubblico, che nello scenario programmatico del DEF passa dal 2,4 per cento nel 2020 all'1,8 nel 2024 (mentre era al 4,4 per cento solo nel 2013), il costo fiscale del debito si è ridotto di molto.

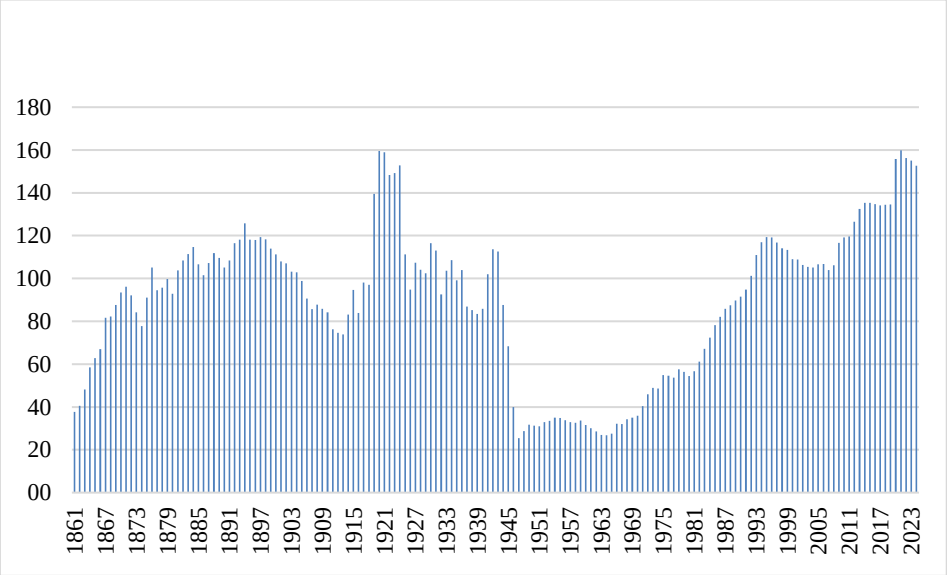
Più complessa è la valutazione circa l'andamento del prodotto marginale del capitale, l'elemento che individua invece il *costo* in termini di *welfare* associato al debito pubblico (e cioè quello correlato al fatto che l'accumulazione di debito sottrare capitale al sistema produttivo e ne indebolisce le prestazioni). Ad entrambi questi oneri, occorrerà prestare attenzione, per ridurli il più possibile. Resta cruciale la credibilità degli impegni che si assumono affinché si minimizzi lo *spread* che va a sommarsi al tasso di interesse "di fondo" e si preservi un favorevole sentiero prospettico per il costo medio; altrettanto rilevante, se non di più, è l'impegno affinché il debito pubblico non si traduca in una riduzione dello stock complessivo di capitale nell'economia ma al contrario in una sua crescita. E ciò dipenderà, in grande misura, dalle caratteristiche qualitative degli investimenti programmati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La sostenibilità del debito sarà garantita solo se da questa fase si uscirà con un accresciuto potenziale di sviluppo e dunque con la capacità di produrre maggiore reddito e, in aggregato, maggiori imposte a copertura non solo delle passività pregresse ma di migliori servizi pubblici.

35. Sul fronte del debito e del controllo della sua dinamica di medio periodo va sottolineata l'importanza del monitoraggio delle garanzie statali (*contingent liabilities)*, un ambito nel quale molto si è intervenuti a partire dall'inizio della crisi pandemica e ciò al condivisibile fine di supportare la liquidità delle imprese e assicurare l'accesso al credito. Peraltro, come rimarcato nello stesso DEF, l'azione di supporto finanziario si è dimostrata importante, con l'andamento della curva dei finanziamenti bancari alle imprese che dopo molti anni ha nettamente sopravanzato quella degli impieghi alle famiglie. Va apprezzata, nel Documento, la scelta di offrire un quadro aggiornato della situazione delle garanzie pubbliche in essere a fine 2020, con un'ampia disamina delle componenti strettamente legate agli interventi per gli effetti della pandemia e delle componenti indipendenti da essa. La forte crescita delle consistenze in essere, passate dagli 88 miliardi di fine 2019 ai 215 miliardi del 31/12/2020 si è accompagnata ad una riduzione delle esposizioni nei confronti delle banche, esposizioni che prima della pandemia rappresentavano il 27 per cento del totale (dai 25,1 si è passati ora ai 13,4 miliardi). Se è opportuno ricordare che prima della crisi il bilancio pubblico dell'Italia non risultava sovraccaricato, nel confronto europeo, di *contingent liabilities*, è altrettanto opportuno sottolineare l'esigenza di verificare nel continuo le tendenze in atto in ciò che è divenuto, anche per le prospettive del debito pubblico, un comparto di indubbia delicatezza.

36. Come si è ricordato, secondo le valutazioni ufficiali, nell'anno in corso il rapporto debito/Pil dovrebbe superare, seppur di poco il livello record raggiunto nel 1920, dopo la Prima guerra mondiale. Inizierebbe nel 2022, una fase discendente che ci si augura prolungata fino ad assorbire in misura appropriata le elevate passività finanziarie emesse dalle amministrazioni pubbliche. La domanda che appare interessante porsi è quali caratteristiche avrebbe questa fase in termini di confronto con precedenti fasi di rientro dall'eccesso di indebitamento?

GRAFICO 21

ITALIA: RAPPORTO DEBITO/PIL 1861-2024
(PUNTI PERCENTUALI)

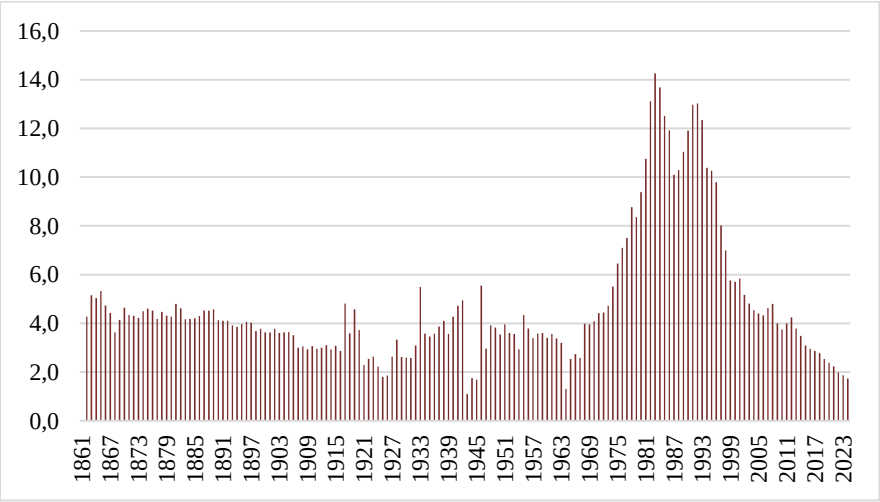


Fonte: dal 1861 al 1960 FMI/BI; dal 1960 al 2020 Ameco; 2021-24 DEF 2021

Nel Grafico 21 viene presentata la serie del rapporto debito/pil costruita utilizzando il database di lungo periodo del Fondo monetario internazionale e della Banca d'Italia con riferimento ai valori dal 1861 al 1959 e i dati Eurostat (Ameco)[8] a partire dal 1960. Per il quadriennio 2021-24 si tiene conto delle valutazioni programmatiche del DEF 2021. Come mostra la figura, nell'intero periodo considerato il debito ha registrato in Italia oscillazioni assai significative sia al rialzo sia al ribasso passando da un minimo del 25,4 (valore registrato nel 1947) ad un massimo del 159,5 per cento (valore registrato nel 1920). Come già si notava, raggiungerebbe il suo livello più alto nell'anno in corso.

GRAFICO 22

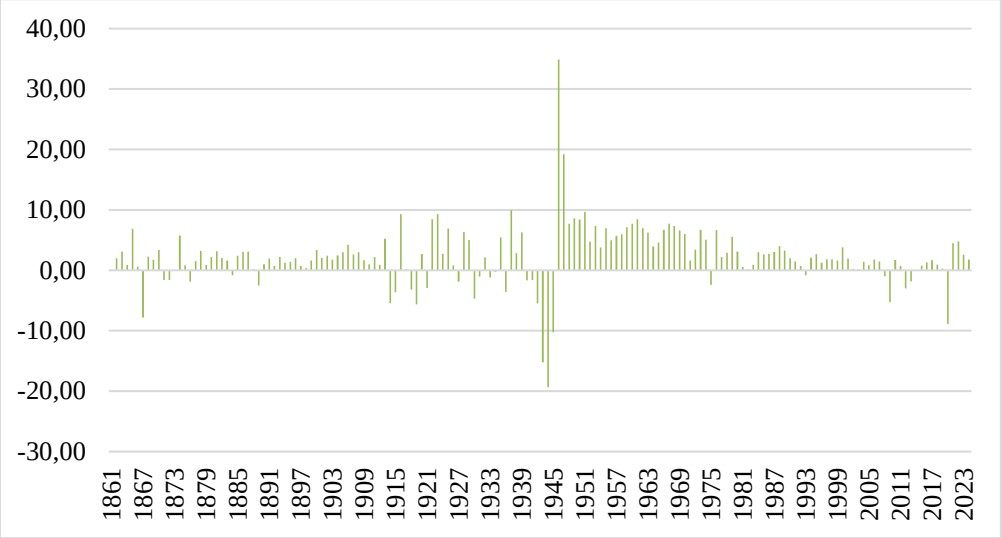
COSTO MEDIO NOMINALE DEL DEBITO 1861-2024
(PUNTI PERCENTUALI)



[8] Per quelli di finanza pubblica, dal 1995. Per i dati storici si è tenuto anche conto delle informazioni dell'Osservatorio sui conti pubblici dell'Università cattolica di Milano.

GRAFICO 23

CRESCITA PIL REALE: 1861-2024
(PUNTI PERCENTUALI)

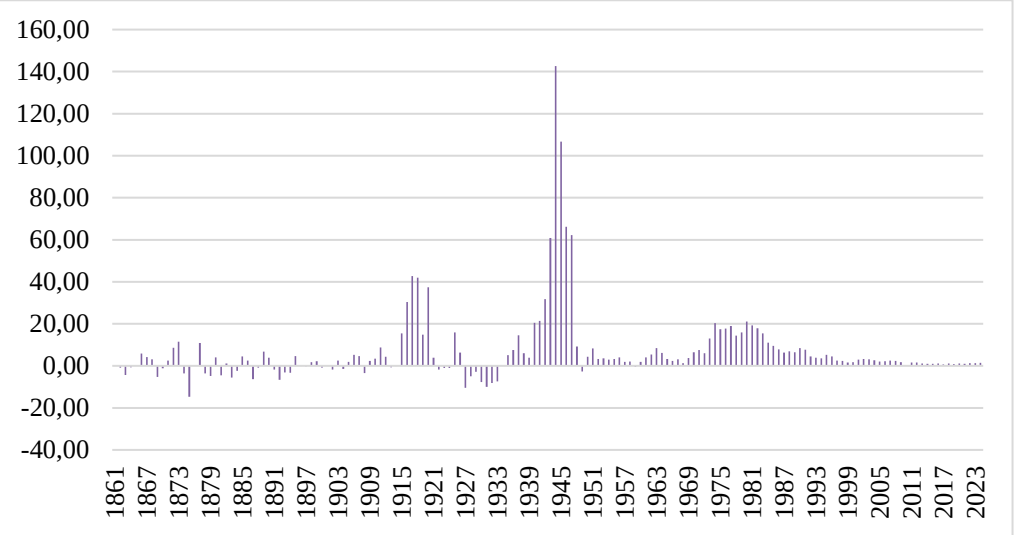


Fonte: dal 1861 al 1960 FMI/BI; dal 1960 al 2020 Ameco; 2021-24 DEF 2021

Nei Grafici 22-25 si documenta come in talune fasi del lungo arco di tempo considerato le oscillazioni delle variabili alla base delle variazioni del rapporto debito/pil siano state particolarmente significative e ciò soprattutto a motivo di eventi straordinari.

GRAFICO 24

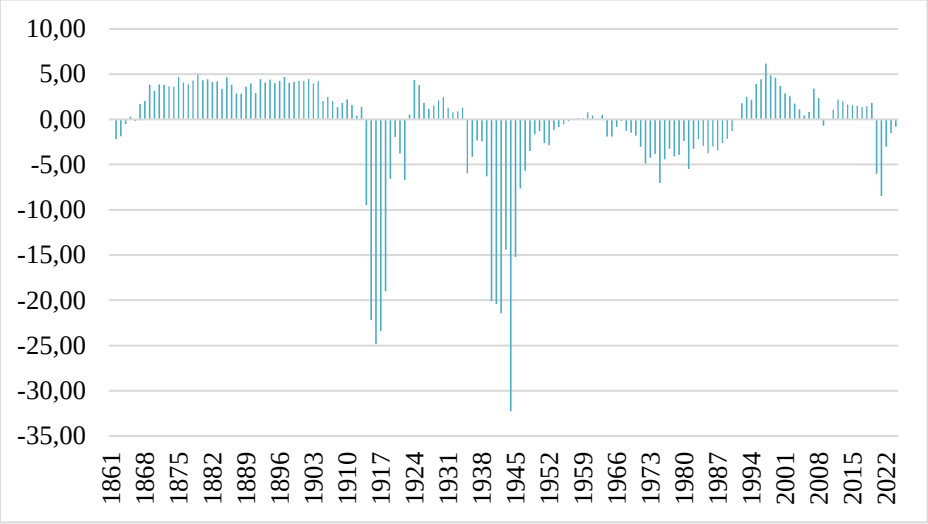
INFLAZIONE (DEFLATORE DEL PIL): 1861-2024
(PUNTI PERCENTUALI)



Fonte: dal 1861 al 1960 FMI/BI; dal 1960 al 2020 AMECO; 2021-24 DEF 2021

GRAFICO 25

SALDO PRIMARIO: 1861-2024
(PUNTI DI PIL)



Fonte: dal 1861 al 1960 FMI/BI; dal 1960 al 2020 AMECO; 2021-24 DEF 2021

37. Riprendendo analisi di letteratura[9] già citate nel *Rapporto 2020* e considerando da un lato la fase degli anni Novanta (prodromica all'ammissione all'Unione monetaria) come un'autonoma fase discendente, e, dall'altro, lo scenario programmatico di finanza pubblica proposto nel recente DEF, fino al 2024, è possibile periodizzare i 164 anni considerati (1861-2024) in otto diverse fasi.

Le principali statistiche descrittive di tali fasi vengono evidenziate nella Tavola 19, la quale presenta la durata in anni di ciascuna, la variazione complessiva (somma delle variazioni annue) del rapporto debito/Pil, i valori minimo, massimo e medio dello stesso, nonché il numero di anni in cui il differenziale tra costo medio del debito e tasso di crescita nominale dell'economia (lo *snow ball effect*) è stato positivo o negativo (cosa, quest'ultima, particolarmente favorevole ai fini della dinamica dell'indicatore).

TAVOLA 19

ITALIA: RAPPORTO DEBITO/PIL 1861-2024
STATISTICHE DESCRITTIVE (NUMERO ANNI E PUNTI DI PIL)

	Anni	Somma variazioni	Min	Max	Mean	I-G>0 *anni*	I-G<0 *anni*
FASE I (1861-1897)	36	81,6	40,5	125,7	96,0	25	11
FASE II (1898 -1913)	16	-45,4	73,9	118,3	95,1	6	10
FASE III (1914-1920)	7	85,6	83,2	159,5	108,0	1	6
FASE IV (1921-1947)	27	-134,0	25,4	158,9	102,1	10	17
FASE V (1948-1995)	48	93,9	26,8	119,4	53,4	10	38
FASE VI (1996-2004)	9	-14,3	26,8	119,4	57,1	9	0
FASE VII (2005-2021)	17	54,7	103,9	159,8	127,2	16	1
FASE VIII (2022-2024)	3	-7,1	152,7	156,3	154,7	0	3

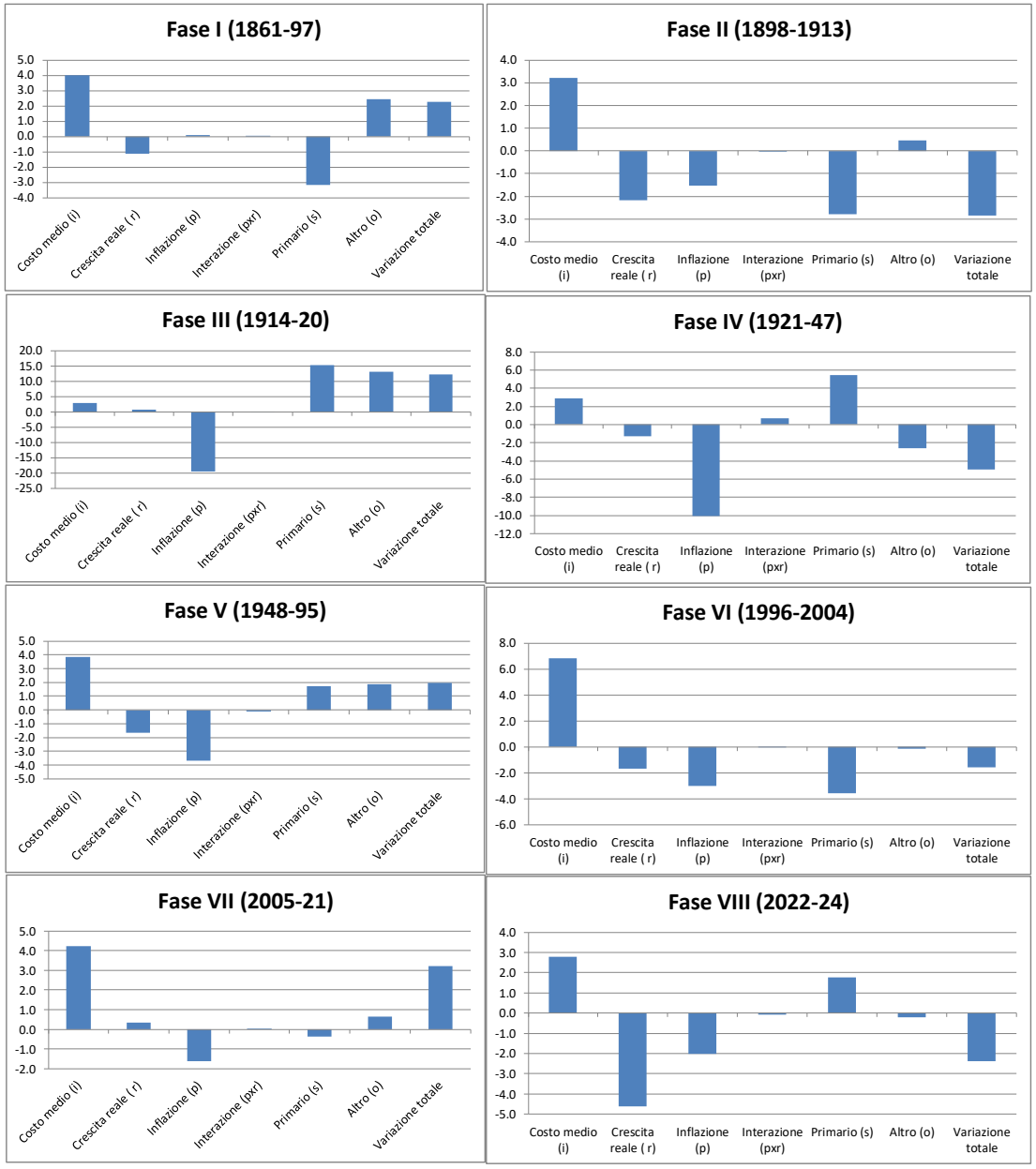
Fonte: elaborazione su dati FMI e AMECO

[9] Si veda sul punto il contributo di A. Pedone "Alle origini del persistente alto livello del debito pubblico italiano", Riunione SIEP 2012. Rispetto alla periodizzazione ivi proposta, riferita ad un arco temporale più ristretto, si considera come una specifica fase di discesa il periodo degli anni Novanta.

Dalla tavola si può facilmente osservare che la fase di discesa più marcata è stata quella iniziata nel primo dopoguerra (Fase IV) e che ha avuto anche la maggiore durata, prolungandosi fino al 1947, 27 anni durante i quali il rapporto fu abbattuto di 134 punti. La precedente fase discendente (Fase II) era stata più breve, di 16 anni (dal 1898 al 1913) ed aveva visto una contrazione del debito pari a 45 punti di Pil. La terza fase in cui il rapporto si è ridotto è più vicina a noi e corrisponde ai 9 anni (dal 1996 al 2005) che hanno poi consentito l'ammissione dell'Italia alla moneta unica (Fase VI), periodo in cui il rapporto è sceso di 14,3 punti.

GRAFICO 26

ITALIA: RAPPORTO DEBITO/PIL 1861-2024
CONTRIBUTI ALLA VARIAZIONE **MEDIA ANNUA** NELLE OTTO FASI
(PUNTI DI PIL)*



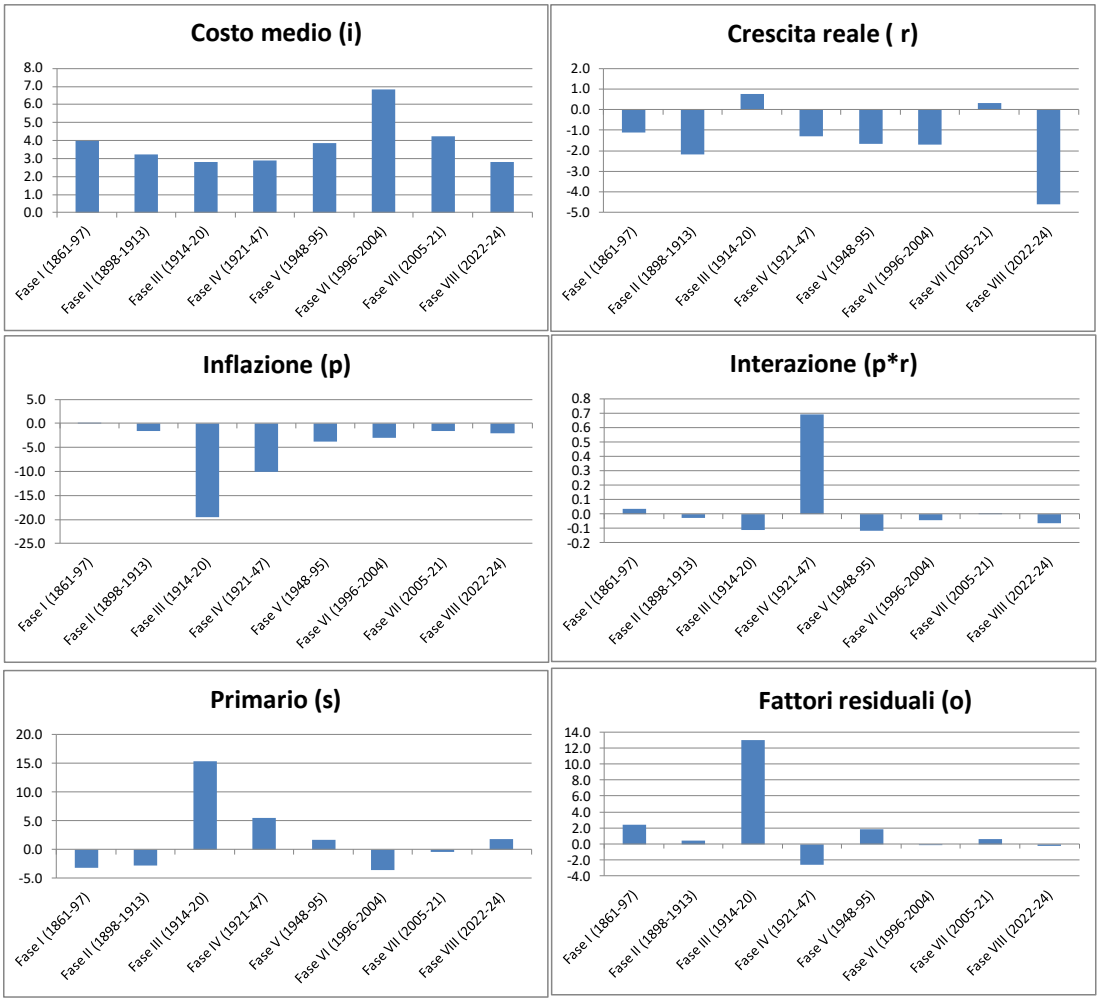
(*) valori positivi indicano contributo all'aumento; valori negativi contriburo alla riduzione
Fonte: elaborazione su dati FMI e AMECO

Nel contesto descritto, appare di interesse verificare quali sarebbero, nel caso di effettiva e piena concretizzazione dello scenario programmatico ora disegnato nel DEF 2021, i tratti distintivi della nuova fase discendente del debito pubblico italiano rispetto ad altre fasi storiche nelle quali si è riusciti ad invertire la tendenza al rialzo del rapporto debito/Pil.

Va da sé che i periodi storici a cui si fa riferimento presentano caratteristiche tali che nessun raffronto in senso stretto può essere fatto senza adeguate contestualizzazioni e dunque senza tener presente caratteristiche economiche, storiche, sociali e istituzionali del periodo a cui ci si riferisce; compiti, questi, che esulano, evidentemente, dagli obiettivi di queste note. E tuttavia, quello che qui si può fare, a puro titolo di esercizio e con le ovvie grossolanità del caso, è tentare un confronto prendendo a riferimento la riduzione media annua del rapporto debito/Pil in ciascuna delle diverse fasi (variazione complessiva/numero di anni di durata) e l'apporto fornito ad essa, sempre in media, dalle diverse determinanti suggerite dall'algebra del debito alla quale si è fin qui già fatto ampio riferimento (crescita economica reale, inflazione, saldo primario, fattori puramente finanziari, ecc.).

GRAFICO 27

ITALIA: RAPPORTO DEBITO/PIL 1861-2024
RUOLO DELLE DIVERSE DETERMINANTI NELLA VARIAZIONE MEDIA ANNUA
(PUNTI DI PIL)



Fonte: elaborazione su dati FMI e AMECO

38. I pannelli del Grafico 26 evidenziano quindi, per ciascuna delle otto fasi richiamate, la variazione totale del rapporto debito/Pil (estrema destra) e i diversi contributi a tale variazione dei principali fenomeni economici: di segno positivo (cioè contributi alla crescita) o di segno negativo (cioè contributi alla riduzione del rapporto)[10]. In sintesi, il grafico mostra che l'ottava delle stagioni del debito pubblico italiana che secondo il DEF inizierebbe il prossimo anno, dovrebbe essere caratterizzata, nel suo confronto storico con le altre fasi di discesa, dai seguenti principali elementi:

- rispetto alla Fase II, di fine Ottocento, maggiore crescita reale ed assenza di sforzo fiscale;
- rispetto alla Fase IV, immediatamente successiva al primo dopoguerra, maggiore crescita reale ma ben minore inflazione; il deficit primario, pur significativo, sarebbe inferiore a quello del post primo dopoguerra, periodo che richiese un vasto programma di spese per la ricostruzione;
- infine, rispetto alla Fase VI, quella degli anni Novanta, vi sarebbero differenze sia sul fronte del costo medio che della crescita reale e l'inflazione (il primo ben più basso, la seconda più alta e l'inflazione più contenuta); il tutto in un contesto segnato dall'assenza di sforzo fiscale.

Fin qui i risultati di un puro esercizio di sintesi estrema. È evidente che è difficile poter considerare come rappresentativo della nuova fase di discesa del rapporto debito/Pil il quadro che emerge dalla considerazione del solo triennio 2022-24. E ciò, sia in termini di crescita (molto elevata, anche per ragioni "tecniche"), che di saldo primario (stabilmente negativo, durante il triennio). Più realistico è immaginare, e bisogna per tanti aspetti augurarselo, che la fase di rientro possa essere graduale e lunga. Essa potrà, ed anzi dovrà, conoscere tassi di crescita dell'economia più elevati di quelli registrati anche nel decennio pre-crisi finanziaria, prima della sostanziale stagnazione conosciuta a partire dal 2008. Ma è improbabile che tali tassi potranno essere pari a quelli medi dello scenario 2022-24, influenzati dal prospettato vivace recupero post pandemia. Per tali ragioni sarà difficilmente evitabile, nell'ottava stagione del debito pubblico italiano, la ricostituzione di un sostenibile avanzo primario, e ciò anche nell'ipotesi di un costo medio del debito particolarmente favorevole.

[10] La scomposizione sfrutta la formula base della dinamica del debito in rapporto al Pil, ossia: $d_t-d_{t-1}=(i_t-g_t)/(1+g_t)*d_{t-1} - s_t+o_t$, dove d_t= debito al tempo t, i_t=costo medio del debito, g_t= tasso di crescita nominale del Pil, s_t=saldo primario, o_t= fattori residuali. La volontà di distinguere l'effetto della crescita economica (g) in componente reale (r) e componente monetaria (p) porta a trasformare la formula sopra citata come segue: $d_t-d_{t-1}=(i_t-(r_t+p_t+r_t*p_t))/(1+g_t)*d_{t-1} - s_t + o_t$ e tenere quindi conto, sotto il profilo algebrico, che la variazione del pil nominale è uguale alla variazione del pil reale + la variazione del deflatore (inflazione) + la variazione del primo termine moltiplicata per la variazione del secondo (cioè di un elemento residuale). Normalmente, quando le variazioni sono di dimensioni contenute, tale fattore è trascurabile. Nell'analisi storica, in corrispondenza di grosse oscillazioni del Pil reale e dell'inflazione, occorse soprattutto in periodi bellici/post-bellici, esso ha assunto invece un peso di rilievo di cui viene quindi data esplicita evidenza nei grafici 26 e 27.

APPENDICE 1 - IL DISPOSITIVO EUROPEO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA: QUADRO COMPLESSIVO E RISORSE

1. La reazione dell'Unione europea alla profonda crisi provocata dalla pandemia da Covid-19 è ben rappresentata dal nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 (QFP) approvato dal Parlamento europeo il 17 dicembre 2020, integrato dal *Next Generation EU* (*NGEU - Recovery Fund*), che costituisce il motore per rilanciare, nei prossimi anni, le economie dei Paesi membri.

L'ampiezza degli strumenti e l'entità delle risorse messe a disposizione dall'UE, attraverso programmi di finanziamento settoriali, resi operativi già dai primi mesi del 2021, pur essendo esplicitamente finalizzati a fornire una risposta tempestiva alla crisi sanitaria e sociale, esprimono anche la volontà di indirizzare le risorse verso nuovi obiettivi di crescita sostenibile e di inclusione sociale.

Il Fondo *Next Generation EU*, con 750 miliardi suddivisi in 360 miliardi di prestiti e 390 a fondo perduto, rappresenta la principale iniziativa intrapresa dalla Commissione europea, già nel maggio 2020, per rispondere all'emergenza, attraverso l'approvazione di uno strumento straordinario finalizzato a "riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"[1].

Per consentire il finanziamento del Fondo in tempi rapidi la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi (a prezzi 2018), facendo leva sull'innalzamento del tetto delle risorse proprie da parte degli Stati membri e secondo una nuova strategia di finanziamento comunicata al Parlamento Europeo e al Consiglio il 14 aprile 2021.[2]

Nell'ambito del NGEU, il 19 febbraio 2021 è entrato in vigore il Regolamento UE 241 del 2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza[3] (*Recovery and Resilience Facility*, d'ora in poi Dispositivo o Regolamento) e che con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi (312,5 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti) rappresenta lo strumento principale (insieme al REACT-EU[4]) per il sostegno agli investimenti e alle riforme degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo. Il Dispositivo impone agli Stati membri di sostenere la transizione verde e la transizione digitale mediante il vincolo di destinazione, rispettivamente, del 37 per centro e del 20 per cento delle risorse complessive assegnate. Il principio di sostenibilità ambientale, infine, orienta la realizzazione delle riforme e degli investimenti finanziati dal Dispositivo, che devono rispettare il principio di "non arrecare un danno significativo" all'ambiente.

Per quanto concerne le risorse messe a disposizione, l'art. 11 del Regolamento dispone che il 70 per cento delle sovvenzioni (218,7 miliardi) dovrà essere impegnato nel 2021 e nel 2022 secondo criteri di assegnazione predeterminati (popolazione, inverso del Pil pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019). Il restante 30 per cento delle risorse (93,8 miliardi), invece, sarà impiegabile nel 2023 tenendo conto del calo del Pil nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-2021[5].

---

[1] Dal punto di vista più strettamente procedurale l'attività di assunzione dei prestiti dovrebbe terminare nel 2026, mentre il rimborso dei prestiti partirebbe dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058.

2 Cfr. COM(2021) 250 *final*. La strategia prevede che una parte delle obbligazioni (30 per cento del totale) possa essere sottoforma di obbligazioni verdi (*green bonds*).

[3] Il Dispositivo promuove la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione attraverso il conseguimento di specifici obiettivi mirati, tra l'altro, a migliorare la resilienza e la preparazione alle crisi, attenuandone l'impatto sociale ed economico in particolare sulle donne e contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

[4] La nuova iniziativa REACT-EU assegna risorse supplementari alla politica di coesione, per gli anni 2021-2022, e mira a rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni più colpite dalla pandemia Covid-19.

[5] Questo dato sarà aggiornato entro il 30 giugno 2022 per ciascuno Stato membro sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati effettivi relativi alla variazione del Pil reale per il 2020 e alla variazione aggregata del Pil reale per il periodo 2020-2021.

Per quanto riguarda il volume massimo dei prestiti, invece, viene fissato un limite non superabile pari al 6,8 per cento del Reddito nazionale lordo (RNL) nel 2019 di ciascun Stato membro (scavalcabile solo in circostanze eccezionali da valutare caso per caso).

Il Dispositivo offre agli Stati membri la possibilità di richiedere un'anticipazione del finanziamento, pari all'importo del 13 per cento del contributo finanziario totale, che la Commissione, fatta salva la celere ratifica da parte di tutti gli Stati membri della Decisione sulle risorse proprie al bilancio dell'Unione Europea, può erogare già dopo due mesi dall'approvazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

I PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA: I REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ PREVISTI DAL DISPOSITIVO EUROPEO.

2. Per accedere alle risorse messe a disposizione dal Dispositivo, gli Stati membri sono tenuti a predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) in grado di rappresentare un insieme coerente di riforme e di investimenti pubblici da realizzare nel periodo 2021-2026. È possibile, inoltre, introdurre ulteriori strumenti di incentivazione degli investimenti privati purché compatibili con la normativa in tema di aiuti di Stato[6]. Per ottenere il finanziamento, i PNRR nazionali devono essere sottoposti a un vaglio di ammissibilità da parte della Commissione Europea, che ne valuterà la "pertinenza", l'"efficacia", l'"efficienza" e la "coerenza", secondo un procedimento orientato ai principi di equità e trasparenza[7].

Il Regolamento prescrive alcuni "requisiti di ammissibilità" delle riforme e degli investimenti, che devono guidare gli Stati nazionali nella redazione dei PNRR: si considerano ammissibili le misure avviate a partire dal 1° febbraio 2020 e rispettose di alcuni "requisiti cardine", quali il divieto di sostituire con i finanziamenti del Dispositivo la spesa corrente nel bilancio nazionale; il rispetto del principio di addizionalità rispetto agli ulteriori finanziamenti europei, fermo restando il divieto di doppia copertura del medesimo costo; la sostenibilità ambientale e climatica di tutti i progetti e gli investimenti. Al fine di agevolare le valutazioni circa l'ammissibilità dei PNRR nazionali ai finanziamenti previsti dal Dispositivo, è imposto il rispetto di precisi obblighi di motivazione e giustificazione della coerenza del piano con le priorità individuate in sede europea. I PNRR devono essere corredati da valutazioni circa le prospettive e l'impatto macroeconomico e sociale delle misure previste (in termini di Pil, inflazione, crescita dell'occupazione); nello specifico, si richiede l'accompagnamento dei progetti con relazioni circa la capacità dei programmi contenuti di rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù.

Si richiede la predisposizione di indicatori che dimostrino l'impatto delle misure sulla coesione sociale, al fine di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali; è richiesta l'illustrazione di una strategia nazionale per la parità di genere, nonché delle modalità attraverso le quali le misure contribuiscano alle pari opportunità per tutti, in linea con quanto stabilito dai

[6] Il 7 dicembre 2020 la Commissione ha avviato presso gli Stati membri un'indagine per raccogliere pareri sull'attuazione del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato prevedendone eventuali ulteriori modifiche per tenere conto dell'impatto economico della seconda ondata della pandemia. La Commissione sta, inoltre, raccogliendo informazioni presso gli Stati membri sulle spese in materia di aiuti di Stato nell'ambito dei regimi approvati fino al dicembre 2020 allo scopo di predisporre eventuali nuove azioni. Il controllo degli aiuti di Stato permette alla Commissione di verificare che gli Stati membri mantengano un bilanciamento tra spesa pubblica e spesa privata e che sia garantita parità di condizioni nel mercato unico. Per affrontare in anticipo potenziali questioni relative agli aiuti di Stato, la Commissione ha dato la propria disponibilità ad esaminare, insieme alle autorità nazionali, i possibili aiuti di Stato nei loro Piani di rilancio allo scopo di fornire l'assistenza necessaria per progetti di investimento in linea con le norme comunitarie.

[7] Cfr. l'art. 19 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, G.U. dell'Unione Europea, 18.2.2021, nonché i criteri di valutazione contenuti nell'Allegato V.

principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali e con l'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5 dell'ONU[8].

LE LINEE GUIDA PER LA PRESENTAZIONE DEI PNRR NAZIONALI

Il 22 gennaio 2021 è stata predisposta dalla Commissione europea la versione definitiva - che aggiorna quella del 17 settembre 2020 - delle Linee Guida per gli Stati membri finalizzata alla predisposizione dei Piani di ripresa e resilienza. Nel ribadire la necessità che i PNRR mantengano lo stretto collegamento tra riforme ed investimenti, il documento espone in modo ancora più esplicito il legame con il semestre europeo. I Piani, infatti, dovranno comprendere almeno un sottoinsieme significativo delle Raccomandazioni per paese 2019-2020 emanate dal Consiglio europeo e "fornire spiegazioni dettagliate" su come saranno affrontate dalle misure proposte e come queste permetteranno di risolvere le criticità. Dovranno essere composti, a tal fine, "da riforme e investimenti, raggruppati in componenti coerenti", dotati di "una granularità/specificità sufficiente per mostrare un collegamento diretto tra le misure proposte".
Al fine di una stima appropriata, gli Stati devono, inoltre, predisporre quadri nazionali di determinazione dei costi e assicurare procedure nazionali di pianificazioni del bilancio che garantiscano la copertura completa delle riforme e degli investimenti pianificati nei PNRR.
A tal fine, è richiesta l'osservanza dei principi di "precisione", "responsabilità e trasparenza", "semplicità" e "coerenza". Con il requisito della "precisione" si richiede che gli importi totali, benché basati su stime e non su costi effettivamente sostenuti, corrispondano quanto più possibile ai costi effettivi. A tal fine si incoraggia l'utilizzo di metodi contabili, costi storici, dati statistici, studi affidabili e valutazioni di organismi indipendenti, etc.
Mediante il requisito della "responsabilità e trasparenza", si richiede che le stime dei costi siano tracciabili, ovvero siano messe a disposizione dagli Stati membri per agevolare gli eventuali controlli.
Con il requisito della "semplicità", invece, si impone la semplificazione e il contenimento degli oneri amministrativi, anche al fine di agevolare la valutazione degli aspetti strettamente procedurali e burocratici delle componenti del PNRR da parte della Commissione europea. Con il Requisito della "coerenza", infine, si richiede l'aderenza delle stime dei costi con le altre politiche dell'UE, in particolar modo rispetto a progetti simili, finanziati con altri flussi di investimento dell'UE.
Si impone, inoltre, agli Stati membri, l'obbligo di presentare un grado di dettaglio dei costi stimati superiore a quello previsto per la sorveglianza fiscale; la Commissione ha facoltà di chiedere informazioni aggiuntive al fine di valutare la ragionevolezza, la plausibilità e la corrispondenza dei costi stimati rispetto all'impatto sull'economica e sull'occupazione nazionale.
La stima dei costi deve essere fornita separatamente per ciascuna riforma e per ciascun investimento, con un grado di dettaglio più alto possibile. Gli Stati membri sono tenuti, inoltre, a fornire i seguenti elementi:

- una tabella per ciascuna componente, da cui emergano le riforme e gli investimenti ad essa collegati;
- le informazioni sulla metodologia utilizzata, sulle ipotesi sottostanti (ad esempio sull'unita di misura, i costi degli input, le platee dei beneficiari), la descrizione delle ipotesi e l'ente responsabile delle stime;
- informazioni sulle implicazioni di bilancio, ovvero indicazioni sui riflessi nel prossimo bilancio e in quello a medio termine (tale indicazione è richiesta al fine di consentire controlli basati sull'esecuzione del bilancio);
- l'esplicitazione delle modalità di calcolo attraverso le quali sono state ottenute le stime finali, incluse, se disponibili, valutazioni per le categorie che costituiscono i principali driver di costo;
- i dati comparativi sui costi: gli Stati sono invitati a fornire informazioni sul costo effettivo di riforme o investimenti simili che sono stati realizzati in passato, se disponibili, sulla base di progetti finanziati tramite altri flussi di finanziamento dell'UE;
- la validazione da parte di un'istituzione indipendente: si suggerisce agli Stati membri di richiedere valutazioni sui PNRR alle proprie istituzioni nazionali nonché delle autorità fiscali indipendenti, compresa, ove possibile, l'eventuale convalida delle stime dei costi del loro Piano di ripresa e resilienza.

I PNRR nazionali devono indicare, inoltre, i traguardi, gli obiettivi e il calendario di attuazione delle riforme e degli investimenti da completare entro 31 agosto 2026, corredato da una stima dei costi totali che illustri in che modo questi ultimi siano in linea con il principio dell'efficienza, nonché con l'impatto economico e sociale nazionale atteso.

[8] Entro il 31 dicembre 2021, inoltre, sarà adottato un atto delegato per definire un set di indicatori comuni, che alimenteranno il "quadro di valutazione" previsto dal Dispositivo al fine di monitorare l'avanzamento del PNRR nazionali e che si concluderà con due valutazioni indipendenti nel 2024 e nel 2026.

Infine, i PNRR devono fornire indicazioni sulla metodologia utilizzata e sulla sostenibilità degli effetti nel tempo delle riforme e dei programmi, stante l'eccezionalità e la temporaneità delle misure predisposte per attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi da Covid-19. I documenti inviati alla Commissione dovranno indicare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione dei PNRR da parte degli Stati Membri, insieme alla spiegazione relativa alle modalità per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo.

Sotto il profilo procedurale, infine, l'art. 18 del Dispositivo dispone che i Piani da sottoporre alla Commissione europea dovranno essere presentati in via ufficiale entro il 30 aprile 2021, in documento unico unitamente al Programma nazionale di riforma.

La necessità e l'urgenza di inquadrare la programmazione degli interventi in una cornice di affidabilità e di trasparenza emerge con evidenza, ed è posta al fine di assicurare che le valutazioni da parte degli organismi europei possano svolgersi senza ostacoli e in spirito di mutua collaborazione.

LA VALUTAZIONE DEI PNRR DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

3. Sotto il profilo strettamente procedurale, il Regolamento prevede che dopo due mesi dalla presentazione dei PNRR in sede europea, la Commissione dia impulso alla fase di valutazione dei Piani. Se perviene alla valutazione positiva del PNRR, adotta un atto contenente il riepilogo delle riforme e degli investimenti proposti dallo Stato membro e la definizione dei target intermedi e finali per la loro realizzazione. Quest'ultimo passaggio è necessario ai fini della determinazione dell'entità e della rateizzazione del contributo concesso allo Stato membro, la cui effettiva erogazione è subordinata, appunto, al progressivo raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali. In seguito alla proposta della Commissione, il Consiglio deve approvare il piano entro le quattro settimane successive. La procedura si conclude con la sottoscrizione tra Stato membro e Commissione di un accordo che sancisce l'impegno giuridico e finanziario[9].

Una volta raggiunti i relativi target intermedi e finali concordati, è lo Stato membro a presentare la richiesta motivata di pagamento del contributo; le istanze successive alla prima possono essere presentate con cadenza semestrale. La richiesta di pagamento deve essere motivata e deve indicare il raggiungimento dei target intermedi e finali concordati[10]; la Commissione dispone di due mesi di tempo per accordare la richiesta e se la valutazione della Commissione è negativa, si apre una fase di contraddittorio con lo Stato membro, che riceve celermente le osservazioni e le modifiche ritenute necessarie; si prevede, inoltre, che una volta trascorso inutilmente il periodo di sospensione concesso allo Stato per le modifiche necessarie, l'importo del contributo finanziario venga progressivamente disimpegnato.

Il Dispositivo contiene una clausola di salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione Europea, ove è previsto che, trascorsi 18 mesi dall'adozione della decisione di esecuzione del Consiglio senza che lo Stato membro abbia compiuto progressi nella realizzazione degli interventi autorizzati, la Commissione possa risolvere gli accordi presi con lo Stato e disimpegnare l'importo del contributo finanziario[11].

Il Dispositivo prevede, inoltre, il costante coinvolgimento del Parlamento nelle singole fasi di attuazione dei Piani nazionali, posto che la Commissione deve presentare una relazione annuale, ove devono essere indicati il volume dei proventi assegnati nel corso dell'anno, suddivisi

[9] Occorre precisare che tale accordo reca anche indicazioni circa le modalità e il calendario di sorveglianza e attuazione dei programmi e dei traguardi e dispone le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati sottostanti (cfr. art. 20 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza).

[10] Cfr. l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, che contiene minuziose prescrizioni sui requisiti delle richieste di pagamento da parte degli Stati membri.

[11] Il Regolamento prevede, inoltre, l'obbligo dello Stato membro di restituite l'importo dell'eventuale prefinanziamento accordato nella fase immediatamente successiva all'approvazione del PNRR.

per linea di bilancio, nonché l'ammontare degli importi raccolti secondo la nuova strategia di finanziamento dell'UE; gli Stati membri, dal canto loro, devono riferire al Parlamento i progressi compiuti nell'ambito del Semestre europeo.

Si prevede che le procedure di attuazione del Dispositivo saranno coordinate da un'apposita task force della Commissione per la ripresa e la resilienza in stretta collaborazione con la Direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN). Un comitato direttivo presieduto dalla Presidente del Consiglio europeo dovrebbe fornire un orientamento politico alla task force per contribuire a garantire che il Dispositivo sia attuato in modo coerente ed efficace. L'accordo prevede, inoltre, che il Parlamento europeo possa svolgere un ruolo nella governance del Dispositivo, così da consentire un costante "dialogo sulla ripresa e la resilienza".

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO

4. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, nella sua versione iniziale, è stato approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021 per poi essere trasmesso all'esame del Parlamento, che il 31 marzo successivo, dopo un'approfondita analisi, ha approvato le proprie conclusioni. Il Governo, recependo le osservazioni del Parlamento, ha avviato, nel mese di aprile 2021, un serrato dibattito con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali. Il 24 aprile 2021, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, il PNRR è stato nuovamente trasmesso al Parlamento per essere discusso e approvato rispettivamente alla Camera e al Senato in data 26 e 27 aprile 2021. Il 30 aprile 2021, in conformità al termine indicato nel Dispositivo, è stato trasmesso alla Commissione europea.

Gli obiettivi posti dal PNRR italiano si collocano nel breve, nel medio e nel lungo termine secondo le priorità individuate in sede europea. Di immediata implementazione sono le misure volte alla riparazione dei danni sociali ed economici causati dalla perdurante crisi sanitaria; in prospettiva di medio-lungo termine, invece, il Piano affronta le c.d. "debolezze" del sistema economico italiano, disponendo quelle misure ripetutamente sollecitate nelle *Country Specific Recomendations* (d'ora in poi, CSR) della Commissione europea: il riferimento è ai perduranti divari territoriali, alle disparità di genere, alla debole crescita della produttività e al basso investimento in capitale umano e fisico, nonché ai malfunzionamenti della pubblica amministrazione e della giustizia italiana.

Si collocano, infine, sul lungo periodo, le misure volte a realizzare la transizione ecologica e digitale, rispetto ai quali il Governo italiano, in osservanza dei vincoli di destinazione europea, ha scelto di stanziare, rispettivamente, il 40 per cento e il 27 per cento circa delle risorse stanziate nel Piano.

L'ARTICOLAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

5. L'architettura del PNRR presenta una forte interconnessione tra linee di investimento e progetti di riforma. Le riforme accompagnano la realizzazione delle linee di investimento apportando miglioramenti alla struttura regolatoria e di contesto italiana, e realizzano quegli interventi necessari a incrementare la competitività e l'efficienza del clima economico.

I progetti di riforma sono suddivisi in tre tipologie, che rispecchiano il relativo posizionamento rispetto agli obiettivi del PNRR. Sono definite "orizzontali" o "di contesto" le riforme che incidono trasversalmente su tutte le Missioni del Piano, poiché introducono innovazioni strutturali che migliorano l'equità, l'efficienza e la competitività del sistema economico italiano, come la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione.

Le riforme "abilitanti", invece, garantiscono l'attuazione del Piano mediante la rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali funzionali a garantire la rapida attuazione delle misure previste dal PNRR; vi rientrano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle di promozione della concorrenza.

Sono definiti, infine, "settoriali", quei progetti di riforma compresi all'interno delle singole Missioni, che introducono semplificazioni mirate a regolare in maniera più efficiente alcuni settori, come nel caso delle procedure di approvazione dei progetti sulle fonti rinnovabili, della legge quadro sulla disabilità[12] o della normativa di sicurezza sull'utilizzo dell'idrogeno.

Per quanto concerne l'impalcatura complessiva del PNRR, questo si compone di sei Missioni, aggregate in 16 componenti; ciascuna componente riflette le riforme e le priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, formando un pacchetto coerente di misure complementari. Le componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte e in alcuni casi sono corredate da obiettivi quantitativi e traguardi intermedi. La descrizione di ciascuna Missione è seguita dalla stima degli impatti previsti in termini di occupazione giovanile, riduzione del divario di genere e territoriale.

L'intero Piano, inoltre, si sviluppa intorno a tre "assi strategici", che costituiscono il frutto dell'elaborazione delle priorità individuare in sede europea: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

LA STRUTTURA SU TRE ASSI DEL PNRR ITALIANO

Il **primo asse**, "Digitalizzazione e Innovazione" è definito "driver" per l'innovazione e la trasformazione dei processi, dei prodotti e dei servizi; gli investimenti disposti per colmare il divario digitale che permea le infrastrutture e la cultura del Paese sono consistenti e rappresentano il tentativo di risposta al basso indice di digitalizzazione dell'economia e della società italiana. La scelta di destinare il 27 per cento circa delle risorse complessive alla transizione digitale risponde alle indicazioni del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. L'accelerazione digitale è posta in chiave di garanzia per la realizzazione di eque opportunità per tutti, stante l'intrinseca potenzialità di ridurre i gap sociali e i divari territoriali e di genere. La transizione digitale è prevista sia per il settore pubblico che per quello privato; in quest'ultimo frangente, si prevede di implementare l'offerta di connettività omogenea ad alta velocità su tutto il territorio mediante l'utilizzo delle tecnologie avanzate, come la Fibra, il *Fixed Wireless Access* e il 5G; il rafforzamento della "cittadinanza digitale" mediante l'implementazione delle piattaforme esistenti per l'identificazione CIE e SPID, gli strumenti per i pagamenti digitali tra cittadini e pubblica amministrazione; infine, la "Strategia Nazionale per le Competenze digitali", che prevede l'implementazione delle competenze STEM in 370.000 classi entro l'Anno Accademico 2024/25. Nel settore pubblico, si prevede l'adozione della strategia "cloud first" nella Pubblica Amministrazione, l'introduzione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) nella sanità. Il piano per la Transizione 4.0, rafforza, infine, l'innovazione del tessuto industriale e imprenditoriale del Paese e incentiva gli investimenti in tecnologie all'avanguardia. Occorre sottolineare che i progetti che ruotano attorno all'asse della "Digitalizzazione e dell'Innovazione" puntano altresì al raggiungimento di alcuni programmi "di punta" elaborati dalla Commissione Europea nell'ambito *dell'Annual Sustainable Growth Strategy* del settembre del 2020.

Il **secondo asse**, "Transizione Ecologica", orienta il PNRR verso il modello di sviluppo economico e sociale in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite; il Dispositivo per la ripresa e la resilienza prescrive che alla "Transizione Ecologica", siano destinate almeno il 37 per cento delle risorse complessive e il PNRR raggiunge tale obiettivo, destinandovi il 40 per cento della spesa complessiva; la Missione 2 "Rivoluzione

[12] Il Piano prevede una specifica attenzione per le persone con disabilità, nell'ambito degli interventi per ridurre i divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado. Gli interventi per la mobilità, il trasporto pubblico locale e le linee ferroviarie dovrebbero favorire il miglioramento e l'accessibilità di infrastrutture e servizi per tutti i cittadini. È previsto un investimento straordinario sulle infrastrutture sociali, nonché sui servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari, per migliorare l'autonomia delle persone con disabilità. Si prevede, inoltre, che nel corso dell'attuazione del Piano, l'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità monitorerà che le riforme proposte siano adeguatamente inclusive.

Verde e transizione Ecologica" assorbe il finanziamento più ingente, pari a complessivi 69,94 miliardi.
I progetti presentati nel Piano puntano a incrementare la capacità produttiva di energia da fonti rinnovabili innovative e non ancora in "*grid parity*" per circa 3,5 GW, nonché finanziamenti per lo sviluppo di 1 GW di elettrolizzazione e la produzione e il trasporto di idrogeno. Le modalità di quest'ultimo intervento saranno stabilite nella "Strategia Idrogeno" di prossima elaborazione. Il PNRR prevede, altresì, il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati con interventi sul patrimonio edilizio pubblico e con incentivi temporanei per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato; le detrazioni fiscali previste (Superbonus) saranno applicabili anche nel settore dell'edilizia sociale. Queste iniziative, alla stregua di quelle previste nella Missione 1, sono state intraprese al fine di raggiungere gli obiettivi dei *flagship* "*connect*" e "*modernise*" elaborati dalla Commissione Europea.

Il **terzo asse** è quello dell'"Inclusione Sociale" e prevede interventi mirati alla riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze territoriali, generazionali e di genere all'interno del Paese. In conformità alle Raccomandazioni dalla Commissione Europea, che ha posto in luce il divergente potenziale di competitività dell'Italia, l'asse "Inclusione Sociale" punta al rafforzamento dei servizi sociali e degli istituti di protezione sociale, giudicati propedeutici all'integrazione delle donne, dei soggetti vulnerabili e di giovani inattivi nel mercato del lavoro. In termini di coerenza del piano, è positivo il dialogo dell'asse "Inclusione sociale" con le tre priorità trasversali del PNRR ("parità di genere", "giovani" e "sud") e con le componenti della Missione 5, "Inclusione e Coesione", che cifra risorse per complessivi 19,81 miliardi, cui si aggiungono i 7,25 miliardi del Programma *REACT* EU e i 2,77 miliardi del c.d. "Fondo Complementare". Particolarmente innovativo è lo strumento della "clausola di condizionalità" volta a favorire le pari opportunità generazionale e di genere; si prevedono misure che condizionano l'esecuzione dei progetti finanziati dal PNRR e dal *REACT* EU all'assunzione di giovani e donne, anche mediante l'introduzione di specifiche clausole nei bandi di gara.

LE RISORSE DEL PNRR

6. Sotto il profilo delle risorse, il PNRR impiega risorse per 191,5 miliardi, pari al tetto massimo dei finanziamenti che il dispositivo ha messo a disposizione per l'Italia, divisi in 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti. In aggiunta a queste risorse, il Governo ha previsto lo stanziamento di ulteriori 30 miliardi circa che confluiranno all'interno di un Fondo nazionale complementare[13], con il quale saranno finanziati progetti che, sebbene coerenti con la strategia del PNRR, non vi sono rientrati in quanto eccedenti la soglia massima di finanziamento[14]. È previsto, inoltre, il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, utilizzate nell'ambito del dispositivo europeo per il potenziamento dei progetti ivi previsti per 15,5 miliardi. Alla somma complessiva così risultante, occorre aggiungere i fondi provenienti da *REACT* EU, che cifrano ulteriori 13 miliardi da spendere negli anni 2021-2023.

[13] Il decreto-legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri n. 16 del 29 aprile del 2021.
[14] In sede di presentazione del Piano, il Governo ha annunciato lo stanziamento di ulteriori 26 miliardi da destinare a opere specifiche, che includono, tra le altre, la linea ad Alta Velocità Salerno-Reggio Calabria e il collegamento con la città di Vicenza della linea ad alta velocità Venezia - Milano.

TAVOLA A1.1

Missioni	PNRR (a)	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)	% su Totale
M1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	40,32	0,80	8,74	**49,86**	21%
M2. rivoluzione verde e transizione ecologica	59,47	1,31	9,16	**69,94**	30%
M3. infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,40	0,00	6,06	**31,46**	13%
M4. istruzione e ricerca	30,88	1,93	1,00	**33,81**	14%
M5. inclusione e coesione	19,81	7,25	2,77	**29,83**	13%
M6. salute	15,63	1,71	2,89	**20,23**	9%
TOTALE	**191,51**	**13,00**	**30,62**	**235,13**	**100%**

LA GOVERNANCE DEL PNRR

7. Dall'analisi del PNRR emerge la volontà di articolare il sistema di attuazione e monitoraggio degli interventi previsti su due livelli, coordinati da una "cabina di regia" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nello specifico, l'attuazione e la responsabilità amministrativa e contabile dei singoli interventi è demandata alle Amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali, in base alle rispettive competenze istituzionali e in considerazione del settore di intervento. A tal fine, all'interno di ciascuna Amministrazione centrale responsabile della realizzazione di una Missione o Componente del Piano, verrà istituita una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi; i progetti finanziati con le risorse del Piano devono essere rendicontati con contabilità separata, in modo che la relativa documentazione, unita al prospetto contenente il progressivo raggiungimento dei target e dei milestone prestabiliti, possa essere inoltrato periodicamente al Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora in poi, MEF).

Proprio all'interno del MEF, infatti, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è istituito l'Ufficio di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR, che svolge altresì la funzione di punto di contatto unico con la Commissione Europea, alla quale inoltra le richieste di pagamento secondo le modalità previste dal Dispositivo. L'attività di monitoraggio è coadiuvata da un apposito sistema informatico sviluppato dal MEF (ReGiS) che rileva i dati finanziari, fisici e procedurali dei progetti del PNRR; il sistema ha carattere "unitario" in quanto conterrà anche i dati relativi all'attuazione di interventi finanziati con il Fondo Complementare al PNRR, con i programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e con il Fondo di sviluppo e coesione nazionale. La Commissione europea, l'Ufficio europeo per la lotta all'antifrode e la Corte dei conti avranno accesso al sistema ReGiS per i controlli di rispettiva competenza.

Presso il MEF sarà altresì istituito un Organismo di audit indipendente e responsabile del sistema di controllo interno che, in sinergia con la Commissione europea, verificherà il sistema di gestione, la regolarità delle procedure e delle spese dichiarate e la correttezza e veridicità dei milestone e dei target rendicontati.

I compiti della c.d. "cabina di regia" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, informata periodicamente sullo stato di avanzamento dei progetti del PNRR dal MEF, saranno quelli di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di criticità e di attivare i poteri sostitutivi in caso di inadempienze o criticità nella gestione.

Infine, il coinvolgimento del Parlamento nel processo di controllo e monitoraggio dell'attuazione del PNRR, è assicurato dalla presentazione di rendiconti periodici che devono essere trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri entro il 30 giugno di ogni anno, a partire dal 2021 e fino al 2027.

LE RIFORME PREVISTE NEL PNRR

8. La sezione dedicate alle riforme precede, nell'architettura del Piano, la descrizione delle singole Missioni e scelta riflette l'accento posto dal Governo sulla capacità catalizzante di queste ultime rispetto alle linee di investimento previste nel PNNR. I progetti di riforma, oltre ad essere classificate secondo le tre tipologie descritte (riforme orizzontali – riforme abilitanti – riforme settoriali), sono esposte secondo una metodologia di analisi schematica e uniforme. Dopo una preliminare analisi dei problemi strutturali del settore e dei rilievi mossi dalla Commissione europea, infatti, ciascuna riforma è esposta secondo gli "obiettivi", le "modalità di attuazione" e i relativi "tempi di attuazione". Tale impostazione, che agevola la comprensione della strategia alla base del processo riformatorio e il processo di monitoraggio delle fasi di attuazione da parte degli organi di valutazione e audit, deve essere accolta con favore, ancorché sotto la voce "tempi di attuazione" non risultino sempre chiaramente scanditi i tempi di implementazione delle singole misure.

La riforma della pubblica amministrazione, sollecitata dalle CSR della Commissione Europea del 2019 e 2020, affronta i nodi strutturali interni ed esterni dell'apparato amministrativo italiano, ovvero la necessità di un ricambio generazionale e dell'aggiornamento delle competenze del personale in servizio, nonché l'esponenziale stratificazione di norme e procedure complesse e scarsamente coordinate. Facendo proprie le istanze contenute nelle conclusioni del Parlamento del 31 marzo 2021, la riforma della P.a.si muove secondo quattro assi di intervento.

Al primo posto, si pone, infatti, la riforma dell'"Accesso" nella P.a., che introduce misure atte a snellire le procedure di selezione del personale, riducendo le tempistiche e calibrandole sulla misurazione delle competenze più che nelle conoscenze nozionistiche. La realizzazione di una "piattaforma unica per il reclutamento" supporterà le Amministrazioni Centrali nella preventiva analisi dei fabbisogni di competenze, che potranno essere reperite anche mediante percorsi di reclutamento alternativi al concorso ordinario. Si stima che siffatto percorso di riforma, iniziato con l'art. 10 del d.l. n. 44/2021, potrà entrare in vigore entro la conclusione del 2021.

Il secondo asse è denominato "Buona amministrazione", e prevede interventi di semplificazione, accelerazione e liberalizzazione di procedure ritenute cruciali per l'attuazione del PNRR, la cui discussione, ai fini della redazione di un'Agenda per la Semplificazione, è già oggetto di un tavolo tecnico istituito nell'ambito della Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, ed Enti locali (art. 15 d.l. n. 76 del 2020). L'approvazione di queste procedure "*fast track*" è demandata a un decreto-legge che sarà presentato nel maggio 2021. Con il terzo asse "Competenze", si intende, invece, riorganizzare i profili professionali già presenti all'interno della P.A. e pervenire a una nuova definizione delle carriere professionali. A queste misure, che saranno implementate nel 2021, si affianca il rilancio della formazione permanente all'interno della pubblica amministrazione, con interventi che saranno implementati fino al 2026[15]. Il quarto asse, infine, è quello della "Digitalizzazione", che prevede interventi ad ampio spettro i cui temi e tempi di attuazione intersecano quelli della missione 1, "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura".

La seconda riforma "orizzontale" prevista nel PNRR è quella della giustizia, che ruota attorno all'obiettivo della riduzione dei tempi della celebrazione dei processi[16], perseguito mediante l'intervento su tre direttrici complementari: la riforma dell'organizzazione del personale

[15] Si prevede il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, la predisposizione di corsi on-line (MOOC) e la creazione di c.d. "*Learning Communities*".

[16] L'obiettivo finale dichiarato dal Governo punta alla riduzione dei tempi dei processi del 40 per cento per il settore civile e almeno del 25 per cento per il penale.

della giustizia, mediante la piena attuazione dell'Ufficio del Processo[17]; la riforma del processo nell'ambito della giustizia civile, tributaria e penale; la riforma dell'Ordinamento giudiziario[18].

Per quanto concerne la riforma del processo civile, la direttrice della riforma punta sull'implementazione del ricorso agli strumenti di *Alternative Dispute Resolution*[19], sulla contrazione della fase preparatoria e introduttiva, inclusa l'identificazione di udienze "superflue", e la riduzione dei casi in cui il Tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale. La riforma, che sarà contenuta in una legge delega che sarà adottata entro la fine del 2021, consoliderà alcuni interventi innovativi sperimentati durante la fase emergenziale, che hanno implementato l'efficienza degli Uffici mediante interventi di digitalizzazione[20].

Si prevedono misure di semplificazione degli aspetti processuali delle procedure di esecuzione forzata e dei procedimenti speciali, stante la forte connessione tra la realizzazione coattiva del credito e la competitività del Paese. Interventi per la digitalizzazione e la semplificazione sono posti anche nel settore della giustizia tributaria[21] e in materia di processo e sistema sanzionatorio penale[22].

Tra le riforme c.d. "abilitanti", figurano poi gli interventi in materia di semplificazione normativa, che saranno attuati mediante un decreto-legge che il Governo approverà entro maggio e che sarà convertito in legge entro metà luglio, nonché attraverso interventi adottati con legge ordinaria e leggi di delegazione legislativa entro la fine del 2021[23]. Sarà oggetto di semplificazione anche la materia degli appalti pubblici e delle concessioni; è prevista l'introduzione di una normativa speciale che rafforzi e stabilizzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76 del 2020, la cui efficacia potrebbe essere prorogata fino al 2023.

Si prevede, inoltre, la presentazione di un disegno delega in Parlamento entro giugno 2021 concernente interventi di semplificazione della legge 190/2012 e del decreto legislativo 39/2013, oltre alla realizzazione di una piattaforma unica per la trasparenza, da realizzare in via amministrativa da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Sono previsti interventi per modernizzare il sistema nazionale di eProcurement, attraverso la digitalizzazione *end to end* dei processi di approvvigionamento pubblico; la riforma c.d. "*Recovery Procurement Platform*", il cui completamento è previsto per il secondo quadrimestre del 2026, punta al rafforzamento della capacità amministrativa della amministrazioni aggiudicatrici; si trova nella fase di elaborazione finale anche la riforma che si propone di implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unico per il settore pubblico, in linea con i sistemi IPSAS/EPSAS e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE, la cui realizzazione è demandata alla Ragioneria Generale dello Stato del MEF. Infine, si prevede l'azione della legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2021, che introdurrà interventi per migliorare la gestione di infrastrutture strategiche nel settore delle telecomunicazioni, nel

[17] Per quanto concerne i tempi di attuazione, la piena operatività dell'Ufficio del Processo è prevista per i primi mesi del 2022.

[18] Con Decreto ministeriale 26 marzo 2021, è stata istituita una Commissione di studio delle iniziative di riforma del sistema elettorale e del funzionamento del Consiglio Superiore della magistratura e di alcuni profili dell'ordinamento giudiziario; il termine di conclusione dei lavori è fissato per il 15 maggio.

[19] Da implementare mediante una legge delega da adottare entro la fine dell'anno 2021, mentre i relativi decreti attuativi saranno adottati entro la fine dell'anno 2022.

[20] Tra le misure di maggiore rilievo, si prevede il potenziamento del filtro di ammissibilità nel procedimento di appello, nonché si introduce la misura del rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione per la risoluzione di questioni nuove, di diritto, di notevole importanza, al fine di prevenire la genesi di numerose e complesse controversie nei tribunali ordinari.

[21] Con decreti attuativi adottati entro la fine dell'anno 2022, si prevedono interventi per ridurre il numero di ricorsi pendenti in Cassazione, nonché per agevolarne la più rapida e adeguata definizione.

[22] Con Decreto ministeriale del 18 marzo 2018, il Ministero della Giustizia ha istituito una Commissione per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato. si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi siano adottati entro i primi mesi del 2022.

[23] Tra gli interventi in materia di semplificazione rientra il rafforzamento delle strutture per la semplificazione normativa e amministrativa, il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione mediante il rafforzamento dell'Ufficio DAGL, la semplificazione e la razionalizzazione delle normative in materia ambientale, in materia urbanistica di edilizia e urbanistica finalizzati alla rigenerazione urbana.

settore portuale e delle reti elettriche, la rimozione di barriere all'entrata dei mercati mediante il riordino della disciplina in materia di servizi pubblici locali, nonché il potenziamento dei poteri delle varie autorità nazionali di regolazione.

Il PNRR descrive, infine, alcune riforme di "accompagnamento" alla realizzazione degli obiettivi del Piano, che concorrono a realizzare gli obiettivi di equità sociale, implementando, al contempo, la competitività del sistema produttivo italiano. È il caso della riforma fiscale, che passa attraverso la riforma dell'IRPEF e punta, oltre a semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo, a ridurre il carico fiscale nel rispetto del principio di progressività, nonché a potenziare il sistema di contrasto all'evasione fiscale anche mediante l'applicazione di tecniche avanzate come l'intelligenza artificiale e il *text mining*; la riforma fiscale sarà contenuta in una legge di delega che il Governo presenterà al Parlamento entro il 31 luglio 2021.

Rientrano tra le riforme c.d. "di accompagnamento" al PNRR anche le misure di riforma degli ammortizzatori sociali, le misure di contrasto alla denatalità, di sostegno e valorizzazione della famiglia e di welfare contenute nel *Family Act*, che contiene un disegno di legge organico recante "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", che si trova allo stato, in discussione presso la Camera dei deputati.

LE MISSIONI DEL PNRR

9. La prima Missione riguarda i temi della "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura" e prevede uno stanziamento di 49,86 miliardi, di cui 40,32 finanziati con il Dispositivo Europeo, 8,74 con il Piano complementare nazionale, e circa 800 milioni con *REACT* EU, catalizzando, nel complesso, circa il 21 per centro delle risorse complessive. Attraverso le tre componenti, si predispongono progetti volti a digitalizzare e innovare la P.A. e il sistema produttivo italiano, valorizzando la spinta in termini di competitività dei due settori. Si imprime, inoltre, una forte accelerazione alla valorizzazione del patrimonio culturale italiano mediante decisi interventi nel settore del turismo e della cultura[24]. La linea di investimento che catalizza il maggior numero di finanziamenti è la "Transizione 4.0." (13,36 miliardi) che prevede misure di incentivazione fiscale a sostegno delle imprese investiranno per innovare e digitalizzare i rispettivi processi produttivi. La Missione, che presuppone una forte sinergia con la riforma della P.A., contiene misure in grado di incidere positivamente sulla riduzione di divari di genere e territoriali; la digitalizzazione dei processi produttivi e lavorativi, infatti, favorisce la migliore conciliazione tra vita e lavoro, crea nuove opportunità di lavoro per i giovani e favorisce lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, cui saranno diretti circa i 45 per cento degli investimenti in connettività a banda ultra-larga.

TAVOLA A1.2

Missioni	PNRR (a)	% PNRR	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	**40,32**	**21%**	**0,80**	**8,74**	**49,86**
M1c1 - digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pa	9,75	24%	0,00	1,40	11,15
M1c2 - digitalizzazione, innovazione, competitività nel sistema produttivo	23,89	59%	0,80	5,88	30,57
M1c3 - turismo e cultura 4.0	6,68	17%	0,00	1,46	8,14

La seconda Missione, denominata "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica," detiene la dotazione di finanziamenti più cospicua, pari a 69,94 miliardi, di cui 59,47 miliardi finanziati

[24] La componente include interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, volti a migliorare la capacità attrattiva, la sicurezza e l'accessibilità dei luoghi. Ad essi si aggiungono misure per la riqualificazione ambientalmente sostenibile delle strutture e dei servizi turistici, che fanno leva anche sulle nuove tecnologie.

con il Dispositivo, 9,16 miliardi con il Fondo Complementare e 1,31 miliardi con *REACT* EU[25]. La missione aggrega quattro componenti, ciascuna delle quali è legata ai temi dell'agricoltura sostenibile e dell'economia circolare, dell'energia rinnovabile e la mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica e della riqualificazione degli edifici[26], della tutela del territorio e della risorsa idrica[27]. Lo sforzo più consistente (23,78 miliardi) è previsto per gli investimenti nelle fonti di energia rinnovabili, con interventi particolarmente ingenti nell'ambito della Componente legata ai progetti di sviluppo della sostenibilità del trasporto locale[28].

TAVOLA A1.3

Missioni	PNRR (a)	% PNRR	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2. rivoluzione verde e transizione ecologica	**59,47**	**31%**	**1,31**	**9,16**	**69,94**
M2c1 - agricoltura sostenibile ed economia circolare	5,27	9%	0,50	1,20	6,97
M2c2 - transizione energetica e mobilità sostenibile	23,78	40%	0,18	1,40	25,36
M2c3 - efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	26%	0,32	6,56	22,24
M2c4 - tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	25%	0,31	0,00	15,37

La terza Missione[29] ,"Infrastrutture per una mobilità sostenibile", si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e la rete ferroviaria regionale. Si prevede, altresì, il potenziamento dei servizi di trasporto merci secondo una logica intermodale in relazione al sistema degli aeroporti, promuovendo l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo. Le risorse complessive allocate per questa missione sono pari a 31,46 miliardi di cui 25,4 finanziati con il Dispositivo e circa 6 miliardi con il Fondo Complementare. Il PNRR stima il notevole impatto di questa Missione rispetto alle regioni del Mezzogiorno, posto che la maggior parte degli interventi previsi sulle reti di trasporto saranno realizzati a beneficio delle aree territoriali del Sud ed argineranno i fenomeni di depauperamento demografico e socioeconomico dei territori meno collegati.

[25] Le quattro componenti dovranno contribuire al raggiungimento e al superamento degli obiettivi del PNIEC attualmente in vigore e in corso di aggiornamento e rafforzamento con riduzione della CO2 vs. 1900 superiore al 51 per cento per raggiungere gli obiettivi definiti in sede europea.

[26] Per il Superbonus al 110 per cento sono previsti, tra PNRR e Fondo complementare, oltre 18 miliardi; la misura è finanziata fino alla fine del 2022, con estensione al giugno 2023 solo per le case popolari (Iacp).

[27] La Missione prevede misure per migliorare la gestione dei rifiuti e per l'economia circolare, rafforza le infrastrutture per la raccolta differenziata, e ammoderna o sviluppa nuovi impianti di trattamento rifiuti. Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione, sono previsti interventi per incrementare significativamente l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, per il rafforzamento delle reti e per una mobilità più sostenibile; sono altresì affrontati i temi della sicurezza del territorio, con interventi di prevenzione e di ripristino a fronte di significativi rischi idrogeologici, della salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, e quelli relativi all'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e alla disponibilità di risorse idriche.

[28] Si prevedono interventi per il rafforzamento della mobilità ciclistica, per il trasporto rapido di massa, sull'implementazione di strumenti di ricarica per i veicoli elettrici, per il rinnovo di flotte di bus e treni verdi.

[29] La parte più consistente delle risorse è destinata all'ammodernamento e al potenziamento della rete ferroviaria. Si prevede il completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità (per una spesa stimata in 13,2 miliardi), l'integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale e la messa in sicurezza dell'intera rete. Vi sono poi interventi per la digitalizzazione del sistema della logistica, per migliorare la sicurezza di ponti e viadotti, e misure per innalzare la competitività, capacità e produttività dei porti italiani.

TAVOLA A1.4

Missioni	PNRR (a)	% PNRR	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3. infrastrutture per una mobilità sostenibile	**25,40**	**13%**	**0,00**	**6,06**	**31,46**
M3c1 - rete ferroviaria ad alta velocità capacità strade sicure	24,77	98%	0,00	3,20	27,97
M3c2 - intermodalità e logistica integrata	0,63	2%	0,00	2,86	3,49

La Missione 4, "Istruzione e Ricerca", prevede interventi per un totale di 33, 81 miliardi di cui 30,88 messi a disposizione dal Dispositivo, 1,93 miliardi di *REACT* EU e 1 miliardo del Fondo Complementare. Gran parte degli investimenti (circa il 63 per centro) sono destinati alla prima Componente, relativa al potenziamento dei servizi di istruzione, con misure che vanno dagli asili nido alle Università. La seconda Componente, invece, concerne misure relative al rafforzamento della ricerca, al sostegno dei processi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico e al supporto alle infrastrutture di ricerca, e al capitale e le competenze per l'innovazione. Le misure previste dalla prima componente mirano a rafforzare il sistema educativo lungo tutto il percorso di istruzione, sostengono la ricerca e favoriscono la sua integrazione con il sistema produttivo. Gli investimenti più ingenti sono costituiti dai 4,60 miliardi allocati per il Piano per gli asili nido e le scuole dell'infanzia, nonché del Piano per la messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica[30]. I risultati attesi da questa missione incidono positivamente sulla riduzione dei divari di genere e sull'inclusione dei giovani nella vita economica, sociale e culturale del Paese.

TAVOLA A1.5

Missioni	PNRR (a)	% PNRR	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4. istruzione e ricerca	**30,88**	**16%**	**1,93**	**1,00**	**33,81**
M4c1 - potenziamento dell'offerta dei servizi d' istruzione: dagli asili nido alle università	19,44	63%	1,45	0,00	20,89
M4c2 - dalla ricerca all'impresa	11,44	37%	0,48	1,00	12,92

La quinta missione, "Inclusione e coesione", è destinata alle politiche attive del lavoro e della formazione, all'inclusione sociale e alla coesione territoriale. I fondi destinati a questi obiettivi superano nel complesso i 29 miliardi, di cui 19,81 del Dispositivo, 7,25 miliardi da *REACT* EU e 2,77 miliardi dal Fondo Complementare. Nella prima Componente, "Politiche per il lavoro", si prevede l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure alcune specifiche per favorire l'occupazione giovanile. Sono introdotti interventi a sostegno dell'imprenditorialità femminile e un sistema di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare politiche adeguate a ridurre il gap di genere. La seconda Componente assorbe le linee di investimento maggiori, ed è destinata alle "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" (circa il 56 per cento delle risorse). Nell'ambito di questa, gli interventi più consistenti sono rivolti alla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili (periferie, aree interne del Paese) e al potenziamento dell'edilizia residenziale pubblica e di *housing* temporaneo e sociale. La terza componente, infine, prevede "Interventi sociali per la coesione territoriale", che include misure per le Zone Economiche e Sociali nel Mezzogiorno.

[30] Tra le altre misure si annoverano il rafforzamento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti, la riforma e l'ampliamento dei dottorati, progetti di ampliamento delle competenze e potenziamento complessivo delle strutture.

TAVOLA A1.6

Missioni	PNRR (a)	% PNRR	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5. inclusione e coesione	**19,81**	**10%**	**7,25**	**2,77**	**29,83**
M5c1 - politiche per il lavoro	6,66	34%	5,97	0,00	12,63
M5c2 - infrastrutture sociali, famiglia, comunità e terzo settore	11,17	56%	1,28	0,34	12,79
M5c3 - interventi speciali per la coesione territoriale	1,98	10%	0,00	2,43	4,41

L'ultima Missione, infine, riguarda la "Salute", la cui dotazione cifra 20,23 miliardi, di cui 15,63 del Dispositivo, 2,89 miliardi del Fondo Complementare e 1,71 miliardi di *REACT* EU. La prima Componente prevede, oltra al rafforzamento del SSN, il potenziamento delle strutture e dei servizi sanitari di prossimità e domiciliari e nello sviluppo della telemedicina. Circa 2 miliardi sono destinati alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), mentre 4 miliardi sono destinati al potenziamento dell'assistenza domiciliare e all'efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari. La seconda Componente "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale", infine, tra le linee di intervento più consistenti prevede 7,36 miliardi per l'aggiornamento tecnologico e digitale e investimenti per 1,26 miliardi in formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico.

TAVOLA A1.7

Missioni	PNRR (a)	% PNRR	REACT EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6. salute	**15,63**	**8%**	**1,71**	**2,89**	**20,23**
M6c1 - reti di prossimità strutturale e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7,00	45%	1,50	0,50	9,00
M6c2 - innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	8,63	55%	0,21	2,39	11,23

LE SFIDE TRASVERSALI DEL PIANO: DONNE, GIOVANI E DIVARI TERRITORIALI

La **prima sfida,** "Parità di genere", persegue l'obiettivo di monitorare e valutare i progetti del PNRR in un'ottica di c.d. "*gender mainstreaming*", valorizzando la capacità degli stessi di migliorare la parità di accesso economico e sociale della donna, di attirare investimenti nel settore della formazione e dell'imprenditorialità femminile e nella costruzione di infrastrutture sociali che agevolino la migliore distribuzione dei carichi lavorativi e familiari. Sotto questo profilo, il PNRR evidenzia la sinergia dei progetti contenuti con i progetti di legge del *Family Act* e preannuncia l'elaborazione di una "Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026" entro il primo semestre del 2021. Il Piano dichiaratamente affronta i tre ambiti in cui il divario di genere presenta le principali ricadute: il lavoro, la formazione, la famiglia. Sotto il primo profilo, il Piano, che punta stima un incremento dell'occupazione femminile del 3,7 per centro tra il 2024 e il 2026, prevede lo stanziamento di 400 miliardi in favore dell'imprenditoria femminile, l'introduzione di una di "certificazione della parità di genere", (un sistema di incentivazione per le imprese ad adottare *policy* adeguate per ridurre i divari di genere nei settori più critici) e l'inserimento, all'interno dei bandi di gara, dei progetti finanziati dal PNRR di clausole volte a ritenere indispensabile e premiante la presenza di lavoro femminile. L'efficacia di tali misure rispetto all'obiettivo dipenderà dalla futura elaborazione di percentuali minime e di disposizioni penalizzanti o sanzionatorie per il caso di mancato rispetto delle indicazioni. Sotto il profilo della formazione femminile, si prevedono investimenti nelle competenze STEM delle studentesse; la valutazione degli interventi rispetto al superamento degli stereotipi di genere,

tuttavia, è impedita dall'assenza di linea di azione specificamente rivolte a determinati cicli scolastici e femminili. Per quanti riguarda la dimensione familiare del *gap* di genere, il PNRR interviene mediate lo stanziamento di 4,6 miliardi per la costruzione di asili di nido, scuole materne e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, cui devono aggiungersi ulteriori fondi per il finanziamento dell'estensione del tempo pieno nelle scuole primarie. L'obiettivo dell'investimento consentirà la creazione di circa 228.000 posti, ancorché la valutazione dell'effettivo impatto delle nuove misure è impedito dall'ambiguità del dato, che non specifica se i nuovi posti saranno destinati esclusivamente agli asili nidi o includeranno anche i servizi per la prima infanzia, nonché se si tratterà di strutture pubbliche (quindi accessibile anche alle famiglie meno abbienti) o private. Il Piano stima positivamente l'impatto della riforma della P.a. sul genere femminile, con particolare riferimento alla sistematizzazione delle misure di *smart-working* e alla riforma del reclutamento dei funzionari pubblici e delle carriere; le misure introdotte dalle Missioni 1 e 2, che produrranno effetti positivi sull'occupazione maschile, non appaiono altrettanto incisive nel settore femminile, stante la composizione di genere che tradizionalmente caratterizza i relativi settori; il riequilibrio di genere sui tassi di occupazione è demandato, secondo la strategia del Piano, alle Missioni 4 e 5, che perseguono obiettivi di inclusione sociale, formazione sociale e salute ma che cifrano risorse ben inferiori rispetto alle prime Missioni.

La **seconda sfida** individua i "Giovani" quali attori e principali beneficiari delle sei Missioni del PNRR. Si dichiara l'impegno a valorizzare le ricadute dei progetti in termini di occupazione giovanile e si prevedono misure atte a potenziare l'istruzione, i percorsi formativi professionalizzanti, nonché l'espansione di settori in grado di offrire opportunità lavorative a soggetti appena entrati nel mondo del lavoro. Il Piano stima l'incremento dell'occupazione giovanile di 3.3 punti rispetto allo scenario base, favorita soprattutto dagli investimenti compiuti nel settore dell'innovazione digitale e ambientale nell'ambito delle Missioni 1 e 2. Positivi in termini di occupazione giovanile si stimano gli effetti della riforma della P.a. e della giustizia, stante la drastica spinta al *turn over* generazionale; militano in questo senso anche gli stanziamenti relativi all'istituzione dell'apprendistato duale al rafforzamento del Servizio civile universale. Sotto il profilo dell'istruzione, infatti, sono destinati circa 600 milioni di euro per rafforzare il sistema duale e rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con il mercato del lavoro, nonché per incrementare la migliore sinergia tra la ricerca e il settore dei dottorati e il mondo dell'impresa.

Alla **terza sfida** del PNRR, il "Mezzogiorno", sono destinati circa il 40 per centro delle risorse complessive, pari a circa 82 miliardi. L'occupazione giovanile e femminile nel mezzogiorno d'Italia è stimata in crescita, rispettivamente, del 3,3 e 5.5 per cento rispetto allo scenario iniziale. Circa il 45 per cento degli investimenti in connettività a banda ultra-larga si svilupperanno nelle regioni del Mezzogiorno, ove sono destinate altresì il 50 per cento circa degli investimenti totali in infrastrutture (nell'alta velocità ferroviaria e nel sistema portuale). Gli interventi su economia circolare, transizione ecologica, mobilità sostenibile e tutela del territorio e della risorsa idrica destinano al Mezzogiorno 23 miliardi. A questi investimenti si accompagna la riforma delle Zone economiche speciali, alle quali è destinato un finanziamento di circa 600 milioni, oltre alla Strategia nazionale per le aree interne, la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie e interventi volti al contrasto delle povertà educativa nelle aree del Sud. Si stima che il 45,7 per cento dei progetti finanziati dalla Missione 4 saranno destinati a beneficio delle regioni del Sud, così come il 39, 4 per cento dei fondi della Missione 5. Secondo le stime contenute nel PNRR, l'incremento complessivo del Pil del Mezzogiorno negli anni 2021-2026 sarà pari a quasi 1,5 volte l'aumento del Pil nazionale.

PARTE SECONDA

I TEMI DELLA POLITICA FISCALE

CRITICITÀ E LINEE DI RIFORMA DELL'IRPEF

INTRODUZIONE E CENNI STORICI

1. Della necessità di una revisione dell'Irpef e di altri elementi del sistema tributario si discute da molti anni; tuttavia, le direzioni finora intraprese appaiono parziali e disorganiche. Recentemente, il dibattito sul tema si è fatto più serrato, anche in relazione all'esplicita menzione, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nell'ambito delle riforme di accompagnamento al Piano, di una possibile revisione dell'Irpef, con il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. Allo stesso fine, già nel PNRR, si prevede la presentazione al Parlamento, da parte del Governo ed entro il 31 luglio 2021, di un disegno di legge di delega da attuarsi per il tramite di uno o più decreti legislativi delegati. Al riguardo, si afferma nel Piano, il disegno di legge di delega terrà conto del documento conclusivo della *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario* avviata dalle Commissioni parlamentari. In termini generali, la revisione dell'Irpef appare dunque centrale, in ragione sia di un crescente livello di insoddisfazione rispetto al suo funzionamento, sia della necessità di raccordare tale prelievo con gli altri elementi del sistema tributario. Questo obiettivo sarebbe funzionale non solo al recupero di un assetto più organico del sistema stesso, ma anche a garantire maggiore stabilità e certezza del prelievo agli operatori economici.

Preliminarmente all'analisi delle criticità dell'Irpef e alle possibili direzioni di riforma, è opportuno osservare che alcune delle attuali problematiche che caratterizzano il prelievo sui redditi personali hanno antiche origini. L'imposta personale sul reddito (Irpef) è infatti parte del sistema tributario entrato in vigore nella prima metà degli anni Settanta, ma tra il modo in cui il sistema fu pensato e la sua pratica realizzazione emersero significative differenze, con particolare riguardo al tentativo di istituire un'imposta *onnicomprensiva personale* e *progressiva*. Era questo un obiettivo particolarmente sentito ai tempi della riforma, dato che il previgente sistema tributario si fondava sulla prevalenza di imposte *reali* e *proporzionali*, dalle quali discendeva un certo grado di regressività del sistema. Il fondamento dell'imposta personale e progressiva sul reddito era costituito dal concetto di *reddito entrata*, una concezione di origine anglosassone riconducibile a Schanz (1896), Haig (1921) e Simons (1938), e che è divenuta nota con l'acronimo SHS[1]. Dal complesso dei redditi, al tempo, si previde di escludere gli incrementi di valore patrimoniale, da ricondurre a tassazione – al momento del realizzo – con un'imposta separata direttamente proporzionale all'incremento di valore, ma inversamente proporzionale al tempo di maturazione per penalizzare gli incrementi realizzati a fini speculativi. Inoltre, si propose che l'unità impositiva fosse rappresentata dal reddito familiare nella forma del cumulo dei redditi.

Il progetto di riforma, tuttavia, non si limitava all'introduzione di un'imposta sul reddito personale e progressiva; al contrario, nei piani dei riformatori del tempo, ad essa avrebbero dovuto essere affiancate un'imposta sul patrimonio, un'imposta sul reddito delle società di capitali, un'imposta sugli incrementi di valore patrimoniale, un'imposta sul valore aggiunto, un'imposta sui consumi al dettaglio[2]. Senza fornire dettagli in merito, il progetto di riforma prevedeva anche un riesame dell'imposta sulle successioni e donazioni, e l'abolizione dell'imposta di registro. Dal lato del prelievo sui redditi, si introdusse l'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg), con l'obiettivo di superare il previgente sistema a doppia base patrimoniale e reddituale, dato che

[1] Haig R.M. (1921), "*The Concept of Income-Economic and Legal Aspects*", in Haig M. (ed.), *The Federal Income Tax*, Columbia University Press, New York; Simons H.C. (1938), *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, The University of Chicago Press, Chicago. Il lavoro di Schanz del 1896 è in tedesco e non è stato tradotto in inglese: Schanz G. (1896), "*Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze*", *Finanz-Archiv*, 13, 1-87.

[2] Si veda Bises B. (2014), "Introduzione. Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", in Bises B. (a cura di), *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna, pp. 7-44.

la tassazione patrimoniale – anche delle persone giuridiche – dopo la riforma sarebbe confluita nell'imposta ordinaria sul patrimonio.

Sul fronte delle imposte indirette, la principale innovazione era costituita dall'Imposta sul Valore Aggiunto (Iva), in sostituzione dell'Imposta Generale sull'Entrata (Ige), un'imposta plurifase sul valore pieno che entrò in vigore nel 1940. Nel progetto originario di riforma, inoltre, si pensò che l'Iva potesse applicarsi ad aliquota unica su tutti gli stadi produttivi, ad eccezione del passaggio dal dettagliante al consumatore. Nei piani riformatori, questo passaggio avrebbe dovuto essere oggetto di applicazione di un'imposta monofase da parte degli enti locali, attraverso l'Ico (successivamente definita *imposta integrativa comunale sui consumi*), anche con possibili differenziazioni di aliquota[3]. Il fatto che nella riforma degli anni Settanta, l'ipotesi di un'unica aliquota Iva sui passaggi intermedi non fosse stata scartata – se associata a una monofase con aliquote differenziate – lascia presumere che gli intenti redistributivi dell'Iva volessero essere confinati nel passaggio al consumo finale senza generare effetti di trascinamento negli stadi intermedi.

Nella sua concreta realizzazione, la riforma si presentò però difforme dal progetto, per varie ragioni che – in una certa misura – hanno fin da subito pregiudicato il cammino del sistema tributario. Innanzitutto, dall'Irpef furono esclusi gli interessi sui titoli di Stato (esenzione totale) e anche gli interessi sulle altre attività finanziarie, tassati con aliquote proporzionali. Sull'inclusione dei dividendi, invece, ci furono oscillazioni; la scelta iniziale fu quella di introdurli nella base imponibile dell'Irpef e di lasciar operare un sistema classico di doppia imposizione economica. Ma già dal 1974 (legge 216/1974) fu reintrodotta l'opzione per l'applicazione di una cedolare secca e, per evitare comunque la doppia imposizione degli utili nel caso di tassazione in sede Irpef, con legge 904/77 (legge Pandolfi) il sistema classico di imposizione dei dividendi fu sostituito da un sistema di integrazione completa, per la quale, attraverso il recupero in capo al socio dell'imposta pagata dalla società, il prelievo sui dividendi era determinato dall'aliquota marginale della persona fisica.

In secondo luogo, l'imposta ordinaria sul patrimonio non entrò mai in vigore; fu invece introdotta un'imposta locale sui redditi (Ilor), che sarà a sua volta abolita soltanto a seguito dell'introduzione dell'Irap nel 1998. In terzo luogo, a complicare la situazione della finanza territoriale fu la successiva decisione di non attuare l'imposta integrativa sui consumi, ma di estendere l'Iva anche sull'ultima fase. Questa estensione, tuttavia, consigliò di abbandonare il progetto di aliquota unica, in favore di una struttura a tre aliquote (12 per cento come aliquota ordinaria, 6 per cento come aliquota ridotta, 18 per cento come aliquota maggiorata) applicata solo a livello centrale. In quarto luogo, per le imposte sugli interessi furono previste aliquote differenziate in base alla natura dell'emittente. Infine, l'imposta di registro non fu abolita.

Allo stato attuale, appare dunque complesso ipotizzare che una revisione dell'Irpef di natura non marginale possa essere realizzata senza considerare da un lato l'insieme delle criticità interne ad essa, *in primis* la storica e consolidata evasione del tributo, e dall'altro le relazioni tra questo e gli altri elementi del sistema tributario, le necessità di raccordo con il sistema di finanza territoriale, e le esigenze di coordinamento con il sistema di protezione sociale, con specifico riguardo alla struttura dei trasferimenti monetari. Un adeguato riequilibrio del sistema di prelievo, provato da numerosi interventi non organici che si sono succeduti negli anni, appare realizzabile soltanto attraverso un riesame delle finalità che con tale sistema si vogliono raggiungere, allo scopo di evitare che il prelievo sui redditi personali si faccia carico di obiettivi impropri, o più facilmente perseguibili con strumenti alternativi.

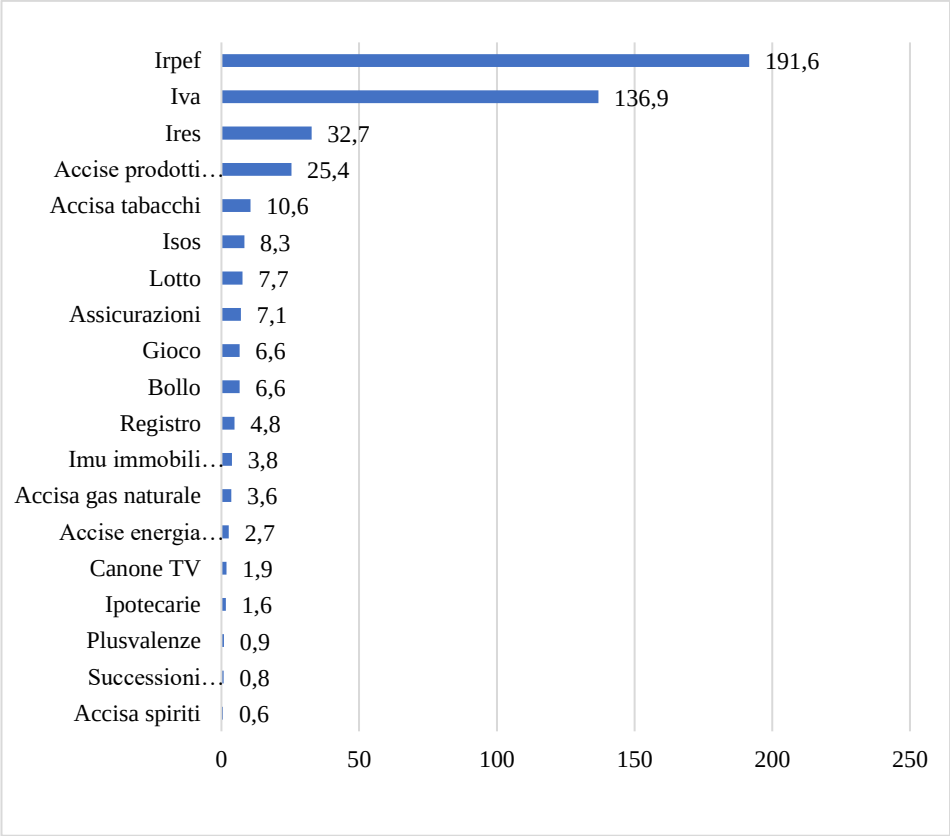
[3] Una dettagliata ricostruzione è in Longobardi E. (2014), "L'imposizione sui consumi: l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta generale sui consumi", in Bises B. (a cura di), *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna, pp. 253-286.

UNA SINTESI QUANTITATIVA DELLE CARATTERISTICHE DELL'IRPEF

2. L'Irpef è attualmente l'imposta che in Italia produce maggior gettito. Secondo i dati di preconsuntivo per il 2019 (di competenza giuridica) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), il gettito dell'Irpef erariale è di 191,6 miliardi di euro, circa il 40 per cento del gettito tributario complessivo (471,6 miliardi di euro); il 70 per cento del gettito totale proviene da due sole imposte, Irpef e Iva (Grafico 1); l'imposta sul reddito delle società di capitali (Ires) produce un gettito pari a 32,7 miliardi di euro, circa il 17 per cento del gettito prodotto dall'Irpef. Le differenze in valore assoluto si riflettono anche sul peso del prelievo rispetto al Pil (Grafico 2). Secondo i dati OCSE riferiti al 2019, in Italia, la pressione fiscale è al 42,4 per cento, e i contributi sociali concorrono alla sua formazione per il 13,3 per cento. Al netto della contribuzione sociale, la pressione tributaria in senso stretto è in Italia pari al 29,1 per cento del Pil, a cui concorre l'Irpef per il 10,9 per cento e l'Iva per il 6,3 per cento. Le restanti entrate concorrono per meno del 12 per cento del Pil, cioè poco più di quanto l'Irpef contribuisce singolarmente. Rispetto agli altri paesi, inoltre, il peso dell'Irpef rispetto al Pil appare anche abbastanza elevato, di fatto preceduto solo dai paesi scandinavi, oltre al Belgio. Germania, Francia e Spagna, ad esempio, presentano tutte un peso dell'Irpef sul Pil inferiore a quello italiano (Grafico 3).

GRAFICO 1

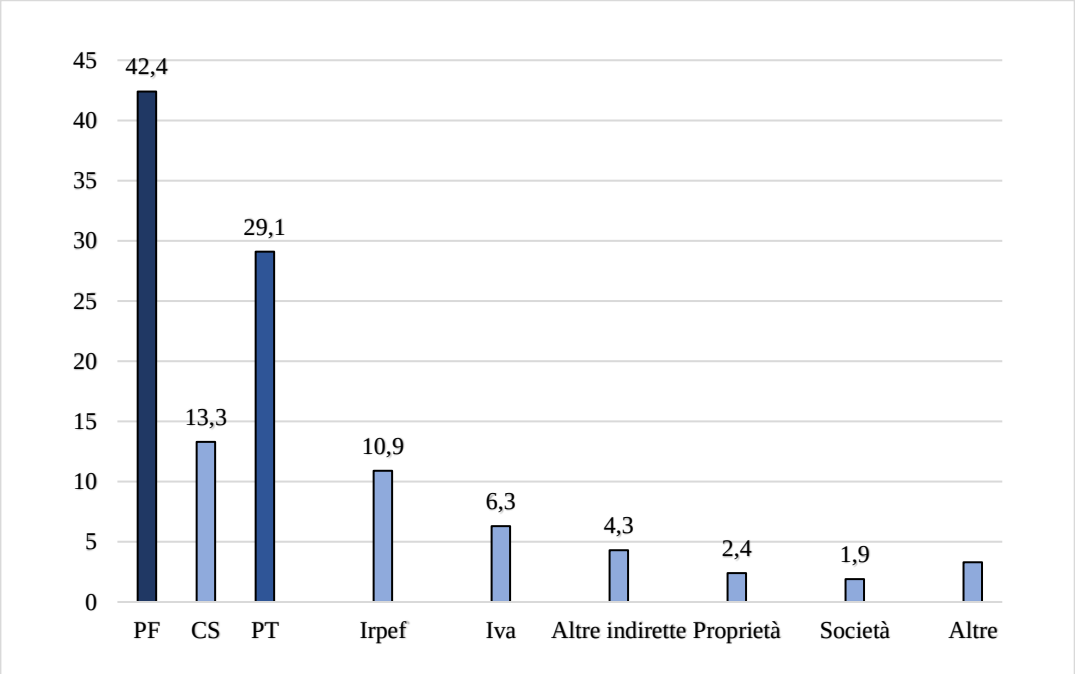
IL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE IN ITALIA



Note: Valori in miliardi di euro, competenza giuridica, dati di pre-consuntivo riferiti al 2019.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze, *Appendici Statistiche al Bollettino*, marzo 2020

GRAFICO 2

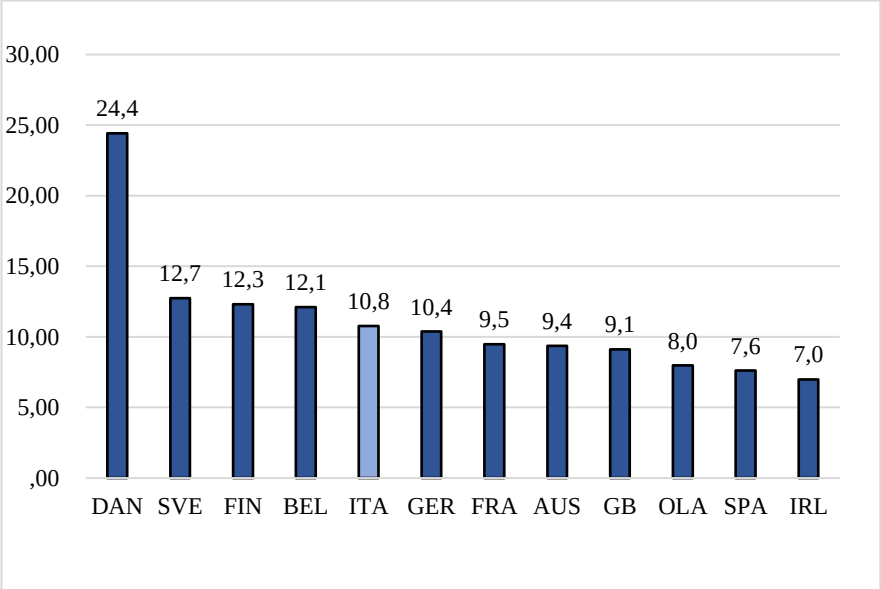
PRESSIONE FISCALE E TRIBUTARIA IN SENSO STRETTO IN % DEL PIL



Note: PF=Pressione fiscale; CS=Contributi sociali; PT=Pressione tributaria in senso stretto. Dati al 2018.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD, *Revenue Statistics*, 2020

GRAFICO 3

IL PESO DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL PIL (2018)

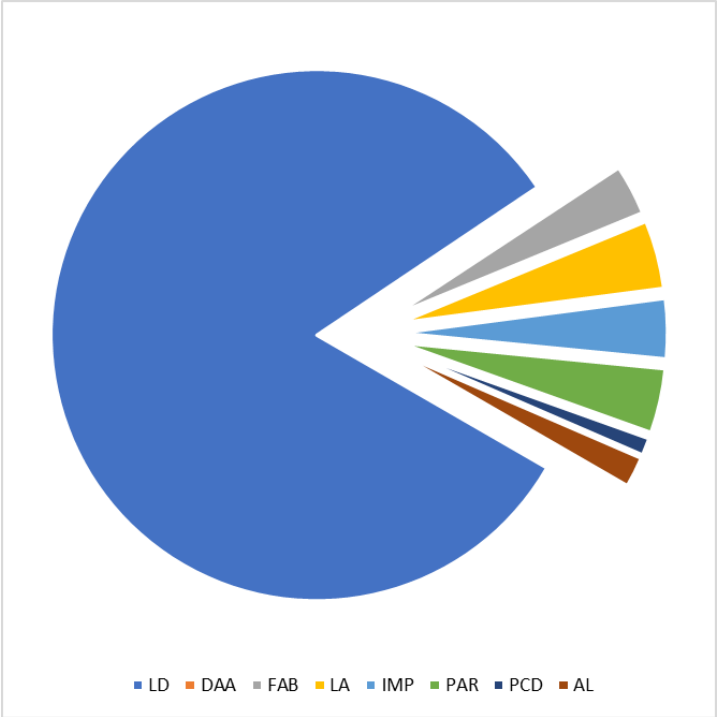


Note: DAN=Danimarca; SVE=Svezia; FIN=Finlandia; BEL=Belgio; ITA=Italia, GER=Germania; FRA=Francia; AUS=Austria; GB=Gran Bretagna; OLA=Olanda; SPA=Spagna; IRL=Irlanda. Per la Danimarca, si deve tenere conto, nel confronto, che l'imposta personale sul reddito finanzia le prestazioni di sicurezza sociale. Il dato non è quindi direttamente comparabile con quello di altri paesi, in cui il finanziamento di quelle prestazioni avviene prevalentemente con contributi sociali.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD *Revenue Statistics*, 2020

Sul fronte interno, secondo i dati sulle dichiarazioni dei redditi dell'anno di imposta 2018, i redditi da lavoro dipendente e assimilati e da pensione rappresentano l'82,3 per cento del reddito complessivo dichiarato, con le restanti tipologie di reddito a concorrere per percentuali piuttosto esigue (Grafico 4). Alla concentrazione del reddito complessivo sui redditi da lavoro dipendente e pensione fa riscontro una concentrazione piuttosto marcata anche dei contribuenti, dato che quasi la metà degli stessi (43,9 per cento) dichiara redditi complessivi fino a 15 mila euro, mentre – complessivamente – il 79,2 per cento dichiara non più di 29 mila euro. Sul fronte opposto, il 2,4 per cento dichiara più di 75 mila euro, percentuale che si dimezza (1,2 per cento) qualora si considerino i dichiaranti al di sopra dei 100 mila euro (Grafico 5). Poco più di 40 mila contribuenti (meno dello 0,1 per cento) dichiara più di 300 mila euro. A questa distribuzione dei contribuenti si associa una distribuzione dell'imposta netta che indica come i 2/3 del gettito arrivi dai redditi compresi nel secondo e nel terzo scaglione, mentre poco più di ¼ (26,9 per cento) del gettito è imputabile all'ultimo scaglione di reddito, con il 6 per cento riconducibile ai circa 40 mila contribuenti che dichiarano più di 300 mila euro di reddito complessivo. Sopra i 300 mila euro, infine, il 48 per cento del reddito complessivo è ancora reddito di lavoro dipendente e pensione; contro il 17 per cento di reddito di lavoro autonomo, circa il 5 per cento di reddito di impresa, il 14,2 per cento di reddito da partecipazione, e poco più del 10 per cento di reddito da capitale.[4]

GRAFICO 4

COMPOSIZIONE DEL REDDITO COMPLESSIVO
ANNO DI IMPOSTA 2018

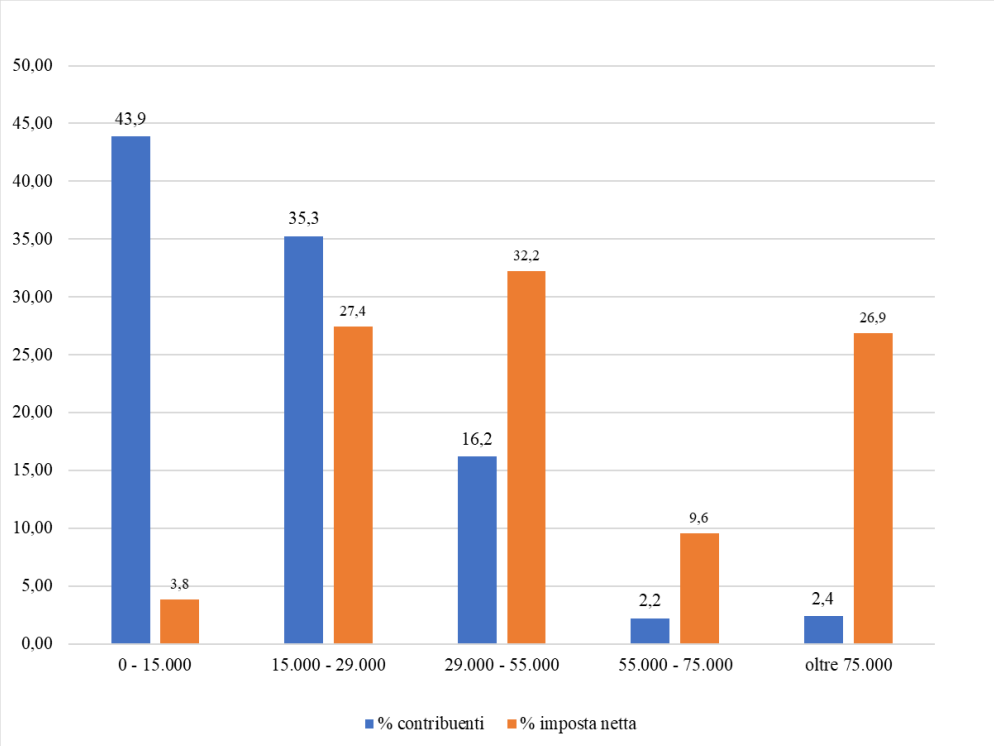


Note: LD=Lavoro dipendente e pensioni; DAA=Redditi dominicali, agrari e da allevamento; FAB=Redditi da fabbricati; LA=Redditi di lavoro autonomo; IMP=Redditi di impresa; PAR=Redditi di partecipazione; PCD=Plusvalenze, redditi da capitale e diversi; AL=Altri redditi.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019

[4] Nelle dichiarazioni per l'anno di imposta 2018, tra i redditi da capitale rientrano gli utili derivanti da partecipazioni qualificate in società di capitali (formatesi con utili prodotti fino a tutto il 2017) che contribuiscono alla formazione del reddito complessivo per il 58,14 per cento del loro ammontare. Questa disposizione è stata modificata con la legge 205/2017, per la quale anche questo tipo di partecipazioni è ricondotto a tassazione con imposta sostitutiva del 26 per cento. È quindi probabile che, nei prossimi anni, il contributo al gettito di questi contribuenti tenda a ridursi.

GRAFICO 5

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI E DELL'IMPOSTA NETTA
ANNO DI IMPOSTA 2018



Note: La distribuzione per classi di reddito disponibile non consente di fermare il secondo scaglione a 28 mila euro. Sulla base della distribuzione disponibile nelle Statistiche delle dichiarazioni dei redditi, si è scelto di posizionarsi a 29 mila euro.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019

GLI OBIETTIVI DI UN SISTEMA DI PRELIEVO PERSONALE SUI REDDITI

3. La difficoltà che negli anni si è manifestata nel procedere ad una riforma organica del prelievo personale sui redditi dipende almeno in parte dalle mutate condizioni economiche e istituzionali rispetto a quelle sottostanti la riforma tributaria degli anni Settanta, in primo luogo per ciò che riguarda la mobilità delle basi imponibili, e in particolare del capitale. Da ciò deriva la sostanziale impossibilità di soddisfare congiuntamente tutti gli obiettivi che un'imposta personale si dovrebbe porre. In termini generali, un sistema di imposizione personale sui redditi dovrebbe contemperare almeno quattro obiettivi:[5]

- **Progressività (*P*)**: che l'imposta personale debba avere un certo grado di progressività è questione su cui c'è un consenso pressoché unanime, se intesa sia come capacità dell'imposta di correggere la diseguaglianza nella distribuzione del reddito sia come necessità che contribuenti in condizioni reddituali diverse paghino un 'prezzo differenziale' per il finanziamento della spesa pubblica, rappresentato da un'aliquota media crescente al crescere del reddito;

[5] Il riferimento principale è Ganghof S. (2001), *Global markets, national tax systems, and domestic politics: Rebalancing efficiency and equity in open states' income taxation*, MPIfG Discussion Paper 01/9, *Max Planck Institute for the Study of Societies*.

- **Onnicomprensività (C)**: un'imposta personale è tanto più efficace quanto più la sua base imponibile sia in grado di includere tutte le tipologie di reddito. Un obiettivo che può essere raggiunto compiutamente adottando la logica del *reddito entrata* o, con alcuni correttivi, anche facendo ricorso al concetto di *reddito prodotto*. In ogni caso, l'onnicomprensività richiede che redditi di diversa natura siano tassati in modo equivalente;

- **Simmetria (S)**: nell'ambito del prelievo sui redditi, questo obiettivo richiede che l'aliquota applicata ai redditi da capitale sia la stessa a prescindere dalla natura del reddito da capitale;

- **Competitività (E)**: i redditi da capitale all'interno di un paese dovrebbero essere tassati a livelli comparabili a quelli applicati da altri paesi potenzialmente in concorrenza per il posizionamento delle basi imponibili. La mobilità dei redditi che derivano da capitale finanziario, dunque, richiede che l'aliquota sugli stessi sia generalmente inferiore a quella applicata su altri redditi da capitale e sui redditi da lavoro.

La difficoltà di qualsiasi ipotesi di revisione dell'Irpef consiste nel fatto che i quattro obiettivi non possono essere contemporaneamente raggiunti. Per certi versi, dunque, si genera un '*quadrilemma*', consistente nel fatto che il perseguimento di un obiettivo richiede il sacrificio almeno di uno degli altri. Ad esempio, qualora si potesse escludere l'obiettivo E, come ad esempio nel caso di economia chiusa o di un'economia con stretto controllo dei movimenti di capitale, gli obiettivi P, C, S potrebbero essere soddisfatti contemporaneamente. Si potrebbe dunque avere un elevato grado di progressività con un'imposta onnicomprensiva che, per definizione, soddisfa il requisito di simmetria nella tassazione dei redditi da capitale. Il quadro muta drasticamente in economia aperta, soprattutto nelle condizioni, come quelle attuali, in cui ci si confronti con un sistema di liberalizzazione dei movimenti di capitale. In quest'ultimo caso, è necessario operare una scelta tra i diversi obiettivi, e il favore accordato all'uno o all'altro darà luogo a diverse strutture di tassazione dei redditi e diverse direzioni di riforma. Da ciò deriva come sia fondamentale che le revisioni dell'imposta personale siano precedute da una precisa definizione degli obiettivi che con tale imposta si vogliono raggiungere.

Per illustrare il punto in relazione ai possibili modelli di tassazione, si può far ricorso a uno schema semplificato in cui si indica con $t_L(Y_L)$ l'aliquota media sui redditi da lavoro, con $t_F(Y_F)$ l'aliquota media sui redditi da capitale finanziario, con $t_I(Y_I)$ l'aliquota media sui redditi da capitale immobiliare, e con $Y = Y_L + Y_F + Y_I$ un generico livello di reddito composto da redditi di diversa natura. Inoltre, con $t(Y)$ verrà indicata l'aliquota media sul complesso dei redditi. Si consideri come primo caso il modello onnicomprensivo. In questo modello, per uno stesso livello di reddito, è richiesto che ci sia equivalenza di aliquota media a prescindere dalla natura del reddito, cioè che sia $t_L(Y_L) = t_F(Y_F) = t_I(Y_I) = t(Y)$. Appare subito evidente che questo modello impedisce il raggiungimento dell'obiettivo E, che richiederebbe $t_F(Y_F) < t_I(Y_I)$. Ma tale impedimento non è senza costi; dato che il capitale finanziario può muoversi, ci sarà almeno una parte di questo capitale che si sottrarrà all'imposizione progressiva nazionale; in prima approssimazione, la quota di capitale che emigrerà dipenderà dalla differenza $t_F - t^*$ in cui t^* è l'aliquota di imposizione applicata fuori dai confini nazionali. In linea di principio, maggiore questa differenza, maggiore la probabilità che il capitale si sposti; ciò rende il raggiungimento dell'obiettivo C comunque meno soddisfacente di quanto accadrebbe in economia chiusa o con controllo sui movimenti di capitale.

Poiché, secondo questo modello, la mobilità del capitale dipende dalla differenza $t_F - t^*$, questo effetto sarà contenuto se la differenza è anche contenuta[6]. Il mantenimento di un grado di

[6] Si prescinde qui dal fatto, anche teoricamente fondato, che differenziali di imposizione siano sostenibili se associati a differenziali anche nella fornitura di beni e servizi nel caso in cui la mobilità dei capitali sia associata a scelte di localizzazione per lo svolgimento di attività produttive. Il richiamo principale è alla teoria del beneficio come criterio di valutazione del carico tributario.

progressività e di un'imposta onnicomprensiva si rende allora possibile solo se il vincolo $t_L(Y_L) = t_F(Y_F) = t_I(Y_I) = t(Y)$ sia soddisfatto con aliquote più basse, quindi non troppo dissimili da t^*. Evidentemente, ciò implica un certo sacrificio di P, a fronte del quale si avrebbe però un minore sacrificio di E, e quindi anche un minore sacrificio di C. Per dirla in altri termini, in economia aperta – e soprattutto in piccole economie aperte – un modello onnicomprensivo potrebbe essere sostenuto soltanto dirigendosi verso forme di progressività più contenuta ma estesa, piuttosto che su forme di progressività più marcata ma limitata a una base imponibile ristretta. A fronte del rispetto del principio di simmetria, onnicomprensività associata a strutture molto progressive e competitività sono di fatto obiettivi incompatibili, un punto sul quale sarebbe necessario riflettere in vista di possibili revisioni dell'Irpef.

Se l'obiettivo fosse comunque quello di una progressività sostenuta del prelievo, in ragione dell'incompatibilità con altri obiettivi, sarebbe difficile andare oltre una semicomprensività, in cui l'obiettivo E sarebbe soddisfatto dall'applicare $t_F(Y_F) < t_I(Y_I)$, e l'obiettivo C parzialmente salvaguardato da $t_L(Y_L) = t_I(Y_I)$, cioè dall'inclusione in progressività dei redditi che derivano da capitale immobiliare. In questo modello, l'obiettivo P può essere soddisfatto anche da elevata progressività, ma limitatamente alle basi imponibili non mobili; questa separazione del trattamento dei redditi da capitale (finanziario e immobiliare) avrebbe però l'effetto di violare l'obiettivo S di simmetria.

Infine, si possono prediligere obiettivi tali per cui il sistema divenga esplicitamente duale. In questo caso, si avrebbe $t_L(Y_L) > t_I(Y_i) = t_F(Y_F)$. Si tratta di un sistema in cui la progressività coinvolge i soli redditi da lavoro, la simmetria viene salvaguardata dall'applicazione di una stessa aliquota ai redditi da capitale finanziario e immobiliare, e l'obiettivo di competitività raggiunto con una tassazione non progressiva di tutti i redditi da capitale. In questo modello, dunque, si predilige il raggiungimento degli obiettivi E e S, mentre viene seriamente compromesso l'obiettivo C, e – di conseguenza – anche il ruolo della progressività. Sui redditi da lavoro può poi certamente applicarsi una progressività elevata, ma tale applicazione insisterà su una base imponibile molto limitata; per certi versi, dunque, anche l'obiettivo P appare soddisfatto debolmente, in ragione della significativa violazione del criterio di equità orizzontale che discende dall'adozione di questo modello. La Tavola 1 riassume lo spazio che deriva dalla congiunta considerazione dei modelli di tassazione e dei singoli obiettivi.

TAVOLA 1

LO SPAZIO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI CON DIVERSI MODELLI DI TASSAZIONE

	Onnicomprensivo	**Semi-comprensivo**	**Duale**
Progressività (P)	In linea teorica una progressività elevata sarebbe realizzabile. In pratica, la mobilità dei capitali spinge verso modelli a progressività contenuta	Elevata solo sui redditi da lavoro e da capitale immobiliare	Debolmente realizzata solo sui redditi da lavoro
Omnicomprensività (C)	Ralizzabile per definizione in economie con controllo sui movimenti di capitale; meno realizzabile in economie aperte con elevata mobilità dei capitali	Non realizzabile	Non realizzabile
Simmetria (S)	Realizzabile; possibili violazioni con mobilità dei capitali	Non realizzabile	Realizzabile
Competitività (E)	Non realizzabile	Realizzabile	Realizzabile

Fonte: elaborazione Corte dei conti

In assoluto, non si può affermare la superiorità di un sistema rispetto agli altri; tutti si connotano per alcuni elementi di forza e di debolezza che possono risultare essenziali o interdittivi per la realizzazione di specifici obiettivi. La relativa superiorità di un modello rispetto all'altro, quindi, non può che fondarsi su una preliminare specificazione degli obiettivi che si vogliono privilegiare con l'imposta personale, dato che – come visto – alcuni di essi potrebbero risultare incompatibili.

LA BASE IMPONIBILE COME DECISIONE PROPEDEUTICA ALLE IPOTESI DI REVISIONE

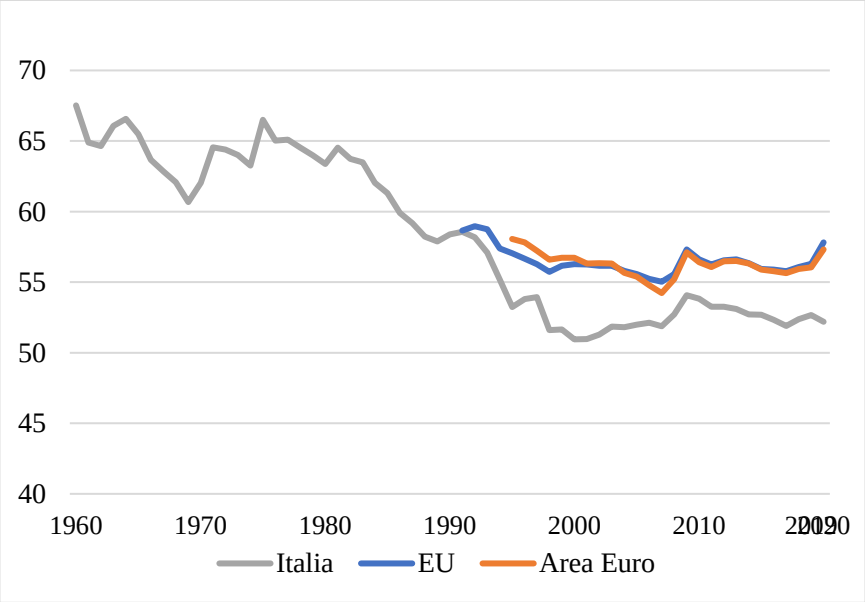
4. Dalle precedenti osservazioni nasce l'esigenza che le ipotesi di revisione dell'Irpef si confrontino con la scelta relativa alla definizione della base imponibile, una scelta che – a sua volta – dipenderà da quale degli obiettivi sopra discussi si voglia privilegiare. Con la consapevolezza che la definizione della base imponibile ha effetti sulla realizzazione del criterio di *equità orizzontale* del prelievo, da cui discendono conseguenze anche per il criterio di *equità verticale*, e quindi per la progressività, per la struttura di deduzioni e detrazioni e finanche per la revisione dei trattamenti agevolativi. Muovendo dallo stato attuale, si possono considerare le tre opzioni sopra descritte, tenendo presente che l'imposta personale non è conforme a nessuno dei tre modelli, il che consente di formulare almeno tre osservazioni utili a sviluppare una riflessione sulle proposte di revisione dell'Irpef.

La prima riguarda il fatto che l'estensione del principio di tassazione del reddito effettivo personale a cui l'Irpef si ispira subisce una crescente limitazione. Concorrono a questa limitazione, da un lato, la consolidata esclusione dei redditi derivanti dal possesso di attività finanziarie (in particolare interessi, dividendi e plusvalenze) e la tassazione dei redditi fondiari – ove prevista – con forme di normalizzazione (rendita catastale); dall'altro, il progressivo ed esteso ricorso a modalità di determinazione forfettaria dei redditi di lavoro autonomo e di impresa.

La seconda osservazione si basa sulla constatazione che alla tradizionale concentrazione sui redditi da lavoro dipendente e pensione fa riscontro, rispetto ai tempi della riforma, una quota dei redditi da lavoro sul prodotto nazionale in sostanziale declino (62 per cento nel 1970, 52,2 per cento nel 2020 secondo i dati della Commissione Europea).

GRAFICO 6

LA QUOTA DEL REDDITO DA LAVORO IN % DEL PIL
(ADJUSTED WAGE SHARE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO della Commissione Europea

A fronte di questo trend piuttosto generale, che appare però più marcato se confrontato con quello di altri Paesi dell'Unione Europea (Grafico 6), si pone dunque, più che altrove e in termini più cogenti, il problema della "rappresentatività" dell'Irpef come forma di prelievo generale sui redditi.

La terza osservazione, infine, concerne gli effetti prodotti dall'elevato grado di evasione. Al riguardo, il divario tra gettito teorico ed effettivo (*tax gap*) per diverse categorie di reddito – anche se non completamente ascrivibile a evasione – appare più ampio nel caso dei redditi di lavoro autonomo che non in quello dei redditi da lavoro dipendente. In base ai dati presentati nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NaDEF 2020 (aggiornati a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat), la propensione al *tax gap* – in ambito Irpef – è stata pari (nel 2018) al 2,8 per cento per i redditi da lavoro dipendente (4,4 mld di euro) e al 67,6 per cento per i redditi da lavoro autonomo e di impresa (32,7 mld di euro).

Gli elementi principali per la convergenza verso un sistema duale

5. Il sistema duale ha numerosi punti di contatto con il sistema di tassazione dei redditi in vigore prima della riforma e, allo stesso tempo, ha punti di contatto anche con l'attuale assetto dell'imposta personale, in ragione del fatto che redditi teoricamente soggetti ad Irpef sono stati nel tempo sottratti alla progressività e tassati con forme sostitutive. Sotto questo profilo, quindi, la scelta di un modello duale dovrebbe avere l'obiettivo di *accomodare e razionalizzare* una tendenza che si era già manifestata subito dopo l'entrata in vigore della riforma.

La prima opzione, un sistema esplicitamente duale, è fondata – dal punto di vista teorico – sul concetto di *Dual Income Taxation* (DIT), una forma di prelievo che fu adottata dai paesi scandinavi all'inizio degli anni Novanta, in corrispondenza di una estesa liberalizzazione dei movimenti di capitale. In generale, questa modalità di prelievo si compone di un doppio binario: da un lato l'applicazione di un'imposta proporzionale e reale su tutti i redditi da capitale; dall'altro, l'inclusione in uno schema progressivo dei soli redditi da lavoro[7], con giustificazioni che rimontano, principalmente, alla necessità di limitare la tassazione su basi imponibili ad elevata mobilità internazionale (redditi da capitale), o alla necessità di semplificare l'amministrazione e l'adempimento del prelievo attraverso prelievi cedolari. Ne consegue che redditi dello stesso importo, ma di diversa natura, sarebbero tassati con aliquote diverse. Si tratta di un esito connaturato al modello di tassazione duale e non risolvibile una volta accettata tale impostazione, dato che questa forma di tassazione risponde principalmente a criteri efficientistici, piuttosto che equitativi, rivolti a minimizzare l'impatto di imposte distorsive su basi imponibili con elevate possibilità di migrazione, sia verso l'estero sia interne attraverso meccanismi elusivi ed evasivi. Che il criterio di equità orizzontale perda parte della sua portata dipende quindi essenzialmente dalla *minore personalità* di un sistema duale. Una volta fuori dalla progressività, la personalizzazione dei prelievi si perde in favore di forme di tassazione reale, cioè non modulate in base alle caratteristiche personali dei contribuenti. È una conseguenza non di poco conto, perché l'indebolimento della personalità del prelievo ha effetti anche sulla possibile applicazione di strumenti la cui giustificazione appare invece ovvia quando riferita a sistemi progressivi, o comunque a sistemi di tassazione del reddito globale.

Va poi osservato che, dal punto di vista dell'equità orizzontale complessiva, la "separazione" richiesta dal metodo duale non implica che le imposte sostitutive e l'imposta progressiva possano essere considerate indipendenti nel loro funzionamento; al contrario, e soprattutto in una prospettiva dinamica, si dovrebbe prevedere un adeguato bilanciamento del prelievo nelle due forme, soprattutto se la dualità del sistema di prelievo sui redditi personali dovesse estendersi ad altri tributi (ad esempio, Irap e Iva).

[7] La letteratura economica sulla DIT è molto ampia. Un contributo tradizionale è Sorensen P.B. (2005), "*Dual Income Taxation: Why and How*", *FinanzArchiv*, 61.

L'attuale modalità di tassazione dei redditi, pur presentando punti di contatto con il modello teorico duale, se ne discosta per caratteri non trascurabili, che riguardano principalmente il trattamento dei redditi da capitale finanziario, i redditi fondiari, e i redditi misti di capitale e lavoro. Relativamente ai redditi che derivano dal possesso di attività finanziarie (prevalentemente interessi, dividendi e plusvalenze), il modello duale prevede che l'aliquota proporzionale sostitutiva sia uguale all'aliquota dell'imposta sulle società e all'aliquota dell'imposta personale applicata al primo scaglione. La prima equivalenza deriva dalla necessità di sottoporre i redditi da capitale allo stesso trattamento tributario indipendentemente dalla forma giuridica del percettore. La seconda equivalenza – insieme alla prima – serve a evitare arbitraggi nella percezione di questi redditi dovuta ai differenziali di tassazione. Si tratta di equivalenze al momento non rispettate, dato che l'aliquota sui redditi derivanti da capitale finanziario è attualmente pari al 26 per cento, l'aliquota dell'imposta sulle società è stabilita al 24 per cento, e la prima aliquota Irpef è al 23 per cento.

Con riferimento al trattamento dei renditi fondiari (terreni e fabbricati), il sistema di tassazione duale dovrebbe prevederne la completa uscita dalla progressività dell'Irpef e l'applicazione di aliquote comparabili a quelle applicate agli altri redditi da capitale, nel rispetto del principio di simmetria. Al riguardo, sarebbe ineludibile affrontare il problema della tassazione del reddito figurativo dell'abitazione principale, a meno che tale cespite non sia recuperato a tassazione nell'ambito dell'IMU, questione che pone un problema di coordinamento con la finanza territoriale di cui si discuterà in seguito.

Per ciò che concerne il trattamento tributario dei redditi misti, ovvero dei redditi da lavoro autonomo, di impresa individuale e di società di persone rispetto ai quali si possa assumere che la formazione del reddito derivi sia da apporto di lavoro sia da apporto di capitale, si osserva che attualmente, in Italia, non sono presenti previsioni specifiche. Tra il 2018 e il 2019 fu stabilita, ma non entrò in vigore, l'imposta sui redditi di impresa (IRI), per la quale le imprese individuali e le società di persone in contabilità ordinaria avrebbero potuto esercitare l'opzione per una tassazione degli utili con aliquota del 24 per cento (pari a quella dell'imposta sulle società), ma al netto delle somme prelevate sugli utili o sulle riserve di utili dall'imprenditore o dai soci a titolo di compenso per l'attività lavorativa svolta, che confluivano nell'imposta personale progressiva. Quello dei redditi misti – e in più in generale del trattamento dei redditi di impresa – costituisce un significativo elemento di coordinamento con redditi della stessa natura percepiti da società di capitali e quindi soggetti ad Ires, di cui si tratterà brevemente con riferimento ai problemi di coordinamento. Secondo il principio di dualità, la quota del reddito imputabile al capitale dovrebbe uscire dalla progressività, mentre la quota imputabile all'apporto di lavoro – coerentemente con i redditi di puro lavoro – dovrebbe essere inclusa nella base imponibile Irpef.

In tale prospettiva, dovrebbe anche costituire elemento di riflessione la presenza di un regime forfettario per i lavoratori autonomi e le imprese (legge 190/2014), introdotto in sostituzione del precedente regime dei minimi (in vigore fino a tutto il 2014) e che è stato esteso nel 2019 ai contribuenti con ricavi e compensi fino a 65 mila euro, indipendentemente dal tipo di attività svolta, con poche eccezioni[8]. In questo caso, la tassazione ha natura sostitutiva e presuntiva: sostitutiva perché al reddito imponibile si applica un'aliquota del 15 per cento (e non le aliquote progressive); presuntiva, perché il calcolo del reddito imponibile avviene applicando ai ricavi e ai compensi un coefficiente di redditività variabile per categoria economica (dall'86 per cento nel settore costruzioni al 40 per cento nel settore della ristorazione e del commercio), il cui complemento definisce la quota di spese forfettariamente deducibile dai ricavi. Nell'ipotesi di un sistema duale, si pone un duplice problema. In primo luogo, trattandosi di lavoro autonomo in cui è presumibile che l'apporto principale sia quello di lavoro, la coerenza del sistema richiederebbe la reintroduzione di questi redditi nel campo della progressività. In secondo luogo,

[8] Agricoltura e attività connesse alla pesca; vendita di sali e tabacchi; commercio di fiammiferi; editoria; gestione di servizi di telefonia pubblica; rivendita di documenti di trasporto pubblico e sosta; agenzie di viaggio e turismo; agriturismi; vendite a domicilio; rivendita beni usati, di oggetti d'arte o da collezione; agenzie di vendite all'asta di oggetti d'arte o da collezione.

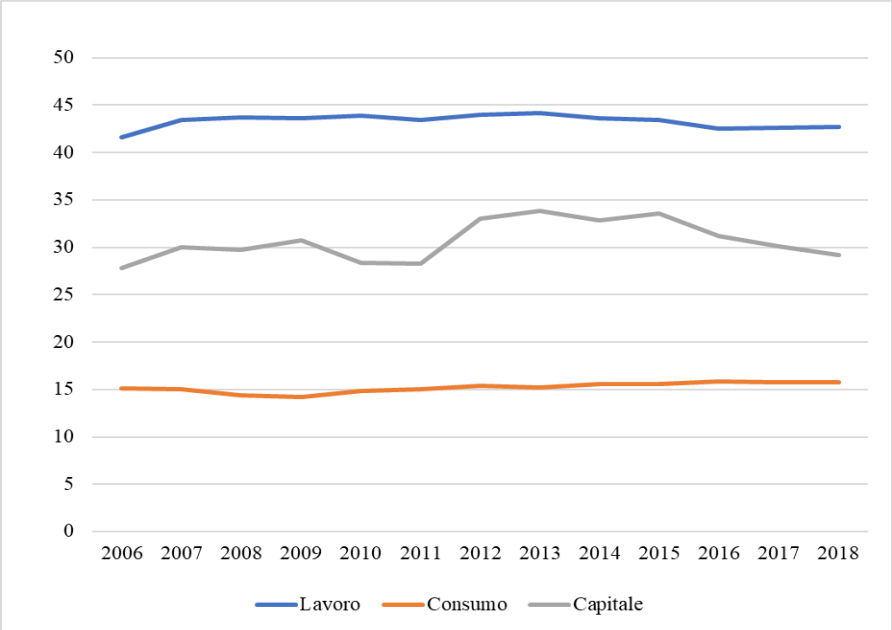
qualora invece si volesse procedere alla determinazione del reddito imputabile all'apporto di capitale da tassare in via sostitutiva, si andrebbe incontro alla separazione sopra descritta. Sullo stesso piano, con implicazioni diverse, è poi il trattamento tributario dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprese agricole professionali, per i quali, a partire dalla legge di stabilità per il 2017, è stata prevista l'esenzione a fini Irpef. La predisposizione di un sistema duale richiederebbe di trattare i redditi degli imprenditori agricoli coerentemente con la separazione tra apporto di capitale e di lavoro prevista per le altre imprese. La piccola dimensione di molti imprenditori agricoli potrebbe comunque richiedere alcune eccezioni ad una completa dualità del sistema, e per quanto detto in precedenza, il completo rientro di questo tipo di redditi nell'ambito della progressività dell'imposta.

L'adozione di un modello duale di questo tipo per i redditi misti dovrebbe poi confrontarsi con una serie di trattamenti tributari differenziati che sono attualmente in vigore, ma anche con meccanismi che favoriscono l'uscita dal perimetro dell'Irpef con il passaggio da impresa individuale a società a responsabilità limitata, in ragione delle modifiche apportate, negli anni passati, al capitale sociale minimo richiesto per la costituzione di una S.r.l. In merito va tenuto presente che, secondo i dati dell'Anagrafe Tributaria, il numero di imprese individuali è diminuito da 3,7 mln nell'anno 1993 a 1,5 mln nel 2018, mentre il numero delle società di capitali è costantemente salito, passando da 626 mila nel 1993 a 1,2 mln nel 2018, di cui l'89,6 per cento S.r.l.

Le implicazioni di un coerente passaggio a un sistema duale dal lato dell'equità orizzontale non sono dunque trascurabili; ad esse si aggiunge la necessità di una consistente riduzione dei livelli di evasione da parte di quelle stesse categorie che usufruiscono di forme di tassazione non progressiva, allo scopo di evitare che il sistema duale si trasformi in un sistema a "doppio vantaggio". Inoltre, dal sistema duale non è prevedibile attendersi una soluzione radicale allo squilibrio che ormai da molti anni si manifesta osservando le aliquote implicite di tassazione; nel nostro paese, l'onere fiscale a carico del lavoro risulta costantemente superiore a quello sopportato dai consumi e dal capitale (Grafico 7). Si tratta di una questione che richiama un auspicabile coordinamento tra la revisione dell'Irpef e l'organizzazione di altre forme di prelievo.

GRAFICO 7

ALIQUOTE IMPLICITE DI TASSAZIONE
LAVORO, CONSUMO E CAPITALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *EU Open Data Portal*

I requisiti per la convergenza verso un sistema onnicomprensivo

6. La seconda ipotesi di definizione della base imponibile consiste nel riavvicinamento al modello di *comprehensive income taxation* (CIT). Rispetto al sistema duale, il modello CIT avrebbe sia il vantaggio di far riassumere all'Irpef caratteristiche di generalità, sia quello di renderne più coerente il carattere personale attraverso il recupero di basi imponibili attualmente esterne al campo di applicazione della progressività. Tuttavia, un'ipotesi di recupero della nozione di reddito onnicomprensivo richiede di confrontarsi con temi che aprirono difficoltà già ai tempi della riforma, e che – con riferimento agli obiettivi generali in precedenza discussi – si pongono ora con relativa maggiore intensità. Sia sufficiente pensare, al riguardo, che per la maggior parte dei redditi che è attualmente al di fuori del campo di applicazione della progressività, la giustificazione principale risiede o nell'esigenza di attenuare l'impatto della concorrenza internazionale, come nel caso dei redditi derivanti da capitale finanziario, o per favorire l'emersione dell'evasione (o non incoraggiarla).

In entrambi i casi, la presenza di redditi con "opzioni di uscita" pone condizionamenti rilevanti alla realizzazione di un modello CIT. In una prospettiva opposta a quella delineata per il sistema duale, si tratta di valutare il riavvicinamento al modello CIT in relazione al trattamento dei redditi derivanti dal possesso di capitale immobiliare, e dei redditi di lavoro autonomo e di impresa già inclusi nella base imponibile Irpef ma a cui sono applicabili trattamenti tributari differenziati. Con riferimento ai redditi da capitale, mentre l'applicazione di imposte sostitutive è coerente con il modello duale, il modello CIT ne richiederebbe l'inclusione in progressività. Si tratta di un passaggio soggetto a notevoli complicazioni proprio in ragione dell'elevata mobilità di questi redditi, e in relazione agli obiettivi di competitività in precedenza discussi. Al riguardo, tra gli elementi che hanno incoraggiato l'esclusione di questi redditi dal campo di applicazione dell'Irpef va annoverata anche la differenza tra l'aliquota marginale massima dell'Irpef (43 per cento) e l'aliquota dell'imposta sostitutiva (26 per cento), attualmente pari a 17 punti percentuali (senza considerare da un lato il prelievo operato sugli utili con l'imposta sulle società e dall'altro le addizionali Irpef regionali e comunali)[9].

Si può tuttavia osservare che, negli ultimi anni, la tassazione sostitutiva di molti redditi da capitale si è posizionata su livelli più elevati rispetto al passato, con un maggiore grado di omogeneità. Questa tendenza, in una certa misura, potrebbe aprire la possibilità che le aliquote proporzionali e reali applicate a questi redditi possano convergere verso livelli più elevati. Allo stesso tempo, il riporto a progressività di tali redditi potrebbe essere agevolato da un percorso di transizione durante il quale valutare l'opportunità di ridurre l'attuale differenziale tra aliquote marginali massime dell'Irpef e aliquota proporzionale delle imposte sostitutive, attraverso un innalzamento delle ultime e una riduzione delle prime. Relativamente al *quadrilemma* di cui sopra, si tratterebbe di recuperare gli obiettivi di comprensività e simmetria, con un grado di progressività più contenuto ma esteso. Una soluzione di questo tipo potrebbe essere agevolata anche da un'ipotesi di rientro parziale in ambito progressivo, mediante il passaggio ad una tassazione di natura "separata", ma interna all'Irpef, applicando – ad esempio – l'aliquota media, anziché la marginale, del percettore dei redditi, un metodo che potrebbe rivelarsi particolarmente efficace soprattutto nel caso in cui le aliquote marginali massime siano raggiunte con la percezione di altri redditi[10].

Analogamente, il recupero del modello CIT dovrebbe prevedere l'inclusione in progressività sia dei redditi da capitale immobiliare attualmente tassati con cedolare secca sia del reddito figurativo dell'abitazione principale, dopo aver valutato l'opportunità alternativa di ricondurre il valore patrimoniale dell'abitazione principale a tassazione IMU. È opportuno ricordare che l'esclusione dei redditi dei fabbricati dalla base imponibile Irpef costituisce un

[9] Sul tema dell'imposizione complessiva degli utili delle società si tornerà più avanti. Per ora si osservi, però, che per ciò che concerne i dividendi, considerando anche l'aliquota dell'imposta sulle società, il prelievo complessivo sarebbe all'incirca pari all'aliquota marginale massima dell'Irpef.

[10] Va da sé che in assenza di altri redditi, i redditi attualmente in regime sostitutivo quando inclusi nell'Irpef sarebbero tassati secondo la scala di progressività vigente.

fenomeno relativamente più recente rispetto all'esclusione dei redditi da capitale già prevista ai tempi della riforma tributaria, e risalente all'introduzione dell'ICI nel 1992 per avviare il processo di federalismo fiscale. Nella realizzazione di un modello CIT, dunque, l'inclusione dei redditi da fabbricati dovrebbe essere necessariamente coordinata con il sistema di finanza territoriale. Infine, il rafforzamento del modello CIT dovrebbe mettere in discussione anche quanto attualmente escluso dalla progressività nel campo del reddito da lavoro autonomo e di impresa, con particolare riferimento alla permanenza del regime forfettario.

Il sistema semi-comprensivo come modello di transizione

7. Le difficoltà di attuazione del modello CIT, da ascriversi principalmente al rientro in progressività dei redditi derivanti da capitale finanziario, non devono necessariamente far propendere per l'alternativa duale. Come modello di transizione e di maggiore salvaguardia dell'impianto personale e progressivo, si può considerare una terza ipotesi, intermedia, che consiste nell'aderire compiutamente ad un modello semi-comprensivo (S-CIT). Dal punto di vista degli obiettivi sopra discussi, questo modello implicitamente riconosce che il vincolo di competitività possa limitare – almeno nell'immediato – la possibilità di recuperare a tassazione progressiva i redditi da capitale finanziario. Ma affinché gli obiettivi di progressività e comprensività dell'imposta non siano sacrificati nella stessa misura in cui ciò avviene in un modello duale, si potrebbe procedere al recupero della progressività per i restanti redditi. Tuttavia, il modello S-CIT condivide con il modello onnicomprensivo la necessità di un rientro in progressività sia dei redditi derivanti da capitale immobiliare, sia l'opportunità di abolire i regimi speciali per i lavoratori autonomi e le imprese individuali, al netto delle semplificazioni contabili ed amministrative che pure si possono prevedere per i contribuenti minimi. Sullo stesso piano, come sopra indicato con riferimento al modello CIT, dovrebbero anche essere considerati i redditi prodotti nel settore agricolo. Un modello semi-comprensivo comprometterebbe l'obiettivo di simmetria rispetto alla tassazione dei redditi da capitale, dato che questa dipenderebbe dal tipo di capitale in cui si investe. Ma questo sacrificio sarebbe giustificato dall'assumere che il punto di riferimento della tassazione personale è e rimane l'inclusione in progressività, alla quale si fa eccezione per i redditi da capitale finanziario in ragione di un vincolo esterno, se e nella misura in cui tale vincolo non si renda superabile, anche in prospettiva dinamica, soprattutto qualora si voglia aderire – come sopra segnalato – a modelli di progressività contenuta ma estesa.

Se da un lato le complicazioni di una revisione dell'Irpef in direzione della CIT o della S-CIT non sono di entità minore rispetto alle problematiche sollevate dal sistema duale, dall'altro l'estensione della base imponibile consentirebbe alla progressività di esercitare un'azione più efficace. Una caratteristica che era già negli obiettivi della riforma, secondo i quali l'introduzione di un'imposta personale e progressiva sul reddito complessivo, in luogo del sistema di imposte in prevalenza reali e proporzionali al tempo vigente, era motivata anche in ragione del principio costituzionale per il quale tutti sono tenuti a partecipare al finanziamento della spesa pubblica secondo capacità contributiva[11]. Ma rimane propedeutico che, per tutti i modelli, un adeguato funzionamento possa essere garantito solo da una consistente riduzione del grado di evasione, che ad oggi costituisce la principale violazione del criterio di equità orizzontale nella struttura della tassazione dei redditi.

[11] Si veda sul tema Pedone A. (2016), "Origini, disegno, attuazione e limiti del progetto di riforma Cosciani", in Bises B. (a cura di), *Il progetto di riforma della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 47-74.

I FATTORI COMPLEMENTARI ALLA DEFINIZIONE DELLA BASE IMPONIBILE

L'unità impositiva

8. La scelta del modello di base imponibile non esaurisce le problematiche relative alla sua definizione. Ci sono infatti alcuni elementi trasversali ai modelli descritti che ogni proposta di revisione dovrà necessariamente considerare. Il primo elemento riguarda la scelta dell'unità impositiva, individuale o familiare. L'attuale Irpef è applicata su base individuale, ma l'assunzione della famiglia come soggetto di imposta non è estranea all'esperienza italiana, essendo stata sperimentata sia con l'imposta complementare sul reddito, sia con l'imposta comunale di famiglia di più antica origine. Va poi ricordato che l'Irpef nasce con il cumulo dei redditi (d.P.R. 597/1973), che prevedeva l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie, non legalmente ed effettivamente separata, dei figli minori conviventi e dei redditi altrui dei quali il contribuente avesse avuto la libera disponibilità. Il cumulo ebbe vita breve; indirettamente fu già posto in discussione dalla riforma del diritto di famiglia del 1975, per poi essere definito incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale 179/1976.

Da allora, il dibattito intorno all'appropriata identificazione del soggetto passivo del tributo non si è mai completamente sopito. La stessa Corte costituzionale, in una sentenza del 1983, pur riaffermando il diritto dei coniugi a chiedere l'applicazione di un regime di tassazione individuale, suggeriva che le distorsioni implicite nella tassazione individuale – soprattutto nel caso delle famiglie monoreddito – avrebbero potuto essere alleviate da forme alternative di imposizione. La questione della tassazione su base familiare fu poi riesaminata con la legge 428/90, con l'ipotesi di introduzione del quoziente familiare, poi dismessa soprattutto per l'indesiderata concentrazione dei benefici nelle fasce elevate di reddito. La Corte costituzionale si pronunciò nuovamente con la sentenza 358/1995, affermando che l'allora vigente trattamento fiscale della famiglia penalizzava i nuclei monoreddito, che sono generalmente tenuti a corrispondere un'imposta superiore a quella pagata da nuclei familiari con lo stesso reddito frazionato tra più componenti. Al riguardo, una nuova discussione organica sul trattamento dei redditi familiari avverrà soltanto nel 2007, con esito ancora negativo[12].

Tra le ragioni di questa incertezza nel posizionamento tra individuo e famiglia, un ruolo si può attribuire ai sottostanti concetti alternativi di equità. La scelta tra individuo o famiglia, infatti, non costituisce soltanto un fatto tecnico, ma coinvolge una scelta (implicita) sull'estensione del concetto di capacità contributiva, in particolare se essa debba essere riferita all'individuo o invece valutata sul complesso delle risorse familiari. Tale scelta comporta anche una diversa interpretazione del concetto di equità orizzontale, dato che – a parità di altre condizioni – con una base individuale un'uguale tassazione dovrà essere garantita a *individui* con lo stesso reddito, mentre con una base familiare, l'uguale tassazione dovrà essere applicata a *famiglie* con lo stesso reddito. La scelta tra i due sistemi dipende quindi da quale obiettivo si voglia privilegiare; ma non è possibile avere un sistema progressivo che contemporaneamente imponga lo stesso onere su famiglie e individui con uguale reddito complessivo ma diversamente distribuito.

Sotto il profilo dell'efficienza, i problemi di equità posti dalla scelta dell'unità impositiva hanno analoghi riflessi. Un sistema di tassazione individuale pone ciascun individuo di fronte alla sua aliquota marginale, dalla quale – almeno in parte – dipende l'intensità dell'offerta di lavoro. D'altra parte, con un sistema di tassazione familiare, il secondo percettore risulta generalmente penalizzato in quanto più probabilmente soggetto ad aliquote marginali più elevate, mentre il primo potrebbe trarne dei benefici; ma questo effetto è connaturato alla forma di tassazione prescelta, che privilegia il concetto di capacità contributiva familiare. Ne consegue che le critiche fondate sull'argomento che un sistema non raggiunge gli obiettivi che sarebbero propri dell'altro non ha contribuito negli anni alla formazione di un orientamento stabile in materia di unità impositiva; prevale invece la sensazione che la scelta dell'individuo come unità impositiva sia

[12] Libro Bianco (2008), *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, Supplemento n.1, Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze.

stata in molti casi avallata da fattori esterni ai meriti dei due sistemi, in particolare, da esigenze di gettito che hanno condizionato ipotesi di riforma nella direzione del reddito familiare[13].

Va tuttavia ricordato che l'importanza di una tassazione su base familiare tende a ridursi significativamente con l'adozione di un sistema duale; a ridurne la necessità, infatti, contribuirebbero sia la proporzionalità delle aliquote sui redditi esclusi dalla progressività, sia il carattere reale dei prelievi. Il ristretto ambito della progressività in un sistema duale, quindi, renderebbe quello dell'unità impositiva un problema di minore rilievo, anche in ragione del fatto che appare illogico applicare schemi di tassazione familiare ai soli redditi da lavoro nel momento in cui gli altri redditi siano trattati su base individuale, proporzionale e reale. Al contrario, la scelta avrebbe maggior peso se il modello di base imponibile fosse ispirato alla CIT o alla S-CIT.

La revisione dei valori catastali

9. Indipendentemente dalla nozione di base imponibile adottata, sarà necessario affrontare il tema della determinazione di quei redditi che non sono accertabili attraverso il loro valore effettivo, ma che sono il risultato di presunzioni o stime attraverso il ricorso a valori catastali o tariffe d'estimo. In Italia, la questione della revisione del catasto riemerge periodicamente; la determinazione delle rendite, infatti, risale alla legge 589/1939, mentre l'ultima previsione di aggiornamento, poi non realizzata, era contenuta nell'art. 2 della legge 23/2014. Il reddito catastale – interpretato come reddito medio, ordinario e continuativo – tende ad abbattere il costo amministrativo dell'accertamento dei redditi effettivi in presenza di proprietà fortemente frammentate sul territorio. In questo senso, esso si pone come alternativa al reddito effettivo (o di mercato), generalmente soggetto ad una più ampia variabilità. La contrapposizione tra le due forme (catastale ed effettiva) si accentua in regime di sistemi progressivi, soprattutto quando i valori catastali risultino fortemente disallineati rispetto ai valori effettivi, e quando i disallineamenti si presentino asimmetrici all'interno delle stesse categorie di beni immobili.

Finora, alla revisione del catasto si è ovviato mediante periodiche rivalutazioni uniformi delle rendite (al limite differenziate per categoria) ai fini sia dell'imposta personale sia delle imposte municipali immobiliari, al netto degli aggiornamenti delle rendite catastali effettuati in occasione di ristrutturazioni edilizie. Ma indipendentemente dal modello di base imponibile adottato, la revisione delle rendite catastali si pone come elemento necessario, anche se per ragioni diverse. Nei modelli CIT e S-CIT, la revisione è dettata dall'esigenza di evitare che il sottodimensionamento delle rendite costituisca una sottrazione occulta alla progressività dell'imposta. D'altro lato, nel sistema di tassazione duale, la revisione avrebbe l'obiettivo di allineare le regole di determinazione di questi redditi agli altri redditi da capitale sottoposti a regimi sostitutivi.

In nessun caso, in ragione del particolare tipo di redditi coinvolti, è consigliabile il passaggio a basi imponibili determinate dai valori di mercato, in ragione del fatto che tali valori sono soggetti ad ampia variabilità, un fattore che potrebbe richiedere dei correttivi per garantire forme di tassazione eque e certe, anche in considerazione del fatto che mentre i valori catastali assolvono alla funzione di evitare una determinazione analitica dei costi sostenuti per la gestione delle proprietà, il ricorso ai valori di mercato si dovrebbe confrontare con i costi sostenuti in rispetto del principio di tassazione del reddito netto. In questo senso, le rendite catastali, collocandosi generalmente al di sotto dei valori di mercato, assolvono alla funzione di incorporare in via presuntiva una certa percentuale di costo, analogamente a quanto attualmente si prevede per il regime forfettario dei lavoratori autonomi e per i redditi di impresa, con la differenza che tale meccanismo sarebbe del tutto implicito nella differenza tra valori di mercato e valori catastali.

[13] Liberati P. (2014), "Il trattamento del reddito familiare: equità ed efficienza", in Bises B. (a cura di), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna.

Le agevolazioni fiscali

10. Un terzo elemento rilevante per la definizione di base imponibile è costituito dalla consistente presenza, in Irpef, di disposizioni di contenuto agevolativo (*tax expenditures*)[14]. Ai fini di una loro possibile revisione, un utile punto di partenza potrebbe essere costituito da una distinzione delle agevolazioni in base alla loro natura. Da un lato, un gruppo che ricomprenda tutte le misure rivolte a procurare un trattamento tributario differenziato per specifiche categorie di reddito. Dall'altro, un gruppo che includa invece le spese fiscali la cui fruizione non dipende dalla tipologia di reddito percepito. Tale distinzione potrebbe consentire di osservare il tema delle agevolazioni in una prospettiva più ampia. La discussione sui trattamenti tributari differenziati di specifiche categorie è infatti questione connessa alla definizione della base imponibile dell'Irpef, e di cui sopra si è trattato con riferimento alle opzioni di tassazione su base duale o con modelli CIT e S-CIT.

D'altro lato, programmi di revisione delle spese fiscali di diversa natura potrebbero basarsi sulla convenienza a mantenere in vita agevolazioni trasversali alle singole tipologie di reddito. In questo contesto, oltre a disposizioni il cui merito si può condividere, si collocano ormai numerose misure di dubbia giustificazione sotto il profilo dell'equità, con deboli motivazioni dal lato della possibilità che a tali trattamenti faccia riscontro l'emersione di base imponibile che altrimenti rimarrebbe occulta, in particolare nella misura in cui la fruizione di alcune di esse sia limitata ad un esiguo numero di contribuenti. Inoltre, un punto importante di una possibile revisione dovrebbe riguardare la predisposizione di elementi di confronto tra l'efficacia delle spese fiscali e l'efficacia dei programmi di spesa pubblica già rivolti alla stessa finalità. Il confronto con la spesa pubblica appare fondamentale per una razionalizzazione del sistema delle spese fiscali, anche per evitare che il sistema tributario continui ad erogare risorse con un certo grado di illusione finanziaria. Soprattutto per quest'ultima ragione, e per quanto complessa, la revisione delle *tax expenditures* dovrebbe essere affrontata attraverso l'analisi dei singoli casi, evitando soluzioni che mirino semplicemente a contenerne l'uso da parte dei contribuenti attraverso tetti complessivi all'importo fruibile. In quest'ultimo caso, infatti, si consentirebbe la sopravvivenza anche di agevolazioni il cui obiettivo non rientri nelle priorità della politica fiscale, compromettendo il grado di chiarezza di una possibile riforma, probabilmente posponendone a tempo indefinito la necessaria revisione.

Nonostante il dibattito economico e politico si ponga in modo quasi unanime a favore di una revisione delle spese fiscali[15], ai fini di una maggiore trasparenza del sistema fiscale e del recupero di risorse, anche nell'ultimo anno si è assistito a un considerevole aumento dei provvedimenti di agevolazione tributaria che sono passati dalle 533 unità censite nel 2019 a 602 nel 2020 (Grafico 8). In termini di ammontare si è registrato un aumento del 9 per cento, portando la stima complessiva del minor gettito a superare i 68 miliardi[16]. Questo notevolissimo aumento rispetto al 2019 è in parte ricollegabile ai provvedimenti introdotti per stimolare l'economia e ristorare alcune spese ricollegabili alla situazione della pandemia da Covid-19, ma la tendenza a

[14] Sul tema, si veda la Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale del 2011, le Relazioni della Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali e i Rapporti Programmatici recanti gli interventi in materia di spese fiscali, allegati alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza. Uno specifico approfondimento sulle spese fiscali è inoltre contenuto in Corte dei conti, Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica.

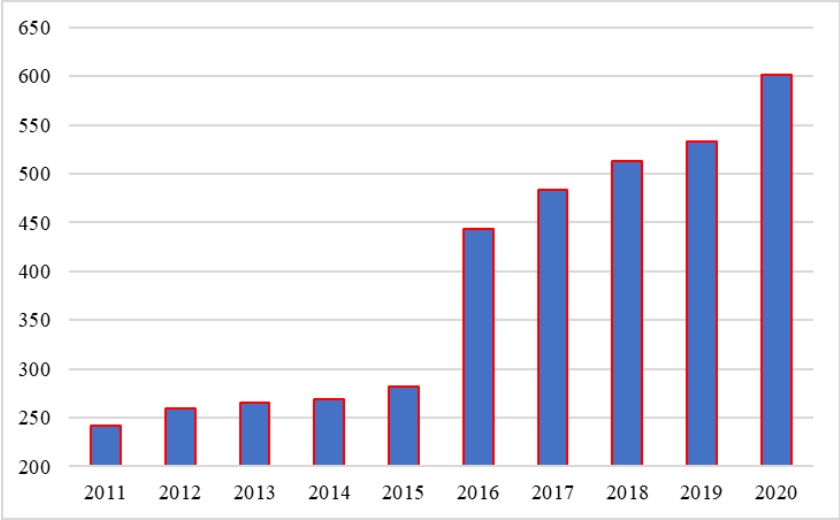
[15] Il decreto 160/2015 – attuativo della delega fiscale 23/2014 – ha riformulato il monitoraggio delle spese fiscali (art. 1) inserendolo in modo organico all'interno del processo di bilancio, al fine di facilitare una costante azione di riforma. Il Rapporto annuale sulle Spese Fiscali, allegato al disegno di legge di bilancio censisce le Spese Fiscali classificandole per Missioni di Bilancio. Per ulteriori approfondimenti sulla normativa e sugli aspetti definitori si veda il Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica del 2020.

[16] Si ricorda che l'effetto complessivo è puramente orientativo e non corrisponde al gettito che potrebbe essere recuperato cancellando le agevolazioni fiscali. Per molti provvedimenti, infatti, non è possibile stimare una quantificazione a causa della mancanza di dati specifici. D'altra parte, per valutare il recupero di gettito di una potenziale rimozione, andrebbero valutate le interazioni tra le basi imponibili e le reazioni comportamentali.

incrementare l'uso delle agevolazioni fiscali e trattamenti di favore era già ampiamente visibile negli scorsi anni[17].

GRAFICO 8

EVOLUZIONE DEL NUMERO DELLE SPESE FISCALI ERARIALI
PER ANNO DI REDAZIONE DEL RAPPORTO



Note: Tra il 2015 e il 2016, *break* strutturale dovuto alla modifica della legge 196/2009
Fonte: elaborazione Corte dei conti su allegati al disegno di legge di bilancio, vari anni

Sulla base del Rapporto annuale sulle spese fiscali allegato al disegno di legge di bilancio per il 2021 e considerando alcuni provvedimenti successivi contenuti nella prima parte della stessa legge di bilancio 2021, si sono individuati 256 provvedimenti che fanno riferimento a spese fiscali e che interessano – anche se non sempre esclusivamente – l'Imposta sul reddito delle persone fisiche[18]. L'effetto finanziario complessivo stimato per il 2021 supera i 53 miliardi di euro (Tavola 2). Si tratta di una stima del minor gettito per difetto perché numerosi sono i casi – il 13,3 per cento - per cui non sono disponibili stime dell'ammontare di risorse impegnate.

TAVOLA 2

AMBITO DELLE SPESE FISCALI IRPEF
(EFFETTO FINANZIARIO 2021 IN MILIONI DI EURO)

	Effetto Finanziario 2021	N. provvedimenti
Persone Fisiche	– 44,501	177
Attività Economica	– 5,124	34
Persone Fisiche/Imprese	– 3,610	45
Totale	– 53,235	256

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali allegato alla legge di bilancio per il 2021

I provvedimenti selezionati possono essere divisi in tre categorie, secondo la tipologia di beneficiari: quelli riferibili ai contribuenti persone fisiche (70 per cento dei provvedimenti e 84

[17] Le stime del numero delle Spese Fiscali fanno riferimento alle valutazioni contenute nei Rapporti annuali sulle Spese Fiscali, allegati al disegno di legge di bilancio per il 2020 e per il 2021. In realtà alcuni provvedimenti agevolativi legati al Covid-19 non risultano censiti né nel rapporto 2019 né nel rapporto 2020 perché intervenuti nel periodo tra i due rapporti e di durata limitata, per cui non hanno effetti finanziari nel 2021.

[18] Come già richiamato nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica del 2020, l'individuazione, la quantificazione e la classificazione delle spese fiscali è soggetta a grandi margini di incertezza ed è ben lungi da aderire a una metodologia consolidata e a sistematizzazioni univoche. Anche l'individuazione di un sottogruppo relativo a una particolare imposta è dunque sottoposto a margine di discrezionalità visto che alcuni provvedimenti, come i crediti di imposta, riguardando potenzialmente tanti tipi di prelievo.

per cento dell'effetto finanziario); quelli legati alle attività economiche per provvedimenti che riguardano interventi di riduzione dell'imposta dovuta sull'attività di impresa o professionale; i provvedimenti che riguardano sia le persone fisiche sia le imprese ma hanno il fine di incentivare particolari spese, come quelle per il risparmio energetico o le donazioni a fini culturali e al terzo settore[19].

Più della metà di questo stock di provvedimenti è stato introdotto nell'ordinamento da oltre 5 anni con un effetto finanziario sul 2021 che supera i tre quarti del totale. La Tavola 3 illustra la distribuzione dei provvedimenti per periodo di introduzione e strumento normativo adottato. Se prima del 1990 la maggior parte dei provvedimenti è stata prevalentemente inserita con legge ordinaria – e integrata nel TUIR - nel periodo tra il 1990 e il 2012 prevale lo strumento ordinario proprio della sessione di bilancio (Leggi Finanziarie, di Stabilità e Leggi di Bilancio, ma anche decreti legislativi associati). Tra i provvedimenti che hanno seguito la crisi finanziaria del 2008-2012 diviene invece sempre più rilevante lo strumento del decreto-legge che, nel biennio 2019-2020, ha visto nascere il 61 per cento dei provvedimenti e l'84 per cento delle risorse impegnate. Si tratta di una disposizione generale dei provvedimenti dell'area di finanza pubblica che vede una tendenziale compressione dello spazio per la discussione preliminare e parlamentare e che in effetti ha portato negli ultimi anni a intervenire spesso sugli stessi provvedimenti con correzioni e rimaneggiamenti.

TAVOLA 3

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE FISCALI PER TIPO DI PROVVEDIMENTO E PERIODO
(COMPOSIZIONI PERCENTUALI DI RIGA E DI COLONNA E VALORI ASSOLUTI.
GLI EFFETTI FINANZIARI SONO IN MILIONI DI EURO)

	Prima del 1990		Tra 1990 e 2012		2012 e 2018		2019 e 2020		Totale	
	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti
	Composizione percentuale per riga									
Finanziaria/Bilancio	0,03%	6,2%	68,21%	21,5%	23,12%	43,1%	8,64%	29,2%	-17.991	65
Decreto-Legge			4,66%	12,9%	14,40%	38,7%	80,94%	48,4%	-10.205	62
Decreto legislativo			94,28%	38,9%	5,72%	61,1%			-5.179	18
Leggi ordinarie	97,00%	78,4%	2,56%	14,4%	0,44%	7,2%			-19.860	111
Total	36,20%	35,5%	34,07%	17,6%	11,29%	27,7%	18,44%	19,1%	-53.235	256
	Composizione percentuale per colonna									
Finanziaria/Bilancio	0,02%	4,4%	67,66%	31,1%	69,20%	39,44%	15,84%	38,8%	34%	25%
Decreto-Legge			2,62%	17,8%	24,44%	34%	84,16%	61,2%	19%	24%
Decreto legislativo			26,9%	15,6%	4,93%	15%			10%	7%
Leggi ordinarie	99,97%	95,60%	2,80%	35,6%	1,44%	11%			37%	43%
Totale (Valori assoluti)	-19.271	91	-18.138	45	- 6.012	71	-9.814	49	-53.235	256

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali allegato alla legge di Bilancio per il 2021

Per quanto riguarda la natura delle spese fiscali, le deduzioni e detrazioni sono prevalenti sia in termini di numerosità, sia in termini di gettito, ma con un effetto finanziario appena sopra

[19] Nei casi delle categorie "Attività economiche" e "Persone Fisiche e imprese" è incluso anche l'effetto finanziario relativo all'imposta Irap e Ires.

la media. I crediti di imposta e bonus, introdotti in tempi più recenti, hanno invece un effetto pari a oltre tre volte quello medio[20].

TAVOLA 4

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE FISCALI PER NATURA, PERIODO E TIPOLOGIA NORMATIVA
(EFFETTI FINANZIARI PER IL 2021 IN MILIONI DI EURO)

	Prima del 1990	Tra 1990 e 2012	Tra 2012 e 2018	2019 e 2020	Totale	Numero provvedimenti
Deduzioni e detrazioni	-11.325	-14.544	-1.239	-4.506	-31.615	111
Crediti di imposta e bonus			-34	-5.273	-5.308	8
Regimi forfetari, sostitutivi e speciali	-24	-2.761	-2.287	-14	-5.086	31
Esclusioni, Esenzioni, Riduzioni di aliq	-7.920	-833	-1.440	-21	-10.215	102
Ammortamento e altro		0	-1.012		-1.012	4
Totale	-19.270	-18.138	-6.012	-9.814	-53.235	256
	Legge Finanziaria	Decreto-Legge	Decreto legislativo	Legge ordinaria	Totale	Effetto finanziario medio
Deduzioni e detrazioni	-12.163	-5.567	-2.362	-11.523	-31.615	-285
Crediti di imposta e bonus	-1.076	-4.227	-5		-5.308	-663
Regimi forfetari, sostitutivi e speciali	-2.418	-84	-2.560	-24	-5.086	-164
Esclusioni, Esenzioni, Riduzioni di aliq	-1.322	-327	-252	-8.313	-10.215	-100
Ammortamento e altro	-1.012				-1.012	-253
Totale	-17.991	-10.205	-5.179	-19.860	-53.235	-208

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali allegato alla legge di bilancio per il 2021

11. Si è poi provveduto a riclassificare le spese fiscali, presentate nella Relazione annuale secondo le 34 Missioni del bilancio dello Stato, individuando 11 categorie che potessero individuare in maniera più diretta la finalità dei provvedimenti[21]. Nella Tavola 5 il gruppo più numeroso (66) è quello denominato Sussidi, composto da provvedimenti indirizzati ad attività e settori specifici ma con un uso molto limitato delle risorse. Il costo finanziario medio, circa 15 milioni, nasconde una notevole variabilità interna: sono presenti agevolazioni che identificano mancate entrate per oltre 200 milioni di euro e provvedimenti che "costano" meno di un milione. Sono inclusi in questo gruppo i trattamenti preferenziali al settore agricolo (compreso agriturismo, enoturismo e oleoturismo), navale e per gli esercenti di carburanti. Vengono inclusi inoltre i trattamenti preferenziali per donazioni ai partiti politici e agli enti confessionali, i trattamenti fiscali favorevoli di personale diplomatico e missioni all'estero. Categorie più consistenti dal punto di vista della perdita di gettito sono gli incentivi relativi agli immobili (comprese le ristrutturazioni e gli incentivi per l'aumento dell'efficienza energetica per un totale di oltre 20 miliardi), le norme che contribuiscono a disegnare la progressività del sistema (per 11 miliardi) e i provvedimenti legati alle spese di welfare state (sanità, istruzione, pensioni, per circa 10 miliardi). Tra i 42 provvedimenti di incentivazione agli immobili spiccano quelli relativi alle ristrutturazioni edilizie, la deduzione per l'abitazione principale, il regime della cedolare secca e la detraibilità degli interessi sui mutui per la prima casa che da soli impegnano il 75% dei 21 miliardi complessivi. Si tratta di provvedimenti molto diversi quanto a soggetti effettivamente

[20] In particolare, sui crediti di imposta è stata effettuata una selezione volta a privilegiare quei crediti maggiormente riferiti ai soggetti Irpef e che avessero una validità piena nel 2021.

[21] È evidente che le classificazioni finalizzate ad individuare lo scopo di un provvedimento sono fortemente discrezionali, sia perché a seconda della granularità della classificazione si possono evidenziare aspetti diversi, sia perché il singolo provvedimento risponde frequentemente a diverse finalità congiuntamente.

coinvolti, durata e natura del provvedimento: pur essendo in maggioranza vigenti da più di 5 anni, solo per il 50 per cento sono considerati parte stabile dell'ordinamento (ovvero considerati a regime), perché soggetti a rinnovi di anno in anno. Caratteristiche simili sono evidenziate dai programmi di natura ambientale, come le detrazioni per l'efficientamento energetico, per la creazione delle comunità energetiche e per gli abbonamenti al traporto pubblico locale.

TAVOLA 5

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE FISCALI PER OBIETTIVO E SCENARIO TEMPORALE
(EFFETTI FINANZIARI PER IL 2021 IN MILIONI DI EURO)

	Totale		Vigenti da oltre 5 anni		A regime	
	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti	Effetto Finanziario 2021	Numero provvedimenti
Arte, Spettacolo, Sport	-612	16	98,4%	75,0%	98%	75%
Concorrenza fiscale persone fisiche	-672	12	97,1%	58,3%	99%	92%
Incentivo R&S - investimento	-3.072	11	32,3%	54,5%	32%	64%
Incentivo Terzo Settore	-165	16	72,9%	50,0%	100%	94%
Incentivo per immobili e ristrutturazioni anche per risparmio energetico	-21.157	42	96,1%	57,1%	40%	50%
Incentivo risparmio, investimento finanziario	-2.657	9	95,5%	44,4%	100%	100%
Incentivo lavoro	-684	3	12,8%	33,3%	100%	100%
Incentivo PMI	-1.448	2	100,0%	100,0%	100%	50%
Progressività	-11.387	21	34,3%	47,6%	98%	90%
Sussidi	-1.002	66	66,9%	50,0%	73%	62%
Welfare	-10.380	58	92,8%	77,6%	93%	97%
Totale	-53.235	256	77,0%	59,4%	70%	76%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporto sulle spese fiscali allegato alla legge di bilancio per il 2021

Tra i provvedimenti collegati alla progressività, che sono per la quasi totalità stabilmente presenti nell'ordinamento, spiccano i provvedimenti di riduzione della pressione fiscale sui redditi medi (fino a 40.000 euro), evoluzione del c.d. "bonus Renzi" e i provvedimenti di esenzione legati a trattamenti pensionistici particolari o a redditi specifici di importo ridotto. Nelle spese fiscali classificate come pertinenti al *Welfare State* si trovano le detrazioni delle spese sanitarie per non autosufficienza e veterinarie, che riguardano complessivamente oltre 19 milioni di contribuenti per un impegno di risorse superiore ai 4 miliardi, le spese di istruzione (dagli asili nido all'esenzione delle borse post-laurea), i trattamenti incentivanti per forme pensionistiche e altre spese che riguardano i trattamenti familiari (compreso il bonus vacanze). Quattordici sono in questo ambito i provvedimenti di incentivazione al welfare aziendale, per la maggior parte dei quali però non è possibile rintracciare la quantificazione o il numero di beneficiari interessati.

I 12 provvedimenti che fanno riferimento alla "Concorrenza fiscale" contengono al loro interno sia norme in vigore da decenni e relative ai redditi dei soggetti residenti vicino al confine o transfrontalieri, sia un gruppo introdotto più recentemente, con provvedimenti finalizzati a favorire il rientro di ricercatori italiani dall'estero o l'attrazione di nuovi residenti (cd. "regime neoresidenti" e "regime impatriati") titolari di redditi esteri a fronte di regime forfetari. Per questi ultimi, che si iscrivono in un quadro di competizione internazionale per l'attrazione dei contribuenti ad elevata capacità di generare valore aggiunto, alti patrimoni o anche per la residenza dei titolari di redditi da pensione, con la finalità di rivitalizzare zone in via di

spopolamento, le informazioni a disposizione sono molto limitate ed è dunque difficile poter avanzare valutazioni sulla loro efficacia[22].

Un approfondimento su alcune spese fiscali relative agli immobili

12. Come evidenziato dalla Tavola 5, il gruppo di spese fiscali più consistente è quello che ha la finalità di incentivare l'acquisto e la ristrutturazione del patrimonio immobiliare che determina un minor gettito stimato in oltre 20 miliardi nel 2021. La Tavola 6 presenta il dettaglio dei più rilevanti provvedimenti di questo gruppo. Per approfondire alcuni aspetti delle agevolazioni fiscali legate al patrimonio immobiliare verranno considerati, accanto ai dati evidenziati nel Rapporto sulle spese fiscali, anche le statistiche sulle dichiarazioni dei redditi elaborate a cura del Dipartimento delle finanze, attualmente disponibili fino all'anno di imposta 2018. Guardando al valore delle detrazioni per la ristrutturazione del patrimonio edilizio in prospettiva storica, si nota una crescita media annua di circa il 14 per cento che ha portato a espandere rapidamente anche il peso delle spese di ristrutturazione edilizia tra le principali detrazioni delle dichiarazioni Irpef.

TAVOLA 6

PRINCIPALI SPESE FISCALI RELATIVE ALLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE
(EFFETTI FINANZIARI PER IL 2021 IN MILIONI DI EURO)

	Effetto Finanziario 2021	Beneficiari
Recupero patrimonio edilizio	-8.348	n.d.
Deduzione rendita abitazione principale	-3.871	26.500.000
Riqualificazione energetica	-2.857	n.d.
Regime cedolare per le locazioni	-2.342	2.545.329
Detrazioni per interessi passivi su mutui acquisto abitazione principale	-925	3.971.385

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali allegato alla legge di bilancio per il 2021

TAVOLA 7

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE PRINCIPALI DETRAZIONI IRPEF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale detrazioni d'imposta	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Detrazioni per carichi di famiglia	18,3%	18,2%	18,2%	18,2%	20,4%	19,7%	19,4%	18,7%	17,8%	17,5%
Detrazioni per lavoro dipendente, pensione e assimilati	67,8%	67,1%	66,8%	66,2%	63,4%	63,6%	63,0%	62,4%	62,1%	60,9%
Detrazioni per spese edilizie	3,2%	3,6%	4,0%	4,4%	5,4%	6,2%	7,1%	7,9%	8,7%	9,6%
Detrazione per interventi finalizzati al risparmio energetico	1,8%	2,2%	1,8%	2,1%	2,3%	2,1%	1,6%	1,9%	2,2%	2,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, Statistiche delle dichiarazioni dei redditi

La Tavola 7 evidenzia infatti che, a fronte di una marcata riduzione delle detrazioni per lavoro dipendente e pensione, il ruolo delle spese edilizie e degli interventi per il risparmio energetico è in netta espansione: per le spese edilizie si è infatti passati dai 2 miliardi del 2009, ai 6,7 miliardi nel 2018 fino ai 8,3 miliardi stimati per il 2021[23]. In termini di peso sulle principali

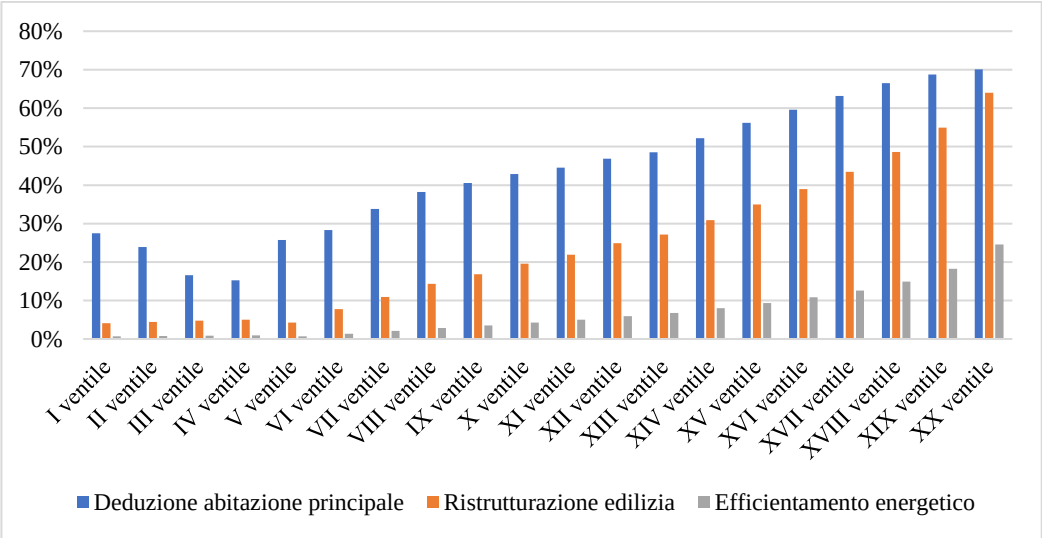
[22] Dati del Dipartimento delle Finanze sottolineano che il regime dei "neoresidenti" (tassazione a forfait per i redditi d fonte estera) nel 2018 ha riguardato 226 persone, mentre l'agevolazione per il rientro dei ricercatori – che vedono tassare solo il 10 per cento del reddito prodotto in Italia per un certo periodo - ha attratto 1600 rientri. I soggetti che hanno aderito al regime degli "impatriati", che vedono tassare solo il 50 per cento del loro reddito, sono stati 6900.

[23] I dati del 2009 e del 2018 si riferiscono alle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi, mentre il dato 2021 è la stima riportata nel Rapporto sulle Spese Fiscali allegato al disegno di legge di bilancio per il 2021

detrazioni si è passati dal 3,2 per cento del 2009 al 9,6 per cento del 2018. Per la riqualificazione energetica, la crescita è stata dall'1,8 per cento del 2009 (circa 1,1 miliardi di detrazioni) al 2,4 per cento del 2018. La stima per il 2021 (Tavola 6) è in ulteriore forte espansione con 2,8 miliardi. Il pacchetto di agevolazioni legate al possesso di immobili ha un chiaro profilo regressivo visto che la stessa abitazione principale è realmente diffusa solo tra i contribuenti più agiati. Il Grafico 9 evidenzia che solo dopo il tredicesimo ventile della distribuzione la percentuale di deduzioni della prima casa riguarda più della metà dei contribuenti della classe e arriva a superare il settanta per cento solo nell'ultimo 5 per cento più ricco della popolazione. Dai dati delle dichiarazioni dei redditi si evidenzia inoltre che poco meno di 10 milioni di contribuenti hanno usufruito delle detrazioni per ristrutturazioni e 2 ,7 milioni per la riqualificazione energetica. Come è facile attendersi, anche questo tipo di agevolazioni hanno un effetto nettamente regressivo visto che oltre il 60 per cento dei proprietari più ricchi – appartenenti all'ultimo ventile – usufruisce di detrazioni per la ristrutturazione degli immobili, mentre questa quota scende al 9 per cento nella media della metà più povera della popolazione (i primi dieci ventili, Grafico 9). Lo stesso dicasi per le ristrutturazioni per risparmio energetico, utilizzate da poco meno di un quarto dei contribuenti più ricchi e da meno del 2 per cento degli appartenenti alla metà più povera in termini di reddito complessivo. A questo risultato hanno contribuito diversi fattori tra cui inizialmente l'incapienza[24] delle detrazioni per i contribuenti con redditi più bassi, ma anche la difficoltà di accedere alle conoscenze necessarie per iniziare le pratiche di ristrutturazione e usufruire correttamente dei benefici. Tali difficoltà di accesso sono, come si vede dalla Tavola 8, rispecchiate anche nella differenza tra le varie aree del paese che, per quanto in via di riduzione, è ancora molto ampia e testimonia una ancora limitata crescita delle spese di riqualificazione energetica nelle aree centro meridionali.

GRAFICO 9

QUOTA DI BENEFICIARI DELLE SPESE FISCALI RELATIVE AGLI IMMOBILI PER VENTILI DI REDDITO COMPLESSIVO, ANNO DI IMPOSTA 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, Statistiche delle dichiarazioni dei redditi

[24] La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015) ha infatti introdotto per la prima volta, per gli interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali, la possibilità per i soggetti incapienti di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori, iniziando a porre rimedio al problema dell'incapienza. Per raggiungere le finalità ultime di questi incentivi legati agli immobili – il sostegno al settore dell'edilizia e la riduzione delle emissioni legate all'uso dell'energia - è stato recentemente introdotto (d.l. 34/2020) il provvedimento noto come "bonus 110%", che consente di allargare la platea dei beneficiari delle detrazioni perché riduce potenzialmente quasi a zero l'esborso iniziale e conferma la cessione del credito.

TAVOLA 8

QUOTA DI BENEFICIARI DELLE SPESE FISCALI SUI CONTRIBUENTI COMPLESSIVI
PER AREA GEOGRAFICA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Detrazioni per spese edilizie										
NORD-OCCIDENTALE	17%	18%	19%	21%	24%	26%	28%	30%	31%	32%
NORD-ORIENTALE	14%	15%	16%	18%	21%	23%	25%	27%	28%	29%
CENTRALE	12%	13%	14%	15%	17%	18%	20%	22%	23%	24%
MERIDIONALE	6%	6%	7%	8%	9%	10%	10%	11%	12%	13%
INSULARE	5%	6%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	11%	12%
TOTALE ITALIA	12%	13%	14%	15%	17%	19%	20%	22%	23%	24%
Detrazione per spese relative ad interventi finalizzati al risparmio energetico										
NORD-OCCIDENTALE	2,7%	4,0%	4,4%	5,6%	7,0%	7,3%	7,1%	8,3%	9,5%	10,2%
NORD-ORIENTALE	2,7%	3,6%	3,6%	4,5%	5,4%	5,5%	5,2%	6,2%	7,2%	7,8%
CENTRALE	1,4%	1,9%	2,0%	2,5%	3,3%	3,6%	3,6%	4,5%	5,4%	6,1%
MERIDIONALE	0,6%	0,9%	0,9%	1,2%	1,6%	1,8%	1,8%	2,2%	2,7%	3,0%
INSULARE	0,7%	0,9%	0,9%	1,1%	1,6%	1,7%	1,8%	2,1%	2,5%	2,9%
TOTALE ITALIA	1,8%	2,5%	2,7%	3,4%	4,3%	4,5%	4,4%	5,2%	6,1%	6,7%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, Statistiche delle dichiarazioni dei redditi

Relativamente alle spese per interventi di risparmio energetico, la Tavola 9 approfondisce la distribuzione dei beneficiari delle detrazioni per età e classe di reddito complessivo nell'anno iniziale e finale della serie storica disponibile. È evidente che nel 2018, rispetto al 2009, è aumentata la spesa per il risparmio energetico in tutte le classi di età e di reddito, ma è particolarmente vivace l'incremento sia nelle classi di reddito basse - grazie alla possibilità di cessione del credito introdotta a partire dal 2016 - sia tra i contribuenti più anziani, che dunque non sembrano essere stati limitati dalle difficoltà informative.

TAVOLA 9

QUOTA DI BENEFICIARI DELLE SPESE FISCALI SUI CONTRIBUENTI COMPLESSIVI
PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO ED ETÀ

	0 - 24	25-64	65-75	oltre 75	Totale
2009					
IMPORTO NEGATIVO	0,1%	0,5%	1,0%	0,9%	0,5%
ZERO	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
DA 0 A 10.000	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%
DA 10.000 A 15.000	0,1%	0,8%	1,3%	0,8%	0,9%
DA 15.000 A 26.000	0,2%	1,8%	2,9%	1,8%	2,0%
DA 26.000 A 55.000	1,1%	4,1%	5,5%	4,2%	4,3%
DA 55.000 A 75.000	2,6%	6,6%	9,0%	7,3%	7,0%
DA 75.000 A 120.000	1,9%	7,9%	10,3%	8,7%	8,3%
OLTRE 120.000	1,7%	10,5%	12,1%	11,3%	10,8%
TOTALE	0,1%	2,0%	2,3%	1,2%	1,8%
2018					
	0 - 24	25-64	65-75	oltre 75	Totale
IMPORTO NEGATIVO	0,0%	6,1%	7,1%	16,2%	6,4%
ZERO	0,1%	0,4%	0,7%	0,9%	0,4%
DA 0 A 10.000	0,1%	1,1%	1,1%	0,7%	0,9%
DA 10.000 A 15.000	0,2%	2,5%	4,0%	3,0%	2,8%
DA 15.000 A 26.000	0,3%	5,5%	9,0%	7,0%	6,3%
DA 26.000 A 55.000	1,2%	12,9%	17,3%	15,1%	13,9%
DA 55.000 A 75.000	3,3%	20,5%	26,2%	24,3%	22,0%
DA 75.000 A 120.000	3,4%	23,9%	28,9%	28,5%	25,5%
OLTRE 120.000	3,8%	30,3%	35,0%	35,1%	31,7%
TOTALE	0,1%	6,5%	9,9%	6,1%	6,7%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, Statistiche delle dichiarazioni dei redditi

Tra le spese fiscali che hanno invece visto una grande adesione tra i potenziali beneficiari, il regime di cedolare secca sulle locazioni dei fabbricati è stato scelto da circa 2,4 milioni di contribuenti nel 2018, pari a circa il 6 per cento del totale (Tavola 10). Sia la scelta del regime cedolare, sia il beneficio medio stimato – in valore assoluto o in relazione al reddito imponibile dichiarato - presentano un profilo chiaramente regressivo, con ben il 22 per cento di beneficiari tra coloro che dichiarano un imponibile oltre 120.000 euro che evidenziano un beneficio medio pari a quasi 4 volte quello medio totale. Tuttavia, la quota di beneficiari con redditi imponibili Irpef nulli è piuttosto consistente, sia in termini di frequenze (11 per cento, quasi il doppio del valore medio), sia in termini di rapporto con il reddito imponibile dichiarato, a testimonianza che c'è una quota ampia di contribuenti che dichiara solo redditi da rendita immobiliare. Negli ultimi due anni, la maggiore crescita dell'utilizzo del regime cedolare si è registrata nelle regioni meridionali ed insulari. Questa crescita è da ricollegare anche al fatto che dal 2017 è prevista l'applicazione della cedolare secca ai contratti di locazione breve (non superiori a 30 gg.) e dunque di natura turistica.

TAVOLA 10

DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI REDDITO IMPONIBILE DI CONTRIBUENTI, ALIQUOTA E BENEFICIO DEL REGIME DI CEDOLARE SECCA
(ANNO DI IMPOSTA 2018)

Frequenza	Contribuenti che usufruiscono della cedolare secca	% su contribuenti della classe	Aliquota media cedolare	Imponibile cedolare secca su reddito imponibile	Beneficio medio stimato
ZERO	167.242	11%	17%	54,6%	**278**
DA 0 A 10.000	379.148	3%	18%	3,4%	**270**
DA 10.000 A 15.000	222.810	4%	18%	1,7%	**262**
DA 15.000 A 26.000	588.996	5%	18%	1,3%	**529**
DA 26.000 A 28.000	107.579	7%	17%	1,4%	**554**
DA 28.000 A 55.000	644.694	10%	18%	1,7%	**1.371**
DA 55.000 A 75.000	125.054	15%	18%	2,0%	**2.100**
DA 75.000 A 120.000	104.100	19%	18%	2,0%	**2.670**
OLTRE 120.000	59.430	22%	18%	1,4%	**3.745**
TOTALE	**2.399.053**	6%	18%	1,8%	**928**

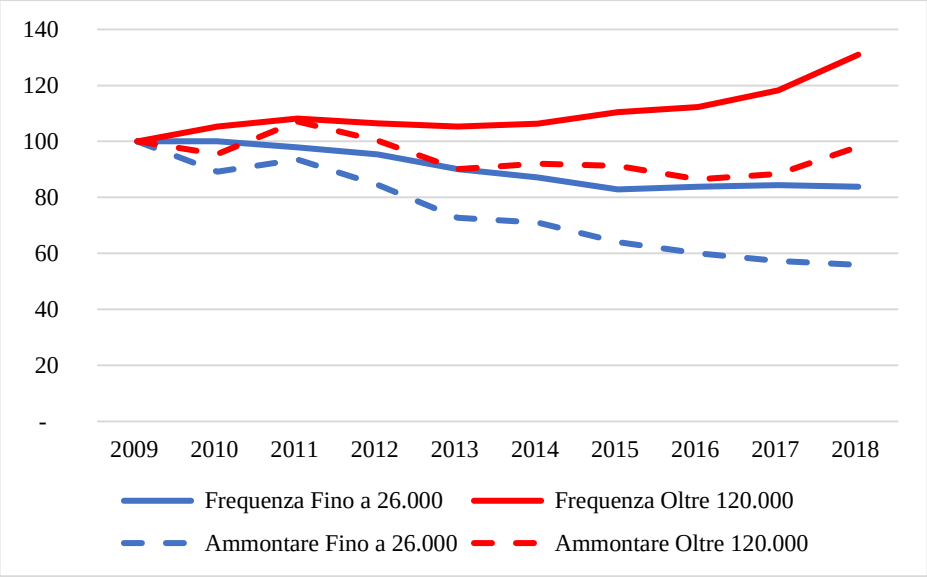
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, Statistiche delle dichiarazioni dei redditi

Gli interessi sui mutui accesi per l'acquisto dell'abitazione principale, detraibili al 19 per cento, costituiscono l'ultima delle spese fiscali più rilevanti relative alla proprietà immobiliare. Secondo le stime per il 2021 dovrebbero interessare circa 3,9 milioni di contribuenti, per un costo in termini di minor gettito di circa 900 milioni. L'analisi in serie storica di questa detrazione evidenzia una netta riduzione dell'ammontare degli interessi portati in detrazione, passati da 6,6 miliardi nel 2009 ai 4,5 del 2018 con una sostanziale invarianza del numero dei beneficiari. Se in prima approssimazione questa riduzione è attribuibile alla diminuzione del livello dei tassi di interesse, in realtà si evidenzia una forte ricomposizione per classi di reddito. Il Grafico 10 presenta i numeri indici di beneficiari delle detrazioni e importi degli interessi passivi per i contribuenti delle prime tre classi di reddito imponibile (fino a 26.000 euro) e per i soggetti appartenenti alla classe più ricca (con redditi oltre i 120 mila euro): i soggetti più benestanti hanno incrementato l'utilizzo delle detrazioni sui mutui proprio in corrispondenza della diminuzione dei

tassi, mentre il numero di soggetti a basso reddito che accende un mutuo per l'acquisto della prima casa sembra diminuire.

GRAFICO 10

NUMERI INDICI DI BENEFICIARI
E SPESE RELATIVE A INTERESSI PASSIVI SUI MUTUI PER L'ABITAZIONE PRINCIPALE
(ANNI DI IMPOSTA 2009-2018)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, Statistiche delle dichiarazioni dei redditi

13. Nonostante l'attenzione per una corretta ed estesa informazione sulle agevolazioni fiscali, le analisi precedenti mettono in luce la difficoltà di analizzare effettivamente gli impatti delle centinaia di agevolazioni fiscali presenti nel nostro sistema tributario. In molti casi manca completamente una stima o una indicazione del minor gettito e dei beneficiari. In tutti gli altri casi, i dati a disposizione sono infatti molto limitati e non consentono di fare un'analisi di impatto di questi regimi, volta a verificarne l'effettiva efficacia.

L'analisi delle principali agevolazioni in ambito Irpef ha anche messo in evidenza come l'impegno in termini di risorse pubbliche sia estremamente consistente (oltre 50 miliardi di euro), ma molto difficile valutarne l'impatto complessivo, vista l'estrema eterogeneità dei provvedimenti, per natura, scopo e quota dei contribuenti interessati. Negli ultimi anni, in particolare, sono aumentate le agevolazioni introdotte o modificare con decreto-legge e questo limita non solo la capacità del Parlamento di incidere, ma anche la possibilità di contare su un quadro normativo stabile. Quando le spese fiscali hanno il fine di incentivare investimenti e comportamenti che dovrebbero avere dei ritorni nel medio lungo periodo – come nel caso degli incentivi per la Ricerca e Sviluppo o l'efficienza energetica – l'incertezza del quadro normativo mette a repentaglio il raggiungimento dei fini originari. Certamente le agevolazioni connesse alla proprietà immobiliare – anche se in alcuni casi ricollegabili a obiettivi di primo piano della politica nazionale, come la lotta al cambiamento climatico o il sostegno congiunturale all'occupazione – risultano avere un forte impatto regressivo, andando a beneficiare i contribuenti appartenenti alle classi più agiate che hanno le risorse finanziarie e di conoscenza della normativa per intraprendere le azioni agevolate.

L'attesa delega per la riforma del prelievo sui redditi delle persone fisiche, uno degli elementi centrali nella strategia dell'attuale Governo, dovrà necessariamente affrontare questo

tema, sia perché ridefinendo le caratteristiche generali della base imponibile – come accennato in precedenza – si sposterà il confine tra le norme agevolative e quelle considerate ordinaria espressione del sistema di imposizione, sia perché l'obiettivo della semplificazione e il perseguimento del criterio dell'equità orizzontale dovrebbero portare a rimuovere molte agevolazioni minute che si sono sovrapposte negli anni.

L'evasione

14. Nuovamente a prescindere dal modello di base imponibile adottato, pende sul buon funzionamento dell'imposta personale – e sul sistema tributario in generale – il problema dell'evasione, che non costituisce novità nel panorama italiano. Secondo i dati della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2020 allegata alla NaDEF, il valore del *tax gap* dell'Irpef, rispetto al gettito teorico, oscilla tra il 3 per cento per il lavoro dipendente irregolare e il 67 per cento per il reddito di impresa e di lavoro autonomo che, nel triennio 2015-2017, corrisponde a una media di circa 32 miliardi annui[25]. A soli fini di confronto, nello stesso periodo, il *tax gap* dell'Iva risulta pari a 36 miliardi, quello dell'Irap e dell'IMU a circa 5 miliardi.

Ma al di là dei numeri, un livello elevato di evasione produce due immediate conseguenze: la prima, indipendentemente dalla scelta del modello di base imponibile, consiste nel fatto che essa costituisce la più grave violazione del criterio di equità orizzontale. Una violazione che agisce sia tra categorie di reddito, sia all'interno delle stesse in forma di concorrenza sleale, come avviene nell'ambito del lavoro autonomo e dei redditi di impresa. La seconda, che una volta compromessa l'equità orizzontale, la discussione sull'equità verticale (e quindi sul grado di progressività) diviene sterile, in ragione della sua applicabilità ad una platea parziale di contribuenti. Dunque, senza un risoluto intervento finalizzato a contenere il livello di evasione sulle attività d'impresa e di lavoro autonomo, appare velleitario e destinato all'insuccesso un intervento riformatore circoscritto alla struttura della sola Irpef. È necessario non ripetere l'errore compiuto con la riforma degli anni Settanta del secolo scorso, quando l'introduzione delle nuove imposte non fu preceduta né si accompagnò a una riforma dell'amministrazione fiscale, che restò inadeguata per risorse e procedure[26].

La Corte più volte in passato ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di specifiche azioni strategiche per un intervento strutturale sul sistema, proseguendo e rafforzando l'azione di contrasto già avviata ed utilizzando appieno le moderne tecnologie informatiche e telematiche e adottando un diverso approccio nel rapporto contribuente-amministrazione. I nuovi strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, approntati negli ultimi anni, costituiscono passaggi importanti nel processo di modernizzazione del rapporto tributario. Tuttavia, affinché essi possano dispiegare pienamente le loro potenzialità è necessario che i dati così tempestivamente raccolti divengano la base sulla quale predisporre, ad opera

[25] Il *tax gap* è misurato dalla differenza tra gettito teorico e gettito effettivo imputabile alla sola componente di inadempimento (*compliance gap*), quindi al netto della differenza che è invece imputabile alle disposizioni di legge (*policy gap*).

[26] Al riguardo, Cosciani, nel 1948, affermava che la caotica distribuzione del carico tributario era peggiorata dalla larga evasione che si concentrava in certi settori economici. Cosciani C. (1948), *I problemi fondamentali della riforma tributaria – Relazione alla Commissione per la Riforma Tributaria*. Roma. Analogamente, Vanoni, nel 1950, affermava che quando "vi sono categorie che o per situazioni contingenti o per situazioni oggettive vengono accertate in misura molto vicina al vero, come avviene, per esempio, per molta parte dei redditi dei lavoratori dipendenti … ma, a fianco di queste vi sono altre categorie i cui redditi vengono valutati con criteri che muovono dal di fuori … una delle conseguenze più evidenti è la pressione per strappare al legislatore esenzioni o modalità di pagamenti od accertamenti che aumentano la discontinuità e l'irrazionalità del sistema tributario, situazioni che, lungi dall'attenuare le ingiustizie, spesse volte sono la ragione legale, formale, di un aumento delle ingiustizie sostanziali nella distribuzione del carico tributario". Vanoni E. (1950), *La perequazione tributaria*, Discorso pronunziato al Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 1950, Tipografia del Senato, Roma.

dell'amministrazione, dichiarazioni e versamenti, supportando al meglio il contribuente nell'adempimento spontaneo.

Come ripetutamente evidenziato dalla Corte[27] occorrerebbe, peraltro, armonizzare le prescrizioni in materia di fatturazione elettronica di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 127 del 2015, superando gli esoneri attualmente previsti e, in particolare, quelli che riguardano la platea dei soggetti in regime forfettario che, pur non essendo tenuti alla liquidazione e dichiarazione Iva, sono già obbligati alla certificazione fiscale e, in quanto operanti nel commercio al dettaglio, rientrano nell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi. Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici.

A questo riguardo, va considerato che il passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione Iva. Esso appare necessario, dunque, anche per consentire all'amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfettario. Accanto ai processi di digitalizzazione delle forme di certificazione fiscale, tra le azioni strategiche di riforma volte a contenere l'evasione e a semplificare il rapporto con il contribuente andrebbe anche valutata l'ulteriore riduzione nell'uso del contante e l'estensione dello strumento della ritenuta d'acconto ad opera dell'operatore finanziario che gestisce la transazione.

Sul punto, e previa autorizzazione della Commissione europea, potrebbe essere considerata l'introduzione dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti Iva, per le operazioni superiori ad una determinata soglia (c.d. operazioni B2B), con correlata effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca, analogamente a quanto da tempo avviene per la detrazione delle spese di manutenzione edilizia e gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di raccordare sul piano temporale buona parte del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente, con evidenti benefici in termini di maggiore adempimento fiscale.

Altro decisivo intervento che si ritiene necessario per conseguire un significativo e duraturo miglioramento della *tax compliance* dovrebbe essere quello volto a realizzare un diverso modello di relazione nel rapporto che l'amministrazione intrattiene con i contribuenti nella fase dell'adempimento. L'approccio attuale, basato sull'approntamento dei modelli di dichiarazione accompagnati da corpose istruzioni compilative e, soprattutto, sulla predisposizione di dichiarazioni precompilate, può considerarsi relativamente sufficiente per gli adempimenti fiscali dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, tenuto conto che la gran parte di essi ricorre all'assistenza dei Centri di assistenza fiscale. Non altrettanto può dirsi per gli adempimenti di imprese e professionisti. Nei loro confronti è evidente l'esigenza di un'azione proattiva e collaborativa dell'amministrazione, basata non solo sulla predisposizione di dichiarazioni precompilate e relativi modelli di versamento, ma capace di instaurare un dialogo costruttivo proprio nella fase dell'adempimento, segnalando al contribuente quelle situazioni, desumibili dal sistema informativo e da ogni altro elemento ricavabile dalla realtà operativa, che possono risultare incoerenti, o addirittura incompatibili, con i risultati emergenti dai dati contabili trasmessi in corso d'anno.

Le numerose forme di condivisione delle informazioni e in particolare le comunicazioni di vario tipo inviate al contribuente per evidenziare aspetti della dichiarazione non coerenti con determinati elementi presenti nell'anagrafe tributaria – di fatto utilizzate per aggiustare limitati aspetti della dichiarazione caratterizzati da oggettive criticità – si sono rivelate inadeguate o insufficienti. A testimoniare la scarsa efficacia dei numerosi istituti introdotti negli ultimi anni per incrementare la *tax compliance*, sta l'elevato numero di contribuenti che, non condividendo

[27] Da ultimo, si veda la *Memoria sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (A.C. 2790)* presentata nel novembre 2020 alle Commissioni riunite Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

o mal comprendendo i motivi delle segnalazioni ricevute, omettono di regolarizzare la propria posizione, confidando peraltro nella obiettiva difficoltà dell'amministrazione di motivare l'accertamento sulla base degli elementi indiziari segnalati.

Invero, le elaborazione del sistema informativo possono indirizzare i controlli ma non sostituirsi al dialogo con il contribuente. Come è noto, le elaborazione presuntive poste a base dell'accertamento possono essere utilizzate solo se corroborate da ulteriori dati ed elementi acquisiti in contraddittorio e riferibili alla specifica realtà aziendale o professionale. Di contro, se assoggettati a processi di lavorazione automatizzata, prescindendo da un confronto dialettico, rischiano di accentuare la distanza che separa il fisco dai contribuenti ed incrinare definitivamente un rapporto caratterizzato da incertezze e diffidenze reciproche: è sotto gli occhi di tutti l'estrema difficoltà di orientarsi nel labirinto degli adempimenti e delle norme tributarie, spesso inaccessibili anche per gli addetti ai lavori.

Si richiede un diverso approccio che, da un lato, subordini l'emanazione di nuove norme alla definizione di puntuali piani di fattibilità, in grado di assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati, dall'altro, ripristini un clima di collaborazione e fiducia reciproca tra fisco e contribuenti. Il faticoso e difficile percorso di "educazione" tributaria non può prescindere dalla semplificazione delle regole e dal contestuale affinamento dei rimedi amministrativi centrati sul dialogo diretto con i contribuenti. Le soluzioni che negli ultimi venti anni hanno costituito il principale e più visibile campo di lavoro per l'incremento della *compliance*, si sono rivelate inadeguate soprattutto nei confronti dei piccoli-medi operatori economici. Si impone, dunque, l'attuazione di un progetto che assicuri la "conoscenza" dei contribuenti di piccole e medie dimensioni, in qualche modo modellato, *mutatis mutandis*, sulla falsariga del "regime di adempimento collaborativo" introdotto dal d.lgs. n. 128 del 2015 per le società di grandi dimensioni.

Andrebbero ricercate e definite nuove forme di dialogo come, ad esempio, la formalizzazione di una breve e mirata interlocuzione preventiva con i contribuenti, finalizzata alla disamina di fatti e circostanze desunti dall'anagrafe tributaria ovvero riscontrati in occasione di eventuali accessi, che possano risultare utili ai fini dell'assolvimento delle future obbligazioni. Benché gestite in spirito di collaborazione con il proposito di orientare il contribuente nell'assolvimento degli obblighi tributari, siffatte iniziative verrebbero necessariamente percepite anche come sostanziale avvertimento rispetto a possibili comportamenti futuri disallineati.

Per conseguire questi risultati occorre un apparato amministrativo adeguatamente professionalizzato, aperto all'innovazione e fortemente orientato al risultato da conseguire, in grado di sviluppare il dialogo con i contribuenti quantomeno nei tempi che precedono l'effettuazione degli adempimenti periodici (dichiarazioni e versamenti finali). Infine, ma questo dovrebbe essere del tutto ovvio, non va trascurato un intervento di razionalizzazione e semplificazione sulla più tradizionale azione di controllo ex post delle posizioni fiscali, potenziando e qualificando gli apparati preposti all'accertamento e alla riscossione e dotandoli di strumenti normativi meno macchinosi e complessi, in modo tale da rendere efficace ed effettiva la reazione cogente dello Stato nei confronti di coloro che deliberatamente si sottraggono all'obbligo fiscale.

L'esigenza di semplificazione

15. Nel disegno di riforma dell'Irpef l'obiettivo della semplificazione dovrebbe avere rilievo strategico, sia per ciò che riguarda le regole di determinazione della base imponibile e dell'imposta dovuta, sia per ciò che concerne gli aspetti procedimentali (quali, ad esempio, dichiarazioni, versamenti, rimborsi). L'attuale sistema è, infatti, il risultato di un gran numero di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni, agevolazioni delle quali non sempre si conosce esattamente il relativo costo, ecc. La normativa fiscale ha da tempo raggiunto un livello eccessivo di complessità, determinando un aumento dei costi diretti e

indiretti sopportati per l'adempimento, divenuti spesso del tutto incoerenti con il beneficio che ne deriva all'Erario in termini di imposte raccolte.

Tra le cause che hanno concorso a determinare l'attuale situazione vi sono certamente la continua ricerca di soluzioni per attenuare l'onerosità della tassazione e l'impropria utilizzazione dello strumento fiscale per l'erogazione di benefici e incentivi che dovrebbero formare oggetto di specifica valutazione da parte di altri organismi. Un contributo decisivo alla complessità del sistema deriva dalla proliferazione degli oneri detraibili, alcuni dei quali di incerta portata e di non facile gestione procedimentale. Ma anche la disciplina delle diverse categorie reddituali, delle detrazioni, delle esenzioni, dei versamenti e di tutte le altre numerose fattispecie collegate all'adempimento fiscale ha contribuito a rendere sostanzialmente inaccessibile al comune cittadino l'autonomo adempimento dell'obbligazione tributaria. È indubitabile, infatti, come il pur apprezzabile sforzo compiuto dall'amministrazione fiscale con l'annuale messa a disposizione della dichiarazione precompilata abbia prodotto limitati effetti di semplificazione, con la conseguenza che per la stragrande maggioranza dei contribuenti, anche se di istruzione elevata, il ricorso all'assistenza professionale resta una necessità ineliminabile. Pertanto, il disegno di riforma dell'Irpef non dovrebbe prescindere, ad avviso della Corte, da uno specifico intento semplificatore, almeno quando si tratti di fattispecie che coinvolgono un gran numero di soggetti.

Il processo di formazione delle leggi

16. Sul piano delle possibili revisioni dell'Irpef, occorre inoltre considerare che l'incremento delle entrate potrà essere assicurato non certo da aumenti generalizzati delle aliquote legali o delle basi imponibili, che finirebbero per inasprire un carico fiscale già elevato nel confronto internazionale, bensì puntando su politiche di riduzione dell'evasione tributaria, idonee a ridurre il *tax gap* che caratterizza in negativo il nostro sistema. Nell'attuale contesto di emergenza e recessione economica eventuali nuovi oneri posti a carico dei contribuenti andrebbero ad appesantire ulteriormente la massa di adempimenti burocratici e, per ciò stesso, non sarebbero proponibili. Di contro, il ruolo che l'amministrazione finanziaria è chiamata a interpretare nell'attuazione dei piani di finanza pubblica incentrati sull'incremento delle entrate si rivela strategico. A tal fine il tema della semplificazione normativa e amministrativa assume rilevanza prioritaria, essendo evidente la estrema difficoltà, anche per gli addetti ai lavori, di orientarsi tra norme e adempimenti, che rappresenta il primo ostacolo all'azione di contrasto dell'evasione. Si richiede un diverso approccio nella trattazione delle questioni fiscali, che subordini l'emanazione di nuove norme alla definizione di puntuali piani di fattibilità. In breve, per attuare efficaci politiche di finanza pubblica e di contrasto dell'evasione è necessario corrispondere alle istanze di semplificazione del sistema, nonché all'esigenza di attrezzare adeguatamente la macchina amministrativa.

L'obiettivo di semplificare il sistema tributario presuppone innanzitutto un cambiamento di impostazione culturale nel processo di formazione delle leggi. Molto spesso l'adozione di un atto legislativo non ha ricadute sul piano applicativo a motivo sia della difficoltà di individuarne la portata sia della inadeguatezza o insufficienza delle strutture che dovrebbero materialmente darvi esecuzione oppure controllarne l'applicazione. Da qui la necessità di far precedere il varo di ogni nuovo atto normativo da un'analisi di impatto e di fattibilità o analogo strumento da definire in via normativa, idoneo a valutarne preventivamente gli effetti, la compatibilità con i principi ispiratori del tributo e la possibilità di realizzazione concreta degli obiettivi ad esso connessi.

A volte le norme tributarie rinviano ad ulteriori e problematici provvedimenti di attuazione che arrivano tardi o che non saranno mai emanati. Altre volte entrano in deroga agli enunciati fondamentali del tributo, creando sperequazioni e innescando difficoltà di coordinamento spesso inestricabili. L'obiettivo di semplificare il quadro normativo, nella misura in cui tende a contenere l'ipertrofia normativa, a migliorare la qualità della regolamentazione e a garantire la certezza del

diritto, si riflette direttamente sul rapporto tra amministrazione e contribuente. Come si è detto in precedenza, il generale disorientamento indotto dal labirinto delle regole incide negativamente prima di tutto sul rapporto tra amministrazione e contribuente, che rischia di incrinarsi definitivamente. Calate in questo contesto problematico, anche le politiche di *compliance* finora portate avanti si sono rivelate inadeguate o insufficienti.

IL GRADO E LA FORMA DELLA PROGRESSIVITÀ DELL'IRPEF

17. Alla definizione di base imponibile che si intende adottare e alla direzione che si vorrà seguire in relazione alle questioni complementari sopra discusse, si lega la soluzione della scelta del grado di progressività dell'Irpef. Il profilo di progressività, infatti, attiene a questioni di equità verticale (distribuzione del prelievo) che possono essere coerentemente affrontate solo dopo che sia stato definito il criterio di equità orizzontale a cui riferirsi. Nell'ipotesi di un sistema di tassazione duale, la progressività sarebbe limitata ai soli redditi da lavoro; la questione del "corretto" grado di progressività, dunque, non sarebbe più un requisito di sistema, ma una specificazione limitata a una particolare categoria di reddito. In questa prospettiva, la definizione di un adeguato grado di progressività dovrebbe derivare dal bilanciamento tra l'onere fiscale sui redditi da lavoro e l'onere fiscale proporzionale sui redditi non tassati in Irpef. Si può quindi valutare se l'attuale progressività dell'Irpef – idealmente ancorata ad un concetto di reddito onnicomprensivo – sia soddisfacente anche nella prospettiva di scelta di un sistema duale. Oppure, in alternativa, se non sia invece opportuno rivedere il profilo di progressività nella direzione di una minore divergenza tra redditi inclusi nella progressività e redditi da essa esclusi, una prospettiva che – come sopra discusso e in una fase transitoria – potrebbe essere di ausilio anche nel caso in cui alla questione della base imponibile sia data la soluzione di riavvicinarsi all'ideale onnicomprensivo, nella forma di CIT o S-CIT. Si tratta di un bilanciamento a cui non dovrebbero essere estranee, in fase di revisione strutturale, anche le forme di prelievo che nel tempo sono state applicate fuori dal perimetro dell'Irpef, ma che si sono poste come complementari ad essa. Ci si riferisce, in particolare, al prelievo di solidarietà gravante sulle pensioni al di sopra dei 100 mila euro (legge 145/2018) in vigore dal 2019 al 2021, e alle esperienze di prelievo di solidarietà su quote di reddito complessivo a fini Irpef eccedenti specifiche soglie (legge 147/2013), misure che prevedono comunque alterazioni delle aliquote marginali di prelievo per le fasce di reddito interessate.

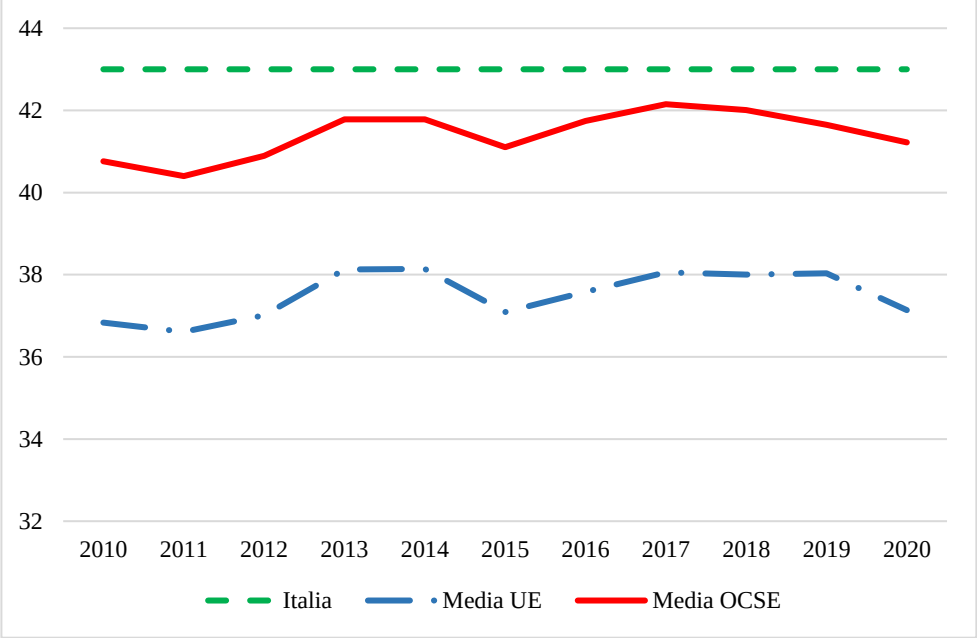
In questa prospettiva, la soluzione da dare al profilo della progressività dell'Irpef non è univoca, e dipende – oltre che dal modo in cui la base imponibile è definita – anche dagli obiettivi che si vogliono assegnare all'imposta personale. In ogni caso, la questione della progressività avrebbe respiro diverso nel caso in cui si dovesse procedere nella direzione del sistema duale, rispetto al caso in cui la base imponibile dovesse invece orientarsi verso modelli comprensivi, perché diverso sarebbe lo spazio di realizzazione della progressività stessa. In particolare, l'adozione di un sistema duale indebolirebbe il carattere implicito del prelievo progressivo come "prezzo differenziale" dei beni e servizi pubblici pagati da contribuenti con differenti livelli di capacità contributiva, in favore di un prelievo in cui il grado di partecipazione al finanziamento della spesa pubblica sarebbe modulato prevalentemente in ragione della tipologia di reddito percepita. Se il fine ultimo del prelievo è costituito dal finanziamento della spesa pubblica, la definizione del grado di progressività andrebbe coordinata con la dimensione e gli obiettivi della spesa pubblica, in particolare con le esigenze di finanziamento e con i criteri di accesso a un sistema di *welfare*.

La realizzazione di un modello di progressività, in generale, si avvale di diverse tecniche e modalità, e può prevedere l'impiego di aliquote multiple o di un'aliquota unica con opportune deduzioni o detrazioni (*flat tax*). Il sistema attuale è basato sulla progressività per scaglioni, con cinque aliquote marginali nominali, il cui campo di variazione va dal 23 al 43 per cento. Questo campo di variazione, in termini nominali, si è sostanzialmente ristretto nel corso del tempo; dall'iniziale 10 – 72 per cento, si è avuta una progressiva riduzione della distanza tra le aliquote

marginali minima e massima. Ciò non implica che si sia corrispondentemente ridotto il grado di progressività del sistema, dato che questo dipende anche dall'estensione della no-tax area e dalla struttura delle detrazioni. Più precisamente, dunque, la dinamica italiana risponde a una tendenza internazionale alla riduzione delle aliquote marginali massime, motivata soprattutto dai disincentivi che le aliquote marginali possono procurare sull'offerta di lavoro o sull'assunzione del rischio. Ciò nonostante, come si può rilevare dal Grafico 11, negli ultimi 10 anni, l'aliquota marginale massima – in Italia – è rimasta costantemente al di sopra della media delle aliquote marginali massime sia dei paesi OCSE, sia dei paesi dell'Unione Europea.

GRAFICO 11

L'ALIQUOTA MARGINALE MASSIMA
ITALIA, MEDIA UE, MEDIA OCSE

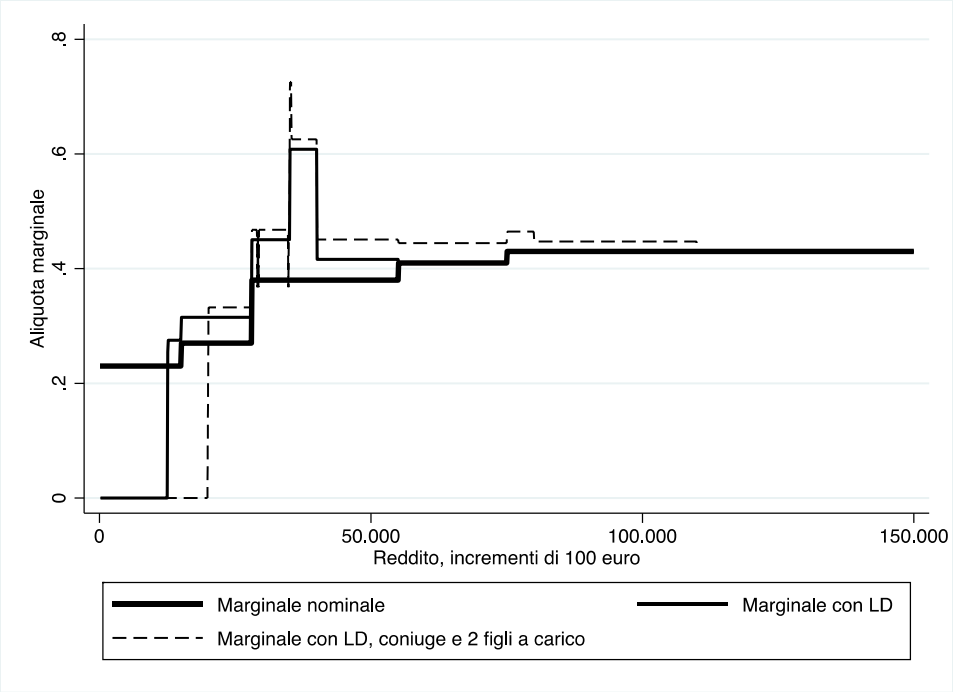


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati KPMG

Rispetto allo schema di progressività attualmente vigente sono emerse, nel dibattito recente, due questioni principali. La prima si ricollega al balzo piuttosto sostenuto dell'aliquota marginale (dal 27 al 38 per cento) nello scaglione che comprende i redditi tra 28 mila e 55 mila euro. A questa caratteristica tecnica si associa l'opinione che i redditi compresi tra 28 e 55 mila euro siano "eccessivamente" gravati dall'Irpef, e che sia quindi necessario procedere ad una riduzione dell'onere fiscale su tali redditi, anche in considerazione del fatto che tale balzo avviene in corrispondenza di una fascia di reddito in cui le detrazioni per lavoro dipendente assumono profilo decrescente fino ad azzerarsi. La seconda concerne la divergenza tra il profilo delle aliquote marginali effettive rispetto alle nominali (Grafico 12), una divergenza che non dipende dalla modalità tecnica di realizzazione della progressività, ma dal fatto che le principali detrazioni (per tipologia di reddito e per carichi familiari) assumono un profilo decrescente al crescere del reddito (Grafico 13). Ciò implica che la variazione dell'imposta dovuta non dipenda soltanto dall'aliquota marginale dello scaglione, ma anche dalla riduzione dell'importo della detrazione. La somma delle due componenti dà luogo ad un'aliquota marginale effettiva maggiore di quella nominale; si tratta di un effetto indesiderato non di poco conto, in quanto aliquote marginali effettive piuttosto elevate già a bassi livelli di reddito hanno effetti distorsivi potenzialmente rilevanti.

GRAFICO 12

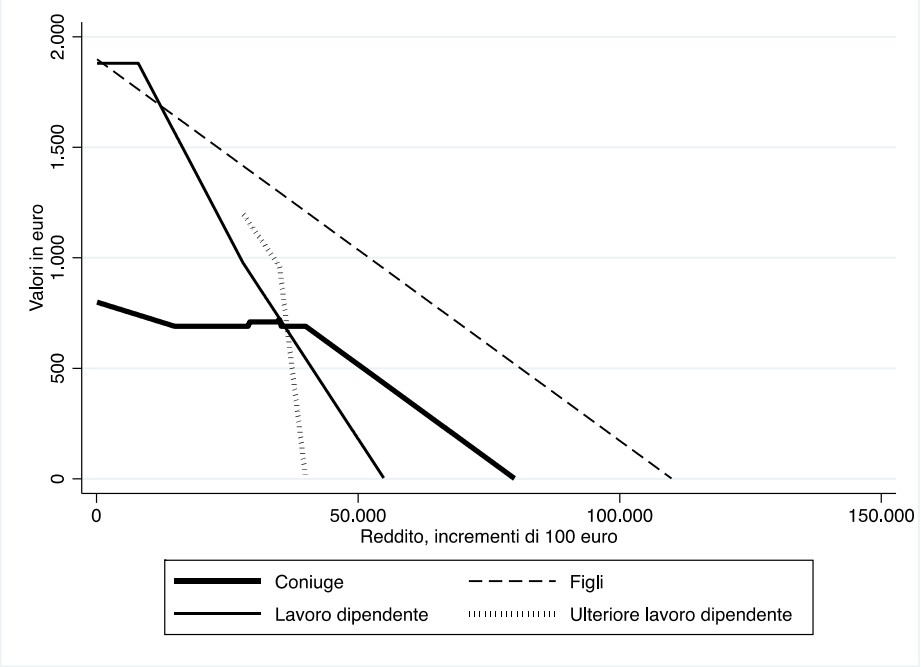
ALIQUOTE MARGINALI NOMINALI ED EFFETTIVE
LAVORATORE DIPENDENTE SENZA CARICHI E CON CONIUGE E 2 FIGLI A CARICO



Note: Legislazione 2020. Aliquote marginali effettive calcolate su incrementi di reddito pari a 100 euro. LD=Detrazioni per lavoro dipendente.
Fonte: elaborazione Corte dei conti

GRAFICO 13

L'ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI DETRAZIONI



Note: Legislazione 2020. Ipotesi detrazione per 2 figli a carico.
Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tra le possibili soluzioni alle due questioni descritte, proposte recenti e meno recenti si sono concentrate prevalentemente sulla trasformazione della progressività per scaglioni in una progressività continua. L'attenzione che in Italia si è recentemente posta su questa modalità di realizzazione della progressività dipende dal fatto che un sistema di progressività continua, se correttamente calibrato, può garantire una riduzione dell'aliquota media su segmenti puntuali della distribuzione del reddito, e allo stesso tempo regolarizzare il profilo delle aliquote marginali effettive. Al fine di valutare l'opportunità di una trasformazione della forma tecnica di realizzazione della progressività, è opportuno quindi misurarne i vantaggi rispetto agli obiettivi. Nell'ottica di revisioni dell'Irpef che riducano il prelievo sui "redditi medi" senza provocare alterazioni del prelievo sugli altri, la progressività continua rappresenta uno strumento più idoneo. La presenza di una formula matematica, infatti, consente di modulare l'aliquota media nel punto desiderato della curva e di mantenere invariata la stessa altrove. Nel caso italiano, ciò servirebbe a garantire una riduzione dell'aliquota media nella fascia tra 28 e 55 mila euro senza che tale riduzione produca un trascinamento sui redditi superiori, un esito che sarebbe invece inevitabile, nell'attuale sistema di progressività per scaglioni, se si procedesse ad una riduzione dell'aliquota marginale del 38 per cento.

Sotto il profilo della regolarizzazione delle aliquote marginali effettive, invece, la progressività continua non è necessaria. Le irregolarità nel profilo delle aliquote marginali effettive attualmente riscontrabili non dipendono dal fatto che la progressività è per scaglioni, ma dall'uso di detrazioni decrescenti per livelli di reddito (per lavoro dipendente, autonomo, per coniuge a carico, e più recentemente dall'introduzione in Irpef del bonus 80/100 euro). Ai fini di una revisione dell'Irpef rivolta a risolvere tale distorsione, sarebbe dunque sufficiente riconsiderare il ruolo delle detrazioni per fonte di reddito e per carichi familiari. In particolare, tali strumenti si potrebbero modulare non con obiettivi redistributivi, ma recuperando la loro funzione primaria consistente nel garantire un'adeguata misurazione della capacità contributiva e la realizzazione del criterio di discriminazione qualitativa del reddito. Obiettivi ai quali, nel caso del lavoro dipendente, si aggiunge l'opportunità di riconoscere in via forfettaria spese di produzione del reddito che non trovano espressione in una contabilità analitica dei costi, come nel caso del lavoro autonomo e del reddito di impresa, con la conseguenza ultima che i redditi da lavoro dipendente al di sopra dei 55 mila euro sono di fatto tassati al lordo delle spese di produzione. In tutti i casi, l'attuale limitazione per livelli di reddito, funzionale a soddisfare vincoli di gettito, non costituisce la soluzione più razionale, proprio in ragione dell'incerto e confuso profilo di aliquote marginali effettive a cui dà luogo.

La struttura delle detrazioni potrebbe dunque essere utilmente rivista per attenuare gli effetti distorsivi provocati dalla loro variabilità. Al riguardo, potrebbe valutarsi l'opzione più semplice di non condizionare la fruizione di queste detrazioni al livello del reddito e di ripristinare importi costanti che, in ogni modo, corrisponderebbero ad una percentuale di reddito decrescente al crescere del reddito stesso, così da potersi giustificare anche sotto un profilo redistributivo. Si tratta di un sistema non estraneo al funzionamento dell'Irpef; detrazioni costanti per lavoro dipendente sono state infatti in vigore dal 1974 al 1997, associate a graduazioni per livelli di reddito soltanto per la parte relativa alle "ulteriori detrazioni per lavoro dipendente". Analogamente, detrazioni costanti per il coniuge a carico e i figli a carico sono state la norma fino al 1996 e al 1997, rispettivamente. Per ragioni in parte da collegarsi alle precedenti, il bonus 80 euro (poi 100 euro) potrebbe essere trasformato in un trasferimento monetario dal lato della spesa, tenendo presente che, attualmente, lo strumento è rivolto ai soli lavoratori dipendenti. Queste ipotesi di revisione condurrebbero ad un profilo di aliquote marginali effettive corrispondente a quello delle aliquote marginali nominali anche in presenza di una progressività per scaglioni come quella attuale, e quindi anche nell'ipotesi che essa sia rivista nella sua struttura. Si tratta di valutare, quindi, se rispetto a questo obiettivo, lo strumento della progressività continua non costituisca un sovradimensionamento di revisione rispetto al sistema attuale.

Al funzionamento delle detrazioni, a prescindere dalla forma che esse assumeranno, è poi collegato un tema spesso avanzato nel dibattito corrente, e conseguente all'azzeramento del debito d'imposta con l'uso di un ammontare di detrazioni inferiore a quello nominale (gli "incapienti").

Si tratta di un tema sensibile, perché collegato – in una certa misura – alla necessità di coordinare il sistema di prelievo con il sistema dei trasferimenti monetari a favore delle famiglie meno abbienti. Da più parti, negli anni, è stata sollevata una riflessione sul fatto che le detrazioni non fruite sono in capo ai contribuenti con redditi bassi, e che quindi sia opportuno che tali soggetti possano ottenere – per la parte non fruita – un'erogazione monetaria. In alcuni casi, questa possibilità è stata assimilata al concetto di imposta negativa sul reddito, dal quale tuttavia si differenzia notevolmente, dato che l'imposta negativa – nella sua forma pura – corrisponde ad un sussidio pari al prodotto tra l'aliquota di imposta del primo scaglione e la differenza tra il minimo esente e il reddito effettivo (nel caso, appunto, che il reddito sia inferiore al minimo esente), con l'obiettivo principale di tutelare i lavoratori a basso reddito. Non è un caso che dove si sviluppa il concetto di imposta negativa, negli Stati Uniti intorno agli anni Sessanta, la logica consisteva nel potenziare un sistema di welfare piuttosto carente, se misurato rispetto agli attuali standard europei, alla cui debolezza era relativamente più semplice rimediare con l'impiego di trasferimenti monetari inseriti direttamente nel funzionamento ordinario dell'imposta. Il rimborso dell'incapienza, semmai, potrebbe essere assimilato ad altri strumenti di intervento, come l'*Earned Income Tax Credit* negli Stati Uniti e il *Working Tax Credit* nel Regno Unito, entrambi finalizzati a sostenere i bassi redditi da lavoro. Tuttavia, in ragione di una maggiore trasparenza del sistema fiscale, questi due strumenti si inseriscono nel funzionamento delle corrispondenti imposte personali con l'esplicito obiettivo di tutelare i redditi da lavoro, senza coinvolgere elementi strutturali del sistema – come le detrazioni – la cui fruizione, in generale, è indipendente dalla tipologia di reddito posseduta. Maggiore analogia con le precedenti esperienze estere, semmai, è da rinvenirsi nel bonus 80/100 euro.

Il rimborso delle detrazioni incapienti, di per sé, ha una finalità condivisibile; tuttavia, rischia di complicare il sistema sia in ragione del differente ruolo che le detrazioni assumono all'interno dell'Irpef (vedi sopra), sia per il fatto che un effetto maggiore (e più trasparente) potrebbe essere ottenuto utilizzando le stesse risorse dal lato dei trasferimenti monetari. Tuttavia, in linea generale, la possibilità che le detrazioni fiscali azzerino l'imposta lorda costituisce, in questa prospettiva, azzeramento della capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica. Azzerata l'imposta, si potrebbe dire che il compito delle detrazioni si esaurisce; in questa prospettiva, ai fini di tutela dei redditi bassi, maggiore efficacia potrebbe avere il ricorso alla spesa pubblica, come anche dimostrato, di recente, dagli indicatori di disuguaglianza forniti dall'*Income Distribution Database* dell'Ocse, per il quale, nel 2017, la riduzione dell'indice di Gini imputabile ai trasferimenti sarebbe pari all'incirca al triplo della riduzione imputabile al sistema tributario nel suo complesso[28].

Va in ogni caso richiamato con forza il fatto che la mancata soluzione al problema dell'evasione avrebbe l'effetto non solo di confinare l'azione della progressività ad una base imponibile ristretta – come già avviene – ma anche di aggravare la tensione tra coloro che alla progressività sono soggetti e coloro che se ne possono sottrarre, un fattore che pone in discussione la stessa sostenibilità sociale di un prelievo progressivo nel tempo. L'argomento assume particolare rilevanza, poiché una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, non si può più confidare su di essa né per realizzare un'adeguata azione redistributiva, né per definire, attraverso essa, un adeguato contributo al finanziamento della spesa pubblica. Per molti versi, infatti, non si dovrebbe contare eccessivamente sul fatto che la distribuzione dei redditi possa essere radicalmente modificata con il sistema tributario[29]; a tale fine, piuttosto, sarebbe necessario spostare l'enfasi sul livello e sulla composizione della spesa pubblica, non soltanto in forma di bonus monetari, ma anche attraverso il potenziamento dell'erogazione di servizi in natura. Questa modalità di osservazione del sistema tributario, e dell'Irpef in particolare, renderebbe le riforme del sistema meno vincolate alla misurazione dei contribuenti beneficiati e di quelli danneggiati

[28] I dati sono da considerare con estrema cautela e come indicazione di una tendenza, dato che diverse fonti spesso impiegano diverse metodologie di calcolo e diversi insiemi sia di imposte sia di trasferimenti.

[29] Pedone A. (1973), "Limiti dell'azione redistributiva affidata a correttivi di natura tributaria", in De Finetti B. (a cura di), *Requisiti per un sistema economico accettabile in relazione alle esigenze della collettività*, Franco Angeli, Milano, pp. 133-148.

nell'ambito di una singola imposta, in favore di visioni più ampie sulle forme di compensazione che possono essere implementate attraverso l'intero bilancio pubblico.

PROBLEMI DI COORDINAMENTO

Il raccordo tra Irpef e finanza territoriale

18. È probabile che le ipotesi di revisione dell'Irpef, per quanto confinate al singolo tributo, dovranno confrontarsi con altri elementi del sistema di prelievo e di spesa. In quanto segue se ne considerano alcuni, lasciando ad una sezione specifica un esame più approfondito sul possibile ruolo dell'Iva nel favorire una ricomposizione del prelievo tra imposte dirette e indirette. Il primo elemento di confronto coinvolge il raccordo con il finanziamento degli enti territoriali. Come noto, l'Irpef è un'imposta usata anche da Regioni e Comuni che, attraverso l'applicazione di addizionali alla base imponibile, si procurano risorse per il finanziamento delle rispettive competenze di spesa (circa 17 miliardi di euro). In particolare, nel caso regionale, l'addizionale Irpef costituisce un elemento di finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali. Inoltre, ad eccezione di poche Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania e Veneto tra le regioni a statuto ordinario e Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta tra le regioni a statuto speciale) le altre applicano le addizionali innestandole sul profilo di progressività definito a livello centrale, con l'effetto di differenziare la progressività totale del tributo in base al luogo di residenza. Un effetto, tuttavia, che non dipende esclusivamente dall'autonomia degli enti territoriali, dato che per le Regioni si prevedono incrementi automatici delle stesse in presenza di disavanzi sanitari.

Va osservato che le necessità di coordinamento non derivano dalla diversità dei livelli di prelievo nelle diverse Regioni – nella misura in cui ad essa corrisponda un diverso livello di fornitura dei servizi pubblici – ma dalla scelta in merito alla modalità di progressività definita a livello centrale. Le ipotesi di revisione dell'Irpef centrale fondate su meccanismi di progressività continua diverrebbero sostanzialmente incompatibili con l'attuale possibilità di applicazione progressiva delle addizionali regionali, prevista sulla base degli scaglioni centrali; allo stesso tempo, sarebbe piuttosto complesso – anche dal punto di vista della chiarezza del tributo – ipotizzare strutture regionali di progressività continua ulteriori rispetto a quella centrale. Analogamente, non sarebbe coerente con la struttura complessiva del prelievo che le Regioni applichino forme di progressività diverse da quella stabilita a livello centrale. In Germania, dove la progressività continua si applica, le addizionali esistenti (in particolare la *solidarity surcharge*) si commisurano all'imposta pagata a livello centrale e non alla base imponibile. Una direzione che potrebbe essere opportuna anche in relazione alla possibilità che l'eventuale adesione ad un modello duale di tassazione comprima la base imponibile sulla quale Regioni e Comuni potranno applicare i corrispondenti prelievi. In quest'ultimo caso, riducendosi la rappresentatività dell'Irpef come prelievo generale sui redditi, una parte del reddito personale andrebbe esente dal finanziamento delle spese degli enti territoriali; una carenza che – in linea teorica – potrebbe essere recuperata con la devoluzione agli enti territoriali anche di parte del prelievo sostitutivo applicato agli altri redditi, o – meno auspicabile – con aumento delle aliquote sulla parte di redditi effettivamente inclusa nell'Irpef. Al riguardo, va anche ricordato che le addizionali regionali e comunali sono dovute solo a condizione che sia positivo il debito d'imposta Irpef a livello nazionale. Si tratta di una disposizione il cui obiettivo si può rintracciare nel non gravare i contribuenti con prelievi locali in assenza di una capacità di contribuire al finanziamento alle spese centrali; d'altro lato, prelievi centrali e locali rispondono teoricamente ad esigenze di finanziamento diverse, che non si prestano ad essere adeguatamente gestite con un sistema di riparto delle fonti.

A livello comunale, poi, una compressione dell'Irpef si assocerebbe all'esistente limitazione del grado di autonomia determinata dalla esenzione dell'abitazione principale dall'applicazione dell'IMU. Soluzioni diverse, anche in questo caso, dovrebbero essere coordinate con la scelta che si intenderà operare in riferimento alla tassazione dei redditi da

fabbricati a livello centrale. Da un lato, sarà opportuno evitare doppie imposizioni; dall'altro, sarà necessario bilanciare le necessità dell'Irpef centrale con le esigenze di finanziamento dei Comuni, valutando il positivo effetto che la tassazione immobiliare potrebbe esercitare nel rafforzamento di un sistema di separazione delle fonti tra governo centrale e locale, limitando le interferenze che derivano dalle ricadute di decisioni centrali su specifici tributi.

Irpef e imposte patrimoniali

19. In questo stesso ambito di raccordo con altre forme di imposizione, dovrà considerarsi anche la relazione tra le possibili revisioni dell'Irpef e le attuali o le prefigurate imposte di natura patrimoniale. Le scelte relative al modello di base imponibile e di unità impositiva hanno infatti delle chiare ripercussioni anche sulla tassazione del patrimonio. Un prelievo sul patrimonio ha avuto – e tuttora ha – uno spazio nel sistema tributario italiano in varie forme, sia di tipo straordinario (come, ad esempio, nell'immediato dopoguerra o nel caso dell'Imposta Straordinaria sugli Immobili - ISI), sia di tipo ricorrente e cedolare (come nel caso dell'attuale prelievo sugli immobili).

Come osservato in precedenza, già nel disegno originario della riforma degli anni Settanta era stato previsto un prelievo patrimoniale ordinario, di tipo reale e ad aliquota ridotta, con un intento di discriminazione qualitativa dei redditi. L'imposta ordinaria sul patrimonio non fu inserita nella versione definitiva del testo e gli fu preferito un prelievo differenziato sui redditi immobiliari e finanziari. A distanza di venti anni, a partire dalla crisi finanziaria del 1992, furono introdotte numerose forme di prelievo di tipo reale (sugli immobili, sui conti di deposito titoli e conti correnti e, per un periodo limitato, sul patrimonio netto delle imprese, quest'ultima abolita con l'introduzione dell'Irap); con l'introduzione dell'ISEE, inoltre, la valutazione del patrimonio discrimina l'accesso o il costo della partecipazione alla maggior parte delle prestazioni sociali erogate. A queste forme vanno poi aggiunti i prelievi indiretti relativi ai trasferimenti di ricchezza, che peraltro hanno visto incrementare progressivamente le soglie di esenzione dei prelievi successori. Ne emerge un quadro estremamente frastagliato in cui il prelievo è generalmente di tipo reale (ma non nell'ISEE dove viene considerato su base personale e familiare), senza alcuna forma di coordinamento e con forti iniquità relative alla base imponibile (in particolare con riferimento al mancato aggiornamento omogeneo dei valori catastali di cui si è trattato in precedenza).

Un'operazione di razionalizzazione e trasparenza di grande portata sarebbe costituita anche dalla riorganizzazione dei prelievi riconducibili ai valori immobiliari e da una loro coerente distribuzione tra livelli di governo, proprio nell'ottica di realizzazione di un principio di separazione delle fonti a cui sopra accennato in riferimento al coordinamento con la finanza territoriale.

Il raccordo tra Irpef e spesa pubblica

20. Un terzo problema di coordinamento riguarda la compatibilità di una revisione dell'Irpef con il sistema di *welfare* che esso intende finanziare. Al riguardo, ipotesi di revisione dell'Irpef andrebbero fin da subito coordinate con il progetto di attivazione dell'assegno unico per i figli, una misura che dovrebbe assorbire anche gran parte delle risorse messe a disposizione dalla legge di bilancio per il 2021. La necessità di un coordinamento deriva dall'ipotesi che l'assegno unico comporti l'eliminazione delle detrazioni per figli a carico in ambito Irpef, il che tende a considerare i due strumenti come sostituibili mentre in realtà essi hanno logiche diverse. La legittimità delle detrazioni – come osservato in precedenza – deriva dall'obiettivo di tener conto di una capacità contributiva minore nel caso di figli a carico, in ragione del "costo" aggiuntivo da essi generato. Si tratta di un meccanismo di correzione connesso agli obiettivi di discriminazione quantitativa del prelievo tra categorie di contribuenti con dimensioni familiari

diverse. L'assegno unico, invece, si configura come strumento di sostegno al reddito, che non assolve al compito di livellare la capacità contributiva tra famiglie di numerosità diversa. Più in generale, poi, soprattutto nell'ipotesi duale, si deve tener conto che la minore rappresentatività del reddito complessivo Irpef potrebbe richiedere un potenziamento dell'accertamento delle altre fonti di reddito per garantire un accesso legittimo alle prestazioni sociali che dipendano dalla situazione reddituale e patrimoniale del contribuente.

La relazione tra Irpef e tassazione del reddito d'impresa

21. Un argomento di costante dibattito, in ambito Irpef, riguarda la tassazione dei redditi di impresa, soprattutto in relazione a quelli prodotti da società di capitali. Attualmente, come regime generale, la tassazione del reddito d'impresa prevede l'applicazione dell'Ires nel caso delle società di capitali e dell'Irpef nel caso di società di persone e imprese individuali. Anche in questo caso, un contributo alla chiarezza del sistema può derivare dalla considerazione di due possibili modelli di riferimento, che riflettono due possibili concezioni del ruolo e della natura dell'impresa. Da un lato, si può assumere che la società sia una mera finzione giuridica e che i soggetti delle operazioni societarie siano i soci pro quota; dall'altro, si può invece assumere che la società sia una entità economica autonoma, dotata di una propria capacità contributiva. L'adesione all'uno o all'altro schema è in grado di influenzare il relativo schema di tassazione.

Se prevalesse la prima concezione, ci si dovrebbe opporre a una tassazione autonoma delle società; ma allora riesce difficile evitare la conclusione che il reddito dei soci sottoposto all'imposta personale debba comprendere sia i dividendi sia la quota parte di utili non distribuiti, dato che questi ultimi – secondo questa concezione – sarebbero distinti dal patrimonio dei soci soltanto per una finzione giuridica. Qualora invece si consideri valida la seconda concezione – che la società sia un'entità economica distinta – si apre la via a una tassazione autonoma delle società, che – tradizionalmente – è giustificata dalla presenza di vantaggi connessi alla responsabilità limitata dei soci, alla facile trasferibilità della proprietà, alle maggiori possibilità di finanziamento. Ma che trova giustificazione anche per il fatto che a causa della separazione tra proprietà e controllo, tipica delle grandi società per azioni, la tassazione degli azionisti sia insufficiente a colpire la rilevanza economica della struttura produttiva. In base a questa concezione, tra imposta sulle società e imposta personale non sarebbe richiesto alcun coordinamento, dato che le due imposte colpirebbero due distinte capacità contributive, giustificando una doppia imposizione economica degli utili.

Questa è la posizione che nei fatti l'Italia ha assunto nei confronti dei soci persone fisiche di società di capitali, rispetto ai quali – all'imposta assolta dalla società (24 per cento) – si aggiunge l'imposizione sostitutiva dei dividendi (26 per cento) senza alcun meccanismo di recupero, anche se le due imposte sono strutturate in modo tale che il prelievo complessivo sugli utili sia (quasi) pari all'aliquota marginale massima dell'Irpef (43 per cento), indipendentemente dall'aliquota marginale del socio. Che poi i dividendi delle persone fisiche siano soggetti a imposta sostitutiva e non ad imposizione progressiva non modifica il principio in base al quale gli utili d'impresa dovrebbero essere tassati, ma ne modifica la forma in ragione dell'obiettivo di competitività di cui discusso in precedenza.

Dall'impostazione che la società sia un'entità economica distinta discendono alcune conseguenze importanti. In primo luogo, che i redditi d'impresa non hanno tutti la stessa natura. In secondo luogo, il concetto di capacità contributiva autonoma che giustifica la doppia imposizione economica non può essere esteso a tutte le forme di reddito d'impresa, per essere invece limitato a quelle organizzazioni di impresa rilevanti sul piano degli investimenti di capitale e di diffusione dell'azionariato. Ciò implica che la natura giuridica di società di capitali non sia sufficiente a far rientrare i relativi redditi di impresa nel campo di applicazione dell'imposta sulle società. Il concetto di capacità contributiva autonoma, infatti, trova giustificazione nella presenza di un potere della società che trascenda quello dei singoli soci. Ad esempio, nel caso delle Srl uninominali – e anche nel caso di alcune società per azioni a ristretta base azionaria – questa

distinzione appare molto sfumata e talvolta inesistente. In un certo senso, in questo tipo di imprese, si potrebbe presumere che – a livello individuale – l'apporto di capitale non sia in grado di produrre reddito in assenza dell'apporto di lavoro, cosa che è invece possibile nel caso di azionisti di grandi società per azioni, che percepiscono redditi senza la necessità di conferire lavoro. In questo senso, vigendo una generale separazione tra proprietà e controllo nelle grandi società per azioni, è plausibile pervenire a una doppia imposizione economica di quei redditi, perché il socio di società per azioni (persona fisica che non presta lavoro nell'impresa) percepisce un reddito che è interamente di capitale e che riflette una capacità contributiva separata da quella della società.

Accettando questa impostazione, per la tassazione del reddito d'impresa il discrimine dovrebbe essere rappresentato proprio dalla possibilità di rintracciare – nelle società di capitali – indicatori di capacità contributiva autonoma. Ove questo criterio non sia applicabile, la tassazione del reddito d'impresa dovrebbe assumersi progressiva, indipendentemente dalla distinzione tra apporto di lavoro e apporto di capitale. In altri termini, dove non sia rintracciabile un potere economico della società che trascende quello dei soci, si deve presumere che l'apporto fondamentale sia quello del lavoro, e tale dunque da giustificare la tassazione progressiva.

Dalle precedenti osservazioni può derivare qualche dubbio sulla possibilità di ricorso a una tassazione proporzionale, come era stato proposto per l'Iri (Imposta sui Redditi di Impresa) come imposta applicabile a imprenditori individuali e società di persone. Come in precedenza ricordato, dell'Iri si era programmata l'introduzione tra il 2018 e il 2019 senza che essa entrò effettivamente in vigore; in base alla norma, imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria avrebbero potuto esercitare l'opzione per una tassazione degli utili con aliquota del 24 per cento (come quella dell'Ires), ma al netto delle somme prelevate sugli utili o sulle riserve di utili dall'imprenditore o dai soci a titolo di compenso per l'attività lavorativa svolta, che sarebbero rimaste nell'ambito dell'imposta personale progressiva.[30]

Connesso al problema generale della tassazione del reddito di impresa è poi la recente proposta di innovarne la determinazione secondo il criterio di cassa, più volte riproposta con intenti di semplificazione. È una proposta che di fatto andrebbe a modificare radicalmente il sistema impositivo, producendo l'effetto di ridurre la tassazione in un contesto di regole inevitabilmente articolate e complesse. L'estensione generalizzata del criterio di cassa per la determinazione del reddito d'impresa accentuerebbe innanzitutto le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d'imposta. A differenza del criterio di competenza, il cui fondamento è ben noto, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell'imposizione, comportando un ulteriore *vulnus* all'art. 53 Cost. Gli effetti anomali del criterio di cassa si accentuano se riferiti a spese pluriennali e, in genere, a componenti di importo molto elevato che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi per competenza su più anni.

La determinazione discontinua del reddito annuale porrebbe comunque il problema di disciplinare le ricorrenti perdite che verosimilmente emergerebbero negli anni interessati dal sostenimento delle spese pluriennali. L'attuale possibilità di utilizzare le perdite in compensazione del reddito dei futuri esercizi, fino a concorrenza dell'80 per cento di quest'ultimo, comporterebbe un effetto di *splitting* non dissimile dall'ammortamento. La perdita generata dalla integrale deduzione della spesa pluriennale, infatti, si rifletterebbe comunque sulla

[30] Sul tema si sono sollevate alcune perplessità, con particolare riferimento alla sua applicazione alle società di persone. In questo caso, infatti, l'accesso al regime Iri delle società di persone determinerebbe una soggettività passiva della società ai fini del tributo, diversamente da quanto attualmente accade ai fini Irpef. Poiché l'Iri si applicherebbe agli utili dell'impresa al netto delle quote prelevate dai soci, si potrebbero aprire spazi per arbitraggi fiscali qualora gli utili siano prelevati in misura diversa rispetto alle quote di partecipazione individuale. In ogni caso, inoltre, non ci sarebbe perfetta omogeneità tra il trattamento delle società di capitali soggette ad Ires e le società non di capitale soggette a Iri, dato che nel primo caso l'imposta si applicherebbe al lordo delle quote di utili che saranno successivamente distribuite. Va inoltre considerato che questa eventuale introduzione dell'Iri dovrebbe essere coordinata con l'opzione per il regime di trasparenza che va nella direzione opposta, consentendo che le società a responsabilità limitata costituite solo da persone fisiche in numero non superiore a 10 possano scegliere di essere tassate adottando lo stesso sistema previsto per le società di persone, cioè quello dell'imputazione pro quota degli utili di impresa.

determinazione del reddito degli esercizi successivi, peraltro con il limite di compensazione prima richiamato. Privata di rilievo contabile, verrebbe meno anche la rilevazione del magazzino fisico e la relativa valorizzazione monetaria, con immaginabili effetti negativi sull'efficacia dei controlli.

L'intero sistema verrebbe a basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa attivi e passivi, mentre la rilevanza dei fatti economici – e, in particolare, di quelli attivi ai fini della determinazione degli imponibili fiscali – verrebbe a svilirsi. Avrebbe rilievo il solo movimento finanziario, con la conseguenza che un suo occultamento (tutt'altro che impensabile, soprattutto per le attività che si rivolgono al consumatore finale) renderebbe ancora più difficili i controlli. È evidente il rischio di una incentivazione dell'evasione conseguente al pagamento di fatture relative all'acquisto di beni strumentali inesistenti o, comunque, non inerenti all'attività (consumi privati e familiari). In questi casi, infatti, il beneficio derivante dalla condotta irregolare si scaricherebbe subito nel singolo esercizio interessato, aumentando la "remuneratività" della condotta evasiva. Tra i vari inconvenienti della proposta, vi è anche il venir meno o, comunque, l'attenuazione del valore segnaletico del reddito annuale, cui numerose disposizioni fanno riferimento per il riconoscimento di benefici fiscali ed extrafiscali (si pensi alle detrazioni per familiari a carico, al calcolo ISEE, ecc.). Sotto questo aspetto la riforma si presterebbe a manovre elusive. L'ipotesi di estendere, in un secondo momento, la ipotizzata riforma a tutte le imprese individuali comporterebbe una ulteriore discriminazione rispetto al trattamento dei soggetti IRES, rilevante sul piano della alterazione della libera concorrenza.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

22. Dai tempi della sua introduzione nel sistema tributario italiano, l'Irpef ha oscillato tra il tentativo di conformarsi all'obiettivo originario di imposta sul reddito globale e la realizzazione di una modalità di tassazione caratterizzata da numerose eccezioni a quel criterio. Queste eccezioni hanno portato progressivamente a una concentrazione quasi esclusiva del prelievo sui redditi da lavoro dipendente e pensione, evidenziando aspetti problematici relativamente sia all'equità orizzontale, sia a quella verticale, molto sbilanciata sui redditi medi e con inefficienze legate all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive. La revisione dell'Irpef dovrebbe essere preceduta da una chiara definizione degli obiettivi che con tale imposta si vogliono raggiungere e, conseguentemente, dalla scelta di un modello di riferimento che porti a rinvigorire l'opzione originaria per una base imponibile onnicomprensiva o, al contrario, a imboccare definitivamente quella della tassazione duale, ma in una logica di organicità e coerenza. Con la consapevolezza che, in generale, alla progressività di un tributo si associa un consenso sociale tanto più ampio quanto minori siano le deviazioni dalla progressività stessa.

Il fatto che nel tempo si sia voluto che l'Irpef, oltre a procurare gettito, fosse progressiva e quindi redistributiva, non scoraggiasse l'offerta di lavoro, tutelasse la famiglia e incoraggiasse lo sviluppo, non ha contribuito a far chiarezza sul fatto che alcuni di questi obiettivi, allo stato attuale, sono tra loro incompatibili. Non riconoscere questa necessità è stata una delle principali cause della stratificazione successiva che ha contribuito, usando i termini di Cosciani nel 1975, a rendere l'Irpef un mosaico in cui taluni dei tasselli più importanti sono rovinati, così che il disegno originario ne esce deformato e imbruttito. La scelta degli obiettivi e del modello di base imponibile dovrebbe dunque precedere qualsiasi riflessione sulla forma tecnica della progressività; si tratta di un aspetto, quest'ultimo, che appare indissolubilmente legato sia alle finalità generali richieste al tributo, sia al coordinamento del prelievo erariale sui redditi personali con il finanziamento dei livelli di governo locale. Inoltre, solo dopo aver scelto il ruolo e gli obiettivi generali dell'Irpef potranno essere sciolti alcuni problemi di rilievo, come il coordinamento con le prestazioni sociali e con la tassazione della ricchezza immobiliare e finanziaria. Non appare comunque lungimirante affrontare il disegno di riforma dell'Irpef senza porsi come obiettivi strategici la lotta all'evasione, che rimane a tutt'oggi il più rilevante *vulnus* all'equità orizzontale e verticale, e l'obiettivo della semplificazione, sia per ciò che riguarda la

base imponibile, le aliquote e le innumerevoli spese fiscali presenti, sia per gli aspetti procedimentali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi e, in generale, tutto ciò che attiene al rapporto con il contribuente.

Infine, non può essere trascurato il problema delle risorse complessive attese. Se la revisione dell'Irpef era stata finora immaginata con una significativa riduzione del gettito, per alleggerire il carico sui redditi medi e anche per dar corso alle reiterate richieste degli organismi internazionali di spostare il carico fiscale dal lavoro verso specifiche forme di imposizione indiretta, non si può ignorare che i prossimi anni richiederanno un considerevole sforzo fiscale per far fronte ai costi della pandemia. Sarà dunque necessario guardare all'efficienza e all'equità del sistema tributario nel suo complesso, ipotizzando varie forme di ricomposizione del contributo dei prelievi diretti e indiretti alla copertura del bilancio.

DIREZIONI DI REVISIONE DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

ASPETTI GENERALI

Negli anni recenti, il dibattito sull'Iva si è spesso concentrato sulle direzioni da intraprendere in relazione alle clausole di salvaguardia che, introdotte in forma generica con il d.l. 98/2011, furono trasformate in possibili incrementi di aliquote Iva con il d.l. 201/2011, anche in relazione all'eventuale assenza di copertura garantita da altri provvedimenti fiscali. Dal gennaio 2021, le clausole sono state abolite. Ciò ha consentito di ricondurre la discussione intorno al prelievo Iva da un lato all'opportunità di mantenere un'accentuata differenziazione delle aliquote, dall'altro alle possibilità di una sua rimodulazione in modo da favorire processi di revisione di altre imposte[1]. A questo ultimo riguardo, emerge dalla teoria economica l'indicazione generale che una differenziazione sia opportuna in assenza di strumenti alternativi con i quali raggiungere obiettivi distributivi. Nella pratica, in effetti, l'efficacia distributiva di una differenziazione delle aliquote appare piuttosto limitata; l'esperienza inglese, in proposito, è emblematica della possibilità che trasferimenti monetari (o altri strumenti di spesa) raggiungano esiti distributivi migliori rispetto all'applicazione dell'aliquota zero[2]. La ragione principale – comune a tutti i paesi – è costituita dal fatto che l'applicazione di aliquote ridotte a beni ritenuti necessari non seleziona esclusivamente soggetti bisognosi, ma si estende a tutti i consumatori. Con poche eccezioni, infatti, i soggetti più abbienti acquistano quantità maggiori di tutti i beni, con la conseguenza che il beneficio implicito dell'aliquota ridotta (rispetto all'aliquota ordinaria) si concentri comunque in maggior misura – anche se in grado diverso – nella parte alta della distribuzione del reddito[3].

Tuttavia, un supporto alla differenziazione delle aliquote può emergere anche da motivazioni esterne a profili strettamente distributivi, riconducibili a obiettivi di efficienza. Da un lato, tale differenziazione dovrebbe seguire l'intensità dell'elasticità rispetto al prezzo della domanda dei singoli beni, con tassazione maggiore dei beni a domanda più rigida; dall'altro, sotto certe condizioni, una differenziazione potrebbe essere fondata sul grado di complementarità al riposo dei diversi beni – con tassazione minore dei beni sostituti del riposo – per compensare eventuali effetti negativi sugli incentivi al lavoro prodotti dalla tassazione dei redditi. Si tratta di prescrizioni teoriche di difficile applicazione pratica, tra le altre ragioni anche per la difficoltà di parametrare l'imposta su stime affidabili delle elasticità dirette e incrociate compensate. Ne consegue che, nell'applicazione pratica, la differenziazione delle aliquote sia prevalentemente ricondotta al perseguimento di obiettivi di natura distributiva.

Sul piano della concreta applicazione del tributo, dalle esperienze europee emerge un certo favore per la differenziazione delle aliquote, con il comune orientamento ad applicare l'aliquota ridotta ai generi alimentari, ai prodotti farmaceutici e alle prestazioni sanitarie, all'accesso a servizi culturali, ai prodotti dell'editoria, ai beni e servizi connessi al settore agricolo e a quello turistico-alberghiero. Si tratta di settori in cui si combinano in varia misura obiettivi distributivi, di sostegno al consumo di beni di merito, di riduzione della tassazione su spese non discrezionali; ma anche obiettivi di tutela della concorrenza in settori particolarmente esposti, di protezione di settori ad alta intensità di lavoro e – in una certa misura – di contrasto all'evasione.

---

[1] In occasione della strategia Eu 2020, la Commissione Europea ha sostenuto l'opportunità di ridurre il carico fiscale sul lavoro e di muoverlo verso forme di imposizione indiretta. Al riguardo, la stessa Commissione ha suggerito di evitare inasprimenti dell'imposizione indiretta senza una corrispondente riduzione delle imposte dirette. Sul tema, di recente, si veda Curci N., Savegnago M. (2019), "*Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off*", *Temi di Discussione*, 1244, Banca d'Italia.

[2] Crawford I., Keen M., Smith S. (2010), "*Value Added Tax and Excises", in Mirrlees et al.* (eds.), *The Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, Oxford University Press*.

[3] Il punto è stato segnalato in diversi studi, tra cui Joumard I., Pisu M., Bloch D. (2012), "*Tackling Income Inequality – The role of taxes and transfers", OECD Journal: Economic Studies,* Vol. 2012/1.

In quanto segue, si esamineranno alcune ipotesi di revisione dell'Iva con diverso grado di intervento. In particolare, muovendo da una prima ipotesi di Iva a due aliquote a sostanziale parità di gettito nei suoi effetti di impatto, si analizzeranno possibili strutture a due aliquote a gettito crescente, in alcuni casi anche ipotizzando il passaggio di alcuni beni dall'aliquota ridotta all'aliquota ordinaria. Alcuni cenni su conseguenze e vantaggi di possibili strutture dell'Iva ad aliquota unica concluderanno il quadro dell'analisi.

I DATI UTILIZZATI PER LE IPOTESI DI REVISIONE E IL RACCORDO CON LE GRANDEZZE UFFICIALI

L'analisi di possibili direzioni di revisione dell'Iva si basa sull'*Indagine sulle spese delle famiglie* (ISF) per il 2017 condotta dall'Istat che contiene indicazioni su 501 voci di spesa (effettiva e imputata) per un campione di più di 16 mila famiglie, pari a più di 25 milioni di nuclei familiari. Al fine di cogliere l'ampiezza dell'analisi, è necessario esaminare preliminarmente i dati relativi alle dichiarazioni Iva per lo stesso anno, dai quali emerge un importo di Iva effettivamente versata pari a 112,39 miliardi di euro. Va ricordato che se il meccanismo dell'Iva, nello schema attuale, trovasse attuazione nella sua forma pura, cioè in assenza di indetraibilità totali o parziali (e nell'ipotesi di integrale dichiarazione), l'ammontare di Iva complessivamente versata sarebbe pari all'Iva pagata sui consumi finali. In presenza di questi elementi, invece, l'Iva versata differirà da quella misurata sui consumi finali, poiché includerà la quota di Iva che si origina nel circuito intermedio (prima del consumo finale) in ragione delle operazioni la cui Iva non è ammessa in detrazione e della percentuale di indetraibilità derivante dal calcolo del pro – rata[4].

La tavola 1 dà conto di questo percorso. L'Iva pagata dai consumatori finali, risultante dalle dichiarazioni Iva per il 2017, è pari a 78,9 miliardi di euro. Ad essa si devono aggiungere: l'Iva relativa ai versamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni non titolari di partita Iva e soggette al regime della scissione dei pagamenti (*split payment*) pari a 9,4 miliardi; l'Iva indetraibile conseguente al calcolo del pro – rata pari a 6,4 miliardi; l'Iva indetraibile pari a 9,3 miliardi[5]. Nel dettaglio, a queste cifre va poi aggiunta la quota di Iva (628 milioni di euro) relativa a una particolare categoria di operazioni tecnicamente soggette al regime di monofase, in base al quale l'Iva a debito viene versata direttamente dal produttore di specifici beni e servizi come se la cessione avvenisse direttamente ai consumatori finali, e non invece attraverso intermediari che percepiscono un aggio di rivendita[6]. La somma delle componenti finora elencate dà luogo ad un importo complessivo pari a 104,7 miliardi di euro. La differenza di 7,7 miliardi di euro che emerge dal confronto è in parte imputabile a componenti non separatamente rilevate nelle dichiarazioni Iva, come ad esempio l'importo degli interessi trimestrali e delle dichiarazioni integrative che entrano nel totale dei versamenti, ma non nel processo di addizione di cui alla tavola 1[7].

---

[4] Si ricorda che, per i contribuenti che effettuino contemporaneamente operazioni esenti ed operazioni imponibili, il pro – rata si determina come rapporto tra l'ammontare delle operazioni che danno diritto alla detrazione dell'Iva pagata sugli acquisti e lo stesso ammontare aumentato delle operazioni esenti.

[5] L'Iva relativa ai versamenti effettuati dalla PA in regime di *split payment*, nei dati di dichiarazione del 2017, è una grandezza stimata. Lo *split payment* prevede che chi cede beni o servizi ad alcune categorie di enti pubblici incassi la fattura al netto di Iva, che verrà invece versata direttamente dall'ente pubblico allo Stato. Il fornitore, quindi, non includerà l'Iva annotata in fattura nella sua liquidazione periodica. Se gli enti pubblici sono titolari di partita Iva, la corrispondente Iva a credito versata in regime di *split payment* sarà inclusa nella liquidazione periodica, analogamente a quanto avviene per un operatore privato. Se gli enti pubblici, invece, non sono titolari di partita Iva, il versamento dell'Iva corrisponde di fatto ad un versamento effettuato da consumatori finali. I soggetti coinvolti nel regime di *split payment* sono previsti dall'articolo 17-*ter* del d.P.R. 633/1972 così come modificato dal d.l. 50/2017 e dal d.l. 148/2017.

[6] Questo regime coinvolge il commercio di sali e tabacchi, gli editori, i concessionari di schede telefoniche, le aziende di trasporto pubblico, il commercio di fiammiferi.

[7] Gli interessi trimestrali sono dovuti nella misura dell'1 per cento dai contribuenti che possono optare per la dichiarazione trimestrale anziché mensile. L'accesso alla dichiarazione trimestrale è consentito ai prestatori di servizi con un fatturato non superiore a 309.874,10 euro e ai produttori di beni con un fatturato non superiore a 516.456,90 euro.

Sul fronte dei dati impiegati per le ipotesi di revisione dell'Iva, il dato di riferimento – tra quelli indicati nella tavola 1 – è quello relativo all'Iva pagata dai consumatori finali (78,9 miliardi di euro). Dai dati ISF emerge che, su base annua, la spesa totale ammonta a circa 791 miliardi di euro[8]. L'attribuzione delle aliquote Iva alle singole voci di spesa – e tenendo conto delle voci di spesa in regime di esenzione Iva – conduce ad un'imponibile Iva di circa 430 miliardi di euro e a un gettito di circa 63 miliardi di euro, con una differenza di circa 16 miliardi di euro. Tale differenza non è direttamente imputabile a specifiche voci; tuttavia, si deve tener conto dell'esistenza di consumatori finali diversi dalle famiglie (come, ad esempio, le istituzioni sociali private) e di eventuali acquisti finali da parte di soggetti non rientranti nel regime di *split payment*[9]. Complessivamente, quindi, l'analisi condotta sui consumi delle famiglie coglie il nucleo essenziale di possibili revisioni dell'Iva, soprattutto per ciò che concerne i possibili effetti distributivi, dato che, nel complesso, l'Iva derivante dai consumi finali è pari al 75 per cento dell'Iva versata.

ALCUNI INDICATORI SINTETICI DELLO *STATUS QUO*

Uno dei principali argomenti che ostacola una revisione dell'Iva è costituito dall'opinione che la differenziazione delle aliquote garantisca un risultato distributivo che sarebbe altrimenti compromesso. Questa posizione impedisce sia di procedere nella direzione di un'Iva ad aliquota unica, compensando eventuali effetti distributivi avversi con strumenti più diretti (ad esempio, spese sociali o trasferimenti monetari), sia di procedere ad una riduzione del numero delle aliquote, con l'idea che l'attuale grado di differenziazione sia ottimale dal punto di vista distributivo.

Un primo punto da chiarire, tuttavia, riguarda proprio il contenuto redistributivo dell'attuale differenziazione delle aliquote, dato che quest'ultima non è condizione sufficiente per un efficace esito distributivo. Un modo per verificare se l'attuale differenziazione delle aliquote sia ottimale (4, 10 e 22 per cento) consiste nel capire se variazioni di aliquota possano determinare un esito distributivo comparabile con quello esistente[10]. Per verificare la presenza di questa possibilità, e il modo in cui realizzarla, si può ricorrere all'indicatore fornito dall'*elasticità di Gini*:

[8] È inclusa nei dati la stima del valore del canone mensile delle abitazioni di proprietà a disposizione della famiglia comprensive delle pertinenze (affitti figurativi) in quanto rappresentano il costo del servizio che la famiglia consuma nel corso del tempo o, alternativamente, il costo che la famiglia dovrebbe sostenere per procurarsi sul mercato beni e servizi analoghi. Nei dati ISF questa voce rientra tra i 'canoni ipotetici' e, ai fini dell'analisi, costituisce uno degli elementi considerati per l'ordinamento delle famiglie per livello di benessere. Ovviamente si tratta di valori figurativi che non hanno alcuna influenza nelle ipotesi di revisione dell'Iva. Si vedano le tavola A1.1 e A1.2 in Appendice.

[9] Al riguardo, va considerato che fino al luglio 2017, nel regime di *split payment* non rientravano gli enti pubblici economici, le fondazioni, le società controllate, le società partecipate e le società inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa Italiana. L'Iva su eventuali consumi finali operati da alcuni di questi soggetti, quindi, sono inseriti nella voce "Iva pagata da consumatori finali" e non nella voce "Iva *split payment*" della tavola 1, contribuendo a spiegare la differenza tra il dato ufficiale e quello stimato nei dati ISF. Dell'influenza di questo elemento, si trova traccia anche nella differenza tra gli importi dell'Iva di competenza nelle statistiche sulle dichiarazioni Iva presentate nel 2018 e nel 2017, dato che una parte dell'Iva in *split payment* è stata verosimilmente spostata al 2018 in ragione della proroga prevista nei versamenti di agosto e novembre. Si veda anche la *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2020, pp. 99-100.

[10] In quanto segue, si trascura la presenza dell'aliquota Iva al 5 per cento, prevista nella sua applicazione a confezioni contenenti un misto di aromi, composte da rametti freschi di salvia e di rosmarino, senza una significativa prevalenza di un prodotto rispetto all'altro, o a cessioni in vaso solo ed esclusivamente per le piante allo stato vegetativo di basilico**,** rosmarino **e** salvia. L'introduzione di un'aliquota del 5 per cento è dovuta alla Legge Europea 122/2016, ed è conforme al livello minimo di aliquota ridotta stabilita dalla Direttiva Europea. L'attuale aliquota ridotta del 4 per cento vigente in Italia, è consentita solo in ragione di una deroga al regime normale, in quanto applicata precedentemente alla revisione del livello minimo di aliquota ridotta.

$$K_j = \frac{C_j^y}{G^y}$$

in cui C_j^y è il coefficiente di concentrazione della spesa sul bene j rispetto ad un ordinamento crescente per livello di spesa (reddito) totale, mentre G^y è l'indice di Gini della spesa (reddito) totale. Il termine K è particolarmente importante perché, sulla base della distribuzione di singole voci di spesa rispetto alla spesa totale, fornisce informazioni sulle direzioni di revisione delle aliquote. In particolare, si possono considerare tre casi:

- $K_j > 1$, che si ha quando il coefficiente di concentrazione è maggiore dell'indice di Gini e quindi la spesa per il bene j è più concentrata tra le famiglie più ricche di quanto non sia la spesa totale. Ciò implica che beni con questa caratteristica dovrebbero essere tassati con aliquote più elevate. Dunque, un eventuale aumento dell'imposta su tali beni avrebbe l'effetto di accrescere la progressività del sistema;

- $0 < K_j < 1$, che implica un coefficiente di concentrazione minore dell'indice di Gini e quindi una spesa per il bene j più equi-distribuita della spesa totale. Su beni con queste caratteristiche, le aliquote dovrebbero essere inferiori. Dunque, un eventuale aumento dell'imposta su questi beni avrebbe l'effetto di accrescere la regressività del sistema;

- infine, può verificarsi il caso che $K_j < 0$, determinato da un indice di concentrazione negativo. Ciò accade quando la spesa per il bene sia concentrata proporzionalmente di più tra le famiglie più povere.[11] È solo in questo caso che il sussidio implicito nell'applicazione di aliquote inferiori a quella ordinaria si cumulerebbe proporzionalmente di più tra le famiglie con basso livello di spesa (o reddito).

La figura 1 riporta il valore di K per tutti i beni inclusi nell'ISF. Come si può rilevare, solo pochi beni presentano un valore di $K_j < 0$, valore che è in grado di assicurare che il sussidio implicito dell'aliquota ridotta si concentri proporzionalmente di più sulle famiglie più povere. In particolare, si tratta di sole 11 voci di spesa tra le quali 5 sono già nel campo di esenzione Iva (spese per scuolabus per le scuole dell'infanzia e primaria; spesa per il canone di affitto; spesa per le rette della scuola primaria pubblica e della scuola secondaria di secondo grado pubblica), 4 sono soggette all'aliquota del 4 per cento (spese per libri della scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado; spesa per la mensa della scuola per l'infanzia), 2 sono soggette all'aliquota del 10 per cento (spese per abbonamenti pullman e spese per omogeneizzati). Come si può rilevare dal grafico, c'è poi un insieme di beni per i quali $0 < K_j < 1$, il che implica che una riduzione dell'aliquota potrebbe generare effetti distributivi positivi; mentre per i beni per i quali $K_j > 1$ (al di sopra dell'incrocio tra la linea continua e quella tratteggiata) sarebbe un aumento dell'aliquota a generare effetti distributivi positivi.

Se ne deduce che il migliore esito distributivo si potrebbe ottenere applicando l'aliquota ordinaria a tutte le voci di spesa per le quali $K_j > 1$ e aliquote inferiori a quella ordinaria per le voci di spesa per le quali $K_j < 1$. Come si evince dalla figura 2, non c'è evidenza di questa traiettoria delle aliquote nell'attuale sistema. Nella figura, l'asse delle ascisse indica le aliquote applicabili ai diversi beni, mentre l'asse delle ordinate riporta i valori di K. Se fosse rispettata l'indicazione di applicare aliquote più elevate a beni con valori di K maggiori (e viceversa), la linea di tendenza dovrebbe avere un andamento monotonicamente crescente. Nel grafico, invece,

[11] In termini grafici, con $K_j > 1$ la curva di concentrazione della spesa per il bene j si troverebbe al di sotto della curva di Lorenz della spesa totale; con $0 < K_j < 1$, la curva di concentrazione della spesa per il bene j si troverebbe al di sopra della curva di Lorenz della spesa totale ma al di sotto della retta di equidistribuzione; con $K_j < 0$ si avrebbe una curva di concentrazione al di sopra della retta di equi-distribuzione.

la sovrapposizione di una polinomiale del terzo ordine illustra come l'andamento delle aliquote – rispetto a K – non sia monotonicamente crescente, il che indica come l'attuale differenziazione delle aliquote non sia ottimale dal punto di vista distributivo. Convivono, infatti, valori elevati di K in corrispondenza di basse aliquote e valori bassi di K in corrispondenza di aliquote elevate.

A parziale giustificazione di questo esito va ricordato che l'obiettivo distributivo è solo uno degli obiettivi che si perseguono con l'applicazione dell'Iva. Uniformità o differenziazione delle aliquote, infatti, possono essere motivate anche da obiettivi settoriali di varia natura, riferite sia al contesto internazionale sia a specifiche esigenze domestiche o di politica interna. Non deve quindi essere elemento di sorpresa l'assenza di una relazione 'distributiva' precisamente definita rispetto ai valori di K; tuttavia, nell'ambito di una revisione delle aliquote, essa costituisce certamente elemento di riflessione da tenere in considerazione.

Per ciò che concerne lo *status quo*, la Tavola 2, in colonna (A), riporta ulteriori indicatori sintetici che possono fornire un ausilio per la comprensione delle caratteristiche attuali dell'Iva e di eventuali ipotesi di revisione. In particolare, l'indice di Gini della spesa totale al netto di Iva è pari a 0,258, e l'indice di concentrazione dell'Iva dovuta è pari a 0,281, a fronte di un indice di concentrazione della spesa totale delle famiglie pari a 0,260. Ciò implica una concentrazione dell'Iva dovuta maggiore di quella della spesa totale netta, quindi un qualche effetto di "progressività sulla spesa"[12]. Questo effetto di maggiore concentrazione si osserva più chiaramente qualora si considerino gli indici di concentrazione dell'Iva separati per aliquote. Si può infatti notare una maggiore concentrazione dell'Iva applicata al 22 per cento (0,313), a cui fa fronte una relativa minore concentrazione sia dell'Iva al 4 per cento (0,151) sia dell'Iva al 10 per cento (0,215), un esito che dipende da un'analoga distribuzione delle basi imponibili alle rispettive aliquote, dato che ogni aliquota – sulla propria base imponibile – agisce come un'imposta proporzionale. Ma poiché le aliquote sono differenziate e le basi imponibili sono diversamente distribuite tra i consumatori, l'esito finale è costituito da un moderato effetto di progressività. Un effetto che, in tavola 2, si può rilevare anche dall'andamento delle aliquote medie per decile: si passa dal 12,8 per cento del primo decile al 15,7 per cento dell'ultimo decile[13].

IPOTESI DI REVISIONE DELL'IVA: VERSO UN MODELLO A DUE ALIQUOTE

Nella prospettiva di riforme graduali e del contenimento dell'impatto complessivo di ipotesi di revisione dell'Iva, si può esplorare se ci siano ostacoli rilevanti al passaggio dall'attuale sistema ad una struttura a due aliquote[14]. Attualmente, tra i paesi europei, il modello a due aliquote è applicato in Germania (7 e 19 per cento) e in Olanda (9 e 21 per cento), a cui si affiancano Estonia, Repubblica Slovacca e Bulgaria, in quest'ultimo caso con la differenziazione prevista per il solo settore alberghiero. Il Regno Unito, pur prevedendo due aliquote (5 e 20 per cento) applica un'aliquota zero ad un numero molto ampio di beni, tra cui la quasi totalità dei generi alimentari. L'unico paese ad applicare un'aliquota unica è la Danimarca (25 per cento). Nel contesto europeo, aliquote differenziate – per le ragioni in precedenza esposte – sono applicate prevalentemente ai generi alimentari, ai prodotti farmaceutici e alle prestazioni sanitarie in generale, all'accesso ai servizi culturali incluso il settore dell'editoria, ai beni e servizi relativi al settore agricolo, a quello turistico-alberghiero e a quello della ristorazione, al settore edilizio.

[12] Un indice di concentrazione dell'imposta maggiore di quello della spesa netta implica che l'imposta si distribuisca in proporzioni maggiori sui livelli più elevati di spesa. Da cui consegue l'effetto di progressività. Se l'imposta fosse proporzionale, non ci sarebbe differenza tra l'indice di concentrazione dell'imposta e quello della spesa.

[13] Le aliquote medie sono misurate sulla spesa imponibile al netto di Iva e i decili sono costruiti sul valore della spesa totale (al netto di Iva) equivalente per tenere conto della diversa composizione familiare.

[14] L'Iva al 5 per cento, fino al 2020, si applicava solo alle confezioni contenenti esclusivamente le piante aromatiche espressamente e tassativamente indicate dalla norma (basilico, rosmarino e salvia). Nei fatti, si tratta di spese marginali, tali che il sistema italiano può essere considerato un sistema a tre aliquote.

Nel caso italiano, un primo punto da esplorare – come base per ulteriori ipotesi – riguarda la possibilità di passare dall'attuale sistema a tre (quattro) aliquote ad un sistema a due aliquote, mantenendo la parità di gettito e un esito distributivo comparabile. A parità di altre condizioni, una tale possibilità avrebbe il pregio di configurarsi come un fattore di semplificazione nell'applicazione del tributo, e comunque ridurre la convenienza di quella parte di evasione del tributo che si genera negli stadi intermedi in ragione del differenziale di 18 punti di aliquota tra acquisti e vendite[15]. In questa prospettiva, la parità di gettito e una sostanziale invarianza dell'esito distributivo aprirebbero uno spazio di semplificazione nella struttura dell'imposta.

La colonna (B) della Tavola 2 mostra questa possibilità come risultato dell'accorpamento delle attuali aliquote del 4 e del 10 per cento al 7,5 per cento e dell'aumento dell'aliquota ordinaria al 23, con invarianza dell'attuale distribuzione dei beni tra aliquota ridotta e aliquota ordinaria.[16] Dal punto di vista distributivo, si può rilevare come il coefficiente di concentrazione dell'Iva assuma lo stesso valore di quello relativo all'Iva attuale. A parità di concentrazione dell'Iva ad aliquota ordinaria, fa poi riscontro un coefficiente di concentrazione dell'unica aliquota ridotta di portata intermedia rispetto agli attuali coefficienti dell'Iva al 4 e al 10 per cento.[17] Come si può rilevare anche dall'andamento dell'aliquota media per decili, il passaggio a due aliquote si dimostrerebbe sostanzialmente neutrale. Ovviamente, ciò non può implicare che ciascuna famiglia paghi esattamente la stessa aliquota media, dato che anche tra soggetti nella stessa condizione economica i modelli di consumo possono variare in relazione ai sistemi di preferenze. Al riguardo, il maggiore onere di 2,68 punti percentuali si rileva nel 77-esimo percentile, mentre la maggiore riduzione di 4,7 punti percentuali avviene nel 79-esimo percentile. Complessivamente, le famiglie che subiscono una variazione superiore a un punto percentuale sono poco più di 217 mila, pari allo 0,85 per cento del totale delle famiglie, mentre circa il 73 per cento delle famiglie è interessata da una variazione di aliquota media (in aumento o in diminuzione) inferiore al mezzo punto percentuale.

Al di là degli aspetti di semplificazione, una revisione dell'Iva a neutralità di gettito non potrebbe fornire supporto a programmi di ricomposizione del prelievo complessivo, ad esempio attraverso riduzioni delle imposte dirette, in particolare dell'imposta personale sul reddito. Con riferimento a questa possibilità, è opportuno ricordare che la Commissione Europea, nel 2020, in *Study and Reports on the Vat Gap in the EU-28 Member States*, ha segnalato che il gettito addizionale che si potrebbe ottenere eliminando aliquote differenziate ed esenzioni è maggiore in Italia rispetto agli altri Paesi europei, con la sola eccezione della Spagna. Una conclusione che era già stata anticipata nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica del 2016 della Corte dei conti, in cui si osservava che a fronte di un'aliquota ordinaria tra le più elevate, la quota di base imponibile assoggettata ad aliquote ridotte è circa il doppio di quanto si registra in altri Paesi europei, con l'effetto che l'aliquota media di prelievo appare tra le più basse in Europa.

Dai dati ISF impiegati per le simulazioni proposte in questo Rapporto, risulta una quota di base imponibile ad aliquote ridotte pari al 53,3 per cento, e un'aliquota media di sistema sulla spesa imponibile delle famiglie pari al 14,6 per cento; il che, teoricamente, potrebbe lasciare ampio spazio ad ipotesi di revisione che prevedano anche la riduzione dell'attuale aliquota ordinaria del 22 per cento. Il livello delle aliquote dipenderà, in questo caso, dagli obiettivi di

[15] Il presupposto per l'evasione che dipende dai differenziali di aliquota è comunque rappresentato dall'omessa dichiarazione di una parte delle operazioni imponibili. Tuttavia, i differenziali di aliquota possono ampliare la convenienza dell'evasione nella misura in cui la parte non dichiarata riguardi l'Iva sulle vendite con aliquota ordinaria e l'Iva sugli acquisti con aliquota ridotta. Sotto questo profilo, l'aliquota unica o la riduzione del divario tra aliquota ordinaria e aliquota ridotta possono contribuire a ridurre di questo onere addizionale derivante da operazioni imponibili non dichiarate. Differenziali di aliquota comparabili a quello italiano, si rintracciano in Grecia e Polonia (18 punti), Svezia (19 punti), Croazia (20 punti) e Ungheria (22 punti), tutti paesi con un'aliquota ordinaria superiore a quella italiana.

[16] Dalla Tavola 2 emerge un leggero incremento di gettito, pari a circa 112 milioni di euro, che dipende dall'aver assunto che le aliquote siano definite all'intero o al mezzo punto percentuale.

[17] L'esame del differenziale tra le due curve di concentrazione dell'attuale Iva e dell'Iva a due aliquote consente di affermare che le differenze non sono significativamente diverse da zero, e che la neutralità si estende al complesso dei consumatori.

maggior gettito che si vorranno perseguire. In quanto segue, mantenendo fermo l'obiettivo di semplificazione costituito da una riduzione del numero delle aliquote, si discutono alcune ipotesi di revisione dell'Iva con obiettivi di gettito crescenti, i cui parametri sono sintetizzati nelle colonne da (C) a (G) della tavola 2. Come criterio generale, in nessuna delle ipotesi si interviene sulla lista dei beni attualmente esenti[18].

Nella prima ipotesi (colonna (C)), si ipotizza una revisione dell'Iva in cui l'aliquota ridotta del 9 per cento è applicata a tutti i beni attualmente tassati al 4 e al 10 per cento. Si tratta di numerosi beni alimentari, in parte tassati al 4 e in parte tassati al 10 per cento[19], delle spese per i principali servizi (acqua corrente, tassa rifiuti, fognature, riscaldamento centralizzato, energia elettrica, gas da rete, butano, altri gas liquidi, carbone e legna), delle spese su prodotti farmaceutici e servizi medici, delle spese per mezzi di trasporto e per servizi di ristorazione e turistico-alberghieri, delle spese per spettacoli, libri non scolastici, quotidiani e riviste. L'aliquota del 22 per cento, invece, si mantiene su tutti i beni attualmente inclusi nel suo campo di applicazione. Ciò implica che la distribuzione della spesa imponibile tra aliquote ridotte e aliquota ordinaria non vari rispetto al sistema vigente.

La Tavola 2, in questo caso, riporta un indice di concentrazione dell'Iva pari a 0,275, leggermente inferiore all'indice di concentrazione dell'attuale Iva (0,281), che segnala quindi un lieve peggioramento della distribuzione complessiva dell'imposta, determinato esclusivamente dalla diversa distribuzione dell'imposta conseguente all'accorpamento delle aliquote ridotte al 9 per cento in una misura intermedia tra l'iniziale distribuzione dell'Iva al 4 e al 10 per cento. Un esito distributivo comunque soddisfacente che, senza considerare l'impatto di possibili variazioni dei modelli di spesa conseguenti alla variazione delle aliquote, si potrebbe unire ad un maggiore gettito di circa 1,6 miliardi, pari – nel complesso – a circa mezzo punto percentuale di aliquota media (15 per cento contro 14,6 per cento). La sostanziale dimensione trascurabile di questa variazione si può rilevare anche dal profilo delle aliquote medie per decile, in cui, come atteso, si osserva come l'aumento di aliquota media si distribuisca in maniera relativamente maggiore sui decili inferiori di reddito; tuttavia, si tratta di un aggravio che è pari a 0,69 punti percentuali per il primo decile e a 0,19 punti percentuali per l'ultimo decile. In valori assoluti, su base annua, si avrebbe un maggiore onere di imposta medio pari a circa 45 euro sul primo decile e a 62 euro sull'ultimo decile, con valori assoluti maggiori compresi tra il quinto e il nono decile[20]. Poiché, in questo caso, il maggiore gettito dipende esclusivamente dal passaggio dell'aliquota dal 4 al 9 per cento, se ne deduce che tali beni sono significativamente consumati anche nei decili di spesa più elevati; il che apre – per altra via – una riflessione sull'adeguata selezione dei soggetti meno abbienti operata con l'aliquota ridotta in ambito Iva.

Nella seconda ipotesi (colonna (D)), ferme restando le condizioni della precedente in termini di distribuzione dei beni tra le diverse aliquote, si prevede un aumento dell'aliquota ordinaria dal 22 al 23 per cento a parità di aliquota ridotta. In questo caso, l'incremento di gettito stimato è pari a circa 3,6 miliardi, con parametri distributivi non significativamente diversi da

[18] Le ipotesi di revisione di seguito analizzate sono anche conformi al contesto normativo europeo, dato che ad aliquota ridotta rimangono – nelle varie simulazioni – comunque beni già soggetti ad aliquota ridotta. Ma poiché l'inclusione in aliquota ridotta è una possibilità prevista dalle direttive europee, in alcune ipotesi alcuni dei beni attualmente tassati con aliquota ridotta sono invece passati nel regime di aliquota ordinaria. Si ricorda che l'attuale aliquota ridotta del 4 per cento, in Italia, si mantiene in deroga al livello del 5 per cento stabilito a livello europeo in quanto precedente all'introduzione della nuova soglia minima. Dal Consiglio Europeo è stata anche formulata una proposta di direttiva che dovrebbe consentire maggiore flessibilità nella distribuzione dei beni tra le aliquote (COM/2018/020 recante modifiche della direttiva 2006/112/CE).

[19] Fanno eccezione *acqua minerale, bevande alcoliche* e *succhi di frutta e verdura* a cui si applica l'aliquota ordinaria.

[20] In questa analisi, come accennato nel testo, non si tiene conto di possibili effetti comportamentali rivolti alla riallocazione della spesa tra diversi beni di consumo; tuttavia, data la dimensione dell'impatto, è ragionevole presumere che anche essi siano di entità trascurabile. Laddove una simile metodologia è stata applicata, è stato anche dimostrato come gli effetti comportamentali non avrebbero compromesso significativamente l'esito distributivo. Ovviamente, gli effetti comportamentali potrebbero divenire assai più rilevanti qualora le variazioni di aliquota dovessero essere più consistenti. Al riguardo, si veda Gastaldi F., Liberati P., Pisano E., Tedeschi S. (2017), "*Regressivity-Reducing* VAT *Reforms*", *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 39-72.

quelli della precedente ipotesi, se non per il fatto che l'aumento dell'aliquota ordinaria avrebbe l'effetto di rendere leggermente più concentrata la distribuzione dell'imposta complessiva (0,277 contro il precedente 0,275). Per ciò che concerne la distribuzione dell'incremento di gettito, l'aumento al 23 per cento modifica in maniera più rilevante l'aggravio medio nei decili più elevati. Si confrontano, in questo caso, e su base annua, un aumento di aliquota media di circa 1 punto percentuale nel primo decile e di 0,7 punti percentuali nell'ultimo decile, a cui corrispondono, rispettivamente, un aggravio medio di 67 euro nel primo decile e di 238 euro nell'ultimo decile.

Come ricordato in precedenza, le ipotesi di cui alle colonne (B), (C) e (D) sono elaborate muovendo il solo livello delle aliquote e lasciando invariata la distribuzione dei beni tra aliquote ridotte e aliquota ordinaria. In altri termini, non si considera il caso in cui beni tassati al 4 e al 10 per cento siano tassati con aliquota ordinaria, né si considera il caso inverso. La riallocazione dei beni tra diverse aliquote costituisce un punto particolarmente sensibile per le ipotesi di revisione dell'Iva, per due ragioni principali. La prima è costituita dal fatto che l'attuale aliquota del 4 per cento coinvolge la spesa per beni alimentari, che costituisce una frazione rilevante dell'intera spesa per consumi tra i soggetti meno abbienti; la seconda, invece, è costituita dal fatto che alcuni beni e servizi attualmente tassati al 10 per cento riguardano settori particolarmente esposti a concorrenza, anche internazionale (come alberghi e ristoranti) e quindi con possibili difficoltà di traslazione dell'imposta sui prezzi, o settori ad alta intensità di lavoro, nei quali gli aumenti di aliquota potrebbero indurre meccanismi evasivi, o settori già a forte presenza di evasione (come, ad esempio, nel caso dell'edilizia). Si tratta, dunque, di un misto di preoccupazioni distributive e settoriali che possono indurre resistenza a ipotesi di revisione dell'Iva nelle direzioni di seguito esaminate.

Purtuttavia, è di qualche utilità comprendere – almeno sul piano distributivo – se le preoccupazioni siano fondate od eccessive. Al solo fine di fornire un quadro di riferimento generale, si può rilevare che il valore assoluto del sussidio implicito che deriva dall'applicazione dell'aliquota ridotta anziché dell'aliquota ordinaria al 22 per cento è pari in media a 900 euro al di sotto della mediana della distribuzione della spesa familiare, e pari a 1.560 euro al di sopra della stessa. In rapporto alla spesa complessiva, si tratta di un sussidio pari a 0,90 punti percentuali di aliquota media nel primo caso, e a 0,74 punti percentuali nel secondo[21]. Si tratta di elementi che potrebbero consigliare una riflessione sull'adeguatezza delle aliquote ridotte a raggiungere obiettivi distributivi, risultando comunque significativa la dispersione del sussidio implicito anche a livelli elevati di spesa. Probabilmente, esiti migliori potrebbero essere raggiunti attraverso l'eliminazione del vantaggio fiscale derivante dal differenziale di aliquote e dalla compensazione mirata dei soggetti meno abbienti con strumenti di spesa pubblica finanziati proprio con il maggior gettito derivante dall'eliminazione delle aliquote ridotte.

A tale proposito, e al fine di fornire un quadro più dettagliato di possibili revisioni dell'Irpef, la Tavola 2 riporta tre ulteriori ipotesi di Iva a due aliquote. In due di esse (colonne (E) e (F)), si prevede lo spostamento ad aliquota ordinaria di tutti i beni attualmente tassati al 10 per cento. Ciò implica, quindi, che la ripartizione della base imponibile tra aliquota ridotta e aliquota ordinaria muti significativamente, rovesciano i rapporti relativi rispetto all'attuale sistema. Si tratta, come accennato in precedenza, di un'ipotesi che coinvolge beni e servizi sufficientemente sensibili. Il passaggio all'aliquota ordinaria potrebbe dunque generare oneri non trascurabili per i consumatori di tali beni e servizi, tenuto conto del fatto che – ad eccezione di alberghi e ristoranti – si tratta per lo più di spese per beni alimentari e altre spese necessarie, anche se comunque non attualmente tassate all'aliquota del 4 per cento. D'altra parte, a parziale compensazione di questo aumento, le ipotesi ora esaminate possono considerare una riduzione dell'aliquota ordinaria senza compromettere la formazione di gettito addizionale. Va notato, infatti, che con una struttura a due aliquote in cui l'aliquota ridotta si mantenga al di sotto del 10 per cento (come nelle colonne (C) e (D)) e la distribuzione dei beni tra aliquote ridotte e aliquota ordinaria rimanga invariata, la

[21] Guardando ai decili, si ha un sussidio implicito di 0,96 punti percentuali nel primo decile e di 0,67 punti percentuali nell'ultimo decile. Si prescinde dal fatto che un'aliquota unica del 22 per cento, come effetto di impatto, potrebbe produrre gettito addizionale per circa 30 miliardi.

possibilità di ottenere consistenti aumenti di gettito passi necessariamente attraverso un aumento dell'aliquota ordinaria. In alternativa, come nelle colonne (E) e (F), il passaggio all'aliquota ordinaria dei beni attualmente al 10 per cento consentirebbe significativi aumenti di gettito anche a fronte di rilevanti riduzioni dell'aliquota ordinaria. Nell'ultima ipotesi, in colonna (G), si ipotizza un accorpamento di tutti i beni alimentari all'aliquota ridotta del 5 per cento e un aumento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria, in cui confluirebbero tutti i beni non alimentari attualmente tassati al 10 per cento.

Al riguardo, nella colonna (E), si riportano i parametri di un'ipotesi con aliquota ridotta al 5 per cento e aliquota ordinaria al 18 per cento; in questo caso, il gettito aggiuntivo sarebbe pari a circa 7,4 miliardi di euro. Sul piano distributivo appaiono delle differenze rispetto alle ipotesi precedenti, dato che il coefficiente di concentrazione dell'Iva è infatti relativamente più basso (0,261) rispetto a quello dell'attuale sistema (0,281). Tale risultato è il combinato di un'Iva ad aliquota ridotta più equi-distribuita (0,158), in ragione dell'uscita da tale aliquota di numerosi beni alimentari, e di un'Iva ad aliquota ordinaria relativamente più concentrata a livelli elevati di spesa familiare (0,515).

In termini di aggravio monetario, si confrontano aumenti medi di 186 euro annui nel primo decile e di 347 euro nell'ultimo decile, con punte al di sopra dei 300 euro già a partire dal sesto decile. Rispetto alle ipotesi precedenti, dunque, si tratta di aumenti più consistenti, che hanno un riflesso anche sulle aliquote medie, con aumenti di circa 3 punti percentuali nel primo decile e di circa 1 punto percentuale nell'ultimo decile, a fronte di un aumento complessivo di 1,7 punti percentuali di aliquota media. La conseguenza è una riduzione del grado di 'progressività' sulla spesa imponibile delle famiglie, come osservabile dalla ridotta distanza tra l'aliquota media dell'ultimo decile e l'aliquota media del primo. D'altra parte, rispetto alle ipotesi precedenti, l'aliquota ordinaria si ridurrebbe di 4 punti percentuali, e l'incremento di gettito consentirebbe di predisporre interventi compensativi di altra natura sui soggetti meno abbienti.

Nella colonna (F), lo stesso esercizio è replicato ipotizzando un aumento all'8 per cento dell'aliquota ridotta e una riduzione dell'aliquota ordinaria al 19 per cento, un'ipotesi in grado di generare gettito aggiuntivo per poco meno di 13 miliardi di euro. Sul piano distributivo, si avrebbe un'ulteriore riduzione del grado di concentrazione dell'Iva (0,259) – ma non troppo difforme da quello rilevato in colonna (E) – con un aumento dell'aliquota media del primo decile pari a 4,2 punti percentuali a fronte di un aumento di 2,2 punti percentuali nell'ultimo decile e di 3 punti percentuali in aggregato. Dal lato monetario, ciò implica un aggravio medio familiare di 276 euro nel primo decile e di 738 euro nell'ultimo decile, a fronte di una media complessiva di circa 500 euro, con ulteriore conseguente riduzione del grado di 'progressività' misurato sulla spesa imponibile. È piuttosto evidente che la responsabilità di questo effetto si debba prevalentemente all'inasprimento dell'aliquota ridotta, ragione che rafforza la necessità di ripensare la struttura complessiva di prelievo e spesa nei confronti dei soggetti meno abbienti.

Va tuttavia notato che una parte del rilevante impatto distributivo delle ipotesi riportate nelle colonne (E) e (F) si deve al passaggio di molti beni alimentari dall'attuale aliquota ridotta del 10 per cento all'aliquota ordinaria. Si tratta di un'ipotesi, inoltre, che crea una segmentazione nella tassazione dei beni alimentari, lasciandone alcuni tassati ad aliquota ridotta (quelli che attualmente sono tassati al 4 per cento) e spostandone altri ad aliquota ordinaria (quelli attualmente tassati al 10 per cento). Nella colonna (G) si costruisce un'ipotesi in cui a tutti i beni alimentari (anche quelli tassati al 10 per cento) viene applicata l'aliquota ridotta del 5 per cento, mentre i beni non alimentari attualmente soggetti all'aliquota del 10 per cento sono trasportati all'aliquota ordinaria del 23 per cento. Quest'ipotesi presenta alcune caratteristiche desiderabili: in primo luogo, consentirebbe un incremento di gettito (12,6 miliardi di euro) quasi equivalente a quello previsto nella colonna (F); in secondo luogo, sul piano distributivo consentirebbe una distribuzione del prelievo Iva equivalente a quello attuale, con un coefficiente di concentrazione pari a 0,285, a parità di coefficienti per l'aliquota ridotta e per l'aliquota ordinaria; in terzo luogo, la "progressività" sulla spesa imponibile – misurata dalla distanza tra aliquote medie del primo e dell'ultimo decile – sarebbe più marcata, con aumenti di aliquota media pari a 2,5 punti percentuali nel primo decile e di 3,3 punti nell'ultimo decile, a fronte di un aumento di 3 punti

percentuali complessivi di aumento di aliquota media; in terzo luogo, come riflesso dei precedenti esiti, si avrebbe un aggravio medio pari a 164 per il primo decile e a 1.104 euro per l'ultimo decile; in ultimo, sarebbe rovesciato – ma meno che nelle precedenti ipotesi – il rapporto tra la base imponibile soggetta ad aliquota ordinaria e quella soggetta ad aliquota ridotta.

IPOTESI DI REVISIONE DELL'IVA NELLA DIREZIONE DI UN'ALIQUOTA UNICA

Al fine di illustrare le principali differenze tra le precedenti ipotesi e una struttura dell'Iva ad aliquota unica – sul modello Danimarca – si riportano alcune ipotesi nelle colonne (H), (I) e (L). Sul piano distributivo, queste tre ipotesi producono l'effetto di un'imposta proporzionale sulla spesa imponibile sottostante. Al riguardo, infatti, si può notare che in tutti i casi, il coefficiente di concentrazione dell'Iva è identico al coefficiente di concentrazione della spesa imponibile al netto di Iva (0,251), il tipico effetto dell'imposta proporzionale quando misurato su indici di Gini o di concentrazione. Sul piano del gettito, è opportuno rilevare che un'aliquota unica del 18 per cento (colonna (L)) sarebbe potenzialmente in grado di generare circa 14,5 miliardi di euro di gettito aggiuntivo, con aggravi medi consistenti di 342 euro nel primo decile (pari a circa 5,2 punti percentuali di aliquota media) e di 750 euro nell'ultimo decile (pari a circa 2,3 punti percentuali di aliquota media). Ovviamente, la dimensione dell'impatto redistributivo e dell'aggravio monetario dipende dal livello dell'aliquota; qualora si volessero privilegiare obiettivi di semplificazione e non di gettito, si potrebbe ricorrere ad un'aliquota del 15 per cento (molto prossima all'aliquota di equilibrio di sistema quando misurata sulla spesa imponibile), rispetto alla quale, tuttavia, l'effetto distributivo particolarmente favorevole per i decili più elevati è segnalato da una riduzione media di 239 euro nell'ultimo decile a fronte di incrementi medi di 146 euro nel primo decile. Ovviamente, nel campo dell'aliquota unica, tutte le ipotesi hanno la stessa valenza, dato che abbandonando espliciti obiettivi distributivi e settoriali, l'unico parametro chiamato a governare il livello dell'aliquota consiste nel gettito addizionale che da tale revisione si voglia ottenere. Al riguardo, come parametro indicativo, si può considerare che dato l'incremento di 1,6 miliardi con aliquota del 15 per cento, ogni punto addizionale di aliquota sarebbe in grado di generare circa 4,3 miliardi di gettito aggiuntivo.

Va osservato che ipotesi di aliquota unica – se difficilmente giustificabili sul piano distributivo – potrebbero essere sostenute per ragioni diverse, altrettanto rilevanti. In particolare, l'Iva ad aliquota unica costituirebbe un passaggio importante sul piano della semplificazione del tributo per tre ragioni principali. La prima è la conseguente decisa limitazione del fenomeno dei rimborsi determinati da vendite ad aliquote inferiori a quelle applicate sugli acquisti, con conseguente snellimento dell'apparato amministrativo almeno per ciò che concerne le operazioni interne. La seconda consiste nell'eliminazione di pressioni di diversa natura che nel tempo hanno causato l'inclusione di specifici beni o servizi nel campo di applicazione delle aliquote ridotte. La terza consiste nell'annullamento dell'evasione che – in presenza di operazioni non dichiarate – dipende dal differenziale di aliquote, un'evasione occulta di dimensioni affatto trascurabili, che se recuperata potrebbe essere destinata al rafforzamento di strumenti di spesa pubblica.[22] Ai costi distributivi di un passaggio ad una struttura di questo tipo, dunque, devono essere contrapposti i non trascurabili benefici che deriverebbero sia dall'adozione di una struttura amministrativamente più semplice e più efficace di applicazione del tributo, sia da un possibile recupero di evasione, soprattutto in considerazione del fatto che gli strumenti di protezione sociale dal lato della spesa, come reddito di cittadinanza e assegno unico per i figli, potrebbero essere selettivamente potenziati per neutralizzare gli effetti distributivi non desiderati.

A margine delle precedenti simulazioni (sia nel caso di due aliquote sia in quelli di aliquota unica), va infine osservato che gli effetti di impatto sono calcolati assumendo una perfetta flessibilità dei prezzi, sia verso l'alto nel caso di aumento di aliquota, sia verso il basso nel caso invece di una riduzione. Si tratta di un'assunzione generalmente introdotta in questo tipo di

[22] Si veda il recente studio del Nens (2021), *Evasione dell'Iva – Analisi strutturale della base imponibile.*

analisi; tuttavia, è opportuno rilevare che mentre la flessibilità verso l'alto è molto probabile, quindi con aggravio dei prezzi per i consumatori, la flessibilità verso il basso potrebbe essere di portata più ridotta, implicando invarianza dei prezzi per i consumatori e conseguenti aumenti dei margini di profitto. Se tale asimmetria fosse significativa, sarebbe anche da valutare il possibile impatto di aumenti dell'Iva sull'indice generale dei prezzi, seppure gli attuali livelli di inflazione non siano tali da destare eccessive preoccupazioni al riguardo.

TAVOLA 1

CONFRONTO TRA DATI UFFICIALI E DATI DI SIMULAZIONE

Descrizione	in miliardi	Fonte
Totale versamenti	112,4	Dichiarazioni IVA 2017
Iva pagata da consumatori finali	78,9	Nens (2021)
Iva split PA non titolare di partita Iva	9,4	Dichiarazioni IVA 2017
Pro rata	6,4	Nens (2021)
Iva non detraibile	9,3	Nens (2021)
Cessioni imponibili in regime di monofase	0,6	Nens (2021)
Totale	104,7	
Differenza rispetto al totale versamenti	7,7	
Iva su spese finali delle famiglie	62,8	Stima modello
Differenza con Iva pagata da consumatori finali	16,1	

Fonte: elaborazione Corte dei conti

PROGRESSIVITÀ E REGRESSIVITÀ DELL'IVA

L'analisi distributiva riportata in Tavola 2 – in tutte le ipotesi a due aliquote – mostra un profilo delle aliquote medie leggermente progressivo, come risultato di un calcolo basato sulla spesa imponibile al netto di Iva. Si tratta di un fatto piuttosto consolidato nelle analisi empiriche, come anche affermato in altri studi empirici[23]. La progressività, tuttavia, è dovuta alla scelta della base di riferimento; infatti, quando misurata rispetto al reddito l'incidenza dell'Iva appare regressiva[24]. Entrambe le conclusioni – in teoria – necessitano di qualificazioni. In particolare, la correttezza dell'una o dell'altra conclusione deve tenere in considerazione due aspetti: il primo, che la spesa che si osserva nei dati potrebbe essere stata finanziata da reddito guadagnato (e quindi risparmiato) negli anni precedenti. In questo senso, la letteratura economica è spesso incline a considerare la spesa per consumi come un migliore indicatore del 'reddito permanente' di una famiglia, per questa via giustificando l'uso della spesa come base per il calcolo delle aliquote medie. D'altra parte, sul piano empirico, un'affidabile misurazione del reddito permanente dovrebbe provenire da una media pluriennale dei flussi di consumo e non dall'osservazione di un singolo anno. Il secondo aspetto, specularmente, riguarda il fatto che il reddito risparmiato in un anno sconterà l'Iva quando sarà consumato, un esito che sfugge completamente all'analisi quando si considera un singolo anno. Poiché i flussi di risparmio tendono a crescere con il reddito, si verifica empiricamente che il rapporto tra Iva e reddito tenda a manifestare aliquote medie con un profilo regressivo.

[23] Al riguardo, si veda Thomas A. (2020), *Reassessing the regressivity of the VAT*, OECD *Taxation Working Papers No. 49, OECD, Paris* e, tra gli altri, *Institute for Fiscal Studies* (2011), "*Quantitative Analysis of VAT Rate Structures*", in IFS *et al.*, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, Report prepared for the European Commission, TAXUD*/2010/DE/328.

[24] La regressività dell'Iva, come contributo all'indice di Gini, è stata confermata in diversi paesi (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Ungheria, Portogallo, Repubblica Ceca, Messico, Giappone), così come – più in generale – la regressività delle imposte sul consumo (come nel caso dell'imposta monofase sulle vendite negli Stati Uniti). Per l'Italia, questo doppio profilo è anche confermato in Gastaldi *et al*, *op. cit*.

TAVOLA 2

IMPATTI DISTRIBUTIVI E DI GETTITO

	Status quo	Due aliquote						Aliquota unica		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(L)
	4 - 10 - 22	7,5 - 23 (*)	9 - 22 (*)	9 - 23 (*)	5 - 18 (**)	8 - 19 (**)	5 - 23 (***)	15	17	18
Gettito (mld di euro)	62,82	62,94	64,43	66,41	70,25	75,64	75,42	64,45	73,05	77,34
Gettito addizionale (mld di euro)		0,11	1,60	3,59	7,42	12,81	12,60	1,63	10,22	14,52
Base imponibile aliquota ridotta (mld di	229,34	229,34	229,34	229,34	54,58	54,58	130,03	--	--	--
Base imponibile aliquota ordinaria (mld	200,34	200,34	200,34	200,34	375,11	375,11	299,65	429,68	429,68	429,68
Coefficienti di concentrazione										
Spesa totale al lordo di Iva	0,260	0,260	0,260	0,260	0,259	0,258	0,261	0,258	0,258	0,258
Spesa totale al netto di Iva	0,258									
Spesa imponibile al netto di Iva	0,251									
Iva	0,281	0,281	0,275	0,277	0,261	0,259	0,285	0,251	0,251	0,251
Prima aliquota ridotta	0,151	0,196	0,196	0,196	0,158	0,158	0,158			
Seconda aliquota ridotta	0,215									
Aliquota ordinaria	0,313	0,313	0,313	0,313	0,515	0,515	0,515			
Aliquota media per decile misurata sulla spesa imponibile al netto di Iva										
1	0,128	0,128	0,134	0,138	0,156	0,170	0,153	0,15	0,17	0,18
2	0,133	0,133	0,139	0,143	0,158	0,172	0,159	0,15	0,17	0,18
3	0,137	0,138	0,143	0,147	0,160	0,173	0,163	0,15	0,17	0,18
4	0,138	0,138	0,143	0,147	0,161	0,174	0,165	0,15	0,17	0,18
5	0,141	0,142	0,146	0,150	0,161	0,174	0,168	0,15	0,17	0,18
6	0,143	0,143	0,147	0,152	0,162	0,175	0,171	0,15	0,17	0,18
7	0,146	0,146	0,150	0,154	0	0,176	0,176	0,15	0,17	0,18
8	0,149	0,149	0,152	0,157	0,164	0,177	0,178	0,15	0,17	0,18
9	0,153	0,153	0,155	0,160	0,166	0,178	0,184	0,15	0,17	0,18
10	0,157	0,157	0,159	0,164	0,168	0,180	0,191	0,15	0,17	0,18
Totale	**0,146**	**0,146**	**0,150**	**0,155**	**0,163**	**0,176**	**0,176**	**0,15**	**0,17**	**0,18**
Aggravio medio familiare per decile (euro)										
1		0	45	67	186	276	164	146	277	342
2		0	55	90	237	361	237	158	344	437
3		0	59	103	247	389	279	140	357	465
4		0	63	115	284	448	335	148	401	528
5		0	68	131	298	488	391	130	424	571
6		0	71	144	317	529	470	116	449	615
7		0	69	155	333	568	561	75	451	639
8		0	67	165	317	571	601	21	431	636
9		0	65	188	327	624	765	-61	428	673
10		0	62	238	347	738	1104	-239	420	750
Totale		**0**	**62**	**140**	**289**	**499**	**491**	**63**	**398**	**566**

Note:
(*) Accorpamento al 9 per cento dei beni attualmente soggetti al 4 e al 10 per cento
(**) Passaggio all'aliquota ridotta dei beni attualmente soggetti al 4 per cento e passaggio all'aliquota ordinaria dei beni attualmente soggetti al 10 per cento
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

Si tratta di problemi di natura teorica ed empirica che sono comuni a gran parte degli studi sul tema dell'incidenza dell'Iva. Al solo fine di confermare questa dicotomia, e di arricchire il bagaglio informativo necessario per scelte ponderate di revisione del tributo, anche nel caso qui in esame, si può simulare come l'incidenza dell'Iva abbia un profilo regressivo, se valutata rispetto al reddito. Al riguardo – e in assenza di dati di reddito imputabili alle singole famiglie per le quali sono disponibili le voci di spesa – la distribuzione del reddito sottostante ai comportamenti di spesa è stata simulata utilizzando i dati sulla propensione media al consumo per classi di reddito equivalente riportati in Ilardi e Zanichelli (2020), a cui corrisponde una propensione media pari a circa 0,78. Come riportato nella tavola 3, per le ipotesi considerate, si ottiene come atteso un profilo regressivo piuttosto marcato[25].

[25] Ilardi G., Zanichelli F. (2020), *La formulazione dei quesiti sui consumi non durevoli nell'indagine sui Bilanci delle Famiglie italiane*, Banca d'Italia. Va rilevato che la propensione media al consumo è maggiore di 1 nel primo decile di reddito equivalente, plausibile nella misura in cui si consideri che famiglie con bassi livelli di reddito potrebbero dover finanziare il consumo attraverso indebitamento. Lo stesso esito descritto in tavola 3 è ottenuto sia considerando le ipotesi di Iva ad aliquota unica, sia ipotizzando un profilo di propensione marginale al consumo decrescente al crescere del reddito (tra valori prossimi a 1 per livelli molto bassi di spesa a valori convergenti a 0,65 per valori elevati

TAVOLA 3

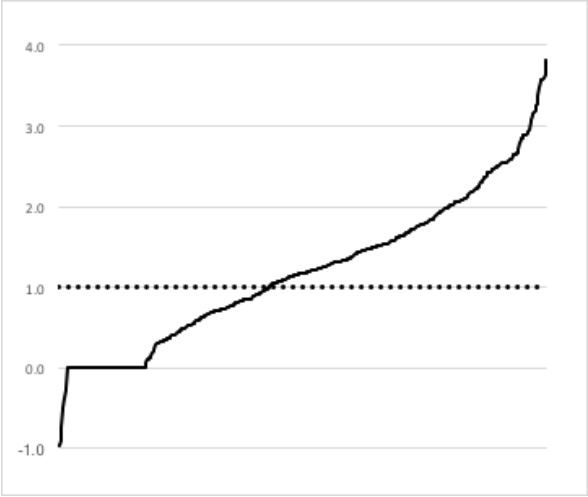
REGRESSIVITÀ DELL'IVA

	Status quo	Due aliquote					
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
	4 - 10 - 22	7,5 - 23 (*)	9 - 22 (*)	9 - 23 (*)	5 - 18 (**)	8 - 19 (**)	5 - 23 (***)
Aliquota media per decile misurata su una stima del reddito disponibile							
1	0,129	0,129	0,136	0,139	0,126	0,137	0,123
2	0,086	0,086	0,090	0,092	0,078	0,085	0,078
3	0,083	0,083	0,086	0,089	0,073	0,079	0,074
4	0,082	0,082	0,085	0,087	0,073	0,079	0,074
5	0,081	0,081	0,084	0,086	0,071	0,076	0,073
6	0,075	0,076	0,078	0,080	0,065	0,070	0,069
7	0,073	0,073	0,074	0,077	0,062	0,067	0,067
8	0,075	0,075	0,077	0,079	0,063	0,068	0,068
9	0,071	0,071	0,072	0,075	0,059	0,064	0,066
10	0,063	0,064	0,064	0,066	0,051	0,055	0,058
Totale	**0,074**	**0,074**	**0,076**	**0,078**	**0,063**	**0,068**	**0,068**

Note:
(*) Accorpamento al 9 per cento dei beni attualmente soggetti al 4 e al 10 per cento
(**) Passaggio all'aliquota ridotta dei beni attualmente soggetti al 4 per cento e passaggio all'aliquota ordinaria dei beni attualmente soggetti al 10 per cento
(***) Passaggio all'aliquota ridotta di tutti i beni alimentari; inclusione in ordinaria dei restanti beni al 10 per cento
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

GRAFICO 1

VALORI DEL PARAMETRO K
RAPPORTO TRA COEFFICIENTE DI CONCENTRAZIONE E INDICE DI GINI PER SINGOLE VOCI DI SPESA

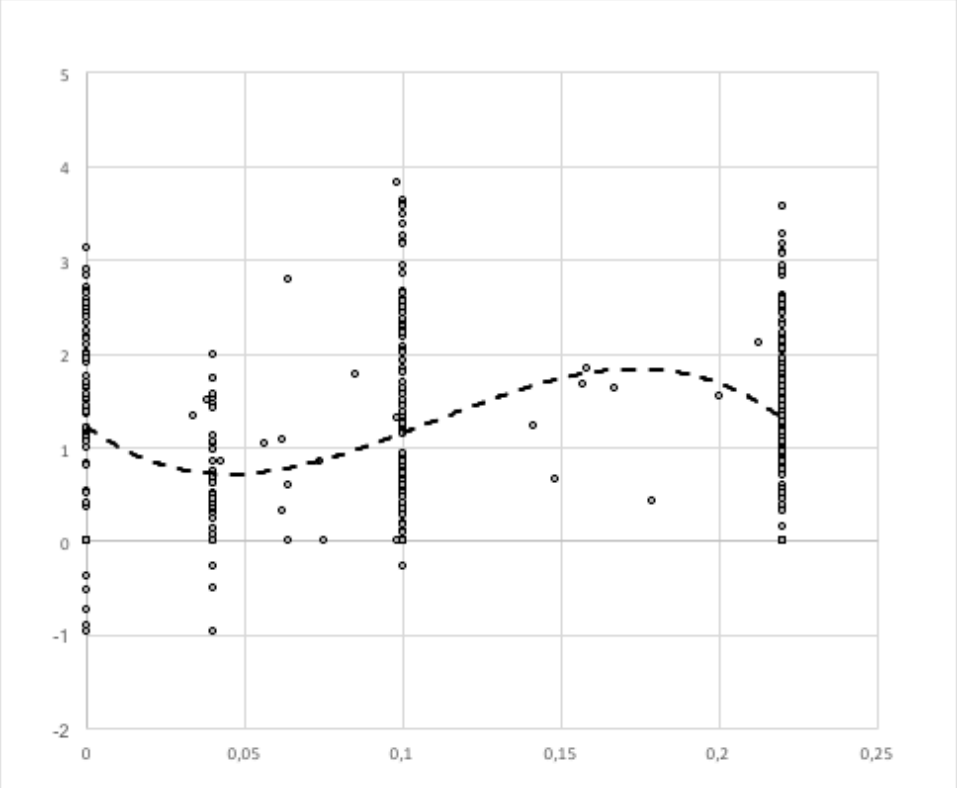


Note: Il calcolo di *K* è basato su un ordinamento delle famiglie per spesa netta familiare equivalente. Nel grafico, l'asse delle ascisse riporta le singole voci di spesa ordinate per valori crescenti di *K*, e l'asse delle ordinate i corrispondenti valori del parametro.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

di spesa) tale che la propensione media sia pari a 0,74, cioè prossima a quella risultante dai dati di Ilardi e Zanichelli, *op. cit*.

GRAFICO 2

DISTRIBUZIONE DELLE ALIQUOTE RISPETTO AL PARAMETRO K



Note: I beni esenti sono identificati ad aliquota zero. I punti al di fuori delle aliquote legali del 4, 10 e 22 per cento sono i beni che nei dati Istat non sono riconducibili ad una sola aliquota e per i quali è stata quindi calcolata un'aliquota media ponderata.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

Appendice

TAVOLA A1.1

GRANDEZZE DI BASE NEL MODELLO

Descrizione	Importi in miliardi di euro
Numero famiglie	25.667.564
Spesa totale	824,3
Spesa totale netta Iva	760,6
Spesa imponibile Iva (netta Iva)	429,7
Spesa netta Iva 4%	*69,7*
Spesa netta Iva 10%	*159,6*
Spesa netta Iva 22%	*200,3*
Spesa esente	330,9
Gettito Iva	62,8
Gettito Iva 4%	*2,8*
Gettito Iva 10%	*16,0*
Gettito Iva 22%	*44,1*
Aliquota media (%)	14,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

TAVOLA A1.2

RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL MODELLO PER CODICE COICOP

Descrizione	Importi in miliardi di euro
Alimentari e analcolici	141,6
Alcolici e tabacchi	13,9
Vestiario e calzature	36,9
Abitazione, acqua, gas (*)	301,0
- Canoni ipotetici	*180,8*
- Mutui	*26,9*
Mobili, elettrodomestici	35,3
Servizi sanitari	38,8
Trasporti	83,6
Comunicazioni	20,7
Ricreazione e cultura	41,3
Istruzione	7,1
Alberghi e ristoranti	36,3
Beni e servizi vari	61,3
Totale	**818,0**
Non attribuibile	6,4
- Rimborso prestiti	6,0
Totale generale	**824,3**

(*) Include la spesa per canoni ipotetici e le spese per rimborso mutui.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

RIFLESSIONI PER UNA RIFORMA DELLA RISCOSSIONE COATTIVA

1. La riscossione dei crediti pubblici non spontaneamente pagati dai debitori presenta da tempo gravissime difficoltà, difficoltà alle quali i ripetuti interventi di revisione organizzativa e procedurale non hanno certamente posto rimedio.

Come si evince dai dati riportatati nella tavola che segue, a distanza di un ventennio dall'iscrizione a ruolo la percentuale delle riscossioni è inferiore al 30 per cento del carico netto. Dopo dieci anni dall'iscrizione le riscossioni non raggiungono il 15 per cento.

TAVOLA 1

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO AL 2020

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	Totale riscosso dal 2000 al 2020	% riscosso su carico netto
2000	32.340,1	9.043,9	28,0%
2001	18.957,6	5.025,0	26,5%
2002	17.720,0	4.042,3	22,8%
2003	19.187,0	4.829,4	25,2%
2004	24.500,4	5.169,0	21,1%
2005	34.927,9	5.864,5	16,8%
2006	47.513,7	9.923,2	20,9%
2007	45.750,5	7.982,7	17,4%
2008	44.349,2	8.555,4	19,3%
2009	54.517,6	8.401,6	15,4%
2010	61.540,9	9.265,6	15,1%
2011	68.342,5	8.317,5	12,2%
2012	71.350,1	7.866,3	11,0%
2013	69.467,2	7.688,3	11,1%
2014	72.718,2	8.929,6	12,3%
2015	70.584,8	8.248,7	11,7%
2016	63.236,6	6.871,0	10,9%
2017	63.960,2	5.715,1	8,9%
2018	69.925,6	4.637,5	6,6%
2019	68.888,9	2.983,0	4,3%
2020	49.023,8	177,4	0,4%
Totale	**1.068.802,8**	**139.537,1**	**13,1%**

Fonte: Agenzia delle entrate-Riscossione

Le disposizioni contenute nei commi da 4 a 11 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, costituiscono la più recente conferma del sostanziale fallimento del sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici adottato nel nostro Paese.

Con il comma 4 è stato previsto, infatti, l'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, sia pure limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro.

La misura costituisce il terzo annullamento di massa delle iscrizioni a ruolo non riscosse, dopo quello disposto dall'art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, che ha previsto 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, ancora precedente,

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) e, 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).

La formulazione adottata nell'art. 4 del d.l. 119/2018 e ripetuta nell'art. 4 del d.l. 41 del 2021, con il riferimento alle singole partite, comporta la cancellazione sia di molte partite facenti capo al medesimo debitore di importo unitario inferiore alla soglia stabilita, ma di importo complessivo ben superiore, sia di situazioni nelle quali le partite inferiori alla soglia concorrono con partite di importo unitario ben superiore per le quali l'azione di riscossione resta dovuta.

Inoltre, la formulazione dell'art. 4 del d.l. n. 41 comporta poco comprensibilmente la rinuncia alla riscossione anche di posizioni attualmente interessate da rateazioni per "rottamazione" e "saldo e stralcio", finendo per accordare un beneficio a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali non colpiti sul piano economico dalla crisi.

La difficoltà nel rintracciare un convincente collegamento delle disposizioni contenute nei commi 4 e seguenti dell'articolo 4 con le misure di "sostegno" recate dal decreto-legge, fa ritenere che tali disposizioni si possano riconnettere a esigenze di sistemazione interna dei procedimenti devoluti all'Agente nazionale della riscossione, allo scopo di superare errori, omissioni e ritardi che potrebbero avere rilievo sul piano dei rapporti giuridici che lo legano agli enti impositori ai fini del discarico delle quote.

Quale che sia la effettiva motivazione della cancellazione, appare evidente come la sua adozione dovrebbe necessariamente comportare una profonda revisione del modello organizzativo e procedimentale finora adottato per la riscossione coattiva dei crediti pubblici.

Al contrario, al comma 10 dell'art. 4 si è stabilito che il Ministro dell'economia e delle finanze, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto (23 maggio 2021), sia tenuto a presentare al Parlamento "*per le conseguenti deliberazioni una relazione contenente i criteri per procedere alla revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi*". Questa previsione lascia trasparire l'obiettivo di realizzare, sia per i carichi ancora in essere, sia per quelli futuri, un sistema di discarico automatico delle quote non riscosse dopo il decorso di un determinato periodo dalla loro presa in carico, nonché una metodologia di gestione dei carichi affidati basata su criteri selettivi.

È questa una eventualità da scongiurare, che altererebbe radicalmente il sistema di gestione dei tributi fondato, come è noto, sull'adempimento spontaneo e nel quale la riscossione coattiva delle somme ancora dovute costituisce complemento imprescindibile. Se l'adozione di criteri selettivi, infatti, può considerarsi fisiologica per individuare le posizioni da sottoporre a controllo (sostanziale), non appare compatibile con il corretto funzionamento del sistema che gli esiti dei controlli automatici e dei controlli sostanziali delle posizioni fiscali non comportino poi concrete ed efficaci azioni per la loro riscossione, quale che sia l'importo degli stessi.

Si impone, dunque, un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse dello Stato.

A tal fine si ritiene utile fornire un contributo di riflessione sulla possibile evoluzione del modello sia per ciò che concerne l'assetto organizzativo che per quanto riguarda il piano procedimentale, non senza avvertire che le patologie che affliggono il sistema vanno oltre tali aspetti tecnici e imporrebbero una più ampia analisi dei fenomeni socio-economici all'esito della quale potrebbe ipotizzarsi l'estensione dello strumento della ritenuta d'acconto e l'individuazione di misure per contenere l'interposizione societaria formale, il cui costante incremento negli ultimi decenni ha finito per accrescere le difficoltà della riscossione coattiva quando non si rivela strumentale alla commissione di frodi o a forme di insolvenza preordinata.

LE MISURE ORGANIZZATIVE

Sul piano organizzativo le funzioni relative alla riscossione nazionale sono svolte dal 2017 da Agenzia delle entrate-Riscossione (Ader), ente pubblico economico istituito dall'articolo 1 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, n. 225. Ader è subentrata, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia, sciolte a decorrere dal 1° luglio 2017[1].

La collocazione istituzionale dell'ente, attualmente guidato da un comitato di gestione composto dal direttore dell'Agenzia delle entrate, che lo presiede, e da due componenti nominati da Ader medesima tra i propri dirigenti, andrebbe riconsiderata, in una logica di riorganizzazione complessiva della riscossione pubblica. A questo riguardo, ove non si voglia superare l'attuale assetto duale, procedendo all'internalizzazione della funzione in Agenzia delle entrate e facendo assumere alla struttura di riscossione la veste di divisione della stessa, come avviene in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, andrebbe considerata l'istituzione di una autonoma agenzia, alla quale far partecipare anche l'Inps, tenuto per legge ad avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale della riscossione. Si costituirebbe in tal modo un ente al servizio dei due principali committenti che ne assumerebbero anche le responsabilità gestionali, senza il coinvolgimento degli enti locali e delle altre istituzioni pubbliche che potrebbero, comunque, accedere ai servizi su base convenzionale.

Pure andrebbe prevista l'istituzione di una commissione tecnica permanente che possa affrontare sistematicamente le criticità più diffuse, anche al fine di elaborare e aggiornare le strategie comuni orientate ad un più efficace contrasto dell'evasione da riscossione.

Sempre per ciò che riguarda gli aspetti organizzativi, andrebbero risolutamente affrontate le carenze in materia di personale, di età media avanzata e sovente sprovvisto della necessaria qualificazione professionale.

Anche il sistema informatico della Riscossione appare per molti versi obsoleto e va aggiornato sviluppando migliori e più tempestivi flussi informativi con gli enti impositori.

Un'innovazione di notevole rilievo dovrebbe riguardare il finanziamento dell'ente preposto alla funzione, che dovrebbe essere realizzato non più attraverso l'aggio riscosso presso i contribuenti, né dal farraginoso sistema delle spese chieste a rimborso agli enti impositori (anche in ipotesi di infruttuosità del procedimento di riscossione), ma – come per le altre Agenzie fiscali - da un fondo di dotazione quantificato in sede convenzionale in base ai costi *standard* e ai risultati di servizio. Gli oneri di riscossione a carico dei debitori, determinati in misura ridotta rispetto all'attuale 6 per cento (oppure per scaglioni rapportati all'ammontare del credito iscritto con un minimo ed un massimo), affluirebbero in questo modo direttamente al bilancio dello Stato e degli altri enti creditori.

L'assunzione dell'obbligo di portare a termine le procedure di riscossione con riguardo alla generalità dei carichi affidati presuppone una preventiva valutazione della capacità di riscossione della struttura al fine di assicurare che il volume dei carichi da gestire non sia sovradimensionato alla sua capacità operativa. L'entità dei carichi, infatti, non può variare in assenza di qualsiasi programmazione, al punto da consentire alla generalità degli enti pubblici, diversi dalle agenzie fiscali e dall'Inps, la possibilità di affidare i propri ruoli all'Agente senza alcun limite e regolarità. A salvaguardia dell'autonomia degli enti locali e a tutela delle responsabilità dell'Agente, andrebbero definiti preventivamente, sulla base di apposite convenzioni, i rapporti con i singoli enti locali che intendano avvalersi dei servizi dell'Agente, attraverso una puntuale individuazione e rendicontazione delle obbligazioni reciproche.

Sul piano organizzativo va tenuto presente che la gestione dei carichi si risolve nella maggior parte dei casi in una serie di adempimenti di tipo automatico che non richiedono valutazioni o scelte differenziate nei singoli casi. Così è per la predisposizione e la notificazione

[1] A eccezione di Equitalia Giustizia S.p.A. istituita nel 2008, che gestisce il Fondo Unico Giustizia, nel quale confluiscono i rapporti finanziari e assicurativi sottoposti a sequestro penale o amministrativo oppure a confisca di prevenzione.

delle cartelle, delle misure cautelari (fermi amministrativi e iscrizione di ipoteca), dei pignoramenti presso terzi e dei diversi e numerosi preavvisi finalizzati anche alla interruzione della prescrizione. Ove si escluda il pignoramento di beni mobili, di fatto in questi anni sporadicamente praticato, l'unica misura esecutiva che richieda iniziative specifiche da parte degli uffici territoriali, fin qui assunte in pochissimi casi, è il pignoramento immobiliare.

La maggior parte delle lavorazioni può essere gestita quindi sistematicamente, con il supporto dell'informatica, da strutture centralizzate, la cui organizzazione dovrebbe risultare adeguata al conseguimento di tale obiettivo.

Gli uffici presenti sul territorio sono invece impegnati, oltre che nei menzionati pignoramenti immobiliari, nella gestione del contenzioso, delle rateazioni, dei servizi di cassa e del servizio informazioni. Una più razionale regolamentazione degli adempimenti e delle competenze potrebbe realizzare cospicue economie di risorse e, soprattutto, assicurare la gestione unitaria del programma di lavoro, ora frammentato in una molteplicità di adempimenti mal coordinati tra loro che rischiano di far perdere di vista l'obiettivo finale della riscossione.

LA REVISIONE DELLE PROCEDURE

Decisivo rilievo ha, in un disegno di riforma della riscossione coattiva, la revisione delle procedure. Con la possibilità di notificare tramite p.e.c. gli atti destinati alla generalità degli imprenditori (iscritti alla camera di commercio) e alla maggior parte dei professionisti (iscritti agli ordini), tanto il numero quanto la rilevanza comparativa delle notifiche da effettuare in conformità al c.p.c. (tramite ufficiale giudiziario, messo speciale o raccomandata postale) si sono significativamente ridotti. Ciò agevola l'attuazione di programmi finalizzati alla sistematica notificazione di tutti gli atti, da definire separatamente in funzione delle due modalità indicate.

Il servizio di notificazione andrebbe programmato e gestito separatamente anche in funzione della tipo di atto da portare a conoscenza dei destinatari, a presidio delle responsabilità che potrebbero conseguire per intervenuta prescrizione. Sotto questo aspetto maggiori attenzioni andrebbero riservate alla notifica delle cartelle e degli atti interruttivi della prescrizione.

Occorrerebbe, comunque, superare l'interminabile serie di notificazioni che dilatano i tempi della riscossione, mettendo a dura prova la capacità organizzativa della struttura. Si allude, in particolare, alla previsione di inefficacia della cartella a distanza di un anno dalla sua notificazione e alla conseguente necessità di notificare, ai fini dell'adozione di una misura esecutiva, l'intimazione di pagamento, la cui efficacia a sua volta viene meno nel termine di 6 mesi; oppure, per i crediti inferiori a 1.000 euro, alla notificazione del 'preavviso' prima di 120 giorni dall'inizio del pignoramento.

Quanto all'accertamento esecutivo (art. 29 del d.l. n. 78 del 2010) va rilevato come tale strumento, introdotto con lo specifico intento di velocizzare le procedure di riscossione, dopo dieci anni dalla sua entrata in vigore, non sembra aver prodotto i risultati auspicati. Ciò, probabilmente, deriva dal fatto che i reiterati interventi dilatori accordati dal legislatore nel corso degli anni, non lo fanno percepire come l'atto che dà concretamente inizio e anticipa l'esecuzione forzata, sostitutivo della notifica della cartella di pagamento.

Attualmente la normativa procedimentale si presenta inidonea ad assicurare adeguata tutela dell'interesse pubblico. Per effetto di diversi interventi legislativi la posizione del creditore pubblico è divenuta deteriore rispetto a quella del creditore privato (limiti di pignorabilità delle somme dovute a titolo di stipendio, salario ed altre indennità; limiti all'espropriazione mobiliare nei confronti dei debitori costituiti in forma societaria e in ogni caso se nelle attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro; l'innalzamento a ventimila euro della soglia al di sotto della quale è fatto divieto di iscrivere ipoteca; limiti all'espropriazione immobiliare e impignorabilità dell'unico immobile di proprietà in cui il debitore risiede anagraficamente; obbligo di iscrivere prima l'ipoteca e attendere il decorso di sei mesi; franchigia di 120 mila euro – sia in termini di entità del credito che di valore dei beni - per l'espropriazione degli altri immobili).

In particolare, quanto al pignoramento immobiliare, potrebbero essere previste forme semplificate rivedendo, al contempo, gli attuali presupposti:

- consentendo il pignoramento anche sull'abitazione principale;
- prevedendo che la vendita coattiva immobiliare (art. 76, comma 2, del d.P.R. n. 602) possa avvenire anche se il valore dei beni risulti inferiore a 120.000 euro purché la stessa sia economica, cioè tale da comportare il realizzo di somme superiori alle spese di procedura.
- eliminando l'obbligatorietà, ai fini della vendita immobiliare, della preventiva iscrizione ipotecaria con periodo di almeno 6 mesi (art. 76, comma 1, lett. *b*).

In materia di pignoramento mobiliare occorrerebbe introdurre una presunzione di legge "rafforzata" sulla proprietà dei beni mobili che si trovano presso l'abitazione di residenza del debitore.

Inoltre, stante la carenza di personale adibito alle funzioni di ufficiale di riscossione, andrebbe prevista la possibilità di avvalersi degli ordinari ufficiali giudiziari, eventualmente anche attraverso la stipulazione di apposite convenzioni.

Relativamente al pignoramento presso terzi, le forme speciali previste dall'art. 72-*bis* del d.P.R. 602/73 vanno estese ai crediti pensionistici e andrebbe introdotto anche nell'art. 72-*bis* citato un obbligo di dichiarazione da parte del terzo la cui mancanza dovrebbe essere equiparata a dichiarazione positiva, con conseguente assegnazione del credito (cosa che avviene nel pignoramento ordinario *ex* art. 543 c.p.c.).

Quanto all'utilizzazione dei dati contenuti nell'anagrafe dei rapporti finanziari, al fine di aumentare l'efficacia dell'attività di riscossione e la tempestività dell'azione di recupero, sarebbe opportuno prevedere, con le necessarie cautele procedimentali, che la struttura procedente possa conoscere non solo dell'esistenza del rapporto, ma anche la sua consistenza attuale.

Ulteriori interventi di coordinamento della normativa vigente potrebbero riguardare le procedure di cancellazione dal registro imprese di cui all'art. 2495 c.c., allo scopo di precludere l'estinzione giuridica delle imprese quando sussistano debiti iscritti a ruolo definitivamente accertati e scaduti superiori ad un determinato importo, nonché la gestione delle somme che affluiscono al Fondo unico giustizia, che diventano pignorabili solo al momento dell'eventuale dissequestro disposto dall'Autorità giudiziaria e delle quali, anche in presenza di carichi a ruolo, l'Agente della riscossione non ha attualmente preventiva notizia.

Infine, a maggiore tutela dei crediti pubblici potrebbe essere prevista l'inefficacia, rispetto all'amministrazione finanziaria, degli atti a titolo gratuito trascritti dopo la notifica di cartelle a carico del dante causa per importo pari o superiore al minimo richiesto per l'iscrizione di ipoteca *ex* art. 77 d.P.R. n. 602.

LA REVISIONE DELLE RATEAZIONI

Una specifica riflessione meriterebbe la gestione delle rateazioni, interessate ormai da anni da ripetute riaperture di termini e proroghe delle decadenze. Al riguardo va considerato che fisiologicamente la rateazione dovrebbe fare capo all'ente impositore, che gestisce l'attività di controllo e il recupero bonario delle somme non spontaneamente versate dai contribuenti, anziché fare capo in misura del tutto prevalente all'Agente della riscossione, del quale finisce per assorbire gran parte delle risorse umane presenti sul territorio.

Altri aspetti da considerare attengono alle dilazioni di pagamento *ex* art. 19 del d.P.R. n. 602 del 1973 che andrebbero legate alla rinuncia al contenzioso in essere e che, in caso di decadenza dalla dilazione, dovrebbero precludere la possibilità di nuove rateazioni per tutti i carichi a ruolo anche futuri (attualmente, invece, previo pagamento delle rate scadute, il debitore può sempre ottenere nuovamente la rateazione dilatando i tempi di riscossione).

Si potrebbe reintrodurre l'impossibilità per il debitore di ottenere la rateazione qualora sia intervenuta un'azione esecutiva (atto di pignoramento): allo stato, infatti, molti debitori risultano presentare l'istanza solo dopo un'azione esecutiva, dilatando dunque i tempi di pagamento rispetto la scadenza originaria della cartella di pagamento.

Inoltre, per le rateazioni di importo elevato si potrebbe prevedere, analogamente a quanto previsto oggi in materia di transazione fiscale *ex* art. 182-*ter* l.f,, la presentazione di un'attestazione di un professionista indipendente (avente i requisiti di cui all'art. 67, comma 3, lett. d), della stessa l.f.), finalizzata alla dimostrazione del requisito di temporanea difficoltà dell'impresa nonché della sua capacità di assolvere al pagamento del debito in forma rateale (oggi, di fatto, la rateazione viene concessa senza alcuna indagine sulla sostanziale solvibilità dei richiedenti).

IL PROBLEMA DEL CONTENZIOSO

Un'autonoma e accurata riflessione richiederebbe il contenzioso, le cui criticità e complessità sono strettamente legate a numerosi fattori tra i quali:

a) incompletezza ed inattendibilità della rendicontazione dei dati (non coincidenti con le risultanze del sistema informativo delle commissioni tributarie), che di fatto impedisce ogni programmazione realistica ed ostacola il tentativo di apprezzare l'incidenza della gestione contenziosa sul conseguimento degli obiettivi istituzionali;

b) sovrapposizione delle questioni sollevate in giudizio. Con intenti spesso strumentali, i ricorrenti, adeguandosi all'indirizzo permissivo della giurisprudenza di legittimità, usano sollevare contestualmente questioni afferenti sia all'attività dell'agente sia a quella dell'ente creditore, con difficoltà di coordinamento nella difesa degli atti spesso insuperabili;

c) affidamento della difesa a professionisti del libero foro, ancorché le questioni dibattute in giudizio, il più delle volte relative alla notificazione degli atti, siano elementari e tali da poter essere trattate dagli stessi funzionari che di fatto predispongono l'istruttoria, fornendo gli elementi di difesa al professionista esterno. Anche in tale caso, trattandosi di attività ben delimitata nei contenuti e destinataria di cospicue risorse, sarebbe auspicabile un'autonoma programmazione, non esclusa l'opportunità di regolamentare in via normativa le competenze e le reciproche responsabilità dell'Agente e degli enti creditori connesse con la gestione delle controversie.

Quanto agli atti impugnabili va segnalato come attualmente Ader sia tenuta a notificare, oltre alla cartella, numerosi atti procedimentali successivi, quali l'avviso di intimazione, la comunicazione preventiva di fermo amministrativo, la comunicazione preventiva di ipoteca, ecc. Ciascuno di tali atti genera contenzioso, incluso anche il mero estratto di ruolo nel caso in cui il debitore sostenga di non aver ricevuto regolare notifica degli atti presupposti.

I CONTROLLI

Un disegno di riforma non potrebbe trascurare, ovviamente, anche il sistema dei controlli, con abrogazione retroattiva delle norme disciplinanti le comunicazioni di inesigibilità (art. 19 del d.lgs. n. 112/1999), il cui termine di presentazione all'ente creditore, sistematicamente prorogato, è tuttora pendente per la totalità dei ruoli affidati a decorrere dal 1° gennaio 2000. Concepito in un contesto caratterizzato dalla diversità del soggetto preposto alla riscossione, quale alternativa alla richiesta di rimborso da parte dell'esattore tenuto all'obbligo del "non riscosso per riscosso", il sistema dei controlli innescati dalla presentazione delle comunicazioni di inesigibilità appare ormai anacronistico. Non ha più senso, in particolare, che le attività demandate dall'Agenzia delle entrate ad una propria struttura "controllata", quale è l'Agenzia entrate-Riscossione, vengano assoggettate a sistematici e formalistici controlli successivi, peraltro rimasti sulla carta. È decisamente preferibile e più efficace istituire forme di controllo analoghe a quelle adottate dalle agenzie fiscali nei confronti delle proprie strutture interne.

LO SMALTIMENTO DEL CARICO ARRETRATO

Particolare rilievo dovrebbe assumere, in un disegno organico di riforma, la questione dello smaltimento degli ingenti carichi pregressi, in gran parte ritenuti non riscuotibili.

Al riguardo, l'adozione di misure straordinarie è resa necessaria anche alla luce dell'indirizzo della Corte di cassazione che ha inteso assoggettare alla prescrizione breve la gestione di parte dei carichi 'esattoriali'. Secondo il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite con sentenza n. 23397/2016, la scadenza del termine per proporre opposizione alla cartella di pagamento produce l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito, ma non determina anche la "conversione" del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale che, ai sensi dell'art. 2953 c.c., si applica invece nelle ipotesi in cui intervenga un titolo giudiziale coperto da giudicato. Dopo l'interpretazione estensiva resa dalla Suprema Corte nella successiva sentenza n. 30362 del 2018, secondo la quale il cittadino può "chiedere ai giudici l'estinzione del credito statale per intervenuta prescrizione breve non soltanto nei casi di notifica di cartella esattiva (art. 36-*bis* e/o *ter* del d.P.R. n. 600/1973, bensì anche nelle fattispecie riguardanti qualsiasi atto amministrativo di natura accertativa (avvisi di accertamento, avvisi di addebito, ecc.)", la giurisprudenza più recente si è attestata sulla conferma della prescrizione decennale per i tributi erariali e sulla prescrizione breve sia per i tributi periodici (IMU, TARI, ecc.) che per le sanzioni, anche se irrogate contestualmente all'accertamento dei tributi erariali (Cass. ord. n. 13815/2021).

Il citato indirizzo giurisprudenziale si è consolidato dopo un periodo di incertezza nell'applicazione delle norme sulla prescrizione. La Sesta sezione civile della Corte, infatti, aveva sollecitato la rimessione della questione alle Sezioni Unite con ordinanza 29 gennaio 2016, n. 1799, "avendo riscontrato nella giurisprudenza di questa Corte di cassazione delle "disarmonie" sulla determinazione dell'ambito di applicabilità dell'art. 2953 c.c., con riferimento alla riscossione mediante ruolo di diversi tipi di crediti …".

La prescrizione breve, che verosimilmente ha già interessato una parte dei carichi che erano stati inclusi in piani di lavorazione tarati sulla prescrizione ordinaria, ha ridotto i margini operativi dell'Agente della riscossione che, nella condizione in cui si trova attualmente, è obiettivamente impossibilitato a gestire con la necessaria tempestività la totalità dei carichi affidati. Sotto questo aspetto, l'individuazione di soluzioni straordinarie ed eccezionali per lo smaltimento dell'arretrato si pone come condizione necessaria per avviare il nuovo corso della riscossione.

È bene, dunque, avvertire che i motivi che ostano alla riscossione degli ingenti carichi pregressi si ricollegano non soltanto agli eventi menzionati nelle dichiarazioni ufficiali, quali la cessazione dell'attività, il decesso dei contribuenti, il sopravvenuto fallimento e simili, ma anche alla intervenuta prescrizione.

Pertanto, tenendo anche conto del ricordato sopravvenuto orientamento della giurisprudenza di legittimità in tema di prescrizione, si impongono trattamenti differenziati dei carichi affidati all'Agente, assoggettando a nuovi rigorosi criteri di lavorazione i carichi affidati a decorrere dal 1° gennaio 2018 come tali sottratti al rischio della prescrizione. Di converso, per i carichi affidati dal 2000 a tutto il 2017 potrebbero essere previsti trattamenti definitori agevolati che tengano conto dell'effettivo stato della procedura.

GLI INCENTIVI ALL'USO DELLA MONETA ELETTRONICA

Tra la fine dello scorso anno e i primi mesi del 2021 sono state attivate due misure, il *Cashback di Stato* e la cd. Lotteria degli scontrini, volte a sostenere un più diffuso utilizzo degli strumenti di pagamento tracciabili. E ciò attraverso il riconoscimento ai consumatori di un rimborso e/o della possibilità di percepire premi in denaro con la partecipazione a una lotteria, nel caso delle spese effettuate utilizzando strumenti elettronici di pagamento.

Si tratta di misure che comportano esborsi di rilievo per l'erario e di cui sarà necessario assicurare una attenta valutazione della effettiva capacità di incidere sul fenomeno evasivo. Il beneficio per i conti pubblici dipende, infatti, dall'emersione dei ricavi rispetto a quelli che sarebbero stati comunque registrati dalle aziende interessate alla misura.

Nel capitolo ci si sofferma, infine, sull'utilizzo del credito di imposta pari al 30 per cento a favore degli esercenti le attività di impresa, arte o professione per le commissioni addebitate per le transazioni effettuate mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse dagli operatori finanziari, nonché per le commissioni addebitate sulle transazioni effettuate mediante altri strumenti di pagamento elettronici tracciabili.

LA GESTIONE DEL *CASHBACK*

1. Con la legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 288[1]-290, della legge n. 160/2019), al fine di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, è stato previsto un rimborso in denaro a favore delle persone fisiche maggiorenni residenti che, al di fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi.

Con l'articolo 73 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, sono state introdotte modifiche alla disciplina iniziale del *Cashback*. Ulteriori modifiche sono state apportate con l'art. 1, comma 1097, lett. a) e b), della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

La stessa legge n. 160, al comma 290, prevedeva la copertura finanziaria di questa misura, con un fondo di 3 miliardi di euro per gli anni 2021 e 2022, integrato dalle maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura. Questo fondo è stato tuttavia utilizzato con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Rilancio), per far fronte alle misure urgenti di sostegno dell'economia.

Successivamente, con l'art. con l'art. 73, comma 2, del decreto-legge n. 104, lo stanziamento relativo al 2021 è stato determinato in 1.750 milioni.

Con decreto di natura regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze del 24 novembre 2020, n. 156, sono state emanate le disposizioni attuative della legge, prevedendo in particolare che gli strumenti di pagamento elettronici rilevanti ai fini del rimborso siano le carte di credito e di debito. Il regolamento ha, inoltre, stabilito le modalità e le forme di adesione volontaria, nonché i criteri per attribuire il rimborso. Sono state affidati a Consap S.p.A., concessionaria dei servizi assicurativi pubblici, le attività di attribuzione e di erogazione del rimborso e le altre attività strumentali compresa la gestione del contenzioso, e a PagoPA S.p.A. i servizi di progettazione, realizzazione e gestione del sistema informativo destinato al calcolo del rimborso.

[1] L'art. 1, comma 288, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nel testo ora vigente stabilisce che: "Al fine di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, le persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che, fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano abitualmente acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi, hanno diritto ad un rimborso in denaro, alle condizioni, nei casi e sulla base dei criteri individuati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 289. I rimborsi attribuiti non concorrono a formare il reddito del percipiente per l'intero ammontare corrisposto nel periodo d'imposta e non sono assoggettati ad alcun prelievo erariale.".

Per l'attuazione di questi servizi gestionali sono stati previsti oneri non superiori a 2,2 milioni per il 2020 e 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 posti a carico delle risorse di cui allo stesso comma 290 della legge n. 160.

È previsto, inoltre, che il costo complessivo delle attività affidate a Consap, relative a tutti i servizi inerenti alle operazioni di erogazione del rimborso e alle ulteriori attività accessorie e strumentali, ivi compresa la gestione del contenzioso, siano non superiori a 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Il sistema è stato avviato l'8 dicembre 2020 con una fase sperimentale che, previa iscrizione al programma, ha previsto l'effettuazione di almeno 10 pagamenti con strumenti elettronici da effettuarsi entro il 31 dicembre 2020 per ottenere un rimborso del 10 per cento di quanto speso e fino ad un massimo di 150 euro.

Per il *Cashback* è prevista una durata complessiva, escluso il periodo sperimentale, di un anno e mezzo dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2022, articolata in tre periodi semestrali. Al termine di ogni periodo si può ottenere un rimborso in denaro basato sugli acquisti effettuati con strumenti di pagamento elettronici. Dal programma sono esclusi gli acquisti effettuati *on-line*, gli acquisti effettuati fuori dal territorio dello Stato, gli acquisti con addebito diretto su conto corrente, gli acquisti presso gli operatori che non dispongono di un *acquirer* convenzionato[2] e tutte le operazioni non comprese nel decreto di attuazione.

Sono previste due tipologie di rimborso, la prima in misura percentuale per ogni transazione eseguita secondo le modalità stabilite e l'altra quale rimborso speciale (c.d. *Super cashback*) di tipo forfettario che sarà erogato alle 100 mila persone che effettuano il maggior numero di transazioni nel semestre.

Il diritto al rimborso presuppone il raggiungimento di almeno 50 transazioni nel semestre. Il rimborso è pari al 10 per cento dell'importo speso per ogni transazione, con un massimo di 150 euro complessivi e di 15 euro di rimborso per ogni singola spesa (quindi per spese superiori ai 150 euro il rimborso ottenibile è pari a 15 euro e in ogni singolo periodo si può ottenere un rimborso su un valore complessivo delle transazioni non superiore a 1.500 euro).

Ciascun soggetto può registrare ed utilizzare contemporaneamente più strumenti di pagamento.

L'erogazione dei rimborsi è effettuata con bonifico da parte di Consap S.p.A. entro 60 giorni dal termine di ogni periodo, direttamente sul conto corrente indicato al momento dell'adesione al programma.

Dall'inizio al 10 maggio 2021 hanno aderito al programma 8,6 milioni di cittadini, sono stati attivati 15,7 milioni di strumenti di pagamenti[3] e sono state eseguite circa 545 milioni di transazioni.

Dall'apposita sezione "I numeri del *Cashback*" [4] del sito *io.italia.it* emergono prime informazioni.

Extra *Cashback* di Natale (dall'8 al 31 dicembre 2020)

2. Il numero di transazioni rilevate ammonta a 63,6 milioni, gli utenti interessati sono stati 4,6 milioni dei quali il 70 per cento ha effettuato 10 e più transazioni.

Per quanto attiene alla distribuzione delle transazioni per fascia di importo si espongono i dati nella tavola che segue.

[2] Cioè il soggetto che ha concluso un accordo con l'esercente per l'utilizzo di dispositivi di accettazione e che ha sottoscritto, altresì, una convenzione con PagoPA S.p.A.
[3] Non è chiaro se dal numero degli strumenti di pagamento attivati siano stati esclusi i meri rinnovi di strumenti scaduti.
[4] https://io.italia.it/cashback/dashboard/

TAVOLA 1

EXTRA *CASHBACK* - DISTRIBUZIONE DELLE TRANSAZIONI PER FASCIA D'IMPORTO

Fascia importo	Numero transazioni	Transazioni (%)	Transato (€)	Transato (%)
0 e 5 €	4.172.804	6,6	13.134.179	0,4
5 e 10 €	7.097.479	11,2	55.728.081	1,9
10 e 25 €	19.559.830	30,8	339.187.478	11,6
25 e 50 €	16.612.583	26,1	601.123.719	20,5
50 e 75 €	6.830.418	10,7	417.713.033	14,3
75 e 100 €	3.420.494	5,4	298.644.888	10,2
100 e 200 €	4.416.161	6,9	606.768.771	20,7
200 e 300 €	790.249	1,2	192.758.816	6,6
Maggiore 300€	701.247	1,1	404.262.509	13,8
Totale	**63.601.265**	**100,0**	**2.929.321.474**	**100,0**

Dati al 30 aprile 2021
Fonte: Dipartimento del tesoro – Ministero dell'economia e delle finanze

Dai dati emerge una limitata frequenza delle transazioni di importo fino a 5 euro che costituiscono soltanto il 6,6 per cento del totale, con un ammontare medio di 3,15 euro. Maggiore frequenza presentano le transazioni ricomprese nella fascia tra i 10 e i 25 euro che costituiscono il 30,8 per cento del totale, con un ammontare medio di 17,34 euro.

Quanto al numero di transazioni per utente nel periodo dall'8 al 31 dicembre la maggior parte si è concentrata nella fascia da 10 a 14 per effetto, evidentemente, della soglia delle 10 transazioni prevista per l'erogazione del rimborso. Dai dati comunicati dal Dipartimento del tesoro emerge che soltanto 131 utenti hanno superato nei 24 giorni di durata del programma straordinario le 90 transazioni con una spesa per utente di 1.969 euro, con punte massime di oltre 150 transazioni (tre utenti, con più di 6 transazioni medie giornaliere) e in un unico caso con oltre 300 transazioni (in media almeno 13 transazioni al giorno).

Complessivamente nel febbraio del 2021 a conclusione dell'operazione dell'extra *cashback* sono stati erogati oltre 3,2 milioni di bonifici per un ammontare complessivo liquidato di circa 223 milioni di euro.

Cashback primo semestre 2021 (dal 1° gennaio al 30 aprile)

3. Il numero di transazioni rilevate al 30 aprile ammonta a circa 454,6 milioni, gli utenti interessati sono circa 7,5 milioni dei quali circa 4 milioni, pari al 50 per cento circa, ha effettuato 50 e più transazioni raggiungendo in tal modo l'obiettivo previsto per l'erogazione del rimborso.

Per quanto attiene alla distribuzione delle transazioni per fascia di importo si espongono i dati nella tavola che segue.

Rispetto al *Cashback* natalizio risulta in crescita al 30 aprile la fascia ricompresa tra 0 e 5 euro (che costituisce il 14,2 per cento del totale delle transazioni), con un importo medio di 2,7 per transazione. Maggiore frequenza presentano le transazioni ricomprese nella fascia tra i 10 e i 25 euro, che costituiscono il 31,2 per cento del totale osservato, con un ammontare medio di 17,04 euro.

Quanto alle transazioni per utente, nel periodo considerato, un numero elevato di utenti si colloca nella fascia superiore a 90 transazioni; pure elevato, comprensibilmente, il numero di utenti che si colloca nella fascia immediatamente superiore alle 50 transazioni richieste per l'erogazione del rimborso alla conclusione del semestre.

Dai dati forniti dalla Direzione generale del tesoro, al 30 aprile risultano 14.293 utenti con oltre 500 transazioni con una spesa per utente di oltre 5 mila euro. In particolare, 313 utenti hanno

superato nel periodo (120 giorni) le 1.000 transazioni (mediamente oltre 8 transazioni giornaliere) con una spesa per utente pari a 5.249 euro.

TAVOLA 2

CASHBACK - DISTRIBUZIONE DELLE TRANSAZIONI PER FASCIA D'IMPORTO

Fascia importo	Numero transazioni	Transazioni (%)	Transato	Transato (%)
0 e 5 €	64.394.945	14,2	174.651.318	1,1
5 e 10 €	65.350.180	14,4	504.429.649	3,1
10 e 25 €	141.864.059	31,2	2.417.835.680	14,8
25 e 50 €	99.602.327	21,9	3.564.437.458	21,9
50 e 75 €	37.924.740	8,3	2.314.628.621	14,2
75 e 100 €	17.200.691	3,8	1.495.587.018	9,2
100 e 200 €	20.459.413	4,5	2.782.275.832	17,1
200 e 300 €	4.043.073	0,9	984.308.016	6,0
Maggiore 300€	3.742.107	0,8	2.061.506.990	12,6
Totale	**454.581.535**	**100,0**	**16.299.660.582**	**100,0**

Dati al 30 aprile 2021
Fonte: Dipartimento del tesoro – Ministero dell'economia e delle finanze

PRIME VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI

4. Allo scopo di acquisire primi elementi di valutazione sulla misura introdotta, sono stati richiesti al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze alcuni dati e informazioni.

Più specificamente è stato chiesto: l'ammontare in valore assoluto delle transazioni ripartito in classi di valore; la disaggregazione del numero di operazioni per utente ad integrazione di quella già presente nella sezione "I numeri del *Cashback*" del sito *io.italia.it*; il numero di esercizi, negozi, ecc. disaggregati per codice Ateco o per raggruppamenti di attività e il relativo numero di operazioni complessivamente effettuate. Una ulteriore richiesta ha riguardato la distribuzione su base regionale dei medesimi raggruppamenti.

Il Dipartimento si è limitato a fornire i soli dati relativi alla disaggregazione delle transazioni per classi di importo e la distribuzione del numero di utenti per fasce di operazioni. Relativamente alla richiesta della distribuzione degli operatori per raggruppamenti di attività e su base regionale lo stesso Dipartimento ha fatto presente che "Ai fini del rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali e in linea con le indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali, l'infrastruttura tecnologica (cd. Centro Stella) che elabora i dati relativi alle transazioni utili ai fini del Programma *Cashback* non raccoglie informazioni di dettaglio circa la categoria merceologica o la localizzazione degli esercenti presso cui sono effettuate le transazioni".

Al riguardo, non possono non esprimersi perplessità in merito a quanto rappresentato, tenuto conto che la conoscenza degli effetti economici e sociali generati dal Programma appare indispensabile ove si consideri la rilevanza delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e gli ambiziosi obiettivi che sono alla base dell'iniziativa.

Va peraltro rilevato che le transazioni mediante carta di credito o di debito prevedano l'utilizzazione del codice MCC (*Merchant Category Code*) quale codifica standard a livello internazionale per definire la categoria merceologica dell'esercente.

Quanto alle preoccupazioni in materia di *privacy*, si rileva come i dati richiesti riguardassero unicamente aggregazioni di raggruppamenti di attività economiche su base territoriale e su base solo regionale.

Risulta, pertanto, paradossale che le informazioni, di cui ordinariamente dispongono gli *acquirer* e le organizzazioni che analizzano il settore dei pagamenti elettronici, non siano conoscibili dalle Istituzioni pubbliche che hanno finanziato l'iniziativa.

Va, dunque, segnalata l'esigenza che le decisioni sulla futura prosecuzione del Programma trovino il necessario supporto nella compiuta conoscenza di elementi fondamentali quali la valutazione degli effetti economici prodotti dall'incentivazione dell'uso degli strumenti di pagamento elettronici nei diversi settori economici interessati e l'impatto che la diffusione delle modalità di pagamento diverse dal contante ha avuto in termini di emersione di ricavi e compensi precedentemente occultati.

Alla luce di quanto precede non è possibile, allo stato, valutare gli effetti che sta producendo il Programma, tenuto anche conto che esso è intervenuto in un periodo di straordinarie restrizioni alla mobilità imposte dalla pandemia.

È possibile, tuttavia, avanzare alcune considerazioni sull'impianto teorico della disciplina adottata, al fine di individuare eventuali iniziative migliorative.

Un primo aspetto riguarda le tipologie di transazioni interessate dall'incentivazione tramite *Cashback*. La soluzione adottata, che non opera alcuna distinzione tra i beni e servizi oggetto delle transazioni e i soggetti che rendono la prestazione, appare poco convincente. Preferibile sembrerebbe una soluzione che valga a privilegiare i pagamenti effettuati verso operatori medio-piccoli prevedendo un incentivo differenziato tra, da un lato, grande distribuzione, catene commerciali, impianti di distribuzione carburanti, ecc. (che generalmente presentano contenuti livelli di evasione sui ricavi) e, dall'altro, piccoli operatori, artigiani e simili, che si caratterizzano per diffusi fenomeni evasivi.

Quanto al numero minimo di operazioni richieste nel semestre per la corresponsione del rimborso, va considerato che ad oggi (10 maggio 2021) oltre il 55 per cento degli utenti registrati ha superato il numero di cinquanta transazioni. È pertanto ragionevole ritenere che alla fine del semestre almeno il 70-75 per cento dei partecipanti avrà raggiunto la soglia prevista e, conseguentemente, avrà titolo per conseguire il beneficio. Quanto all'ammontare dello stesso, considerato che il maggior numero di pagamenti si addensa nelle fasce ricomprese tra i 10 e i 50 euro, è ipotizzabile che la gran parte di coloro che hanno raggiunto il numero di transazioni richiesto, conseguirà il massimo importo erogabile (150 euro). È presumibile, pertanto, che il numero di cinquanta operazioni nel semestre si riveli esiguo, indebolendo l'interesse ad utilizzare il pagamento elettronico.

Con riferimento al *Super cashback*, allo scopo di contenere gli abusi - che i dati forniti dal Dipartimento alla data del 30 aprile sembrano confermare – potrebbe essere opportuno limitare il numero di operazioni effettuabili con lo stesso operatore nell'arco della medesima giornata (anche se con carte diverse). In questo modo si eviterebbe anche il probabile frazionamento artificioso degli acquisti[5]. La misura del relativo premio, 1500 euro ai primi 100 mila utenti per numero di operazioni nel semestre, appare eccessiva e potrebbe avere un effetto negativo su gran parte dei partecipanti all'operazione già nei primi mesi del semestre, con conseguente perdita di interesse alla "gara". Preferibile sembrerebbe un premio di importo minore (p.e. il raddoppio del *Cashback* ordinario, cioè altri 150 euro) per i primi 500 mila classificati nel numero di operazioni. In questo modo il costo sarebbe dimezzato e l'incentivo conserverebbe una sua validità potendo mantenere in competizione fino all'ultimo molti più soggetti rispetto al criterio attuale.

Un ulteriore aspetto poco convincente del sistema attuale è quello dell'esclusione dei minori dall'iniziativa. Come già si è avuto modo di osservare[6], la previsione che replica quella contenuta nell'art. 1, comma 540, della legge n. 232 del 2016 legge di bilancio 2017, concernente la c.d. "Lotteria degli scontrini", muove da una solo formale assimilabilità del premio/rimborso previsto alle attività di gioco, mentre dovrebbe tener conto del crescente numero di minori che è

[5] Più difficile sarebbe impedire l'uso spersonalizzato di prepagate e bancomat nella funzione *contacless*, imputando in questo modo a un unico soggetto consumi di più persone.

[6] Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione (Audizione sul bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

oggi provvisto di apposite carte "prepagate" e degli effetti positivi sul piano pedagogico e culturale che avrebbe il coinvolgimento dei giovanissimi (ad esempio, ultra quindicenni) in iniziative come quella del *Cashback* pubblico e dei premi collegati all'emissione dello scontrino telematico.

Resta da affrontare il tema dell'unificazione dell'operazione di pagamento elettronico con quella di rilevazione del corrispettivo, allo scopo di evitare possibili disallineamenti (si veda quanto osservato più avanti nella parte relativa alla Lotteria degli scontrini).

Permane, come già rilevato dalla Corte[7], la preclusione all'utilizzazione dei dati relativi ai pagamenti elettronici effettuati dai consumatori finali per le attività di controllo, stante la mancata attuazione di quanto previsto nell'articolo 1, comma 682, della legge 27 dicembre 2019, n. 260, in forza del quale i dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari da parte dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza sono utilizzati "Per le attività di analisi del rischio e di controllo ai fini fiscali."

LA GESTIONE DELLA LOTTERIA GRATUITA DEGLI SCONTRINI

Con la legge 11 dicembre 2016, n. 232, commi da 540 a 544, è stata istituita una nuova lotteria nazionale gratuita, poi denominata Lotteria degli scontrini[8], allo scopo di incentivare la corretta rilevazione delle operazioni di acquisto di beni e servizi da parte dei consumatori finali effettuate presso esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri. Inizialmente la formulazione delle norme prevedeva l'avvio della Lotteria dal 1° gennaio 2018 e, in via sperimentale, dal 1° marzo 2017 limitatamente all'uso di strumenti che consentissero il pagamento con carta di debito e di credito (comma 543).

Originariamente era previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, le persone che effettuavano acquisti di beni o servizi quali consumatori finali presso esercenti che avevano optato per la trasmissione telematica dei corrispettivi potessero partecipare all'estrazione a sorte di premi, comunicando al momento dell'acquisto il proprio codice fiscale. L'esercente avrebbe successivamente trasmesso all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione. La partecipazione alla Lotteria era prevista anche per i pagamenti effettuati con contante, ma per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici si prevedeva di aumentare del 20 per cento la probabilità di vincita dei premi per chi avesse utilizzato gli strumenti elettronici.

Prima del concreto avvio della Lotteria, avvenuto in data 1° febbraio 2021, la normativa ha subito numerose modifiche e rinvii. Con l'art. 18 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, la data di avvio è stata spostata al 1° gennaio 2020, e poi ulteriormente differita prima al 1° luglio 2020 con il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 e poi al 1° gennaio 2021 con il d.l. n. 34/2020.

Le modifiche hanno interessato l'adozione obbligatoria di un codice lotteria[9] in luogo del codice fiscale, la possibilità di segnalare nella sezione dedicata del portale il rifiuto dell'esercente di acquisire il codice lotteria, possibilità che può esercitarsi dal 1° marzo 2021[10], e la possibilità di partecipare alla Lotteria esclusivamente attraverso strumenti che consentono il pagamento elettronico[11] [12].

---

[7] SSRRCCO/5/2021/AUD del 20 aprile 2021, *Memoria della Corte dei conti su documento di economia e finanza 2021*.

[8] Va notato che la denominazione "Lotteria degli scontrini" non compare in nessun atto normativo; nella rubrica dell'articolo 2 del decreto interdirettoriale, prot. 80217/R.U. del 5 marzo 2020, si fa riferimento alla "partecipazione alla lotteria dei corrispettivi".

[9] Art. 20 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124. Il codice lotteria si ottiene inserendo il codice fiscale nel portale "Lotteria degli scontrini".

[10] Art. 3, comma 10, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 e determinazione interdirettoriale prot. N. 92584/RU, del 29 marzo 2021.

[11] Art. 1, comma 1095, lett. a), n. 1), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021).

[12] La vigente formulazione dell'art. 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è la seguente: "540. A decorrere dal 1° gennaio 2021 i contribuenti, persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che

Per disciplinare le modalità tecniche necessarie all'attuazione della Lotteria è stato adottato un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con il direttore dell'Agenzia delle entrate[13], in luogo del decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dello sviluppo economico inizialmente previsto.

Quanto ai premi, è stata prevista un'estrazione annuale da 5 milioni di euro per l'acquirente e da un milione per l'esercente; 10 premi mensili da 100.000 euro per gli acquirenti e da 20.000 euro per gli esercenti; 15 premi settimanali da 25.000 euro per gli acquirenti e da 5.000 euro per gli esercenti.

La partecipazione alla Lotteria presuppone un pagamento minimo di un euro e comporta il rilascio di un biglietto virtuale per ogni euro speso.

Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è stato istituito un Fondo con una dotazione iniziale di 3 milioni di euro per l'anno 2020 e di 6 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (art. 18, comma 2, del d.l. n. 119/2018), le cui risorse sono destinate alle spese amministrative connesse alla gestione della Lotteria e non più anche all'attribuzione dei premi come inizialmente previsto[14].

In sintesi, nella tavola seguente sono riportati i capitoli di spesa e i relativi stanziamenti e impegni complessivamente connessi alla gestione della Lotteria.

TAVOLA 3

LOTTERIA DEGLI SCONTRINI - STANZIAMENTI E IMPEGNI

(in migliaia)

Esercizio	Capitolo di Spesa		Piano di Gestione		Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui Iniziali	Residui finali
2020	1249	Somme per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla lotteria degli scontrini	01	Somme per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla lotteria degli scontrini	0	13.600	8.722	8.240	0	482
	3919	Fondo per l'attribuzione dei premi e la copertura delle spese amministrative connesse alla "lotteria dei corrispettivi"	01	Somme destinate ai premi della lotteria nazionale degli scontrini.	48.000	0	0	0	0	0
			02	Somme per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla gestione della lotteria nazionale degli scontrini.	5.000	0	0	0	0	0
2021	1249	Somme per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla lotteria degli scontrini	01	Somme per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla lotteria degli scontrini	5.000	5.000	397	0	482	0
	3919	Fondo per l'attribuzione dei premi e la copertura delle spese amministrative connesse alla "lotteria dei corrispettivi"	01	Somme destinate ai premi della lotteria nazionale degli scontrini.	51.000	51.000	0	0	0	0
			02	Somme per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla gestione della lotteria nazionale degli scontrini.	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati RGS

Il numero delle persone fisiche che hanno ottenuto il codice lotteria al 30 aprile 2021 è di circa 4,6 milioni, dei quali hanno aderito alla Lotteria per almeno un'operazione 3,2 milioni. Al

effettuano, esclusivamente attraverso strumenti che consentano il pagamento elettronico, acquisti di beni o servizi, fuori dall'esercizio di attività di impresa, arte o professione, presso esercenti che trasmettono telematicamente i corrispettivi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, possono partecipare all'estrazione a sorte di premi attribuiti nel quadro di una lotteria nazionale. Per partecipare all'estrazione è necessario che i contribuenti, al momento dell'acquisto, comunichino il proprio codice lotteria, individuato dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, adottato ai sensi del comma 544, all'esercente e che quest'ultimo trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione, secondo le modalità di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 2 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127. A decorrere dal 1° marzo 2021, nel caso in cui l'esercente al momento dell'acquisto rifiuti di acquisire il codice lotteria, il consumatore può segnalare tale circostanza nella sezione dedicata del portale Lotteria del sito internet dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Tali segnalazioni sono utilizzate dall'Agenzia delle entrate e dal Corpo della guardia di finanza nell'ambito delle attività di analisi del rischio di evasione. I premi attribuiti non concorrono a formare il reddito del percipiente per l'intero ammontare corrisposto nel periodo d'imposta e non sono assoggettati ad alcun prelievo erariale.".

[13] Provvedimento del 5 marzo del 2020, prot. n. 80217/RU, integrato con ulteriore determinazione interdirettoriale, prot. n. 32051/RU, del 29 gennaio 2021.

[14] Art. 1, comma 1096, L. 30 dicembre 2020, n. 178, a decorrere dal 1° gennaio 2021. «All'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, le parole: «l'attribuzione dei premi e» sono soppresse.».

30 aprile 2021 il numero complessivo delle operazioni valide ai fini della Lotteria, rilevate dal sistema, era di 61,3 milioni.

Alla suddetta data il numero di operazioni suddivise per codice Ateco del soggetto operante è riportato nella tavola che segue.

TAVOLA 4

NUMERO OPERAZIONI PER CODICE ATTIVITÀ AL 30 APRILE 2021

Codice Attività (ATECO)	Descrizione settore di attività	Numero operazioni	%
471120	Supermercati	33.341.690	54,4%
471110	Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	2.836.487	4,6%
471130	Discount di alimentari	2.685.733	4,4%
471140	Minimercati ed altri esercizi non specializzati di alimentari vari	2.162.316	3,5%
477510	Commercio al dettaglio di articoli di profumeria, Prodotti per toletta e per l'igiene personale	1.596.989	2,6%
472101	Commercio al dettaglio di frutta e verdura fresca	1.335.391	2,2%
463890	Commercio all'ingrosso di altri prodotti alimentari	1.316.357	2,1%
471910	Grandi magazzini	1.245.640	2,0%
477110	Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	1.060.660	1,7%
477310	Farmacie	915.548	1,5%
475210	Commercio al dettaglio di ferramenta, vernici, vetro piano e materiale elettrico e termoidraulico	811.996	1,3%
561011	Ristorazione con somministrazione	741.845	1,2%
476410	Commercio al dettaglio di articoli sportivi, biciclette e articoli per il tempo libero	609.366	1,0%
475910	Commercio al dettaglio di mobili per la casa	515.352	0,8%
563000	Bar e altri esercizi simili senza cucina	478.752	0,8%
Totale complessivo		**61.294.252**	**100%**

***** si riportano le attività più frequenti

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Di seguito si riporta il numero di operazioni suddivise per classi di volumi d'affari dei soggetti operanti.

TAVOLA 5

NUMERO OPERAZIONI PER CLASSI DI VOLUMI D'AFFARI AL 30 APRILE 2021

Fascia*	Numero operazioni	% sul totale
0- 50.000	3.688.748	6,0
50.001 - 100.000	582.001	0,9
100.001 - 500.000	3.106.087	5,1
500.001 - 1.000.000	1.728.069	2,8
1.000.001 - 10.000.000	9.584.769	15,6
10.000.001 - 100.000.000	8.495.463	13,9
100.000.001 - 500.000.000	7.718.267	12,6
> 500.000.000	26.390.848	43,1
Totale complessivo	**61.294.252**	**100,0**

*In euro

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nelle tavole che seguono sono riportate le frequenze degli esercizi che hanno trasmesso operazioni rilevanti ai fini della Lotteria degli scontrini in rapporto alla numerosità degli esercenti presenti sul territorio.

TAVOLA 6

ESERCENTI PER REGIONE CHE HANNO TRASMESSO OPERAZIONI IN RAPPORTO AI SOGGETTI CENSITI AL 30 APRILE 2021

Regione	Totale esercenti censiti	Totale esercenti con trasmissione di operazioni	%
Emilia-Romagna	84.693	24.205	29%
Lombardia	157.261	44.931	29%
Marche	33.141	9.103	27%
Umbria	18.716	4.566	24%
Abruzzo	29.996	6.800	23%
Veneto	91.191	20.616	23%
Piemonte	83.814	18.774	22%
Sicilia	96.625	21.211	22%
Toscana	80.681	17.500	22%
Basilicata	12.893	2.756	21%
Friuli-Venezia Giulia	21.858	4.668	21%
Lazio	107.747	22.948	21%
Calabria	41.483	8.327	20%
Molise	7.152	1.415	20%
Puglia	86.385	17.085	20%
Liguria	34.940	6.745	19%
Trentino-Alto Adige	25.620	4.939	19%
Valle d'Aosta	3.618	680	19%
Sardegna	35.096	5.835	17%
Campania	116.767	18.619	16%
Totale nazionale	**1.169.677**	**261.723**	**22%**

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola 7 sono riportate le province che presentano al 30 aprile 2021 il miglior rapporto tra esercenti che hanno trasmesso operazioni valide ai fini della Lotteria ed esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi.

TAVOLA 7

PROVINCE CON MAGGIOR NUMERO DI TRASMISSIONI IN RAPPORTO AGLI ESERCENTI AL 30 APRILE 2021

Province	Totale esercenti censiti	Totale esercenti con trasmissione di operazioni	%
Monza Brianza	11.762	4.010	34%
Reggio Emilia	8.756	2.915	33%
Sondrio	3.937	1.300	33%
Lecco	5.206	1.695	33%
Modena	12.383	3.962	32%
Bologna	16.987	5.372	32%
Mantova	7.444	2.208	30%
Ravenna	8.012	2.324	29%
Lodi	3.286	947	29%
Cremona	5.894	1.695	29%
Milano	46.973	13.503	29%
Pesaro Urbino	7.789	2.236	29%
Como	9.252	2.648	29%
Bergamo	18.341	5.230	29%
Macerata	7.295	2.075	28%
Totale nazionale	**1.169.677**	**261.723**	**22%**

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella Tavola 8 sono riportate le province che presentano al 30 aprile 2021 il più basso rapporto tra esercenti che hanno trasmesso operazioni ed esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi.

TAVOLA 8

PROVINCE CON IL PIÙ BASSO NUMERO DI TRASMISSIONI IN RAPPORTO AGLI ESERCENTI AL 30 APRILE 2020

Province	Totale esercenti censiti	Totale esercenti con trasmissione di operazioni	%
Nuoro	5.177	535	10%
Imperia	5.643	612	11%
Sassari	11.257	1.627	14%
Vibo Valentia	3.604	526	15%
Napoli	57.458	8.744	15%
Verbano-Cusio-Ossola	3.666	561	15%
Caserta	17.521	2.771	16%
Foggia	12.784	2.025	16%
Salerno	25.953	4.116	16%
Bolzano	14.064	2.249	16%
Crotone	3.454	554	16%
Agrigento	9.425	1.569	17%
Benevento	6.585	1.102	17%
Frosinone	10.215	1.731	17%
Sud Sardegna	7.194	1.223	17%
Totale nazionale	**1.169.677**	**261.723**	**22%**

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli

Prime valutazioni sull'andamento dell'iniziativa

Dai dati forniti dalle agenzie fiscali, sintetizzati nelle tavole che precedono, emerge come al 30 aprile 2021 l'adesione alla Lotteria degli scontrini fosse alquanto limitata e settoriale. Sul totale di 1.169.677 esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi, soltanto 261.723, pari al 22 per cento ha finora aderito all'iniziativa trasmettendo almeno una operazione[15].

La gran parte delle operazioni risulta concentrata nella grande distribuzione (supermercati, discount alimentari, grandi magazzini, ecc.). In particolare, le operazioni presso i supermercati assorbono da sole il 54,4 per cento del totale.

Il dato è confermato anche dalla distribuzione delle operazioni rilevate per fasce di volume d'affari, tenuto presente che nella fascia superiore a 500 milioni di euro si concentra il 43,1 per cento del totale. Alquanto modesto risulta l'apporto delle fasce fino a 50 mila euro, pari al 6 per cento, e da 50 mila a 100 mila, pari allo 0,9 per cento. Peraltro, una spiegazione del bassissimo numero di operazioni in quest'ultima fascia potrebbe rinvenirsi nell'adozione del regime forfettario cui sono assoggettate le imprese con ricavi fino a 65 mila euro, che induce probabilmente un'abnorme presenza di soggetti nella prima fascia dimensionale considerata.

Quanto alla distribuzione territoriale degli esercenti che hanno trasmesso operazioni, i dati assoluti su base provinciale seguono, come è naturale, la diversa dimensione economico-demografica degli ambiti territoriali, con una più forte presenza nelle provincie di Roma (6,4 per cento del totale dei soggetti che hanno trasmesso operazioni) e di Milano (5,2 per cento).

Diverse sono le valutazioni ove si faccia riferimento alla numerosità degli esercenti presenti in ciascun ambito provinciale tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi. Sul piano regionale si rilevano significative differenze tra le regioni. In particolare, a fronte di una discreta affermazione della Lotteria in regioni come la Lombardia, l'Emilia-Romagna e le Marche, altre regioni come la Campania, la Sardegna e la Valle d'Aosta si caratterizzano per un risultato del tutto insoddisfacente, sintomo di un sostanziale rifiuto dell'iniziativa.

[15] Tale dato comprende anche 31.868 soggetti che inviano i dati relativi ai corrispettivi mediante la procedura Web "documento commerciale on line" dell'Agenzia delle entrate.

Quanto agli ambiti provinciali, sette province hanno superato il 30 per cento di adesioni e ben undici province non raggiungono il 17 per cento di operatori che hanno trasmesso almeno una operazione.

Prime osservazioni

Dai dati finora disponibili emerge lo scarso successo dell'iniziativa, poco diffusa tra gli operatori di medio-piccola dimensione economica e probabilmente poco apprezzata dai consumatori. In sostanza la risposta relativamente positiva è venuta unicamente dalle operazioni effettuate presso le imprese di maggiori dimensioni.

Va considerato, peraltro, che la limitata analisi effettuata non tiene conto del rapporto tra il numero di operazioni che hanno comportato la trasmissione del codice lotteria e il numero complessivo delle prestazioni rese dagli operatori. Ove fosse stato possibile svolgere questo tipo di analisi, infatti, i risultati sarebbero stati certamente di gran lunga peggiori rispetto al già modestissimo 22 per cento rilevato nel rapporto operatori censiti/operatori che hanno trasmesso.

Le ragioni di tale insuccesso si devono rinvenire nella ancora insufficiente propensione degli operatori e dei consumatori a ricevere ed effettuare pagamenti elettronici. Un ulteriore ostacolo è certamente costituito dalla complessità delle operazioni necessarie per la partecipazione alla Lotteria, che presuppongono l'uso di uno strumento di pagamento elettronico (carta di debito e di credito, carte prepagate, carte e app connesse a circuiti di pagamento privativi e a spendibilità limitata, ecc.), l'esibizione e scansione del codice lotteria, con frequente intralcio delle ordinarie attività commerciali.

La conoscenza solo differita della vincita costituisce un'ulteriore remora alla partecipazione alla Lotteria affievolendo l'interesse del consumatore all'operazione.

Una soluzione razionale implicherebbe l'unificazione dell'operazione di pagamento elettronico, di rilevazione del corrispettivo a fini fiscali e di partecipazione alla Lotteria, con conseguente identificazione del consumatore solo attraverso lo strumento di pagamento utilizzato. Il sistema dovrebbe poi restituire con immediatezza l'esito della giocata. Una tale procedura avrebbe ben altro *appeal* sul consumatore e incontrerebbe certamente maggior favore anche tra gli operatori economici interessati.

Tale unificazione, peraltro, eviterebbe i non infrequenti disallineamenti generati dai distinti canali di trasmissione e da possibili mancate rilevazioni pur in presenza di un pagamento elettronico.

Resta comunque irrisolto il problema costituito dalle preclusioni all'utilizzazione ai fini dei controlli dei dati relativi ai pagamenti elettronici effettuati dai consumatori finali, stante la mancata attuazione di quanto previsto nell'articolo 1, comma 682, della legge 27 dicembre 2019, n. 260, in forza del quale i dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari da parte dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza sono utilizzati "Per le attività di analisi del rischio e di controllo ai fini fiscali."

Un'ulteriore considerazione può essere fatta riguardo all'entità e alle frequenze dei premi. Sembra avere poco senso, infatti, prevedere un premio annuale di 5 milioni di euro per l'acquirente (e di un milione per il soggetto che effettua la prestazione) e premi, comunque, di importo elevato per le estrazioni mensili e settimanali. Preferibile e più efficace potrebbe essere un sistema che privilegi la frequenza e la numerosità dei premi erogati.

Ancora, andrebbe valutata la limitazione della Lotteria alle sole tipologie di attività che si caratterizzano per elevati livelli di evasione dei ricavi contabilizzati, eventualmente attraverso opportune turnazioni tra le diverse categorie, evitando di coinvolgere nell'iniziativa le imprese più strutturate delle grandi catene distributive.

Un ultimo aspetto poco convincente del sistema attuale è quello dell'esclusione dei minori dall'iniziativa. Come già si è avuto modo di osservare[16], l'esclusione muove da una solo formale assimilabilità del premio erogato alle attività di gioco, mentre dovrebbe tener conto del crescente numero di minori che è oggi provvisto di apposite carte "prepagate" e degli effetti positivi sul piano pedagogico e culturale che avrebbe il coinvolgimento dei giovanissimi (ad esempio, ultra-quindicenni) in iniziative come quella dei premi collegati all'emissione dello scontrino telematico.

IL CREDITO D'IMPOSTA SULLE COMMISSIONI PER I PAGAMENTI ELETTRONICI

Con l'art. 22 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla legge 157 del 2019, è stato previsto, a favore degli esercenti le attività di impresa, arte o professione un credito di imposta pari al 30 per cento delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse dagli operatori finanziari, nonché delle commissioni addebitate sulle transazioni effettuate mediante altri strumenti di pagamento elettronici tracciabili.

Il credito d'imposta spetta per le commissioni dovute in relazione a cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti di consumatori finali dal 1° luglio 2020, a condizione che i ricavi e i compensi relativi all'anno d'imposta precedente non abbiano superato i 400.000 euro.

Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione[17], a decorrere dal mese successivo a quello di sostenimento della spesa e deve essere indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta di maturazione del credito e nelle dichiarazioni dei redditi relative ai periodi d'imposta successivi fino a quello nel quale se ne conclude l'utilizzo. Il credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito ai fini dell'Irpef e del valore della produzione ai fini Irap e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi.

Gli operatori che mettono a disposizione degli esercenti i sistemi di pagamento che danno luogo al credito trasmettono telematicamente all'Agenzia delle entrate le informazioni necessarie a controllare la spettanza del credito d'imposta.

La Banca d'Italia ha individuato[18] le modalità e i criteri con i quali gli operatori devono trasmettere agli esercenti, mensilmente e per via telematica, l'elenco e le informazioni relativi alle transazioni effettuate. L'Agenzia delle entrate[19], ha definito i termini, le modalità e il contenuto delle comunicazioni.

La misura, il cui onere previsto in bilancio è di 1,4 milioni di euro per l'anno 2020 e di 2,8 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021[20], si inserisce nelle diverse iniziative volte a ridurre l'utilizzo del contante da parte dei consumatori finali (limitazioni legali ai pagamenti in denaro, condizioni per la detraibilità degli oneri ai fini dell'Irpef, *cashback*, Lotteria degli scontrini). Si rileva, peraltro, che gli stanziamenti di bilancio risultano inferiori ai crediti utilizzati nel 2020 e a quelli che prevedibilmente saranno utilizzati nel 2021.

Allo scopo di acquisire primi elementi conoscitivi in ordine alla misura, pur nella particolare situazione socioeconomica generata dall'epidemia da Covid-19, sono stati chiesti all'Agenzia delle entrate i dati relativi all'utilizzazione del credito.

---

[16] Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione (Audizione sul bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).
[17] Ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.
[18] Provvedimento del 21 aprile 2020.
[19] Provvedimento del 29 aprile 2020.
[20] Alla copertura dell'onere si è provveduto mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Nel periodo settembre/dicembre 2020 i crediti compensati ammontano complessivamente a 1,07 milioni. I soggetti che hanno utilizzato il credito sono stati 11.506 e le operazioni di compensazione sono state 34.338.

Nella tavola che segue sono indicati gli operatori che hanno maggiormente beneficiato del credito.

TAVOLA 9

MAGGIORE UTILIZZAZIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA SULLE COMMISSIONI BANCARIE
SETTEMBRE-DICEMBRE 2020

CODICE ATECO	Crediti compensati	N. soggetti	N. operazioni
561011 - Ristorazione con somministrazione	134.366,79	952	2.717
551000 - Alberghi	62.830,07	293	832
477110 - Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	52.210,46	505	1.555
960201 - Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere	41.182,23	731	2.218
862300 - Attività degli studi odontoiatrici	33.685,29	415	1.255
452010 - Riparazioni meccaniche di autoveicoli	28.803,45	351	1.112
960202 - Servizi degli istituti di bellezza	25.573,32	458	1.373
552051 - Affittacamere, case vacanze, bed and breakfast, residence	21.522,79	192	516
473000 - Commercio al dettaglio di carburante per autotrazione	20.347,13	59	189
563000 - Bar e altri esercizi simili senza cucina	19.734,20	269	761
476410 - Commercio al dettaglio articoli sportivi e per tempo libero	19.370,57	122	365
932920 - Gestione di stabilimenti balneari	18.898,10	133	349
662202 - Agenti di assicurazioni	18.569,24	141	467
862209 - Altri studi medici specialistici e poliambulatori	18.294,43	188	585
477130 - Commercio al dettaglio di biancheria, maglieria, camicie	16.869,67	191	581
Totale complessivo	**1.067.861,32**	**11.506**	**34.338**

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel periodo gennaio/aprile 2021 i crediti compensati ammontano complessivamente a 2,24 milioni. I soggetti che hanno utilizzato il credito sono stati 21.749 e le operazioni di compensazione sono state 94.651.

Nella tavola che segue sono indicati gli operatori che hanno maggiormente beneficiato del credito.

TAVOLA 10

MAGGIORE UTILIZZAZIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA SULLE COMMISSIONI BANCARIE
GENNAIO-APRILE 2021

CODICE ATECO	Crediti compensati	N. soggetti	N. operazioni
561011 - Ristorazione con somministrazione	180.463,95	1.608	6.487
477110 - Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	155.093,47	1.133	5.341
960201 - Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere	131.147,81	1.544	6.982
862300 - Attività degli studi odontoiatrici	96.983,37	797	3.601
960202 - Servizi degli istituti di bellezza	65.242,38	903	4.117
452010 - Riparazioni meccaniche di autoveicoli	61.503,05	600	2.659
477700 - Commercio al dettaglio di orologi, gioielleria e argenteria	52.028,13	321	1.456
551000 - Alberghi	47.799,23	337	1.116
662202 - Agenti di assicurazioni	43.427,41	233	1.126
473000 - Commercio al dettaglio di carburante per autotrazione	42.007,22	106	460
477210 - Commercio al dettaglio di calzature e accessori	39.147,57	299	1.378
477130 - Commercio al dettaglio di biancheria, maglieria, camicie	37.316,01	290	1.336
862209 - Altri studi medici specialistici e poliambulatori	36.034,94	299	1.273
477820 - Commercio al dettaglio di materiale per ottica e fotografia	33.667,48	248	1.119
476410 - Commercio al dettaglio articoli sportivi e per tempo libero	31.861,29	206	922
471140 - Minimercati e altri esercizi non specializzati di alimentari	31.789,77	363	1.580
Totale complessivo	**2.242.228,66**	**21.749**	**94.651**

Fonte: Agenzia delle entrate

Resta da valutare se la misura possa produrre gli effetti attesi con specifico riferimento alle attività economiche di minore dimensione nelle quali si concentra la resistenza all'uso dei mezzi di pagamento elettronici e anche un elevato livello di evasione dei ricavi.

Al riguardo va comunque segnalato che sarebbe stato opportuno prevedere tra i dati che gli operatori finanziari devono trasmettere all'Agenzia delle entrate, l'inserimento dell'ammontare complessivo delle transazioni alle quali sono correlate le commissioni. Tale dato consentirebbe di conoscere l'incidenza dei pagamenti elettronici ricevuti dai consumatori finali rispetto al totale degli introiti risultanti dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, risultando particolarmente utile per lo svolgimento delle analisi di rischio e per acquisire elementi valutativi per una migliore finalizzazione dello strumento.

PARTE TERZA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

INTRODUZIONE

1. La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico che meglio esprimono lo sforzo profuso per mitigare gli effetti economici e sociali della pandemia. Sono infatti confluiti in tali prestazioni circa i tre quarti della maggiore spesa corrente primaria che si è determinata a consuntivo rispetto a quanto programmato nella Nota Tecnico Illustrativa (NTI) alla legge di bilancio per il 2020, presentata pochi giorni prima dello scoppio della crisi sanitaria. E' questa una ragione che si aggiunge a quelle consuete (in particolare le pressioni esercitate dall'invecchiamento della popolazione) per dedicare i prossimi due capitoli del presente *Rapporto* alle prestazioni previdenziali e socio-assistenziali; il tutto con il triplice obiettivo di: dar conto degli andamenti di breve termine e medio termine; rivisitare gli esiti di alcune delle più importanti recenti misure di *policy*; evidenziare taluni aspetti da tener presente nella messa a punto delle politiche pensionistiche (con lo scadere, a fine anno, di Quota 100) e di contrasto della povertà (con riguardo al Reddito di cittadinanza e di emergenza).

In materia di spesa pensionistica si confermano, nel capitolo, le valutazioni di fondo fatte dalla Corte nel recente passato. Dopo l'intervento derogatorio rappresentato da Quota 100 è importante che si riaffermi la centralità della legge 214/2011 e che il quadro normativo previdenziale ritrovi i suoi caratteri di certezza che lo hanno connotato fino al 2019. È d'altra parte opportuno che nella difficile fase di transizione a cui il mercato del lavoro è sottoposto a causa della pandemia, gli istituti di deroga esistenti (l'Ape sociale in *primis*) si facciano carico, anche attraverso eventuali ritocchi ed estensioni, della gestione di situazioni mirate, se meritevoli di protezione. Vanno riaffermate prospettive di equilibrio del settore, anche per garantire condizioni di equità intergenerazionale in un contesto in cui la spesa sociale complessiva sarà messa sotto pressione non solo dall'*ageing*, ma anche dall'auspicabile costruzione di un rinnovato sistema di ammortizzatori sociali.

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DURANTE LA PANDEMIA

2. Nel 2020 la spesa per prestazioni sociali in denaro si è attestata sui 399,4 miliardi di euro. In crescita del 10,6 per cento su base annua, è risultata pari al 24,2 per cento del Pil (+4 punti) e al 50 per cento della spesa corrente primaria (+1,8 punti).

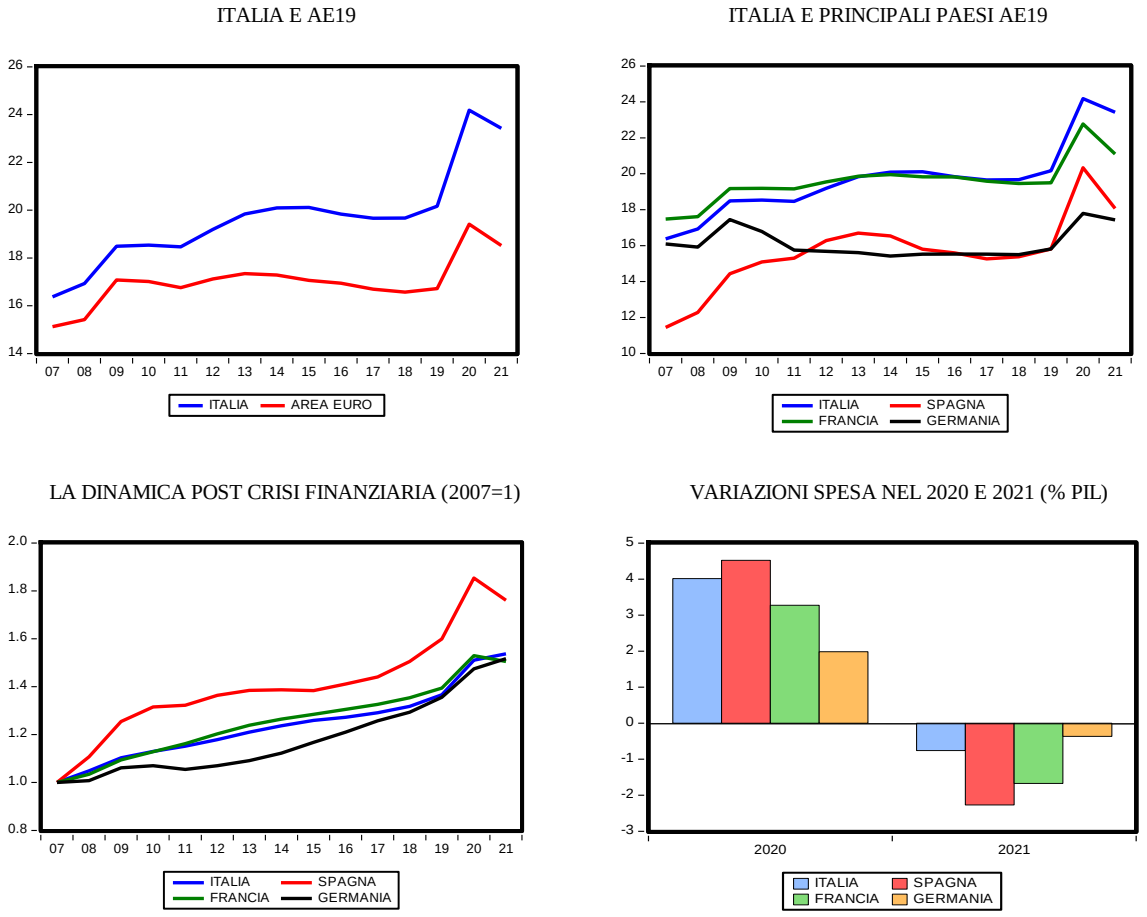
Come mostra il Grafico 1, la sua incidenza sul prodotto risulta pronunciata nel confronto europeo: nel complesso dell'Area dell'euro il rapporto risultava pari al 16,7 per cento del prodotto nel 2019 ed era quindi inferiore a quello dell'Italia di 3,5 punti di Pil; nel 2020 è cresciuto a 19,4 per cento (+2,7 punti). Il Grafico mostra che la maggiore incidenza si riscontra da lungo tempo, ma si è allargata negli ultimi anni e ha raggiunto nel 2020 un punto di massimo, anche per effetto di un relativamente più pronunciato "effetto denominatore" (la caduta del prodotto nominale è stata in Italia di 2,2 punti maggiore della media dell'Area dell'euro).

Tra i principali paesi dell'Area, la situazione della Francia è quella più vicina al dato dell'Italia (22,8 per cento), mentre in Germania e Spagna la quota di reddito nazionale assorbita dalle prestazioni sociali è inferiore di alcuni punti (al 17,4 e 18,1 per cento rispettivamente). Come si evidenza nel richiamato Grafico 1, nel 2020 le variazioni di spesa (in quota di Pil) sono risultate in Italia, tra i principali paesi, le più significative dopo quelle della Spagna. Secondo le più recenti previsioni della Commissione europea (AMECO, maggio 2021), la natura in parte

temporanea degli interventi produrrà nell'anno in corso una relativa inversione di tendenza, ma la spesa resterà su livelli storicamente molto elevati e lo scarto del posizionamento dell'Italia rispetto alla media crescerà ulteriormente (a 4,9 punti di Pil).

GRAFICO 1

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO IN ITALIA E NELL'AREA DELL'EURO (% DI PIL)



Fonte: elaborazione su dati AMECO (*Spring Forecast*, maggio 2021)

3. Nella Tavola 1 si mettono a confronto i dati definitivi della spesa per prestazioni sociali in denaro e le sue due principali macrocomponenti (pensioni ed altre prestazioni) con le diverse previsioni elaborate per il 2020 nei Documenti di economia e finanza, a partire dal 2017. Dati i caratteri di eccezionalità dell'esercizio 2020, si osserva, non sorprendentemente, che in quota di prodotto le uscite effettive hanno superato i valori inizialmente programmati di 4,2 punti di Pil. Nel caso delle prestazioni pensionistiche lo scarto si è commisurato in 1,7 punti (17,1 contro i 15,4 inizialmente programmati). Nel caso delle altre prestazioni l'incidenza è risultata a consuntivo del 7,1 per cento in luogo del 4,6. Risulta evidente, nel confronto, l'effetto denominatore, determinato dal sostanzioso calo del Pil legato alla crisi pandemica. Se si fa riferimento ai valori assoluti nominali si riscontra una spesa complessiva superiore di 27 miliardi a quella programmata nel 2017, esito di una sovrastima di quasi 6 miliardi per quel che riguarda le prestazioni pensionistiche e di una sottostima di oltre 33 miliardi per le altre prestazioni.

TAVOLA 1

SPESA PER PENSIONI ED ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEL 2020:
PREVISIONI DEI DOCUMENTI UFFICIALI E CONSUNTIVO

DOCUMENTO UFFICIALE	Pensioni (milioni)	% Pil	Altre prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	TOTALE prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	*per memoria: Pil nominale (mld)*	*per memoria: var % deflatore dei consumi (cumulato 2015-19)*
DEF 2017	287.600	15,4	84.780	4,6	372.380	20,0	1.862	5,2
DEF 2018	283.830	15,1	84.900	4,5	368.730	19,6	1.878	4,6
DEF 2019	287.350	15,8	89.640	4,9	376.990	20,7	1.823	3,3
DEF 2020	282.550	17,0	103.570	6,2	386.120	23,2	1.661	2,8
DEF 2021	281.674	17,1	117.738	7,1	399.412	24,2	1.652	2,8
Differenza DEF 2021-DEF 2017	*-5.926*	*1,7*	*32.958*	*2,5*	*27.032*	*4,2*	*-210*	*-2,4*

Fonte: DEF (ANNI 2017-21), Istat

È bene sottolineare che i risparmi che si osservano in termini di spesa pensionistica nominale sono in gran parte connessi ad un diverso andamento dell'inflazione e sono da ascrivere dunque, almeno in parte, all'effetto indicizzazione correlato a previsioni di andamento dei prezzi che si sono rivelate sovrastimate nel contesto disinflazionistico che ha connotato il quinquennio di riferimento. Nel periodo 2015-19[1], l'inflazione misurata in termini di variazioni cumulate del deflatore della spesa delle famiglie è risultata di 2,8 punti a fronte dei 5,2 previsti.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA PREVIDENZIALE: IL CONSUNTIVO 2020

4. Nel 2020 il totale della spesa previdenziale ha superato i 340 miliardi, il 20,6 per cento del Pil (dal 17,7). L'incremento annuo è stato particolarmente consistente, cifrandosi in 23 miliardi di euro, 4,4 punti percentuali superiore a quello osservato nel precedente esercizio (7,3 contro 2,9 per cento).

TAVOLA 2

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: TOTALE SPESA PER LA PREVIDENZA
(2017-2020; MILIONI DI EURO)

	2017	2018	2019	2020	*Variaz. % 18/17*	*Variaz. % 19/18*	*Variaz. % 20/19*	*Variaz. % media annua 12-20*
TOTALE SPESA PREVIDENZIALE	**303.098**	**308.760**	**317.560**	**340.643**	*1,9*	*2,9*	*7,3*	*2,2*
Pensioni e rendite	263.789	268.668	275.027	281.601	*1,8*	*2,4*	*2,4*	*1,6*
Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	11.300	11.966	14.053	14.418	*5,9*	*17,4*	*2,6*	*3,5*
Indennità di malattia, per infortuni e maternità	7.465	7.823	7.942	9.450	*4,8*	*1,5*	*19,0*	*4,3*
Indennità di disoccupazione	12.116	12.233	12.519	13.601	*1,0*	*2,3*	*8,6*	*5,4*
Assegno di integrazione salariale	1.303	886	797	14.514	*-32,0*	*-10,0*	…	*19,5*
Assegni familiari	6.443	6.267	6.033	5.836	*-2,7*	*-3,7*	*-3,3*	*-0,7*
Altri sussidi e assegni	682	917	1.189	1.223	*34,5*	*29,7*	*2,9*	*5,4*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

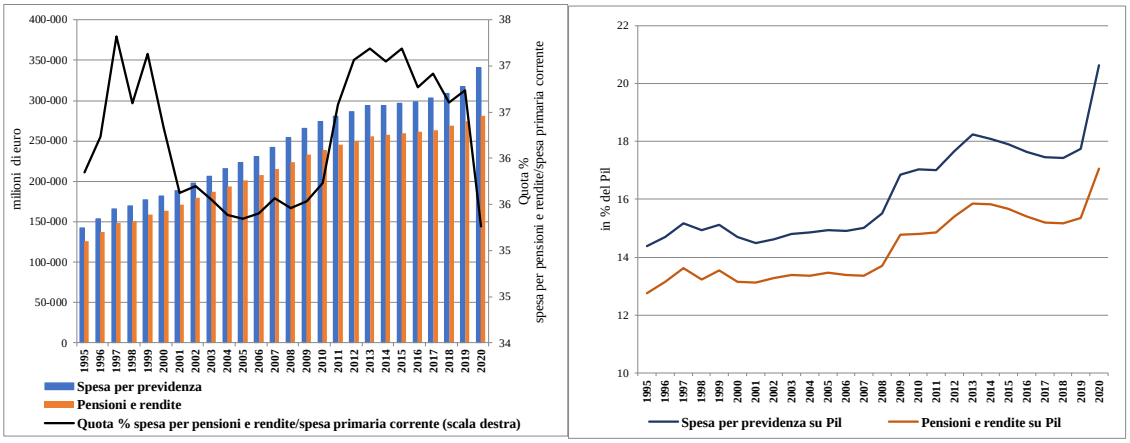
Se la componente pensionistica ha consolidato il suo tasso di crescita intorno al 2 e mezzo per cento nominale, appare evidente dalla Tavola 2 come siano state le componenti diverse da quelle per pensioni a giocare un ruolo particolarmente importante; naturalmente, del tutto

[1] Si considera l'arco temporale ritardato di un anno essendo l'indicizzazione della spesa per il tempo t commisurata all'inflazione dell'anno t-1.

eccezionale è stato in primo luogo l'andamento delle integrazioni salariali che, pari nel 2019 a meno di 800 milioni, sono risultate di 14,5 miliardi nel 2020, a seguito dei noti interventi disposti a più riprese. Inoltre, un tasso di crescita pronunciato è stato registrato dalla spesa per indennità di disoccupazione (cresciuta di oltre 1 miliardo e dell'8,6 per cento) e si è contestualmente verificato un marcato incremento delle indennità di malattia, per infortuni e maternità: tali esborsi, intorno ai 7,7 miliardi in media nel triennio pre-pandemia, sono cresciuti a circa 9,5 miliardi (+19 per cento). Tra le tipologie di spese, la sola variazione negativa è stata registrata per gli assegni familiari (da 6 a 5,8 miliardi, il -3,3 per cento).

GRAFICO 2

SPESA PER LA PREVIDENZA
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E DI SPESA CORRENTE PRIMARIA)



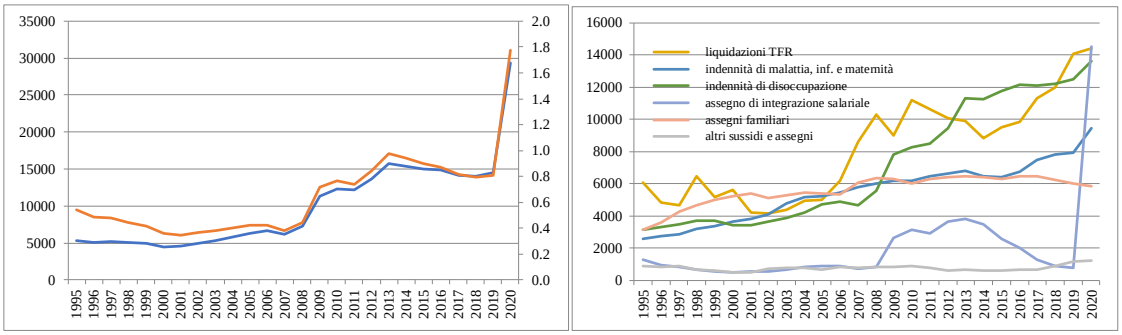
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Il Grafico 2, nel collocare la spesa previdenziale e la sua componente strettamente pensionistica in una retrospettiva storica, conferma alcuni aspetti noti delle politiche di protezione sociale in Italia: la forte incidenza degli esborsi per pensioni rispetto alla spesa previdenziale totale, al di là del balzo "congiunturale" di quella per integrazioni salariali e disoccupazione nel 2020; l'attenuazione della crescita dopo gli interventi con la legge 214/2011 e la successiva ripresa nel 2019; l'andamento ciclico dell'incidenza della spesa pensionistica sulla spesa primaria corrente, con fasi di (a volte) rapida discesa e risalita, anche in connessione all'andamento del denominatore. In termini di incidenza sul prodotto (pannello destro del grafico), al di là dell'anomalia del 2020, appaiono chiari sia l'accelerazione che ha preceduto la legge 214/2011, che gli effetti di freno esercitati da quest'ultima e poi in parte ridimensionati con gli interventi del d.l. n. 4/2019.

Il Grafico 3 mostra l'andamento storico della spesa previdenziale diversa da pensioni e documenta l'eccezionalità del 2020 anche rispetto ai due precedenti acuti episodi recessivi, quelli del 2009 e del 2012-13: in entrambi i casi l'incremento di spesa era stato sensibile, ma decisamente inferiore a quello registrato a causa della pandemia.

GRAFICO 3

SPESA PER LA PREVIDENZA DIVERSA DA PENSIONI: AMMORTIZZATORI E SOSTEGNI
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL (SCALA DESTRA)



NB: nell'aggregato ammortizzatori e sostegni (pannello sinistro) sono inclusi indennità di disoccupazione, assegno di integrazione salariale ed altri assegni e sussidi.

Fonte: elaborazione su dati Istat

La spesa per pensioni

5. Nel 2020 la crescita della spesa per le prestazioni strettamente pensionistiche si è consolidata sul 2,4 per cento in termini nominali. Tale tasso si confronta con l'1,6 per cento medio registrato nei nove anni che ci separano dall'avvio della legge 214/2011 e rappresenta l'effetto netto di una serie di spinte sia al rialzo che al ribasso.

Un primo elemento che ha accresciuto le erogazioni è costituito dall'entrata a regime delle norme di deroga alla citata legge 214/2011 introdotte con il d.l. 4/2019 (Quota 100 ed altro). I provvedimenti di cui al menzionato d.l. (poi legge 26/2019) avevano manifestato la loro efficacia a partire dal mese di aprile di quell'anno e si erano dunque tradotti in effettiva maggiore spesa solo pro quota.

Se si guarda all'aspetto dinamico e cioè al tasso di aumento della spesa nel 2020, un secondo elemento che ha spinto al rialzo le erogazioni può essere individuato in effetti contabili (*base effects*): uno è quello dovuto all'elevazione a 67 anni dell'età per il conseguimento della pensione di vecchiaia, a partire dall'1.1.2019, un aumento che nel 2019 ha compresso, *ceteris paribus*, le uscite per i pensionamenti di vecchiaia "esaltando" quelle del 2020; un secondo effetto base è dovuto all'introduzione della finestra trimestrale (per la decorrenza del canale ordinario per la pensione anticipata a fronte della sospensione dell'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva) la quale ha anch'essa determinato un contenimento, *ceteris paribus*, delle uscite del 2019 che ha poi esaltato l'andamento del 2020.

Hanno poi influenzato, pur se limitatamente, in senso espansivo le uscite per pensioni del 2020 quegli interventi in ambito previdenziale disposti con la legge di bilancio (legge n. 160/2019) tra cui le agevolazioni per l'accesso a pensione anticipata (ulteriore proroga di Opzione donna e interventi a salvaguardia di lavoratori di aziende in crisi nel settore dell'editoria) e, dall'altro, la modifica in senso estensivo del meccanismo di rivalutazione delle pensioni.

Tra i fattori che hanno invece contribuito a contenere la spesa pensionistica va ricordata, oltre alla già citata dinamica dei prezzi al consumo, la crescita del tasso di mortalità nei segmenti di età più avanzata, una crescita dovuta ai tragici effetti della pandemia.

Elementi più puntuali circa i fattori che hanno influenzato la spesa possono essere ricavati dall'analisi delle informazioni sulle nuove pensioni liquidate a cui è dedicato il prossimo paragrafo con riguardo rispettivamente a tre elementi rilevanti: il numero dei pensionamenti, l'importo medio del trattamento e l'età di coloro i quali hanno lasciato il lavoro.

Nuove pensioni liquidate: numero, importo, età

6. *Numero* **-** I dati dell'INPS relativi ai flussi annuali di pensionamento dei lavoratori del settore privato e del pubblico impiego evidenziano, per il 2020, una certa vivacità delle nuove uscite (Tavola 3). Nell'assieme, le misure introdotte con il d.l. n. 4/2019 hanno continuato a dispiegare i loro effetti mentre la normativa di fondo sull'adeguamento alla speranza di vita dell'età pensionabile ha determinato una decisa crescita delle nuove pensioni di vecchiaia.

TAVOLA 3

NUMERO DI PENSIONI LIQUIDATE NEL 2020 PER SETTORE E CATEGORIA

	Numero				
	Vecchiaia*	**Anticipate**	**Superstiti**	**Invalidità previdenziale**	**Totale**
	2020				
Settore privato	197.318	234.778	220.628	49.214	701.938
Dipendenti publici	33.428	98.453	42.562	4.787	179.230
Totale	**230.746**	**333.231**	**263.190**	**54.001**	**881.168**
	2019				
Settore privato	120.766	238.609	205.726	57.926	623.027
Dipendenti publici	23.516	95.343	39.429	7.039	165.327
Totale	**144.282**	**333.952**	**245.155**	**64.965**	**788.354**
	2020 - Composizione %				
Settore privato	28,1	33,4	31,4	7,0	100,0
Dipendenti publici	18,7	54,9	23,7	2,7	100,0
Totale	**26,2**	**37,8**	**29,9**	**6,1**	**100,0**
	Variazione % - 2020/2019				
Settore privato	+63,4	-1,6	+7,2	-15,0	+12,7
Dipendenti publici	+42,2	+3,3	+7,9	-32,0	+8,4
Totale	**+59,9**	**-0,2**	**+7,4**	**-16,9**	**+11,8**

* Inclusi i prepensionamenti.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

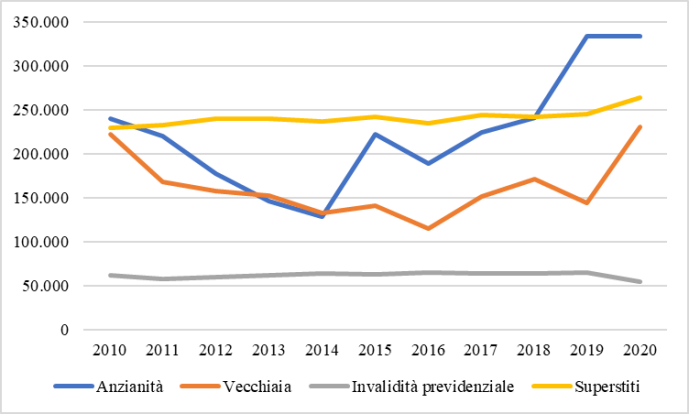
Le pensioni previdenziali complessivamente liquidate sono state pari a 881.168[2], con un incremento annuo dell'11,8 per cento; l'andamento è stato trainato dal forte aumento delle pensioni di vecchiaia, pari a 231 mila a fronte delle 144 mila liquidate nel 2019 (+60 per cento). Le nuove pensioni anticipate si sono mantenute sui livelli del 2019 (333 mila contro le 334 mila di quell'anno, -0,2 per cento). Sono state liquidate circa 263 mila pensioni ai superstiti (245 mila, invece, nel 2019) e 54 mila pensioni di invalidità (65 mila nel 2019). La Tavola mostra anche il forte peso assunto dal numero di nuove pensioni anticipate (quasi il 38 per cento del totale) e di quelle ai superstiti (30 per cento).

La lettura della serie storica per categoria di pensione contribuisce a chiarire dimensioni e *timing* degli effetti dell'applicazione delle normative per l'accesso a pensione, sia per quelle di vecchiaia che per quelle anticipate.

[2] Nell'ambito delle erogazioni di natura assistenziale, nel 2020 sono stati liquidati 33.788 assegni sociali, con una forte crescita (+57 per cento), associata all'innalzamento dell'età pensionabile da 66 anni e 7 mesi a 67 anni, adottato dall'1.1.2019. Sono state liquidate 447.245 prestazioni associate a invalidità civile (invalidi totali, parziali, ciechi, sordomuti e indennità di accompagnamento) con una diminuzione del 21 per cento associata, secondo quanto riferito dall'INPS, a "motivi legati fondamentalmente alla situazione pandemica che ha causato rallentamenti negli accertamenti medico-legali per il riconoscimento degli stati di invalidità, cecità e sordità civile".

GRAFICO 4

PENSIONI LIQUIDATE DAL 2010 PER CATEGORIA



Fonte: elaborazione su dati Inps

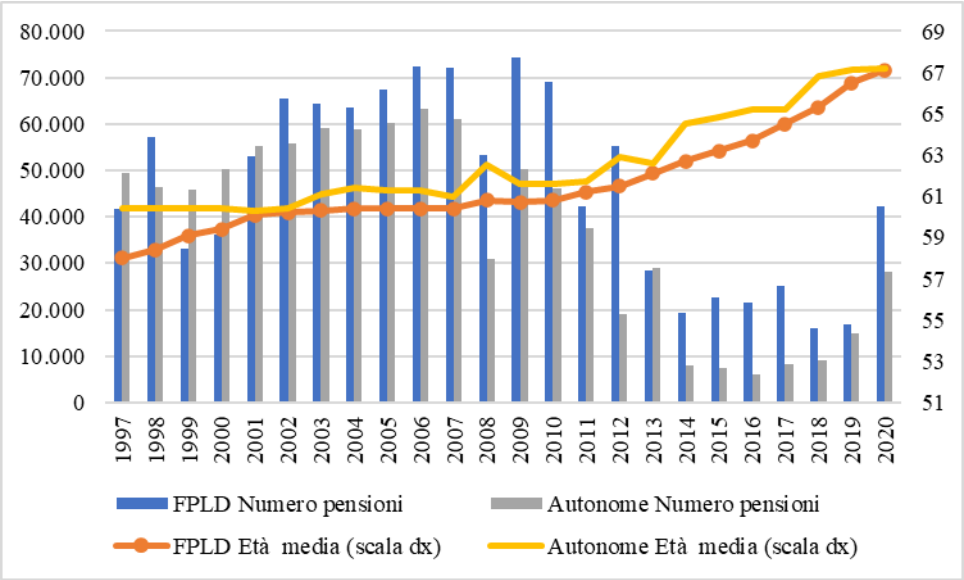
Il Grafico 4 mostra, per le liquidazioni di pensione anticipata e di vecchiaia, la forte attenuazione determinata a partire dal 2011 dai nuovi requisiti imposti dalla legge n. 214/2011 e dal loro graduale inasprimento, particolarmente accentuato per le uscite per vecchiaia; si possono visualizzare gli effetti frenanti determinati dai periodici adeguamenti dei requisiti anagrafici e contributivi alla speranza di vita e le conseguenti successive risalite (effetto rimbalzo). Nel 2019 le curve, per la prima volta, divergono: mentre le pensioni di vecchiaia rallentano per l'adeguamento a 67 anni del requisito di accesso, quelle anticipate registrano gli effetti della normativa Quota 100, che porta il valore della curva ad un livello quasi "fuori scala" rispetto ai valori assunti nel periodo osservato. Nel 2020 è visibile sia l'elevato rimbalzo del numero di nuove pensioni di vecchiaia (+60 per cento), sia la conferma della quota raggiunta nel 2019 per il numero di pensioni anticipate. Le restanti categorie (ai superstiti e per invalidità previdenziale) mostrano una sostanziale stabilità nel tempo, ma nel 2020 si osserva una variazione dell'andamento, per effetto della situazione pandemica. Il minor numero di pensioni di invalidità (-17 per cento) è presumibilmente associabile alle difficoltà amministrative per l'accertamento dello stato di invalidità. L'aumento delle pensioni ai superstiti (+7,4 per cento, +18 mila nuove pensioni) potrebbe essere correlato al drammatico aumento del tasso di mortalità determinato dalla pandemia. Da segnalare che questa tipologia di pensione è per circa l'81 per cento liquidata alle donne e che l'incremento registrato nel 2020 è ascrivibile a liquidazione di pensione a superstite donna.

Tra i motivi sottostanti il rilevante aumento delle pensioni di vecchiaia liquidate nel 2020 (60 per cento), se ne segnalano due. Il primo, come detto, è l'adeguamento dall'1.1.2019 dell'età alla speranza di vita da 66 anni e 7 mesi a 67 anni di età che ha determinato una compressione delle uscite nei primi due trimestri del 2019. Il dato successivamente rimbalza e i dati di monitoraggio trimestrale del 2020 mostrano una stabilizzazione sui valori registrati a partire dal terzo trimestre del 2019. Il secondo elemento che si è aggiunto è la forte fuoriuscita di personale femminile del settore privato. Anche questa alterazione è associabile a fattori di ulteriore decompressione determinati dalla legge n. 214/2011 che, a partire dal 2012, ha introdotto per le donne un percorso di convergenza ai medesimi requisiti di età per l'accesso a pensione di vecchiaia previsti per gli uomini, percorso che si è concluso nel 2018. Tale processo ha comportato una successione di riduzioni ed espansioni del numero di liquidazioni per vecchiaia delle lavoratrici del settore privato e nel 2020 - con il requisito di accesso fermo a 67 anni - gli effetti sulla limitazione dei pensionamenti sembrano neutralizzati.

Il Grafico 5 espone i dati riferiti alle lavoratrici del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) ed alle lavoratrici autonome.

GRAFICO 5

PENSIONI DI VECCHIAIA LIQUIDATE DAL 1997 AL 2020
ALLE LAVORATRICI DEL FPLD E ALLE LAVORATRICI AUTONOME ED ETÀ MEDIA



Fonte: elaborazione su dati INPS.

Quanto agli accessi alla pensione anticipata che, come si è visto, nel 2020 si sono mantenuti sostanzialmente sui livelli del 2019, l'andamento sembra riflettere la combinazione degli effetti di due delle innovazioni temporanee introdotte con il DL n. 4/2019: a) l'introduzione, da aprile 2019, di Quota 100, la quale ha naturalmente determinato un effetto gradino nel 2019 (con l'uscita di uno "stock" di lavoratori già in possesso dei requisiti); nel 2020 si registra poi, da un lato, il riversamento dei lavoratori per i quali la liquidazione della pensione è stata "frenata" nel 2019 dalle previste finestre di uscita (tre mesi per i lavoratori del settore privato e sei mesi per i dipendenti pubblici, con l'eccezione dei lavoratori del comparto scuola); dall'altro, una propensione all'adesione che - pur se inferiore alle stime iniziali – sembra comunque essersi mantenuta sui livelli registrati nel 2019; b) il congelamento, dal 2019 al 2026, dell'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva per l'accesso a pensione anticipata, con l'introduzione di una finestra mobile di tre mesi, che ha rallentato il *timing* del numero di liquidazioni nel 2019 con conseguente spostamento nell'anno successivo.

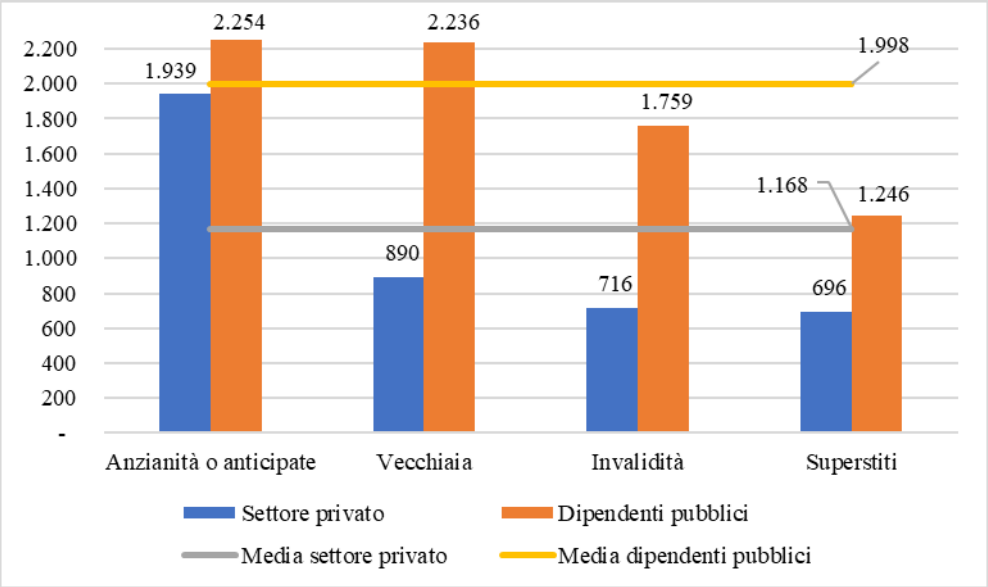
7. *Importo* - L'importo medio mensile delle pensioni previdenziali complessivamente liquidate nel 2020 è risultato pari a 1.337 euro (in riduzione rispetto ai 1.380 euro del 2019).

La riduzione complessivamente registrata è associabile al marcato incremento del numero di pensioni di vecchiaia e dal valore medio della pensione liquidata ai lavoratori del settore privato, numericamente preponderanti.

Si sono peraltro confermate le note e marcate differenze che connotano le varie categorie di pensione, evidenziate, per l'anno qui in commento, nel grafico 6.

GRAFICO 6

IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI PREVIDENZIALI LIQUIDATE NEL 2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il grafico evidenzia, innanzitutto, la forte differenza di importo fra pensioni mediamente liquidate nel settore privato e nel settore pubblico (1.168 euro contro 1.998 euro). In particolare, tutte le tipologie di pensione liquidate ai dipendenti pubblici presentano un valore più elevato rispetto a quelle del settore privato, vantando i primi, in generale, una elevata anzianità contributiva associata ad un reddito medio più alto (nel 2019, 33.527 euro, rispetto ai 22.782 euro dei lavoratori dipendenti privati[3]). Per i lavoratori pubblici, inoltre, permane un metodo di calcolo della pensione più favorevole rispetto al settore privato e pertanto essi presentano valori di pensione anticipata assolutamente confrontabili con quelli di vecchiaia. Si osserva comunque, nel confronto fra pensioni private e pubbliche, una differenza meno marcata per le pensioni anticipate; le pensioni di vecchiaia mostrano per i lavoratori del settore privato valori assimilabili alla metà di quelle anticipate, 890 euro, determinati sia dal minor numero di anni di contribuzione e sia dalla misura dei versamenti effettuati. In sostanza, in ragione del montante contributivo accumulato; i valori medi delle pensioni ai superstiti sono variabili in relazione all'importo di base spettante e alla eventuale decurtazione operata in presenza di altri redditi del beneficiario[4]. Le pensioni di invalidità previdenziale sono calcolate in base alla retribuzione e alla contribuzione versata durante l'arco dell'attività lavorativa e presentano anch'esse forti differenze fra settori.

I menzionati andamenti riflettono gli effetti complessivi di una normativa che al fine di controllare la spesa ha tendenzialmente riconosciuto trattamenti meno generosi rispetto al passato e di un trend di fondo che ha visto nel tempo comunque maggiori versamenti contributivi ed una crescita delle retribuzioni piuttosto contenuta nell'ultimo decennio, in particolare per i dipendenti pubblici.

[3] INPS, Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti, dicembre 2020.

[4] Le pensioni ai superstiti possono essere di reversibilità (superstite da lavoratore assicurato) o indirette (superstite da pensionato). L'importo di base spettante varia da un importo massimo del 100 per cento (coniuge e due o più figli ovvero tre o più figli) ad un minimo del 15 per cento in base al grado di parentela e alla composizione del nucleo familiare. Se il titolare possiede altri redditi - superiori a tre volte il trattamento minimo annuo del FPLD – il predetto importo è ridotto di una quota compresa tra il 25 per cento e il 50 per cento.

8. *Età media alla decorrenza* – Quanto, infine, all'età media alla decorrenza del pensionamento, l'esame più dettagliato del parametro per i pensionati dei diversi comparti è qui riferito alle sole pensioni di vecchiaia e anticipate[5].

Mentre per le pensioni di vecchiaia, rispetto alla regola generale[6], il numero di soggetti che beneficiano attualmente di regole più favorevoli (lavori gravosi, lavori usuranti, prepensionamenti) è (relativamente) limitato, per le pensioni anticipate le deroghe generalizzate introdotte dal d.l. n. 4/2019 – unitamente alle estensioni disposte per Opzione donna - incidono sensibilmente sui valori dell'età al pensionamento. Una descrizione degli istituti derogatori intervenuti nel tempo rispetto alla regola generale e del numero di lavoratori coinvolti è offerta nel Riquadro 1.

Nel 2020 si registra (tavola 4) un'età media alla decorrenza per le pensioni liquidate di vecchiaia pari, complessivamente, a 67,2 anni, dato superiore all'età minima prevista dalla legge (67 anni). Tale differenza è determinata sia dall'ovvia circostanza che la pensione decorre dal mese successivo al compimento dell'età utile e sia dall'età registrata nei comparti dei lavoratori autonomi e dei parasubordinati (rispettivamente 67,3 e 68,3 anni). Il superamento dell'età è correlato alle regole di pensionamento nel regime contributivo e, in alcune Gestioni, i lavoratori potrebbero non raggiungere il requisito contributivo minimo al compimento dell'età anagrafica minima prevista.

Il valore più basso registrato per i Dipendenti pubblici (66,4 anni) è associato al dato riferito agli Uomini, senz'altro influenzato dalle liquidazioni di pensione ai lavoratori del Comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico e agli specifici parametri di età previsti per l'accesso a pensione di vecchiaia.

TAVOLA 4

ETÀ MEDIA ALLA DECORRENZA (1)

SESSO	FPLD			AUTONOMI			PARASUBOR-DINATI	DIPENDENTI PUBBLICI			TOTALE		
	Vecchiaia	Anzianità/ Anticipate	TOTALE	Vecchiaia	Anzianità/ Anticipate	TOTALE	Vecchiaia	Vecchiaia	Anzianità/ Anticipate	TOTALE	Vecchiaia	Anzianità/ Anticipate	TOTALE
Maschi	66,8	62,3	63,3	67,2	62,6	63,9	68,7	65,9	62,5	63,2	67,2	62,4	63,8
Femmine	66,5	61,0	62,7	67,1	61,6	64,1	68,5	66,9	63,1	63,8	67,0	62,1	63,7
Totale decorrenti 2019	**66,7**	**61,9**	**63,2**	**67,1**	**62,3**	**64,0**	**68,6**	**66,4**	**62,8**	**63,5**	**67,1**	**62,3**	**63,8**
Maschi	67,1	61,6	63,4	67,2	61,9	64,1	68,4	65,7	63,2	56,7	67,2	62,0	64,1
Femmine	67,1	61,0	64,0	67,2	61,4	64,8	68,1	67,0	63,0	59,9	67,2	62,0	64,4
Totale decorrenti 2020	**67,1**	**61,4**	**63,7**	**67,2**	**61,8**	**64,3**	**68,3**	**66,4**	**63,1**	**57,8**	**67,2**	**62,0**	**64,2**

(1) I dati relativi ai dipendenti pubblici per l'anno 2020 sono provvisori, in quanto riferiti al monitoraggio trimestrale dei flussi di pensionamento.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Per le pensioni anticipate l'età media alla decorrenza registrata nel 2020 è di 62 anni. Il dato è inferiore a quello registrato nel 2019 (62,3 anni), ma rimane influenzato dai pensionamenti in deroga con Quota 100 e, in misura minore, dalla finestra trimestrale per l'accesso a pensione anticipata introdotta sempre con il d.l. n. 4/2010. Il valore risulta infatti più elevato rispetto a quello presentato per le pensioni di anzianità liquidate nel triennio 2016-2018, in assenza di Quota 100: rispettivamente, si registrava nel complesso un'età media di 60,6 – 61,0 e 61,0 anni. Questo significa che le persone che riescono a raggiungere i requisiti ordinari di legge per accedere alla pensione anticipata, sono "giovani", hanno 60-61 anni. I dati si

[5] L'età media per la categoria invalidità previdenziale è 54,7 anni, quella della categoria superstiti di 74,3 anni (75,6 anni per gli uomini e 74,0 anni per le donne. La minore età delle pensioni di reversibilità liquidate alle donne riflette le statistiche che indicano una più giovane età nel matrimonio unitamente ad una maggiore speranza di vita, tal ché le donne accedono prima a pensione di reversibilità rispetto agli uomini).

[6] Di regola, 20 anni di contribuzione e 67 anni di età; per i soggetti in regime contributivo puro (prima contribuzione versata dal 1° gennaio 1996) l'importo della pensione non deve essere inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale e si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settantuno anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni.

distorcono con l'accesso dei "quotacentisti", che possono accedere a partire dai 62 anni di età e 38 anni di contributi, sono mediamente "più vecchi" e sono "molti". Di conseguenza, si verifica un fatto non del tutto intuitivo e cioè che Quota 100 ha determinato l'innalzamento dell'età media dei pensionati di anzianità. Ciò induce a raccomandare cautela nell'analisi dei dati sull'età al pensionamento. Nel 2020, comunque, il fenomeno tende ad attenuarsi sia per il minor numero di accessi registrato e sia per un maggior addensamento dei lavoratori nella fascia di età più bassa.

La spesa previdenziale diversa da quella pensionistica

9. Come si è già visto, nel 2020, la crescita della spesa previdenziale è stata fortemente spinta dalle componenti diverse dalle pensioni ed in particolare dalla spesa per ammortizzatori sociali. Dei 23,1 miliardi di aumento, il 59 per cento ha riguardato gli assegni di integrazione salariale, balzati da 800 milioni a 14 miliardi. Bisogna peraltro sottolineare che l'aggregato in parola è stato oggetto di forti revisioni al ribasso: infatti, sulla base dell'evoluzione dei dati di monitoraggio sono stati ripetutamente ridotti i limiti di spesa fissati, autorizzando al contempo la conservazione di somme in conto di residui.

Per il primo ciclo di erogazioni - collocato temporalmente tra il 23 febbraio ed il 31 agosto 2020 - il d.l. n. 18 e il d.l. n. 34 del 2020 avevano autorizzato una spesa di 21,4 miliardi in termini di saldo netto da finanziare (SNF), corrispondenti a 14 miliardi in termini di indebitamento netto, dato di riferimento per la contabilità nazionale.

> Specifiche ulteriori risorse sono state destinate ad incrementare, per il 2020, il Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (200 milioni, come SNF) e la CIG in deroga da corrispondere ai lavoratori iscritti al Fondo pensione sportivi professionisti (21,1 milioni, come SNF).

Per i nuovi trattamenti di integrazione salariale riferiti al periodo 31 luglio-31 dicembre 2020, il d.l. 104 autorizzava una ulteriore spesa di complessivi di 9,8 miliardi (5,9 miliardi, in termini di indebitamento netto), declinandone però una parte sul 2021 (2 miliardi, pari a 1,2 miliardi in termini di indebitamento netto). Si cominciavano, peraltro, a disporre - sulla base dell'andamento dei dati di monitoraggio - le prime riduzioni di spesa, per 434 milioni, concentrate su uno specifico capitolo di bilancio per l'ulteriore eventuale finanziamento delle integrazioni salariali, intestato al Ministero del lavoro[7]. Il tracciamento dei limiti di spesa autorizzati perde di linearità a partire dal d.l. n. 137/2020, convertito in legge nel mese di dicembre, che disponeva riduzioni per complessivi 5,1 miliardi e consentiva al contempo la conservazione in conto residui di 3,6 miliardi per l'anno 2020 per il relativo utilizzo nell'esercizio successivo, utilizzati anche per il finanziamento della prosecuzione dei trattamenti introdotti, che impattavano parzialmente sul 2021. La relazione tecnica considerava nulli gli effetti della norma sull'indebitamento netto per il 2021, in quanto oneri già scontati dal d.l. n. 104/2020 e dallo scenario tendenziale del DPB 2021, in relazione allo slittamento delle settimane autorizzate nell'ultimo periodo dell'anno, ai minori oneri stimati per il 2020 e ai maggiori oneri indicati nel 2021.

La legge di bilancio per il 2021 ha, quindi, disposto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2021 e acquisizione all'erario di una quota dei predetti residui, per un importo pari a 1.503,8 milioni. Ed ancora, il d.l. n. 41/2021, in fase di conversione, ha innalzato tale ultima previsione fino a 2.298,3 milioni.

[7] Istituto disciplinato dall'art. 22-ter del d.l. n.18/2020, inserito dall'art. 71, comma 1, del d.l. n. 34/2020. Il Fondo è stato istituito al fine di garantire, qualora necessario per il prolungarsi degli effetti sul piano occupazionale dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la possibilità di una più ampia forma di tutela delle posizioni lavorative rispetto a quella assicurata dai rifinanziamenti delle misure.

10. I dati recentemente pubblicati dall'INPS nel pre-Rendiconto sociale 2020 confermano il rapido succedersi di ricalcolo della spesa avvenuto nell'ultima parte del 2020: con riferimento ai complessivi trattamenti di CIG, da un dato di preventivo assestato pari a 11,4 miliardi l'INPS fornisce una stima di Rendiconto di 6,2 miliardi, al netto della contribuzione figurativa. Il dato sembrerebbe indicare la possibilità di una ulteriore riduzione delle stime inserite nel consuntivo Istat 2020 (14,5 miliardi, riferito a tutte le tipologie di spesa per integrazione salariale).

Al di là delle eventuali revisioni, le Tavole 5 e 6 evidenziano l'eccezionale dimensione degli interventi di CIG sia in termini di lavoratori coinvolti (4,5 milioni, 8 volte di più rispetto al 2019) che di numero di ore autorizzate ed effettivamente utilizzate (11 volte i valori del 2019).

TAVOLA 5

TRATTAMENTI EROGATI NEL 2020 PER SOSPENSIONE DEL RAPPORTO LAVORATIVO
REQUISITI ORDINARI (NUMERO)

Tipologia di trattamento	2019	2020	Composizione %	Variazione %
CIGO	415.563	2.745.218	60	561
CIGS	166.661	266.956	6	60
CIGD	4.279	1.584.319	34	36.925
Solidarietà	3.943	3.270	0	-17
TOTALE	**590.446**	**4.599.763**	**100**	**679**
Lavoratori con almeno un trattamento di CIG*	575.302	4.479.997	97	679

Fonte: INPS. Dati provvisori (febbraio 2021)

TAVOLA 6

CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI:
ORE AUTORIZZATE, ORE UTILIZZATE E INDICI DI TIRAGGIO

Tipologia	Ore autorizzate (milioni)			Ore utilizzate fino a novembre 2020 (milioni)			Indici di tiraggio		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
CIGO	95,7	105,4	1.979,8	43,9	40,9	699,8	46	39	35
CIGD+CIGS	120,4	154,2	980,9	50,7	69,1	494,4	42	45	50
TOTALE	**216,0**	**259,7**	**2.960,7**	**94,6**	**109,9**	**1.194,2**	**44**	**42**	**40**

Fonte INPS, dati provvisori (febbraio 2021)

Altre somme per integrazione salariale a carico della fiscalità generale - per complessivi 2.700 milioni – sono state trasferite direttamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali[8] ai Fondi di solidarietà bilaterali alternativi per l'erogazione dell'assegno ordinario.

Sono stati adottati infatti, in una prima fase, il d.m. 1° aprile 2020 ed il d.m. 30 maggio 2020, n. 11. In relazione al numero di iscritti sono state complessivamente assegnate il 75 per cento delle risorse (825 milioni) all'FSBA (Fondo di Solidarietà Bilaterale alternativo per l'Artigianato, 1,2 milioni di lavoratori) e il restante 25 per cento (275 milioni) a FORMATEMP (Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione, 400 mila lavoratori). Il d.m. 15 ottobre 2020 ha, poi, assegnato ulteriori 1.200 milioni a FSBA e 400 milioni a FORMATEMP.

Giova infine ricordare, nell'ambito delle componenti di spesa previdenziale diversa da quella pensionistica, qualche elemento riferito alla spesa per disoccupazione. La menzionata crescita delle indennità di disoccupazione (principalmente, NASPI) (come si è visto, a 13,6 miliardi con un +8,6 per cento e +1,1 miliardi) è associata alla decretazione di urgenza: gli interventi normativi hanno prorogato i trattamenti in essere per una spesa di circa 1,9 miliardi

[8] Le somme sono iscritte nel capitolo 2419.

(1,3 miliardi in termini di indebitamento netto) e dunque, come anche confermato dall'INPS nelle ultime stime di Rendiconto, la spesa si è mantenuta entro il margine ipotizzato. Il numero di lavoratori coinvolti è stato pari a circa 2,7 milioni di unità, al netto dei beneficiari della disoccupazione agricola.

GLI ESITI DI ALCUNI INTERVENTI IN MATERIA PREVIDENZIALE DI RECENTI LEGGI DI BILANCIO

Quota 100

11. Nel Rapporto 2020 è stata presentata un'analisi di dettaglio degli esiti di Quota 100 nel 2019, il suo primo anno di vigenza. Essa ha avuto modo di evidenziare una serie di elementi rilevanti per una valutazione complessiva dell'istituto, elementi peraltro in linea con le attese formulate da molti osservatori e dalla stessa Corte in sede di emanazione del provvedimento: a) un tasso di adesione più basso dell'atteso, in particolare per i dipendenti pubblici e i lavoratori autonomi (con un numero di "quotacentisti", pari, a fine 2019, a 160 mila, circa il 60 per cento di quelli ipotizzati); b) un numero di pensionamenti nettamente sbilanciato a favore dei lavoratori di sesso maschile (con tre pensionamenti su quattro riguardanti gli uomini, con carriere più continue, ed il restante 25 per cento riguardanti donne essenzialmente del comparto pubblico (quasi il 50 per cento a fronte del 15 nel settore privato); c) un numero di quotacentisti in senso stretto, cioè con 62 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva relativamente limitato, pari a poco più di 5 mila, il 3 per cento del totale; d) una distribuzione territoriale delle adesioni per quote tendenzialmente crescenti nel passaggio da Nord a Sud (anche se con differenze significative all'interno delle macro aree) e statisticamente correlate ad una serie di variabili macroeconomiche come il numero dei pensionati rispetto agli occupati, il reddito disponibile pro-capite, il tasso di disoccupazione totale e quello giovanile, il tasso di occupazione, la quota di popolazione nella fascia di età 62-66 anni.

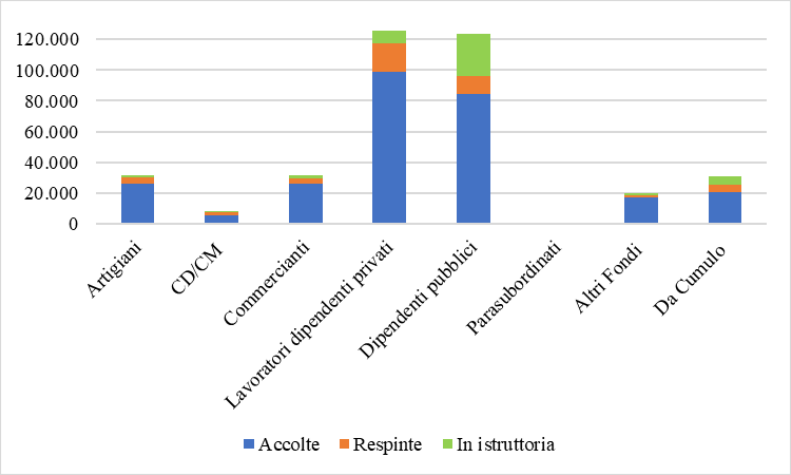
Le informazioni sull'esercizio 2020 - tratte dai dati di monitoraggio e da quanto trasmesso alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito dell'istruttoria per la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato - non sembrano modificare sostanzialmente il quadro generale o offrire elementi di novità per l'apprezzamento della misura. Nelle tavole e nei grafici che seguono, le predette informazioni sono confrontate con quelle presentate lo scorso anno, sempre nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (dati al 22 gennaio 2020), ed è data evidenza delle principali variazioni intervenute.

A fine gennaio 2021, risultavano pervenute circa 370.500 domande di accesso a pensionamento con Quota 100 (Grafico 7). Di queste, ne sono state accolte quasi 277.800 (+75 per cento rispetto a gennaio 2020), con un tasso[9] di accoglimento dell'86 per cento[10]. Il numero di pensioni complessivamente liquidate (circa 275 mila) sfiora quello delle domande accolte (99 per cento).

[9] Rispetto alle domande presentate al netto delle domande ancora giacenti.
[10] Le domande in corso di definizione sono 46.780 (12,6 per cento), concentrate per il 60 per cento nel comparto del pubblico impiego.

GRAFICO 7

QUOTA 100 - DOMANDE ACCOLTE, RESPINTE E IN ISTRUTTORIA, PER GESTIONE
(SITUAZIONE AL 31 GENNAIO 2021)

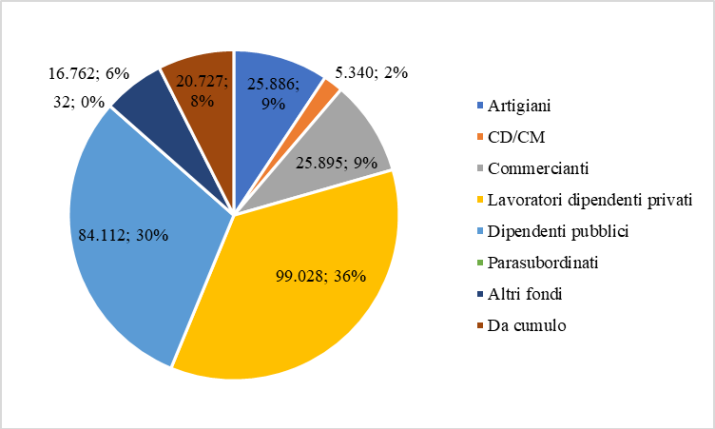


Fonte: INPS

La composizione delle domande accolte per Gestione o settore di appartenenza (Grafico 8) evidenzia la forte incidenza del personale pubblico (30 per cento del totale), soprattutto in relazione al numero di lavoratori interessati occupati nel settore (circa 2,7 milioni[11], a fronte dei circa 17 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato, 4 milioni di autonomi e 0,9 milioni di parasubordinati).

GRAFICO 8

QUOTA 100: COMPOSIZIONE PER CATEGORIA DOMANDE ACCOLTE
(SITUAZIONE AL 31 GENNAIO 2021)



Fonte: INPS

Come anticipato, si rileva una complessiva crescita del 75 per cento delle domande accolte (tavola 7), ma spicca, in particolare, il forte aumento registrato per i dipendenti pubblici (+90 per cento), da un lato, e per le lavoratrici dall'altro, (+105 per cento). Nel settore privato

[11] Fonte: Conto annuale 2019, al netto del comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico escluso dall'istituto Quota 100 e Audizione INPS del 14.1.2020 presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

l'aumento degli interessati si mantiene - nelle gestioni principali (lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti) - contenuto nel 60/66 per cento. L'incidenza femminile sul totale registra una crescita di circa 4 punti percentuali (dal 24,6 al 28,8 per cento) rispetto al mese di gennaio dello scorso anno e l'aumento coinvolge tutte le Gestioni.

TAVOLA 7

QUOTA 100 - DOMANDE ACCOLTE PER GESTIONI– INCIDENZA % DELLE DONNE SUL TOTALE

Gestione	Incidenza % delle donne sul Totale della Gestione di appartenenza		Variazione % gennaio 2021/gennaio 2020		
	22.1.2020	31.1.2021	Donne	Uomini	Totale
Artigiani	9,3	11,0	88,9	56,3	59,3
CD/CM	24,6	27,3	82,0	58,2	64,1
Commercianti	15,8	18,9	95,3	56,7	62,8
Lavoratori dipendenti privati	14,4	17,3	98,8	60,5	66,1
Dipendenti pubblici	48,6	52,3	104,5	76,4	90,1
Parasubordinati	26,7	28,1	125,0	109,1	113,3
Altri Fondi	20,3	25,7	122,3	63,9	75,7
Da Cumulo	21,9	25,8	142,6	96,2	106,4
TOTALE	**24,6**	**28,8**	**104,7**	**65,1**	**74,8**

Fonte: INPS

La tavola mostra come il dato sia fortemente disomogeneo nei diversi settori (per esempio, è dell'11 per cento nella categoria artigiani). Nel pubblico impiego le domande accolte presentate da donne superano la metà del totale (52 per cento). In verità, considerando che la presenza femminile è sostanzialmente prevalente in tutti i diversi comparti del pubblico impiego e che nei settori più numerosi – Scuola e Sanità – l'incidenza delle donne è pari al 79 e 67 per cento, sono i pubblici dipendenti uomini a presentare una maggiore adesione a Quota 100.

12. Una differenza marcata rispetto ai dati del 2019 si registra nell'età degli interessati (Tavola 8).

TAVOLA 8

QUOTA 100
COMPOSIZIONE PER ETÀ E GENERE DELLA DOMANDE ACCOLTE:
CONFRONTO GENNAIO 2020 E GENNAIO 2021

ETA'	Situazione al 31 gennaio 2021								
	Settore privato			Settore pubblico			TOTALE		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
62 anni	50,2	49,3	49,5	47,8	42,6	45,3	48,9	48,0	48,2
63 anni	19,8	20,0	19,9	21,2	22,4	21,8	20,6	20,5	20,5
64 anni	15,2	15,3	15,3	17,4	19,2	18,3	16,4	16,1	16,2
65 anni	11,0	11,2	11,1	11,9	13,4	12,6	11,5	11,6	11,6
66 anni	3,7	4,3	4,2	1,7	2,4	2,0	2,6	3,9	3,5
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
ETA'	**Situazione al 22 gennaio 2020**								
	Settore privato			**Settore pubblico**			**TOTALE**		
	Donne	**Uomini**	**Totale**	**Donne**	**Uomini**	**Totale**	**Donne**	**Uomini**	**Totale**
62 anni	22,6	21,0	21,2	19,0	14,8	16,8	20,6	19,8	20,0
63 anni	27,4	27,5	27,5	26,1	26,5	26,3	26,7	27,3	27,2
64 anni	21,0	21,5	21,4	23,0	24,1	23,6	22,1	22,0	22,0
65 anni	16,4	16,3	16,3	19,1	20,4	19,8	17,9	17,1	17,3
66 anni	12,7	13,8	13,6	12,8	14,2	13,5	12,7	13,9	13,6
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: INPS

Nella fascia di età dei 62 anni si addensa quasi la metà dei fruitori del beneficio, a fronte del 20 per cento registrato a gennaio 2020. L'aumento è lievemente più accentuato nel settore pubblico. La forte crescita di domande accolte verificatasi nell'ultimo anno riguarderebbe in larga misura lavoratori che, non appena raggiunto il requisito dei 62 anni di età, hanno presentato domanda per il pensionamento. Essi vantano un elevato requisito contributivo, collocandosi per il 62 per cento nelle fasce di anzianità superiori a 40 anni. Diversamente, nel 2019, la platea dei beneficiari era composta da uno stock iniziale di soggetti già in possesso dei requisiti, distribuiti con maggiore uniformità nelle diverse fasce di età. Si riduce in modo particolare la presenza dei lavoratori 66enni, limitata al 3,5 per cento delle domande accolte, era del 13,6 per cento a gennaio dello scorso anno.

A fronte di questo risultato, i dati trasmessi alla Corte permettono di valutare congiuntamente l'età e l'anzianità contributiva posseduta dai soggetti con domanda di pensionamento accolta. In altri termini, la "quota" di ingresso al beneficio.

La Tavola 9 mette a confronto le due matrici età anagrafica/anzianità contributiva, compilate il 22 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021.

TAVOLA 9

QUOTA 100
COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER ETÀ ED ANZIANITÀ DELLE DOMANDE ACCOLTE:
CONFRONTO GENNAIO 2020 E GENNAIO 2021

ETA'	Situazione al 31.1.2021														
	38 anni anzianità			39 anni anzianità			40 anni anzianità			41 anni anzianità			TOTALE		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
62 anni	13,8	6,6	8,7	12,6	8,7	9,8	11,9	9,4	10,1	10,6	23,3	19,6	48,9	48,0	48,2
63 anni	3,6	3,1	3,2	5,8	3,3	4,0	3,6	2,0	2,5	7,6	12,1	10,8	20,6	20,5	20,5
64 anni	3,3	0,3	1,1	3,0	2,8	2,8	3,2	3,9	3,7	6,9	9,1	8,4	16,4	16,1	16,2
65 anni	1,5	2,1	1,9	2,0	1,1	1,3	2,6	2,1	2,2	5,4	6,4	6,1	11,5	11,6	11,6
66 anni	0,5	1,1	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	1,0	0,9	0,8	1,2	1,1	2,6	3,9	3,5
TOTALE	**22,7**	**13,1**	**15,9**	**24,1**	**16,4**	**18,6**	**21,8**	**18,5**	**19,5**	**31,3**	**52,0**	**46,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

ETA'	Situazione al 31.1.2021														
	38 anni anzianità			39 anni anzianità			40 anni anzianità			41 anni anzianità			TOTALE		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
62 anni	28,3	13,8	18,0	25,8	18,0	20,3	24,3	19,7	21,0	21,6	48,5	40,6	100,0	100,0	100,0
63 anni	17,3	14,9	15,6	28,0	16,1	19,5	17,6	10,0	12,2	37,1	59,0	52,7	100,0	100,0	100,0
64 anni	19,9	1,7	7,0	18,2	17,4	17,6	19,7	24,6	23,1	42,3	56,4	52,2	100,0	100,0	100,0
65 anni	13,3	17,9	16,6	17,3	9,3	11,6	22,9	17,9	19,3	46,5	55,0	52,6	100,0	100,0	100,0
66 anni	21,0	27,2	25,9	28,9	14,8	17,8	18,0	26,6	24,8	32,1	31,3	31,5	100,0	100,0	100,0
TOTALE	**22,7**	**13,1**	**15,9**	**24,1**	**16,4**	**18,6**	**21,8**	**18,5**	**19,5**	**31,3**	**52,0**	**46,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

ETA'	Per memoria: Situazione al 22.1.2020														
	38 anni anzianità			39 anni anzianità			40 anni anzianità			41 anni anzianità			TOTALE		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
62 anni	4,7	2,6	3,1	4,9	3,2	3,7	4,5	3,7	3,9	6,5	10,3	9,4	20,6	19,8	20,0
63 anni	6,1	3,6	4,2	6,4	4,5	4,9	5,8	5,1	5,2	8,4	14,3	12,8	26,7	27,3	27,2
64 anni	5,0	2,9	3,4	5,3	3,6	4,0	4,8	4,1	4,2	7,0	11,4	10,3	22,1	22,0	22,0
65 anni	4,1	2,2	2,7	4,3	2,8	3,2	3,9	3,2	3,3	5,6	8,9	8,1	17,9	17,1	17,3
66 anni	2,9	1,8	2,1	3,1	2,3	2,5	2,8	2,6	2,6	4,0	7,2	6,4	12,7	13,9	13,6
TOTALE	**22,7**	**13,0**	**15,4**	**24,1**	**16,3**	**18,2**	**21,8**	**18,5**	**19,3**	**31,5**	**52,1**	**47,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: INPS

La distribuzione nelle classi di anzianità rimane sostanzialmente inalterata nel valore complessivo delle singole classi, ma varia notevolmente la composizione interna, rinforzandosi considerevolmente il peso dei 62enni che passa dal 20 al 48 per cento. I lavoratori che accedono a pensione con la quota minima (62 anni di età e 38 anni di anzianità) sono circa il 9 per cento del totale mentre la percentuale di soggetti che accedono con 38 anni di anzianità è del 16 per cento.

In generale, l'anzianità contributiva con cui i lavoratori si sono presentati al pensionamento è elevata, oltre il 65 per cento degli interessati vanta 40-41 anni di servizio. Ciò determina un alleggerimento della spesa associata all'istituto, considerato che il requisito ordinario per l'accesso a pensione anticipata è pari a 42 anni e 10 mesi (un anno in meno per le donne[12]). Il pannello centrale della Tavola 9 mostra che tale requisito di elevata anzianità è comune a tutte le fasce di età ma, in particolare, i tre quarti dei 64enni hanno acquisito oltre 40 anni di anzianità contributiva.

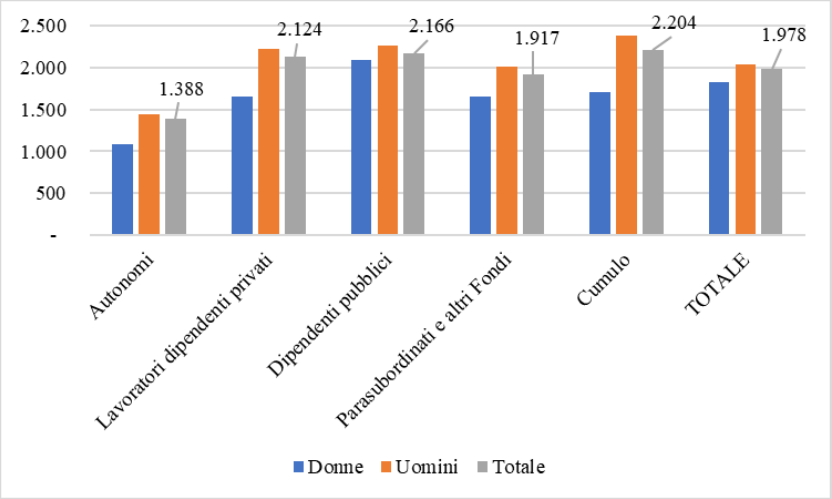
In definitiva, i lavoratori prossimi al raggiungimento del requisito ordinario di pensionamento anticipato sembrano quelli più propensi ad optare per Quota 100, con i conseguenti riflessi in termini di minor carico sulla spesa, considerato che il numero di lavoratori optanti registrato, pur riflettendo una minore adesione rispetto alle attese, permane comunque confrontabile con quello del 2019: a fronte di un anticipo che può arrivare a 4 anni e 8 mesi (nel caso degli uomini), i dati effettivi indicano che per i due terzi degli interessati esso si riduce a meno di due anni in virtù dell'elevata anzianità di servizio posseduta.

13. La pensione media liquidata ai lavoratori con Quota 100 (Grafico 9) presenta le medesime caratteristiche che si osservano per il complesso delle liquidazioni in regime di anticipo pensionistico.

GRAFICO 9

QUOTA 100

IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI LIQUIDATE AL 31 GENNAIO 2021 PER GENERE E SETTORE



Fonte: INPS

Risultano notevolmente inferiori quelle dei lavoratori autonomi (1.388 euro mensili), superano i 2.100 euro e sono fra loro confrontabili quelle dei lavoratori dipendenti privati e pubblici. Nel settore privato le donne beneficiano di una prestazione pensionistica inferiore di

[12] La normativa introdotta dal d.l. n. 4/2019 prevede il blocco dell'adeguamento dell'anzianità contributiva alla speranza di vita fino al 2026, ma un differimento di 3 mesi per l'effettiva liquidazione della pensione.

circa il 25-28 per cento rispetto a quella degli uomini in tutti i settori, con l'eccezione del pubblico impiego dove la differenza è meno evidente, mantenendosi al di sotto dell'8 per cento.

Un ultimo profilo di interesse pertiene alla quota di lavoratori del settore privato che hanno aderito a Quota 100 provenendo da una posizione di difficoltà lavorativa (disoccupati, cassaintegrati, prosecutori volontari della contribuzione…). Si tratta di una quota di circa il 19 per cento delle domande accolte fino a giugno 2020 (tavola 10), cui si aggiunge un 10 per cento di lavoratori silenti dal 2018.

TAVOLA 10

QUOTA 100
DISTRIBUZIONE % PER TIPO ULTIMA SITUAZIONE LAVORATIVA DELLE ACCOLTE
NEL SETTORE PRIVATO - RILEVAZIONE DEL 30 GIUGNO 2020

Situazione lavorativa	Autonomi			Gestione privata			TOTALE		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Lavoro	3,4	18,9	22,3	8,8	39,3	48,2	12,3	58,2	70,5
Disoccupazione/NASPI	0,4	2,6	2,9	1,3	7,8	9,1	1,7	10,4	12,1
Mobilità	-	0,2	0,2	0,1	1,5	1,6	0,1	1,7	1,9
Contribuzione volontaria	0,2	1,1	1,3	0,7	2,7	3,3	0,9	3,8	4,6
Cassa integrazione	-	0,1	0,1	0,1	0,4	0,5	0,1	0,5	0,6
Altro	-	-	-	-	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
Silenti*	0,5	2,9	3,3	1,4	5,4	6,7	1,8	8,3	10,1
TOTALE	**4,5**	**25,7**	**30,3**	**12,4**	**57,3**	**69,7**	**16,9**	**83,1**	**100,0**

* Si intendono coloro per i quali l'ultimo contributo presente nell'estratto contributivo riferito al settore privato è precedente il 2018.
Fonte: INPS

14. In definitiva, il confronto tra le due "fotografie" sugli esiti di Quota 100, scattate con riferimento rispettivamente alla situazione di gennaio 2020 e gennaio 2021, offre le seguenti principali nuove indicazioni: **a)** significativa correzione degli stanziamenti 2021 che scendono a 6,8 miliardi (erano 8,4 miliardi le previsioni formulate all'avvio della misura); **b)** aumento del numero delle domande accolte, che nel periodo gennaio 2020-gennaio 2021 passano da 159 mila a 278 mila (+75 per cento), quasi interamente liquidate (99 per cento); **c)** crescita sensibile del "peso" del settore pubblico (+90 per cento), settore che assorbe il 30 per cento del complesso a fronte di una numerosità degli occupati interessati di 9 volte inferiore (2,7 milioni contro un dato dell'ordine dei 22 milioni nel settore privato); **d)** incremento della componente femminile sul totale delle domande accolte (di oltre 4 punti percentuali: dal 24,6 al 28,8 per cento); **e)** concentrazione di circa la metà degli optanti nei 62 anni di età (era del 20 per cento lo scorso anno), determinata dal flusso dell'ultimo anno; **f)** adesione di "quotacentisti puri" (con 62 anni e 38 anni di contributi) limitata nel 9 per cento del totale; contenuta nel 16 per cento la quota di soggetti con anzianità contributiva minima di 38 anni; **g)** elevata anzianità contributiva degli interessati, con oltre il 65 per cento aventi 40-41 anni di servizio; **h)** importi medi delle pensioni liquidate stabili e conferma delle differenze "tipiche" tra genere e gestioni; **i**) limitata presenza (19 per cento degli interessati nel settore privato) di situazioni di sofferenza lavorativa (disoccupati, cassaintegrati, prosecutori volontari, ecc.), ma con un 10 per cento di adesioni da parte di lavoratori "silenti".

15. Particolarmente importanti, in punto di effetti distributivi di Quota 100, sono infine le informazioni della Tavola 11, in cui viene riportato il peso delle componenti contributiva e retributiva nell'ambito dei trattamenti pensionistici liquidati nel 2020 con Quota 100. Al riguardo, nel *Rapporto 2020* era stata sottolineata la "sostanza economica" più rilevante che sta dietro Quota 100, e cioè il trasferimento implicito che il bilancio pubblico accorda ad una

limitata platea di persone derogando alle norme generali della legge 214/2011. Nel *Rapporto* era stato messo in evidenza come, nel caso del quotacentista in senso stretto, ossia di un 62enne con 38 anni di contribuzione[13], la norma avesse consentito di accrescere, per ogni 100 euro di trattamento pensionistico in regime retributivo (sul quale, quindi, non si applica nessuna decurtazione correlata alla più giovane età di accesso rispetto allo standard) del 25 per cento il normale scarto tra benefici goduti e contributi versati tristemente (per i conti pubblici) tipico del regime in argomento. Una tale valutazione riposava sull'assunto che la figura tipo sopra considerata fosse andata in pensione con 31 anni di anzianità nel regime retributivo e 7 nel regime contributivo. Si rimarcava anche, nel *Rapporto*, che nei dati del 2019, l'anzianità del quotacentista medio nel sistema retributivo fosse in realtà inferiore ai 31 anni e risultasse pari a 24.

Ora, le informazioni di cui alla Tavola 11, consentono di evidenziare come nel 2020 tale valore sia stato pari a 19 anni, su un'anzianità complessiva di 40 anni, in media. Il dato, se da un lato rappresenta una situazione meno sperequata rispetto al caso teorico tipico, dall'altro conferma la significativa incidenza della quota retributiva (pari a circa la metà del trattamento) e dunque la natura tendenzialmente privilegiata a cui la normativa di temporanea deroga dalle norme della legge 214/2011 ha dato luogo.

TAVOLA 11

QUOTA DELLE COMPONENTI RETRIBUTIVA E CONTRIBUTIVA NELL'AMBITO DELLE PENSIONI LIQUIDATE CON QUOTA 100 (ANNI DI ANZIANITÀ DI CONTRIBUZIONE)

Gestione	Sistema contributivo	Sistema retributivo	Totale anzianità
Artigiani	18	21	39
Commercianti	20	20	40
Ferrovie	25	15	40
FPLD	21	19	40
IPOST	24	15	39
Lavoratori Parasubordinati	39	0	39
Media generale	**21**	**19**	**40**

Fonte: Ministero del lavoro/INPS

Emerge dalla tabella come la gestione con la quota di "pensione retributiva" più elevata sia risultata quella degli artigiani, mentre quella con le quote più basse (a parte i parasubordinati, con quota pari a zero per definizione) le Ferrovie e le Poste.

Opzione donna

16. Secondo dati INPS aggiornati al 31 gennaio 2021 e trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito dell'istruttoria per la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, nel 2020 sono pervenute circa 21.390 domande (tavola 12) di pensionamento tramite il canale "Opzione donna", un numero in calo del 19,9 per cento rispetto al 2019 (26.701). Di queste ne sono state accolte circa 16.300.

[13] Sotto l'ipotesi di riscatto degli anni di laurea e di qualche lieve interruzione di versamenti contributivi dopo il 1995, anno in cui il soggetto considerato risultava con almeno 18 anni di anzianità contributiva e dunque in regime misto (retributivo fino alla fine del 2011 e contributivo dalla riforma del 2011 in poi).

TAVOLA 12

ANNO 2020 – DOMANDE OPZIONE DONNA PERVENUTE, ACCOLTE PER REGIONE

Direzioni regionali + DCM	Pervenute	Accolte	Respinte	Giacenti
Abruzzo	452	302	119	31
Basilicata	91	54	30	7
Calabria	863	410	415	38
Campania	504	252	216	36
Dcm Milano	1.678	1.367	143	168
Dcm Napoli	203	109	64	30
Dcm Roma	758	512	127	119
Emilia-Romagna	2.921	2.321	364	236
Friuli-Venezia Giulia	575	469	59	47
Lazio	242	173	45	24
Liguria	567	456	56	55
Lombardia	3.308	2.823	235	250
Marche	715	607	66	42
Molise	67	42	23	2
Piemonte	2.319	1.930	204	185
Puglia	947	447	441	59
Sardegna	263	180	54	29
Sicilia	440	236	162	2
Toscana	1.477	1.220	151	106
Trentino-Alto Adige	387	317	23	47
Umbria	297	203	54	40
Valle d'Aosta	40	30	7	3
Veneto	2.274	1.836	204	234
Totale complessivo	**21.388**	**16.296**	**3.262**	**1.830**

Fonte: INPS-dati al 31 gennaio 2021

Le Regioni dove è stato presentato il maggior numero di domande sono risultate, nell'ordine, la Lombardia (4.986-DR+DCM), l'Emilia-Romagna (2.921) e il Piemonte (2.319). Nell'ambito delle domande pervenute ed esaminate, il 16,7 per cento è stato respinto, mentre l'8,6 per cento risulta giacente.

Tra le domande accolte, il 27,8 per cento è stato inoltrato da donne con 35 anni di contribuzione (tavola 13).

TAVOLA 13

ANNO 2020 – DOMANDE OPZIONE DONNA ACCOLTE – DETTAGLIO TERRITORIALE E CONTRIBUTIVO

Direzioni regionali + DCM	Anzianità contributiva							
	35 anni	36 anni	37 anni	38 anni	39 anni	40 anni	41 anni	TOTALE
Abruzzo	79	92	59	23	31	13	5	302
Basilicata	22	12	8	6	2	3	2	55
Calabria	79	115	88	53	34	18	23	410
Campania	64	68	48	25	13	24	10	252
Dcm Milano	395	284	262	183	141	80	22	1.367
Dcm Napoli	47	24	18	10	3	6	1	109
Dcm Roma	189	118	106	49	36	11	3	512
Emilia-Romagna	602	489	426	308	249	187	60	2.321
Friuli-Venezia Giulia	131	104	89	55	46	29	15	469
Lazio	46	49	29	16	19	11	3	173
Liguria	150	93	83	60	47	19	4	456
Lombardia	760	642	521	383	280	169	68	2.823
Marche	147	185	121	78	48	22	6	607
Molise	11	13	7	7	3	1		42
Piemonte	518	439	335	266	201	125	46	1.930
Puglia	125	106	90	53	30	19	24	447
Sardegna	65	54	28	18	8	5	2	180
Sicilia	128	57	30	19	1	0	1	236
Toscana	289	320	251	177	99	67	17	1.220
Trentino-Alto Adige	90	63	70	30	34	19	11	317
Umbria	52	62	40	25	18	6	0	203
Valle d'Aosta	17	2	5	1	3	2	0	30
Veneto	532	430	380	235	144	82	33	1.836
Totale	4.538	3.821	3.094	2.080	1.490	916	357	16.296
- % nel totale complessivo	*27,8*	*23,4*	*19,0*	*12,8*	*9,1*	*5,6*	*2,2*	*100,0*

Fonte: INPS-dati al 31 gennaio 2021

Delle domande complessivamente accolte fra l'1 gennaio 2019 ed il 31 gennaio 2021, l'83,5 per cento è riferito a donne che chiedono il pensionamento in fondi della gestione privata (tavola 14).

TAVOLA 14

RIPARTIZIONE DELLE DOMANDE ACCOLTE TRA L'1 GENNAIO 2019 E IL 31 GENNAIO 2021 PER FASCE D'ETÀ ALLA DATA DELLA DOMANDA

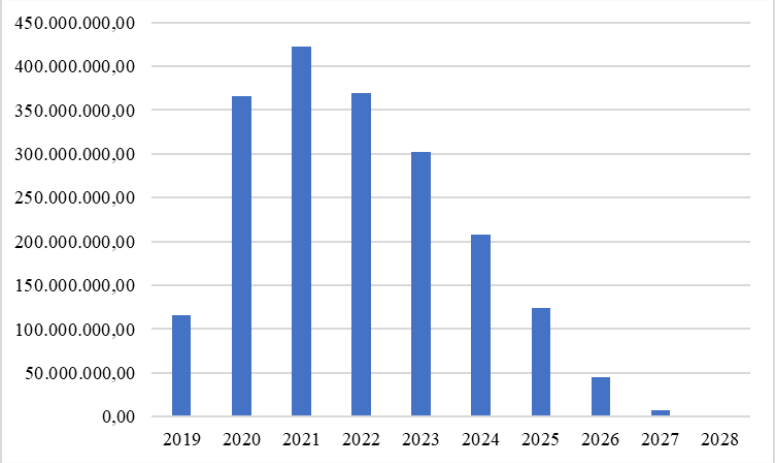
Gestione	Fasce d'età - Numero								Totale
	58	59	60	61	62	63	64	65+	
Gestione privata	461	13.480	10.903	6.751	3.581	2.665	1.962	2.127	41.930
Gestione pubblica	79	3.667	2.125	927	584	416	335	170	8.303
Totale	**540**	**17.147**	**13.028**	**7.678**	**4.165**	**3.081**	**2.297**	**2.297**	**50.233**

Gestione	Fasce d'età - Distribuzione %								Totale
	58	59	60	61	62	63	64	65+	
Gestione privata	1,1	32,1	26,0	16,1	8,5	6,4	4,7	5,1	100,0
Gestione pubblica	1,0	44,2	25,6	11,2	7,0	5,0	4,0	2,0	100,0
Totale	**1,1**	**34,1**	**25,9**	**15,3**	**8,3**	**6,1**	**4,6**	**4,6**	**100,0**

Fonte: INPS-dati al 31 gennaio 2021

GRAFICO 10

COSTO DI OPZIONE DONNA – DOMANDE ACCOLTE DAL 2019 AL 31 GENNAIO 2021



Fonte: INPS-dati al 31 gennaio 2021

Dal Grafico 10 emerge che il costo maggiore dell'anticipo si ha in corrispondenza del 2021, in ragione anche del dispiegarsi nel tempo degli accessi in relazione alla maturazione dei requisiti e alle finestre mobili.

Nel periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018, con i requisiti preesistenti all'innovazione introdotta dal d.l. n. 4 del 2019, le pensioni liquidate per opzione donna sono state complessivamente 27.586, il 74,1 per cento per le lavoratrici della gestione privata e il 25,9 per cento per quelle della gestione pubblica.

La Relazione tecnica (RT) al d.l. n. 4/2019, nel valutare gli effetti derivanti dall'estensione del possesso dei requisiti di opzione donna al 31 dicembre 2018, aveva ipotizzato un importo medio della pensione contributiva pari a 1.200 euro mensili per le lavoratrici dipendenti private, 1.400 mensili per le lavoratrici pubbliche e 800 per le autonome. Gli effetti finanziari complessivi netti stimati nella relazione tecnica per l'intervento risultavano pari a circa 250 milioni di euro per il 2019, 396 nel 2020 e 490 nel 2021, per una platea di circa 19.600 donne che avrebbero esercitato l'opzione. Nel successivo intervento normativo (art. 1,

comma 476, della legge di bilancio 2020), la RT ha stimato effetti finanziari netti pari a circa 67 milioni nel 2020, 187 nel 2021 e 282 nel 2022, con importi medi mensili delle pensioni pari a 1.150 euro mensili per le lavoratrici dipendenti private, 1.300 mensili per le lavoratrici pubbliche e 880 per le autonome, per una platea di 18.200 lavoratrici. Infine, con l'estensione disposta dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 336), sono stati stimati effetti finanziari per 83,5 milioni nel 2021, 267,7 nel 2022 e 448,4 milioni nel 2023, a fronte di 28.600 lavoratrici coinvolte (sono stati assunti importi medi mensili delle pensioni pari a 1.120 euro per le dipendenti nel settore privato, 1.250 per le dipendenti nel pubblico impiego e 810 euro per le lavoratrici autonome).

Ne deriva il quadro contabile rappresentato nella Tavola 15, iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Lo stanziamento iniziale per l'esercizio 2021 (capitolo 4354 "Oneri derivanti da pensionamenti anticipati", Piano di gestione 13 "Sperimentazione opzione donna") è pari a 981,4 milioni.

TAVOLA 15

CAPITOLO 4354 – DATI CONTABILI RIFERITI A OPZIONE DONNA

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziamento competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Residui Iniziali	Pagato competenza (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato totale (RGS)	Economie totali (RGS)
2019	710,7	249,9	960,6	964,3	509,5	303,0	812,5	1.112,4
2020	1.001,9	0,0	1.001,9	0,0	1.001,9	0,0	1.001,9	0,0
2021	981,4	0,0	981,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Sistema informativo della Corte dei conti CONOSCO. Dati estratti il 18.3.2021

Negli anni tende a ridursi la "penalizzazione" a cui si va incontro esercitando l'opzione. Nelle relazioni tecniche predisposte negli ultimi anni in occasione delle proroghe di opzione donna, la decurtazione media considerata per valutare l'importo del trattamento è rapidamente scesa. La RT di cui alla legge 208/2015 scontava un taglio del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome; la RT di cui al d.l. 4/2019 scontava il 14 per cento per le dipendenti private, il 19 per cento per le dipendenti pubbliche e il 23 per cento per le lavoratrici autonome; la RT della LB 2020 considerava l'8 per cento per le lavoratrici dipendenti e il 17 per cento per le autonome. Infine, la RT della LB 2021 ha stimato una riduzione degli importi medi di pensione per effetto del calcolo contributivo mediamente pari al 7 per cento per le lavoratrici dipendenti e al 15 per cento per le lavoratrici autonome.

L'istituto diventa dunque via via meno giustificabile, se non per ragioni diverse da quelle finanziarie e attuariali, rispetto agli assicurati in regime integralmente contributivo, a cui la legislazione vigente offre la possibilità di accedere al pensionamento a partire dal 64esimo anno di età. L'adesione ad opzione donna genera minori oneri rispetto alle pensioni liquidate con "Quota 100", in ragione del fatto che i ratei pensionistici sono interamente calcolati con il sistema contributivo. Peraltro, come riportato nella relazione tecnica al d.l. 4/2019, l'adesione ad opzione donna concede la possibilità di cumulare la pensione con i redditi da lavoro, facoltà non consentita per "Quota 100".

APE sociale

17. L'APE sociale (anticipo pensionistico agevolato) è una indennità di natura assistenziale (di importo massimo pari a 1.500 euro mensili, per 12 mensilità) che "accompagna" alla pensione alcune categorie di lavoratori "in difficoltà" (disoccupati, invalidi,

caregivers, lavoratori dipendenti addetti a mansioni gravose), a partire dai 63 anni di età ed almeno 30 anni di anzianità contributiva (36 per gli addetti a lavorazioni gravose). Per le donne la LB 2018 ha introdotto una agevolazione del requisito contributivo, ridotto di 12 mesi a figlio, nel limite massimo di due anni. Si tratta di uno strumento che la Corte ha sempre valutato in maniera complessivamente favorevole, in quanto ritenuto adeguato a mitigare le rigidità per l'accesso a pensione introdotte dalla legge Fornero, a patto di una sua precisa delimitazione a situazioni di effettivo bisogno.

> L'istituto è stato introdotto - in via sperimentale fino a tutto il 2018 - dalla legge di bilancio 2017 e, dopo le estensioni soggettive disposte con la successiva legge di bilancio 2018, è stato prorogato fino al 31.12.2019 dal d.l. n. 4/2019. La scadenza temporale è stata quindi spostata al 31.12.2020 dalla legge di bilancio 2020 e, da ultimo, fissata al 31.12.2021 dalla legge di bilancio 2021.
> Le categorie tutelate destinatarie dell'indennità sono state oggetto di ampie estensioni introdotte dalla legge di bilancio 2018, sia per le pressioni di categoria e sia per la forte differenza fra le domande accolte e quelle presentate in ragione di talune rigidità presenti nella normativa originale.
> I soggetti attualmente ammessi al beneficio sono pertanto: lavoratori in stato di disoccupazione[14] senza copertura di assegni sociali o per scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, a particolari condizioni[15] (è quest'ultima l'estensione disposta dalla legge di bilancio 2018); lavoratori dipendenti addetti ad attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo, entro fissati limiti temporali[16] e nell'ambito di 15 speciali professioni (erano 11 nella originaria formulazione della legge di bilancio 2017); riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 74 per cento; assistenza di un familiare di primo grado convivente con handicap grave, ovvero di parente o affine di secondo grado convivente, a particolari condizioni[17] (estensione quest'ultima disposta dalla legge di bilancio 2018).

Le risorse finalizzate all'istituto sono risultate, all'avvio della misura, molto superiori rispetto alle domande accolte ma, nel tempo, esse si sono avvicinate al dato di effettivo utilizzo. Nel 2020, invece, si è dovuto procedere all'attivazione della clausola di salvaguardia della spesa, per una incapienza delle risorse riferite agli anni 2024 e 2025, rilevata nell'ambito di tre Conferenze di servizi tenute presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali[18].

> La norma prevede - qualora dal monitoraggio delle domande presentate e accolte emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, del numero di domande rispetto al limite di spesa fissato dalla legge - il differimento della decorrenza dell'indennità secondo specifici criteri di priorità[19], al fine di garantire un numero di accessi al beneficio non superiore al numero programmato in relazione al predetto limite di spesa.

---

[14] A seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 604 del 1966.
[15] A condizione che il lavoratore abbia avuto, nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi.
[16] Qualora svolte in maniera continuativa da almeno sette anni negli ultimi dieci ovvero almeno sei anni negli ultimi sette (erano almeno sei anni in via continuativa nella formulazione originaria introdotta dalla LB 2017).
[17] Qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti.
[18] Nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione della Relazione sul Rendiconto 2020, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha riferito alla Corte l'iter amministrativo con cui l'attività di verifica della capienza delle risorse finanziarie disponibili per l'accesso all'APE sociale ha determinato due correzioni delle somme iscritte in bilancio.
[19] In ragione della maturazione dei requisiti, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e, a parità degli stessi, in ragione della data di presentazione della domanda. In attuazione della norma è stato adottato il dPCM 23 maggio 2017, n. 88 - Regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di APE sociale.

Dopo una prima integrazione per 2 milioni di euro disposta, per il 2025, dal d.l. n. 137/2020, la problematica si è risolta con la legge di bilancio 2021 che ha previsto una adeguata integrazione degli stanziamenti, tenendo conto delle pratiche giacenti.

> Anche a fronte di una prima integrazione dello stanziamento di bilancio, pari a 2 milioni di euro per il 2025, disposta dall'art. 34 del d.l. n. 137/2020, le Conferenze hanno dato atto all'INPS di poter inviare le positive certificazioni di accesso all'Ape sociale per tutte le domande relative a prestazioni terminanti entro il 31 dicembre 2023, mentre, con riferimento a coloro la cui prestazione si sarebbe conclusa negli anni 2024 e 2025, è stato precisato che l'INPS – completate le operazioni di scrutinio – avrebbe dovuto procedere mediante i criteri di priorità previsti dalla normativa. La problematica si è risolta con l'aumento del limite di spesa disposto dalla legge di bilancio 2021, in occasione dell'estensione temporale al 31.12.2021 dell'istituto, sulla base di stime presentate nella RT che hanno tenuto conto dell'integrazione necessaria per dar corso alla approvazione delle pratiche ancora giacenti.

Gli effetti finanziari stimati nella RT per la proroga disposta nella legge di bilancio 2021 sono parametrati, nel 2021, a 13,9 mila ingressi (riferiti ai soggetti con meno di 38 anni di anzianità, tenuto conto del canale di pensionamento Quota 100) con assegno medio di 1.140 euro mensili e sono pari a 87,7 milioni per il 2021, 183,9 milioni per il 2022 e 162,8 milioni per il 2023. Complessivamente, lo stanziamento in bilancio[20] per l'istituto ammonta a 762,1 milioni per il 2021, 570,2 per il 2022 e a 339,4 milioni per l'anno 2023.

I dati di monitoraggio[21] - trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito dell'istruttoria per la Relazione sul Rendiconto 2020 -– consentono di fornire un quadro aggiornato al 31 gennaio 2021 delle informazioni sull'APE sociale registrate a partire dalla sua introduzione (tavola 16).

TAVOLA 16

APE SOCIALE
DOMANDE PRESENTATE E TASSO DI RIGETTO NEL PERIODO 2017-2020*

Tipologia	Domande presentate - Numero				% domande respinte**			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	5.768	7.108	3.160	2.824	41,8	40,1	32,7	30,5
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado almeno pari al 74%	4.308	3.639	1.805	1.462	35,7	33,6	22,9	23,9
Lavoratori dipendenti addetti ad una o più delle mansioni difficoltose	5.290	7.645	1.650	1.242	68,1	68,5	59,9	58,1
Lavoratori disoccupati	32.892	30.295	13.704	12.413	64,1	50,0	37,4	38,2
TOTALE	**48.258**	**48.687**	**20.319**	**17.941**	**59,4**	**50,3**	**37,2**	**37,2**

* Dati 2017-2019 riferiti al 22.1.2020. A tale data risultavano giacenti 1.240 domande presentate nel 2019. Per gli anni 2017 e 2018, risultavano giacenti rispettivamente 114 e 356 domande presentate. Per il 2020, al 31.1.2021 risultavano giacenti 640 domande.
** Domande respinte rispetto a quelle presentate, al netto delle domande giacenti.
Fonte: INPS

Si vede immediatamente la forte domanda di accesso all'avvio dell'istituto, che però non ha trovato accoglimento anche in ragione della iniziale rigidità della normativa. Rigidità che ha indotto il legislatore a rivedere in parte i parametri di accesso, in particolare con riferimento ai lavoratori disoccupati, operazione effettuata con la legge di bilancio 2018, e che ha decisamente smorzato l'elevato tasso di rigetto (nel periodo 2017-2020, rispettivamente, 64, 50, 37 e 38 per

[20] Capitolo 4328 "Somme da trasferire all'INPS per l'indennità economica di accompagnamento al pensionamento di vecchiaia - APE sociale".
[21] Per l'attività di monitoraggio rilevano le previste scadenze per la presentazione delle istanze: 31 marzo 2020 (istanza tempestiva); tra il 1° aprile 2020 ed il 15 luglio 2020 (istanza intermedia) oppure tra il 16 luglio 2020 ed il 30 novembre 2020 (istanza tardiva).

cento). Sensibilmente superiore alla media permane, tuttavia, il numero di domande respinte per i lavoratori addetti a mansioni difficoltose e rischiose (58 per cento nel 2020).

Dal 2019 si assiste ad una forte flessione delle istanze presentate. Le ragioni possono ricondursi sia allo smorzamento della pressione iniziale costituita da uno stock di lavoratori in possesso dei requisiti e sia all'avvio, nel 2019, del pensionamento anticipato con Quota 100.

Dalla lettura dei dati sulle domande accolte (tavola 17), si ricavano immediatamente tre informazioni: la preponderanza delle adesioni per i lavoratori disoccupati (con valori compresi crescenti, nel periodo considerato, dal 60 al 69 per cento); la crescita numerica delle domande accolte nel 2018, a seguito delle estensioni soggettive introdotte con la legge di bilancio 2018; il forte decremento delle domande nel 2019, che presenta valori pressoché dimezzati in tre categorie su quattro a fronte di un tasso di rigetto del 37 per cento. I lavoratori addetti a mansioni gravose riducono la loro presenza ad un quinto rispetto al picco numerico registrato nel 2018.

TAVOLA 17

APE SOCIALE
DOMANDE ACCOLTE* PER TIPOLOGIA - ANNI 2017-2020

Tipologia	Numero				Composizione percentuale			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	3.337	4.192	1.946	1.863	17,1	17,4	16,2	17,1
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado almeno pari al 74%	2.754	2.363	1.249	1.036	14,1	9,8	10,4	9,5
Lavoratori dipendenti addetti ad una o più delle mansioni difficoltose	1.677	2.384	583	479	8,6	9,9	4,9	4,4
Lavoratori disoccupati	11.788	15.098	8.213	7.493	60,3	62,8	68,5	68,9
TOTALE	**19.556**	**24.037**	**11.991**	**10.871**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Dati 2017-2019 riferiti al 22.1.2020. A tale data risultavano giacenti 1.240 domande presentate nel 2019. Per gli anni 2017 e 2018, risultavano giacenti rispettivamente 114 e 356 domande presentate. Per il 2020, al 31.1.2021 risultavano giacenti 640 domande.
Fonte: INPS

La Tavola 18 sintetizza la composizione per genere ed età delle domande presentate nel 2020. Si registra una minore presenza femminile (44 per cento del totale delle domande presentate, rapporto che mantiene il suo ordine di grandezza in tutte le fasce di età, tranne l'ultima) ed un forte addensamento (47 per cento) nella fascia di età di 63 anni.

TAVOLA 18

APE SOCIALE
COMPOSIZIONE % DELLE DOMANDE PRESENTATE NEL 2020 PER GENERE E FASCE D'ETÀ

Genere	2020				
	63	64	65	66+	TOTALE
Donne	21,3	11,2	7,5	4,4	**44,3**
Uomini	25,6	13,7	9,5	6,9	**55,7**
Totale	**46,9**	**24,9**	**17,0**	**11,2**	**100,0**

Fonte: INPS, dati al 23.1.2021

LA PANDEMIA E LA SPESA PENSIONISTICA DI LUNGO PERIODO

18. Di particolare rilievo resta, infine e naturalmente, il tema delle tendenze di medio e lungo termine della spesa pensionistica, specie dopo il varo delle misure espansive introdotte con la manovra di bilancio per il 2019 e dopo lo scoppio della crisi da Covid-19. L'esercizio più recente condotto dalla Ragioneria generale dello Stato (luglio 2020 e successivo aggiornamento di dicembre 2020), presenta aspetti di interesse ove confrontato con gli analoghi esercizi degli anni scorsi.

Una sintesi del raffronto con riguardo al 2020 e al 2025, quindi a compendio degli effetti di breve e medio periodo dei due diversi fenomeni a cui si è assistito (il primo, Quota 100, discrezionale ed endogeno, il secondo, la pandemia, fortemente esogeno) sul rapporto spesa pensionistica/Pil, viene presentata nella Tavola 19.

Dopo le scelte di Quota 100, ma prima della pandemia, la crescita dell'incidenza della spesa per pensioni sul Pil risultava pari a 7 decimi di prodotto nel 2020 e tendeva a persistere per 4 decimi di punto nel medio periodo (nel 2025), un incremento da ascrivere quasi per intero alla risalita del rapporto tra numero di pensioni e numero di occupati (+2,8 punti, nel 2020).

Ciò conferma che anche nelle valutazioni della RGS ("ufficiali") la misura di Quota 100 non è stata accreditata di apprezzabili capacità di produrre una (completa o, addirittura, più che completa) sostituzione delle persone in uscita dal mercato del lavoro con nuovi occupati giovani[22].

Con la pandemia e la conseguente drammatica recessione, la crescita del rapporto spesa pensionistica/Pil tra le valutazioni fatte nel 2018 e quelle fatte nel 2020 sale a due punti come effetto di breve periodo (sul 2020) e a 0,7 punti nel 2025.

Quindi, a meno di sviluppi macroeconomici particolarmente favorevoli in termini di ripresa delle attività e dell'occupazione, si è di fronte ad uno scenario che in parte per scelta discrezionale di policy (Quota 100) e in molta parte per ragioni esogene e straordinarie, vede aumentare la spesa pensionistica di medio termine di quasi 1 punto di prodotto.

TAVOLA 19

EFFETTI DI MEDIO TERMINE DI QUOTA 100 SUL RAPPORTO TRA SPESA PER PENSIONI E PIL (ANNI 2020, 2025; %)

	PREVISIONI ANTE QUOTA 100		PREVISIONI POST QUOTA 100		PREVISIONI POST Q 100 E COVID-19		***Differenze***		***Differenze***	
	(Luglio 2018)		*(Luglio 2019)*		*(Dicembre 2020)*		*(Lug 2019-Lug 2018)*		*(Dic 2020-Lug 2018)*	
	2020	**2025**	**2020**	**2025**	**2020**	**2025**	**2020**	**2025**	**2020**	**2025**
Spesa per pensioni/Pil	15.1	15.3	15.8	15.7	17.1	16	*0.70*	*0.40*	*2.00*	*0.70*
Pensione media/Produttività	19.5	20	19.6	20.1	21.3	20.3	*0.10*	*0.10*	*1.80*	*0.30*
Numero pensioni/Numero occupati	77.4	76.2	80.2	78.2	80.4	78.5	*2.80*	*2.00*	*3.00*	*2.30*

Fonte: RGS - Le tendenze di m/l periodo della spesa pensionistica Rapporti luglio 2018, luglio 2019 e dicembre 2020
Fonte: elaborazione su dati RGS (scenario nazionale di base)

CONCLUSIONI

19. La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico che meglio esprimono lo sforzo profuso nell'ultimo anno per mitigare gli effetti economici e sociali della pandemia; nel 2020, in tali prestazioni è infatti confluito circa il 75 per cento della maggiore spesa corrente primaria che si è determinata a consuntivo rispetto a quanto programmato nella Nota Tecnico Illustrativa alla legge di bilancio presentata nel febbraio del 2020, pochi giorni prima dello scoppio della crisi sanitaria.

Il totale delle erogazioni, sia previdenziali che assistenziali, si è attestato sui 399,4 miliardi di euro ed è risultato in crescita del 10,6 per cento su base annua, al 24,2 per cento del Pil (+4 punti) e al 48,2 per cento della spesa corrente primaria.

Nel 2020 tassi di crescita molto significativi hanno connotato anche gli altri principali paesi europei. Nella media dell'Area dell'euro la crescita della spesa è stata di 2,7 punti di Pil (al 19,4 per cento) ed il divario della sua incidenza sul prodotto si è ulteriormente allargato (da

[22] Cioè, al di là dei potenziali effetti di ricambio generazionale, a cui pure in sede di presentazione del decreto-legge istitutivo (n. 4/2019) fu fatto ampio riferimento, il rapporto di sostituzione ipotizzato nelle sedi tecniche è stato nei fatti relativamente basso e comunque allineato alle evidenze che si sono prodotte nella fase immediatamente successiva al concreto avvio della misura.

3,5 a 4,8 punti). Rispetto all'Italia, il tasso di espansione è stato più marcato in Spagna e meno forte in Francia e Germania.

In Italia, la spesa previdenziale in senso stretto è risultata pari a 341 miliardi, con una crescita di 23 miliardi rispetto al 2019 (+7,3 per cento), il 59 per cento dei quali dovuti a prestazioni non pensionistiche (spese per integrazioni salariali ordinarie e in deroga, per indennità di disoccupazione, ecc.).

L'aumento della spesa per le sole pensioni si è stabilizzata sul 2,4 per cento (+6 miliardi), ma la straordinaria caduta dell'attività economica ne ha fatto crescere la sua incidenza sul Pil al 17,1 per cento (dal 15,4 per cento).

Hanno contribuito alla crescita della spesa pensionistica il dispiegarsi sull'intero anno delle misure del d.l. n. 4/2019: Quota 100 e blocco dell'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva per l'accesso a pensione anticipata. Al 31 gennaio 2021 il numero di pensioni complessivamente liquidate con Quota 100 risultava pari a 278 mila, prevalentemente riferibili a lavoratori maschi del settore privato. Nell'ambito delle pensioni liquidate nel 2020 con Quota 100, l'anzianità di contribuzione è risultata pari a 40 anni, di cui 19 nel sistema retributivo (dai 24 del 2019).

Sono proseguiti i pensionamenti in deroga alle norme generali anche attraverso gli altri due principali canali di uscita anticipata, Opzione donna e Ape sociale. Nel 2020 sono state accolte rispettivamente 16.300 e 10.800 domande.

Nel 2020 la spesa previdenziale non pensionistica è cresciuta del 39 per cento, trainata soprattutto dalle uscite per cassa integrazione ordinaria ed in deroga con il totale degli assegni di integrazione salariale aumentato da 800 milioni a 14,4 miliardi di euro.

20. Il DEF 2021 valuta che nell'anno in corso, a legislazione vigente e considerato il carattere temporaneo di taluni interventi che ne hanno sospinto la crescita, l'insieme delle prestazioni in denaro previdenziali e assistenziali non dovrebbe discostarsi di molto, in valore assoluto, da quello del 2020, flettendo di 1 punto in quota di Pil. In termini di tassi di variazione si passerebbe dal citato 10,6 ad un contenuto 0,7 per cento. Il prossimo anno, con l'auspicato superamento delle emergenze, le erogazioni in valore potrebbero flettere di alcuni miliardi per riprendere a crescere nel biennio 2023-2024 a tassi più fisiologici. Quanto all'anno in corso, va in effetti considerato che le citate stime hanno carattere tendenziale e non inglobano i nuovi interventi di cui al richiesto scostamento di bilancio per 40 miliardi di euro, interventi che, come già avvenuto nel 2020 e come annunciato nel DEF, andranno ad imprimere un'ulteriore spinta all'aggregato di spesa in parola, inglobando, per esempio, le spese per taluni sostegni al lavoro autonomo.

Quale che sia l'evoluzione programmatica del prossimo biennio, nel complessivo arco temporale coperto dal DEF ed ancor di più negli anni successivi, la spesa previdenziale potrà rappresentare un rilevante elemento critico per i conti pubblici.

Non rassicurano sotto questo profilo le indicazioni di recenti proiezioni ufficiali del rapporto spesa per pensioni su Pil, le quali mostrano come nel 2025 il cumularsi degli effetti di medio termine dovuti alle scelte operate con il d.l. 4 del 2019 e della riduzione del prodotto dovuto alla recessione, collocheranno l'indicatore su un livello di 7 decimi di Pil più alto di quanto prima stimato (16 contro 15,3 per cento). Pare evidente che sia per ragioni di natura strutturale (invecchiamento della popolazione e crescita del tasso di dipendenza degli anziani) sia per motivi più connessi ai risvolti della pandemia, come per esempio la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, risulta vieppiù necessario che il comparto sia oggetto di attente riflessioni.

21. Negli ultimi vent'anni, sulla base di dati di confronto europeo, è stato da più parti sottolineato come in Italia la spesa sociale non fosse sovradimensionata in quota di Pil, quanto piuttosto significativamente mal distribuita: troppe risorse a favore della vecchiaia (pensioni) e

poche a favore dei giovani, per le politiche attive del lavoro, per la famiglia e la natalità, contro l'esclusione sociale. La pandemia ha tristemente evidenziato questa fragilità mettendo in primo piano l'importanza di schemi che proteggano dal rischio di perdere il lavoro. E ciò è avvenuto a seguito di una esperienza che aveva visto, un anno prima, da un lato, l'approvazione di uno strumento universale di lotta alla povertà, dall'altro, e contemporaneamente, una deroga alle regole di un sistema pensionistico le cui riforme degli ultimi lustri hanno garantito la sostenibilità all'intero debito pubblico. Ciò non ha evidentemente giovato alla richiamata, necessaria ricomposizione della spesa sociale, una ricomposizione la cui necessità si ripropone oggi più che mai, se si pensa, per esempio, alla riforma degli strumenti di integrazione salariale ed al loro potenziamento, eventualmente anche in senso più universalistico.

Su tali fronti la Corte non può che confermare quanto già sottolineato in molte sedi (Audizioni parlamentari, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, ecc.) e cioè che, per ragioni diverse, sia in tema di previdenza che di assistenza, occorre una riflessione di carattere generale dopo le scelte operate con la legge di bilancio per il 2019. Tale riflessione dovrebbe certamente giovarsi anche di quanto sperimentato nell'ultimo anno. In campo pensionistico sarebbe importante superare "in avanti" Quota 100, che andrà a scadenza a fine anno. Andrebbero confermate le direttrici di fondo della riforma di cui alla legge 214/2011 e rimossi così quegli elementi di incertezza che hanno avvolto un processo riformatore dei cui positivi effetti si dà conto anche nel DEF.

Dopo l'approvazione della legge 214 del 2011, sono stati molti gli istituti che hanno garantito una mitigazione dei suoi impatti, in casi mirati e meritevoli di attenzione; alcuni di essi potrebbero essere eventualmente e ulteriormente potenziati per tener conto delle indubbie situazioni di criticità generate, in taluni segmenti di lavoratori, dalla crisi sociosanitaria.

Al contempo andrebbe esaminato il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando però, per la componente retributiva dei trattamenti, quegli elementi di equità attuariale che informano la crescente platea di lavoratori la cui pensione è calcolata con il metodo interamente contributivo. Sarebbe utile considerare l'ipotesi di costruire, eventualmente con gradualità ma in un'ottica strutturale, un sistema di uscita anticipata che converga su una età uniforme per lavoratori in regime retributivo e lavoratori in regime contributivo puro.

È un aspetto, quello dell'età di possibile uscita dal lavoro prima dei 67 anni (attuale requisito per la pensione di vecchiaia), che sarà di crescente rilievo; infatti, ai lavoratori in regime pienamente contributivo la legislazione vigente già garantisce la possibilità di andare in pensione a 64 anni (se con 20 anni di anzianità contributiva e un assegno di importo pari a 2,8 volte l'assegno sociale). In una prospettiva ormai non troppo lontana, potrebbero porsi problemi di equità di trattamento tra assicurati che pur avendo iniziato a lavorare a pochissima distanza gli uni dagli altri (per esempio fine 1995 e inizio 1996) avranno l'opzione di lasciare il lavoro con diversi anni di differenza.

RIQUADRO 1 - LE DEROGHE ALLA REGOLA GENERALE PER IL PENSIONAMENTO ANTICIPATO FRA IL 2012 E IL 2020

A partire dal 2012 la legge n. 214/2011[23] ha rimodulato le regole generali per acquisire il diritto a pensione ed il sistema di calcolo delle rendite, prevedendo al contempo clausole derogative riservate a categorie deboli (prima salvaguardia per i lavoratori esodati, in mobilità, esonerati, titolari di prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore, autorizzati alla prosecuzione volontaria dei contributi, in congedo per assistere figli con disabilità grave); per alcune coorti di lavoratori dipendenti del settore privato è stata inserita una norma "eccezionale" di uscita anticipata a 64 anni (64 anni e 7 mesi nel 2018).
Per i lavoratori iscritti dal 1° gennaio 1996 ("contributivi puri") la legge ha introdotto una disciplina alternativa alla regola generale. Sono stati confermati istituti già presenti nell'ordinamento giuridico (opzione donna) anche con inasprimento delle previste regole (addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti).
La legge ha previsto l'adozione di provvedimenti normativi per assicurare un processo di armonizzazione dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anche per il personale del comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico mentre per le Casse degli enti privatizzati e dei liberi professionisti ha prescritto l'adozione di misure volte a garantire, in un arco temporale di cinquanta anni, l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche.
All'impianto iniziale della legge n. 214/2011 si sono aggiunti fino al 2017 altri sette interventi di salvaguardia (che presentano code attive anche nel 2020), con circa 130 mila lavoratori coinvolti ed una spesa a carico della fiscalità generale quantificata dall'INPS[24] in 2,3 miliardi. In tempi più recenti, la legge di bilancio 2020 ha reiterato una deroga per il prepensionamento dei lavoratori poligrafici di aziende in crisi, mentre la legge di bilancio 2021 ha introdotto una ulteriore salvaguardia (la nona), peraltro limitata ad un contingente relativamente esiguo di lavoratori (2.400 soggetti).

Con la legge di bilancio (LB) per il 2017 si apre una breccia nell'impianto generale disegnato dalla legge n. 214/2011. I nuovi provvedimenti, successivamente estesi dalla LB 2018, prevedono un *set* di agevolazioni per l'accesso a pensione nei confronti di talune categorie di lavoratori in stato di necessità o fragilità. Essi incidono sia nel settore di spesa previdenziale (ottava salvaguardia, anticipo pensionistico riservato ad alcune categorie tutelate di lavoratori "precoci" ed agli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti) e sia in quello assistenziale (APE sociale). Il quadro è completato da misure di contorno, sempre volte ad agevolare l'accesso al pensionamento anticipato, con limitato impatto sui saldi (APE volontario, estensioni ed agevolazioni nel settore della previdenza complementare, istituzione della RITA-Rendita integrativa temporanea anticipata).
Il d.l. n. 4/2019 introduce deroghe generalizzate per l'accesso al pensionamento anticipato (Quota 100, sospensione fino al 2026 dell'adeguamento dell'anzianità contributiva alla speranza di vita) e non prevede esplicite penalizzazioni sull'importo della pensione[25]. Rispetto alla regola generale, l'età al pensionamento può arrivare a ridursi di 5 anni.
Sono previste estensioni temporali della vigenza dell'APE sociale e del termine utile per la maturazione dei requisiti per l'adesione a Opzione donna. La LB 2020, prima, e la LB 2021, poi, hanno prorogato di un anno i termini previsti dai due istituti.
Dal 2019 al 2026, in ogni caso, tutte le pensioni anticipate liquidate saranno in regime di deroga, stante la sospensione dell'adeguamento dell'anzianità contributiva alla speranza di vita introdotta dal d.l. n. 4 del 2019, a fronte dell'introduzione di una finestra di uscita pari a tre mesi dalla maturazione del requisito.
La Tavola R1.1 fornisce una indicazione del numero di pensioni anticipate liquidate dal 2012 in relazione agli istituti descritti, mentre il Prospetto R1.2 sintetizza le regole per l'anticipo pensionistico vigenti nel 2020.

[23] Legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24.
[24] Rendiconto sociale 2018.
[25] Si determinano, comunque, riduzioni connesse alle regole di computo del rateo della pensione, in relazione al minor numero di anni di contribuzione versata ed ai coefficienti di trasformazione applicati, in base all'età al pensionamento.

Nella Tavola sono stati considerati distintamente i periodi 2012-2018 e gli anni 2019-2020, caratterizzati questi ultimi dalle deroghe introdotte dal d.l. n. 4/2029 (in *primis*, Quota 100) che distorcono fortemente il quadro complessivo, essendo indirizzate alla generalità dei lavoratori.

Nel periodo 2012-2018 si registra una incidenza dei pensionamenti in deroga, rispetto al complesso delle pensioni liquidate (di vecchiaia, anzianità/anticipate e prepensionamenti), pari al 13,5 per cento per i lavoratori del settore privato e al 6,6 per cento per quelli del settore pubblico.

Oltre il 46 per cento dei pensionamenti agevolati è avvenuto in regime di salvaguardia ed ha interessato in prevalenza i lavoratori del settore privato (quasi il 95 per cento dei lavoratori salvaguardati).

Molto rilevante, in particolare nel settore privato, sempre fra il 2012 e il 2018, la percentuale di pensioni in deroga liquidate alle donne (21,7 per cento rispetto al totale delle pensioni liquidate alle lavoratrici del settore privato, 10,3 nel pubblico impiego) in relazione agli interventi di salvaguardia ma, anche e soprattutto, al crescente numero di adesioni ad Opzione donna. L'istituto ha rappresentato infatti, fino al 2018, l'alternativa alle regole generali, che introducevano un forte inasprimento dei requisiti per le lavoratrici dipendenti e autonome del settore privato, in particolare del requisito di età per il conseguimento della pensione di vecchiaia.

Il fenomeno, in virtù delle estensioni temporali disposte a partire dal d.l. n. 4/2019, prima, e dalle LB 2020 e 2021, poi, presenta una elevatissima incidenza dal 2019, sempre prevalentemente nel settore privato (10,6 per cento contro il 5,3 del settore pubblico). Il periodo è, comunque, caratterizzato dal canale di pensionamento Quota 100, che assomma oltre un terzo delle pensioni complessivamente liquidate nel 2019-2020, con una distribuzione più accentuata nel settore pubblico.

TAVOLA R1.1

PENSIONI LIQUIDATE DAL 2012 AL 2020* IN VIRTÙ DEI PRINCIPALI ISTITUTI DEROGATORI ALLE REGOLE PREVISTE DALLA LEGGE N. 214/2011

Tipologia di deroga	Settore privato						Settore pubblico						TOTALE					
	Uomini	% su totale liquidate **	Donne	% su totale liquidate **	TOTALE	% su totale liquidate **	Uomini	% su totale liquidate **	Donne	% su totale liquidate	TOTALE	% su totale liquidate **	Uomini	% su totale liquidate **	Donne	% su totale liquidate **	TOTALE	% su totale liquidat **
	2012-2018																	
salvaguardie(1)	70.907	5,8	52.403	8,6	123.310	6,7	2.692	1,1	4.183	1,5	6.875	1,3	73.599	5,0	56.586	6,4	130.185	5,5
opzione donna(2)	-	-	66.254	10,8	66.254	3,6	-	-	23.486	8,5	23.486	4,6	-	-	89.740	10,1	89.740	3,8
dipendenti privati "in via eccezionale"(3)	11.164	0,9	8.375	1,4	19.539	1,1	-	-	-	-	-	-	11.164	0,8	8.375	0,9	19.539	0,8
mansioni "usuranti"(4)	ND	-	ND	-	5.189	0,3	ND	-	ND	-	1.794	0,3	ND	-	ND	-	6.983	0,2
lavoratori "precoci"(5)	32.184	2,6	6.106	1,0	38.291	2,1	3.202	1,3	608	0,2	3.809	0,7	35.386	2,4	6.714	0,8	42.100	1,8
TOTALE 2012-2018	**114.255**	**9,4**	**133.138**	**21,7**	**247.394**	**13,5**	**5.894**	**2,5**	**28.277**	**10,3**	**34.170**	**6,6**	**120.149**	**8,2**	**161.415**	**18,2**	**281.564**	**12,0**
	2019-2020(7)																	
quota 100(6)	174.977	32,9	58.794	22,7	233.771	29,5	39.120	34,2	43.086	31,6	82.206	32,8	214.097	33,1	101.880	25,7	315.977	30,3
opzione donna(2)	-	-	27.599	10,6	27.599	3,5	-	-	7.224	5,3	7.224	2,9	-	-	34.823	8,8	34.823	3,3
TOTALE 2019-2020	**174.977**	**32,9**	**86.393**	**33,3**	**261.370**	**33,0**	**39.120**	**34,2**	**50.310**	**36,9**	**89.430**	**35,7**	**214.097**	**33,1**	**136.703**	**34,5**	**350.800**	**33,7**
TOTALE 2012-2020	**289.232**	**16,5**	**219.532**	**25,2**	**508.764**	**19,4**	**45.014**	**12,8**	**78.586**	**19,1**	**123.600**	**16,2**	**334.246**	**15,9**	**298.118**	**23,2**	**632.364**	**18,7**

ND: Dato non disponibile.

* I dati presentano eterogeneità di fonti e possono essere parziali o stimati. Si vedano le note alle singole tipologie di deroga.

** Pensioni di vecchiaia, di anzianità/anticipate e prepensionamenti.

(1) Pensioni liquidate. Dati aggiornati al 31 dicembre 2018. La presenza dei dipendenti pubblici è concentrata nella quarta salvaguardia. I dati derivano da informazioni frammentate e le suddivisioni interne (in relazione alle ripartizioni fra lavoratori privati e pubblici, uomini e donne) sono stimate.

(2) Per il 2019 , domande accolte; per il 2020 la ripartizione fra settore pubblico e settore privato è stata stimata.

(3) Pensioni liquidate fino a maggio 2017.

(4) Domande accolte.

(5) Domande accolte. La suddivisione fra lavoratori privati e pubblici, uomini e donne è una stima su dati Audizione Camera del 6 marzo 2019.

(6) Per il 2019, pensioni liquidate al 22 gennaio 2020. Per il 2020, differenza fra le pensioni liquidate alla data del 31 gennaio 2021 e quelle liquidate alla data del 22 gennaio 2020.

(7) Non sono disponibili informazioni sulle pensioni liquidate con riferimento alle altre tipologie di pensione. Dal 2019 al 2026 è stato sospeso l'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva per l'accesso alla pensione anticipata, con previsione di una finestra di uscita pari a 3 mesi. Pertanto, nel predetto periodo, tutte le pensioni anticipate sono - in linea di principio - liquidate in regime di deroga alla regola Fornero.

Ulteriori agevolazioni per l'accesso a pensione dal 2012	
APE sociale (1)	*59.517*
APE volontario (2)	*19.743*
TOTALE	**79.260**

(1) Domande liquidate fino a gennaio 2020. Per il 2020, domande accolte; (2) Domande accolte al 31 dicembre 2019. Le domande presentate sono state pari a 32.575, di cui il 36 per cento presentate da donne. I finanziamenti perfezionat sono stati, a quella data, 7.896, quelli non richiesti 11.897

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

PROSPETTO R1.2

LE REGOLE PER L'ACCESSO A PENSIONE ANTICIPATA NEL 2020

regola generale	42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva (1 anno in meno per le donne)	indipendentemente dall'età anagrafica
regola alternativa per regime contributivo puro (primo accredito contributivo dall'1.1.1996)	64 anni di età, 20 anni di contribuzione effettiviva	pensione pari ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale
Quota 100	almeno 38 anni di anzianità contributiva e almeno 62 anni di età (1). Finestre mobili pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e pari a 6 mesi per i dipendenti pubblici. Regole di accesso ad hoc per il Comparto scuola (2)	
deroga pensione anticipata	42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva (1 anno in meno per le donne)	
dipendenti privati "in via eccezionale"	64 anni e 7 mesi	raggiungimento entro il 31.12.2012 di: quota 96 con almeno 35 anni di anzianità contributiva (uomini); 60 anni e 20 anni di anzianità contributiva (donne)
lavoratori salvaguardati	regole ante Fornero: a) quota 97,6 con almeno 61 anni e 7 mesi di età e 35 anni di anzianità contributiva (uno in più per gli autonomi); b) 40 anni di anzianita contributiva	
addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti (3)	Regola generale: quota 97,6 con almeno 35 anni di anzianità contributiva; per i lavoratori notturni sono fissate tre quote distinte, in base al numero di giornate di lavoro notturno nell'anno: 97,6 con più di 77 notti durante l'anno; 98,6 con un numero compreso tra 72 e 77 notti; 99,6 da 64 a 72 notti.	
opzione donna	35 anni di anzianità contributiva e 58 anni di età (59 per le lavoratrici autonome) raggiunti entro il 31.12.2019; finestre mobili di 12 mesi (18 mesi per le lavoratrici autonome)	opzione al calcolo della pensione con il sistema contributivo
lavoratori "precoci" (4) appartenenti a specifici ambiti di tutela	41 anni di anzianità contributiva e appartenenza a talune categorie tutelate (disoccupati, invalidi, caregiver, addetti a specifiche mansioni gravose), a specifiche condizioni.	un anno di contribuzione prima dei 19 anni di età in possesso di anzianità contributiva al 31.12.1995 (5)
comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico	a) 41 anni di contribuzione - indipendentemente dall'età anagrafica e finestra mobile di 15 mesi; b) 58 anni di età e 35 anni di contribuzione e finestra mobile di 12 mesi; c) 54 anni di età se raggiunta entro il 2011 l'anzianità contributiva necessaria a maturare una aliquota di rendimento pari all'80 per cento della base pensionabile	
fondo Volo	alla regola ordinaria si detraggono un anno ogni cinque anni di lavoro svolto con obbligo di assicurazione al Fondo, entro un limite massimo di cinque anni	almeno 20 anni di lavoro svolto presso il Fondo, ridotti a 15 per talune categorie professionali
totalizzazione	41 anni di anzianità contributiva; finestra mobile 21 mesi	
APE sociale (prestazione assistenziale, fino al conseguimento dei requisiti ordinari per l'accesso a pensione)	63 anni di età e appartenenza a talune categorie tutelate, a specifiche condizioni: disoccupati, invalidi, caregivers con 30 anni di contribuzione e addetti a soecifiche mansioni gravose con 36 anni di contribuzione	il requisito contributivo è ridotto, per le donne, di dodici mesi per ogni figlio fino a un massimo di 2 anni

1) Esclusi i lavoratori del Comparto sicurezza-difesa soccorso-pubblico.

2) Il DL n. 4/2019 dispone che per il personale del comparto scuola ed AFAM si applicano le disposizioni di cui all'articolo 59, comma 9, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Per l'anno 2019, coloro che maturano i requisiti entro il 31 dicembre possono presentare domanda di cessazione dal servizio, entro il 28 febbraio 2019, con effetti dall'inizio rispettivamente dell'anno scolastico o accademico (1° settembre 2019 per il comparto scuola e 1° novembre 2019 per il comparto Afam).

3) Ai sensi del d.lgs. n. 67/2011. Lavoratori dipendenti addetti a mansioni particolarmente faticose e pesanti: lavori "usuranti" (es.: in galleria, cava, miniera, spazi ristretti, asportazione amianto, palombari, alta temperatura); lavoratori notturni a talune condizioni; addetti alla "linea di catena"; conducenti di veicoli su strada > 9 posti adibiti a servizio pubblico di trasporto.

4) Lavoratori in possesso di un anno di contribuzione per lavoro effettivo prima del compimento del 19° anno di età

Fonte: schema Corte dei conti

RIQUADRO 2 - EVOLUZIONE DELLE RISORSE DESTINATE AL FINANZIAMENTO DI QUOTA 100

La Tavola R2.1 riporta l'evoluzione delle disponibilità finanziarie nel triennio 2019-2021 per l'opzione Quota 100 ed evidenzia le riduzioni apportate nei pertinenti capitoli di bilancio in relazione ai dati di monitoraggio. Per il 2021, in particolare, gli stanziamenti iniziali sono stati rideterminati, con l'ultima legge di bilancio, in 6,8 miliardi a fronte di una previsione di 8,4 miliardi effettuata nel 2019, all'avvio della misura.

TAVOLA R2.1

EVOLUZIONE DELLE DISPONIBILITÀ IN BILANCIO PER QUOTA 100 - ESERCIZI DAL 2019 AL 2021
(IN MILIONI)

Amministrazione	04/0	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
Capitolo	4354	ONERI DERIVANTI DA PENSIONAMENTI ANTICIPATI
Piano di gestione	16	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 38 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 100)

Anno 2019					
Provvedimento	**Operazione**	**Esercizio**	**Competenza**	**Residui**	**Cassa**
2019/DMT /099648	Istituisce	2019	4.365,7	0,0	4.365,7
2019/DMT /099648	Istituisce	2020	7.934,7	0,0	7.934,7
2019/DMT /099648	Istituisce	2021	8.410,0	0,0	8.410,0
2019/DMT /266061	Varia	2019	-200,0	0,0	-200,0
Anno 2020					
Provvedimento	**Operazione**	**Esercizio**	**Competenza**	**Residui**	**Cassa**
2020/DLB/000001	Istituisce	2020	7.634,7	0,0	7.634,7
2020/DLB/000001	Istituisce	2021	7.510,0	0,0	7.510,0
2020/DLB/000001	Istituisce	2022	7.214,7	0,0	7.214,7
Anno 2021					
Provvedimento	**Operazione**	**Esercizio**	**Competenza**	**Residui**	**Cassa**
2021/DLB/000001	Istituisce	2021	6.810,0	0,0	6.810,0
2021/DLB/000001	Istituisce	2022	7.214,7	0,0	7.214,7
2021/DLB/000001	Istituisce	2023	6.062,9	0,0	6.062,9

Fonte: Sistema informativo SICR – Corte dei Conti-RGS

Le somme effettivamente spese (Tavola R2.2) si sono mantenute al di sotto delle disponibilità. In particolare, nel 2019 si sono registrate economie di spesa per 1,1 miliardi; nel 2020, sono stati pagati 5,2 miliardi a fronte di uno stanziamento di 7,6 miliardi.

TAVOLA R2.2

DATI CONTABILI ASSOCIATI A QUOTA 100 AL 6 MAGGIO 2021 – BIENNIO 2019-2020
(IN MILIONI)

Capitolo: 4354	ONERI DERIVANTI DA PENSIONAMENTI ANTICIPATI
Piano di gestione: 16	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 38 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 100)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza (Cdc)	Variazioni stanz competenza (Cdc)	Stanziamento definitivo di competenza (Cdc)	Impegni di competenza (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato totale (RGS)	Economie totali (RGS)*
2019	0,0	4.165,7	4.165,7	3.072,1	3.072,1	3.072,1	1.093,6
2020	7.634,7	0,0	7.634,7	5.228,0	5.228,0	5.228,0	2.406,7

* Per il 2020 dato provvisorio.

Fonte: CONOSCO - Sistema conoscitivo della Corte dei conti

RIQUADRO 3 - LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Gli equilibri e la sostenibilità di un sistema previdenziale a ripartizione come quello italiano dipendono in maniera cruciale dall'evoluzione dell'occupazione e quindi delle entrate contributive. Lo shock macroeconomico indotto dalla pandemia potrebbe avere effetti avversi anche di natura permanente se la ripresa delle attività e la crescita del numero di occupati non trovasse un adeguato slancio nei prossimi anni. Fondamentale sarà, in tale quadro, l'effettiva realizzazione di un efficiente sistema di politiche attive del lavoro, in grado di consentire di collocare o ricollocare le persone che hanno perso o perderanno il lavoro in un contesto di forti

mutamenti degli stessi paradigmi produttivi (digitalizzazione, ecc.).
Nel caso delle politiche attive per il lavoro gli impulsi alla spesa previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), recentemente presentato alla Commissione europea, si evidenziano di dimensioni significative. Gli obiettivi principali della Missione 5 "Inclusione e coesione" del Piano sono, infatti, orientati al rafforzamento delle politiche attive, al sostegno dell'imprenditoria femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, all'incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, al riequilibrio territoriale e allo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Nell'ambito del PNRR, le risorse relative alla Missione 5 "Inclusione e coesione" sono pari a 19,81 miliardi di euro, così suddivisi tra le tre componenti:
- 6,66 miliardi alle Politiche per il lavoro;
- 11,17 miliardi a Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;
- 1,98 miliardi a Interventi speciali di coesione territoriale.

A tali risorse vanno aggiunte quelle rese disponibili dal REACT-EU (7,25 miliardi) e quelle previste dalla programmazione nazionale aggiuntiva (2,56 miliardi), per un totale complessivo per la Missione 5 pari a 29,62 miliardi.
In particolare, per le politiche attive del lavoro, il Piano nazionale di ripresa e resilienza riserva 4,4 miliardi per il triennio 2021-2023, attraverso due linee di intervento strategiche: 1) adozione, d'intesa con le Regioni, del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), quale programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata; 2) adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con l'ANPAL e d'intesa con le Regioni, con l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati.

La legge di bilancio 2021 ha istituito il programma GOL nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cap. 1228), con una dotazione di 233 milioni di euro, finalizzato all'inserimento occupazionale.
Il decreto "Rilancio" ha previsto l'istituzione, presso l'ANPAL (art. 88 d.l. 34/2020) del Fondo per le nuove competenze, che consente ai lavoratori di convertire una parte del loro orario di lavoro in percorsi formativi: uno strumento alternativo agli ammortizzatori sociali con cui gestire i cali di attività produttiva e al tempo stesso le presenze in azienda, incrementando le competenze dei lavoratori. Con il d.l. "Agosto" la dotazione del fondo è stata aumentata di 200 milioni nel 2020 e di 300 nel 2021. Per l'attuazione è stato emanato il decreto interministeriale Lavoro-MEF del 22 ottobre 2020.

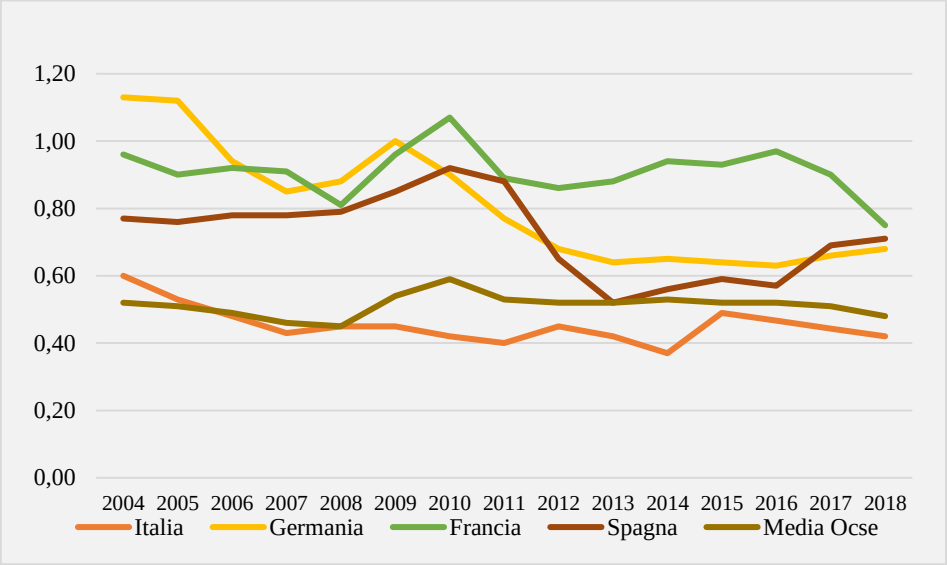
Il PNRR rappresenta, quindi, una sfida importante nel rafforzamento delle politiche attive del lavoro, considerando che in Italia il tasso di occupazione e la produttività del lavoro sono bassi, la disoccupazione giovanile è ancora intorno al 30 per cento e il divario occupazionale tra uomini e donne così come la disoccupazione di lunga durata diminuiscono solo lentamente.
Secondo le stime effettuate tramite il modello MACGEM-IT per la valutazione trasversale dell'impatto del Piano, l'occupazione femminile, nel triennio 2024-2026, dovrebbe registrare un incremento di 3,7 punti percentuali, mentre quella giovanile dovrebbe aumentare del 3,3 per cento, con accentuata attivazione di occupazione nel Mezzogiorno per entrambe le componenti giovanile e femminile.
Nel campo delle politiche attive l'Italia registra ritardi notevoli, spesso evidenziati dalla Commissione europea, nelle sue Raccomandazioni, e dagli altri organismi internazionali, tra cui, in particolare, l'Ocse. Proprio le informazioni raccolte da tale organizzazione, congiuntamente con Eurostat, confermano che la pandemia ha trovato la struttura della spesa sociale del nostro Paese inadeguata a fronteggiare con la necessaria forza i rischi della disoccupazione.
Secondo i dati OCSE, che evidenziano la spesa pubblica complessiva distribuita per programmi in materia di lavoro (*Labour Market Programs*)[26], nel 2018 (ultimo dato disponibile) la spesa per politiche attive si è complessivamente cifrata nello 0,42 per cento del prodotto in Italia (Grafico

[26] Secondo la classificazione LMP, gli interventi di politica del lavoro sono raggruppati nel dataset in tre grandi tipologie:
• Servizi per il mercato del lavoro (categoria 1);
• Misure di politica attiva (categorie da 2 a 7);
• Supporti al reddito (categorie 8 e 9).

R3.1) a fronte dello 0,68 in Germania, dello 0,75 in Francia, dello 0,71 in Spagna (e con la media Ocse allo 0,48 per cento). Rispetto al 2015, l'anno di entrata in vigore del *Jobs Act*, il 2018 ha fatto segnare un leggero arretramento (dallo 0,49 allo 0,42 per cento).

GRAFICO R3.1

SPESA PUBBLICA PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO (% DI PIL)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su *Dataset: Public expenditure and participant stocks on LMP-2018*

Nell'ambito di tale dato si ricomprendono le spese per i servizi pubblici dell'impiego (cat. 1-Tab. B) e quelle per le misure di politica attiva (cat. da 2 a 7-Tab. C)[27]. Di tale percentuale, lo 0,24 per cento è rappresentato da incentivi all'occupazione, nella specie all'assunzione; lo 0,11 per cento riguarda la formazione, lo 0,10 l'apprendistato e soltanto lo 0,06 per cento è relativo ai servizi pubblici per l'impiego.

Di contro, la Germania (con una spesa pari allo 0,68 per cento del Pil), dedica ai servizi pubblici per l'impiego lo 0,43 per cento, lo 0,18 alla formazione e solo lo 0,02 per cento agli incentivi all'occupazione.

La spesa della Francia (0,75 per cento del Pil) è suddivisa in massima parte tra i servizi pubblici per l'impiego (0,24 per cento), la formazione (0,25 per cento), la creazione diretta di posti di lavoro (0,11 per cento), mentre gli incentivi all'occupazione rappresentano lo 0,03 per cento della spesa.

La Spagna spende in politiche attive lo 0,71 per cento del Pil, così suddiviso: 0,15 per cento ai servizi pubblici per l'impiego; 0,13 per cento per start-up innovative; 0,12 per cento per creazione diretta di posti di lavoro; 0,11 per cento per lavoro protetto e assistito e riabilitazione; 0,11 per cento per formazione; 0,08 per cento per incentivi all'occupazione.

Anche nella media OCSE (0,48 per cento), che è di poco superiore a quella italiana, la parte predominante è attribuita ai servizi pubblici per l'impiego (0,12 per cento) e alla formazione (0,11 per cento), con una percentuale esigua per gli incentivi all'occupazione (0,09 per cento). La tavola R3.1 riporta la spesa dell'Italia in valori assoluti.

[27] La metodologia utilizzata come riferimento è la seguente: "*Labour market policy statistics Methodology* 2018".

TAVOLA R3.1

LA SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA NEL 2018 (*in milioni di euro*)

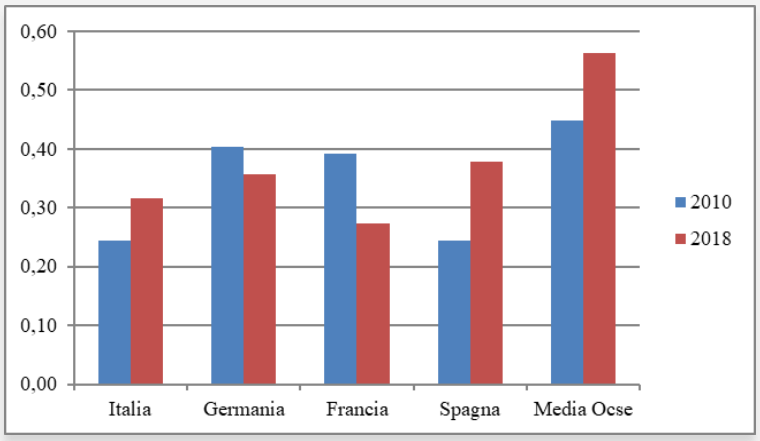
Categoria 1-Servizi per il lavoro	381,9
Categorie 2-7-Misure di politica attiva	6.322,2
Formazione	*1.897,2*
Incentivi all'occupazione	*4.271,8*
Supporti per occupazione e riabilitazione	*108,5*
Creazione diretta di posti di lavoro	*38,3*
Incentivi alle Start-up	*6,4*
Categorie 8-9-Supporti al reddito (politiche passive	20.200,6
Supporti economici e indennità di disocupazione	*20.080,0*
Prepensionamenti	*120,6*
Totale categorie 1-7	6.704,1
TOTALE	**26.904,7**

Fonte: Eurostat-LMP 2018 (dati pubblicati nel 2020)

Nel medesimo anno, la Germania spendeva 14,6 miliardi di euro per i servizi per il lavoro 8,3 miliardi per le politiche attive e 23,6 miliardi per le politiche passive, per un totale di 46,5 miliardi.

GRAFICO R3.2

RAPPORTO TRA SPESA PUBBLICA PER POLITICHE ATTIVE E POLITICHE PASSIVE DEL LAVORO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ocse/Eurostat

Analisi condotte sui soli dati del Bilancio dello Stato relativi al programma del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali "Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione" evidenziano comunque che negli ultimi anni si è avuta un'importante crescita degli stanziamenti (Tavola R3.2): si è infatti passati dai circa 360 milioni in media nel biennio 2018-2019 (stanziamenti iniziali) ad 1,10 miliardi già a fine 2019 (stanziamenti definitivi). Essi sono poi ulteriormente cresciuti a 1,15 miliardi nel 2020 e 1,65 miliardi nel 2021 (stanziamenti iniziali), in aumento del 43 per cento, rispetto all'anno precedente. Si deve piuttosto osservare la tendenza al calo dell'indicatore di capacità di pagamento (pagamenti totali/impegni): nel 2020 la percentuale dei pagamenti sugli impegni è in diminuzione del 25 per cento rispetto al 2019, del 47 rispetto al 2018. L'aspetto della capacità di spesa, di cruciale importanza e di cui tener conto nella gestione dei progetti del PNRR, in quanto l'effettiva erogazione delle risorse è condizionata al raggiungimento degli obiettivi legati agli interventi realizzati.

TAVOLA R3.2

MISSIONE 26 "POLITICHE PER IL LAVORO"
PROGRAMMA: POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, RETE DEI SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

in miliardi

Missione	Programma	2018						2019						2020						2021
		Staini comp	Stadef comp	Impegni Lordi	Pagato comp	Pagato tot	velocità gestione della spesa %	Staini comp	Stadef comp	Impegni Lordi	Pagato comp	Pagato tot	velocità gestione della spesa %	Staini comp	Stadef comp	Impegni Lordi	Pagato comp	Pagato tot	velocità gestione della spesa %	Staini comp
Politiche per il lavoro	Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	0,37	0,37	0,37	0,36	0,58	98,74	0,35	1,10	1,05	0,80	0,81	76,34	1,15	1,36	1,28	0,66	0,69	51,83	1,65

Già prima della pandemia, in Italia il mercato del lavoro stava conoscendo trasformazioni rilevanti, connesse con il salto tecnologico e gli effetti dell'adozione dei nuovi paradigmi produttivi correlati all'economia digitale. Con lo shock macroeconomico indotto dal Covid-19, la situazione ha subito una brusca accelerazione. La necessità di interventi rilevanti è sostenuta, dunque, dall'evidenza che le conseguenze della pandemia, peraltro non ancora manifestatesi appieno a motivo dell'intervenuto blocco dei licenziamenti, vanno a sovrapporsi ad annosi problemi che si sintetizzano in una forte segmentazione a danno delle donne, dei giovani e dei disoccupati di lungo corso.

RIQUADRO 4 - LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE: UNO SGUARDO A 25 ANNI DALL'AVVIO

Premessa, elementi costitutivi ed aspetti normativi

1. La riforma Dini del 1995 segna lo spartiacque tra il sistema retributivo e quello contributivo, modificando il criterio di calcolo della pensione cui si ha diritto collegandolo alla contribuzione versata nell'arco dell'intera vita lavorativa e non agli stipendi dell'ultimo periodo così come avveniva con il sistema retributivo. Ed è proprio in questo contesto storico ed economico, caratterizzato da importanti modifiche di sistema[28] che si è posta l'attenzione a strumenti di bilateralità rappresentati dalla previdenza complementare; i cosiddetti "Fondi pensione complementari", che integrando quanto percepito in virtù della previdenza del I pilastro hanno l'obiettivo di adeguare la pensione complessivamente percepita ai reali bisogni.

Un primo assetto normativo che regola il secondo pilastro si realizza con il decreto legislativo n. 124 del 1993[29]. Prima di tale regolamentazione la previdenza complementare appariva come un fenomeno eterogeneo di natura pattizia nato in assenza di un'organica disciplina e, in alcuni casi, prima della istituzione della previdenza obbligatoria (ad es. settore bancario) utilizzando il

[28] Sistema di rivalutazione delle pensioni in pagamento, non più collegato anche alla dinamica dei salari reali - cioè al netto dell'aumento dei prezzi al consumo - ma soltanto all'andamento dell'inflazione; revisione dei requisiti minimi per ottenere la pensione sia in termini di età anagrafica che di anzianità contributiva.

[29] "Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'art. 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421"

modello del fondo interno, di cui all'art. 2117 del codice civile; la natura ibrida dello strumento portava comunque ad una commistione tra obiettivi previdenziali ed assistenziali. Con il d.lgs. 124 si "tipizzano" forme e modelli della previdenza complementare, disciplinando, tra l'altro, gli aspetti connessi alla contribuzione, alla gestione, alla vigilanza delle forme di previdenza, per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico per i lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti.

Il passaggio ad una regolamentazione sistematica ha comportato una razionalizzazione e armonizzazione di quanto precedentemente previsto (escludendo ad esempio forme di contribuzione in cui la parte assistenziale era predominante), portando di fatto alla creazione di tre pilastri: I° pilastro – Pubblico, obbligatorio, a ripartizione; II° pilastro – Privato, ad adesione volontaria su base collettiva e III° pilastro – Privato, ad adesione volontaria su base individuale.

Con il d.lgs. n. 252 del 2005 si attua un passaggio di riforma del settore che vede alcuni punti chiave sul terreno dell'adesione: libertà di adesione; liberalizzazione delle adesioni collettive; equiparazione tra forme previdenziali; liberalizzazione e equiparazione (tra cui il collegamento delle adesioni al Tfr). Si attua un nuovo principio di libertà intesa come libertà di adesione e di selezione dello strumento, come principio generale della materia, in discontinuità con quanto si prevedeva con il precedente decreto legislativo.

La previdenza complementare si configura, quindi, diversamente da quella pubblica, come "libera, eventuale, non obbligatoria[30], inserendosi nel più ampio concetto di sistema pensionistico generale. Con la Riforma Dini del 1995 non sembra sia possibile ritenere *tout court* che il legislatore abbia voluto collegare la trasformazione del sistema pensionistico a meccanismi di previdenza complementare; tuttavia, si intuisce la volontà di "agevolare" forme pensionistiche complementari prevedendo all'articolo 2, comma 6 la disciplina di forme pensionistiche complementari all'interno della contrattazione collettiva nazionale nei vari comparti (anche ai fini dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. 124/1993, che disciplina le forme pensionistiche complementari). In ogni caso, viene stabilito che la disciplina regolatoria è pubblica prevedendo che le norme di esecuzione siano dettate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[31].

Il legame tra i due pilastri si rintraccia, altresì, in alcune sentenze della Corte Costituzionale, tra cui la sentenza n. 393 del 2000, in cui si afferma che "… non può essere posta in dubbio la scelta del legislatore di istituire un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocando quest'ultima nel sistema dell'art. 38, 2° co. Cost.". Anche sul piano processuale esiste una assimilazione delle controversie in tema di previdenza complementare a quelle relative all'obbligatoria (art. 442, co. 2 c.p.c.).

Lo schema che segue tratteggia le principali differenze tra i due sistemi.

OBBLIGATORIA	COMPLEMENTARE
1. Automaticità della prestazione	1. Criterio di stretta corrispettività e principio della Capitalizzazione
2. Obbligo diretto dello Stato di previsione e assicurazione	2. Libertà di attivazione dei piani da parte delle "fonti istitutive"
3. Adesione obbligatoria	3. Libertà di adesione al piano
4. Universalità della tutela	4. Ambito determinato della tutela
5. Sistema a ripartizione	5. Sistema a capitalizzazione

[30] "In questo senso rispondente a quanto previsto dall'art. 38 della Costituzione. In particolare, si inquadra nei commi 2 e 5 "…I lavoratori hanno diritto che siano provveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria……L'assistenza privata è libera".

[31] Legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 6. La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell'ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre 1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5, con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all' articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 , e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma.

I fondi pensione sono regolati da norme di diritto privato e regolano i rapporti giuridici di natura volontaria, tra i fondi stessi e gli aderenti a vario titolo. Finanziariamente sono gestiti secondo il principio della capitalizzazione integrale dei versamenti con il rischio economico a carico degli aderenti. Le componenti che determinano l'ammontare delle prestazioni previdenziali sono i contributi versati, il periodo di permanenza nel fondo ed il rendimento ottenuto dall'investimento del patrimonio. Si tratta, quindi, del cosiddetto regime della contribuzione definita; la somma che accantona ai fini pensionistici, cioè la posizione individuale, dipende:

- ✓ dall'importo complessivamente versato alla forma pensionistica complementare;
- ✓ dalla durata del periodo di contribuzione (più anni corrispondono a più contributi);
- ✓ dai costi sostenuti durante la partecipazione alla forma pensionistica;
- ✓ dai rendimenti (al netto della tassazione) ottenuti con l'investimento sui mercati finanziari di quanto versato.

Al momento del pensionamento la posizione individuale verrà trasformata in una rendita che costituirà la pensione complementare, sulla base di un coefficiente che tiene conto della vita attesa. Tramite un fondo pensione il lavoratore accantona, dunque, una quota dei propri guadagni realizzati durante la vita lavorativa allo scopo di garantire prestazioni pensionistiche aggiuntive (pensione integrativa) rispetto a quelle erogate dagli enti previdenziali obbligatori. I gestori dei fondi di previdenza complementare si distinguono dagli enti previdenziali che gestiscono i sistemi pensionistici obbligatori e sono vigilati dalla Covip, che tutela gli iscritti ed i beneficiari attraverso un monitoraggio del buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, perseguendo la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la loro solidità.

I principali passaggi normativi in tema di previdenza complementare sono di seguito riportati:

Decreto legislativo n. 124/1993

Introduce la prima disciplina organica della previdenza complementare (fondi pensione ad adesione collettiva negoziai e aperti).

Decreto legislativo n. 47/2000

Viene migliorato il trattamento fiscale per coloro che aderiscono a un fondo pensione e vengono previste nuove opportunità per chi vuole aderire in forma individuale alla previdenza complementare.

Riforma Maroni 2004 (legge delega n. 243/2004)

Vengono fissati criteri di delega per ampio disegno di riforma per la previdenza complementare.

Decreto legislativo n. 252/2005

Dà attuazione alla legge delega per la previdenza complementare (sostituisce integralmente l. 124/1993)

Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007)

*D*al 1° gennaio 2007 ciascun lavoratore dipendente del settore privato ha sei mesi di tempo per scegliere di destinare il proprio Trattamento di Fine Rapporto (TFR) maturando (quindi quello futuro) alle forme pensionistiche complementari o mantenere il TFR stesso presso il datore di lavoro. Per i lavoratori dipendenti iscritti ad un ente di previdenza obbligatoria dall'aprile 1993, la scelta del lavoratore sulla destinazione del TFR riguarda l'intero TFR maturando e può essere manifestata in modo esplicito o tacito (silenzio-assenso all'adesione). Nel primo caso può destinare il TFR futuro ad una forma pensionistica complementare ovvero mantenere il TFR futuro presso il datore di lavoro. In tal caso, per i lavoratori di aziende con più di 50 dipendenti, l'intero TFR è trasferito dal datore di lavoro all'apposito Fondo di Tesoreria per l'erogazione del TFR ai dipendenti del settore privato (D.M. 30/01/2007), gestito, per conto dello Stato, dall'INPS. Nel caso in cui il lavoratore non esprima alcuna indicazione, entro il 30 giugno 2007 per chi è in servizio al 1° gennaio 2007, o entro 6 mesi dall'assunzione, se avvenuta successivamente al 1° gennaio 2007, il datore di lavoro trasferisce il TFR futuro alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, o ad altra forma collettiva individuata con un diverso accordo aziendale, se previsto. Tale diverso accordo deve essere notificato dal datore di lavoro al lavoratore in modo diretto e personale.

Legge n. 124 del 2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza)

Rivede i parametri di calcolo della pensione complementare dando la possibilità di versare una quota del trattamento di fine rapporto maturando, rimuovendo l'obbligatorietà dell'intero versamento previsto dalla normativa previgente; tali modifiche sono state recepite dal decreto ministeriale n del 22 marzo 2018 (GU 91 del 2018).

Normativa secondaria

Decreto ministeriale 22 marzo 2018 (Modifiche da apportare al «Modulo TFR 2» concernente la «Scelta per la destinazione del trattamento di fine rapporto» allegato al decreto ministeriale 30 gennaio 2007, a seguito dell'innovazione normativa introdotta dall'art. 8, comma 2, del decreto

legislativo n. 252 del 2005)
Decreto ministeriale 31 marzo 2020, n. 85 (Regolamento concernente la soppressione della forma pensionistica complementare residuale istituita presso l'INPS - FONDINPS)
Decreto ministeriale 11 giugno 2020, n. 108 (Regolamento in materia di requisiti di professionalità e di onorabilità, di cause di ineleggibilità e di incompatibilità, di situazioni impeditive e di cause di sospensione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 5-sexies del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, come introdotto dal decreto legislativo 13 dicembre 2018, n. 147).

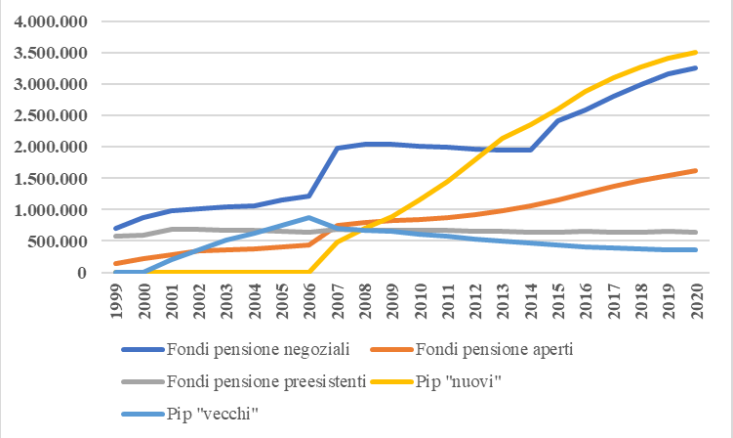
Tipologie di fondi e andamento delle adesioni: brevi cenni

2. La contribuzione ai fondi pensione si differenzia a seconda della tipologia di aderente (lavoratore dipendente, lavoratore autonomo e soggetti differenti dalle prime due tipologie)[32].
Al fine di incentivare l'adesione ai fondi pensione la normativa prevede l'applicazione di un regime fiscale agevolato per i versamenti alla previdenza complementare, come avviene per il TFR che affluisce al fondo pensione non subendo alcuna tassazione.
Le risorse raccolte dai fondi pensione vengono investite nei mercati finanziari[33], al fine di produrre un rendimento che si aggiunge alla contribuzione versata negli anni relativa alla posizione individuale, gestiti, quindi, secondo il sistema tecnico finanziario della capitalizzazione. Ne deriva che l'importo della prestazione pensionistica complementare è stabilito sulla base della posizione individuale maturata, determinata a sua volta dai contributi versati, dai rendimenti della gestione finanziaria e dall'incidenza dei costi[34] di amministrazione del fondo pensione.
L'andamento delle iscrizioni ai fondi pensione (negoziali, aperti, Piani Individuali Pensionistici di tipo assicurativo – PIP nuovi, preesistenti), nel suo complesso, registra negli anni un costante aumento, presentando dei salti più significativi in alcuni anni e per particolari tipologie di fondi.
Dal 2007 prendono l'avvio i PIP nuovi[35], che a seguito del decreto n. 252/2005 presentano caratteristiche diverse rispetto a quelli definiti "vecchi" e che più delle altre tipologie crescono in maniera costante di circa il 17 per cento annuo dal 2007 al 2020.

[32] Nell'ambito della libera determinazione dei contributi da versare al Fondo, la legge consente che la determinazione del contributo minimo da versare a carico del lavoratore e a carico del datore di lavoro (o committente) avvenga in base ad accordi collettivi o aziendali. Anche in assenza di detti accordi sia il lavoratore sia il datore di lavoro (o committente) possono liberamente versare al Fondo. In sintesi.
Un lavoratore dipendente può scegliere una forma pensionistica complementare ad adesione collettiva, la cui contribuzione è formata da:
• il contributo del lavoratore, la cui entità è stabilita dagli accordi collettivi o maggiore per scelta individuale;
• la quota di TFR futuro, cioè quello che si matura dal momento in cui si aderisce alla forma pensionistica;
• il contributo del datore di lavoro. Se si è iscritti alla previdenza complementare secondo il meccanismo del conferimento tacito del TFR, si può decidere di aggiungere al TFR un contributo personale e quello eventuale del datore di lavoro.
Un lavoratore dipendente può scegliere una forma pensionistica complementare ad adesione individuale, la cui contribuzione è formata da:
• il contributo del lavoratore;
• la quota di TFR futuro, cioè quello che si matura dal momento in cui si aderisce alla forma pensionistica.
Per un lavoratore autonomo il versamento è esclusivamente costituito dal suo contributo.
[33] La legge italiana regolamenta gli investimenti (si consideri il decreto Ministero dell'economia e delle finanze del 2 settembre 2014, n. 166, attuativo dell'articolo 6, comma 5-*bis* del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante norme sui criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitti di interesse).
[34] L'Indicatore sintetico dei costi (ISC) misura quanto incidono annualmente tutti i costi che si sostengono aderendo a una forma pensionistica complementare in percentuale sulla posizione individuale. Il calcolo è effettuato sulla base di diverse ipotesi, quali: l'ammontare dei versamenti, i rendimenti e la permanenza nella forma pensionistica complementare.
[35]Sono forme pensionistiche complementari istituite dalle imprese di assicurazione. Come i Fondi pensione aperti anche i PIP sono costituiti sotto forma di patrimoni separati e autonomi rispetto a quello dell'impresa di assicurazione che li istituisce e sono destinati esclusivamente al pagamento delle prestazioni agli iscritti; non possono essere utilizzati per soddisfare i diritti vantati dai creditori della società in caso di fallimento di quest'ultima.

GRAFICO R4.1

ISCRIZIONI ALLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE-DISTINTE PER TIPOLOGIE DI FONDO[36]



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Covip

Un importante salto si registra nel 2007 per i fondi pensione negoziali[37]; con l'entrata in vigore, infatti, della legge finanziaria per il 2007, il trasferimento del TFR ai fondi pensione è totale (100 per cento) se la prima occupazione è successiva al 28 aprile 1993 e parziale se la prima occupazione è precedente a tale data. Anche nel 2008 si registra un aumento, seppur più limitato (con la riforma Prodi - legge finanziaria per il 2008 – vengono introdotte le "quote" per pensioni di anzianità (somma età e anni lavorativi - "sistema delle quote" e la revisione dei coefficienti diviene automatica e triennale in funzione dell'età media Istat).

Dal 2007 e fino al 2015 si registra una sostanziale stasi, tranne che per i PIP nuovi, che viene interrotta nel 2015 con una nuova importante crescita (+25 per cento rispetto al 2014 per i fondi negoziali; 8,8 per cento per i fondi aperti e oltre il 10 per cento per i PIP nuovi).

Una fotografia degli ultimi dati disponibili mostra come oltre il 72 per cento delle posizioni in essere riguardi i fondi negoziali e i PIP nuovi; anche i fondi pensione aperti[38] rappresentano una quota importante che supera il 17 per cento. Seppur il numero di fondi preesistenti rappresenti quasi il 60 per cento del totale dei fondi, minori sono le posizioni in essere (7 per cento del totale) ad essi attribuiti; negli ultimi anni si assiste ad una riduzione del numero di fondi esistenti a

[36]Si tratta delle "posizioni in essere" che si riferiscono al numero di rapporti di partecipazione complessivamente aperti presso forme pensionistiche complementari (la somma delle posizioni in essere equivale al numero di iscritti considerati al lordo delle adesioni multiple). Gli iscritti intesi come numero effettivo di individui (teste) che, a una determinata data, partecipano a una o più forme pensionistiche complementari (numero di individui con una o più posizioni in essere presso forme pensionistiche complementari e sono al netto delle duplicazioni a livello di tipologia di forma, tranne che per i PIP "vecchi", per i quali non si dispone della distinzione tra posizioni e iscritti. Sono esclusi i pensionati).

[37]Sono forme pensionistiche complementari istituite dai rappresentanti dei lavoratori (dipendenti privati che appartengono alla stessa categoria contrattuale, alla stessa impresa o gruppo di imprese, allo stesso territorio; dipendenti pubblici che appartengono a specifici comparti di contrattazione; soci lavoratori di cooperative; autonomi e liberi professionisti anche organizzati per aree professionali e territoriali) e dei datori di lavoro nell'ambito della contrattazione nazionale, di settore o aziendale. A questa tipologia appartengono anche i fondi pensione cosiddetti territoriali, istituiti cioè in base ad accordi tra datori di lavoro e lavoratori appartenenti a un determinato territorio o area geografica.

[38]Forme pensionistiche complementari istituite da banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR) e società di intermediazione mobiliare (SIM). Possono iscriversi tutti coloro che, indipendentemente dalla situazione lavorativa (lavoratore dipendente o autonomo/libero professionista), intendano costruirsi una rendita integrativa della pensione di base. I Fondi pensione aperti sono costituiti sotto forma di patrimonio separato e autonomo rispetto a quello della società che li istituisce - banca, società di gestione del risparmio (SGR), società di intermediazione mobiliare (SIM) e impresa di assicurazione - e sono destinati esclusivamente al pagamento delle prestazioni agli iscritti; non possono essere utilizzati per soddisfare i diritti vantati dai creditori della società in caso di fallimento di quest'ultima.

seguito di fusioni, anche con riferimento alla spinta verso un ulteriore consolidamento della previdenza complementare.

TAVOLA R4.1

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA NEL 2020 – DATI DI SINTESI

	Fondi	% sul totale	Posizioni in essere			Risorse destinate alle prestazioni		
			Numero	% sul totale	var. % 2020/19	Importi	% sul totale	var. % 2020/19
Fondi negoziali	37	10,0	3.261.181	34,9	3,2	60.368	30,7	7,5
Fondi aperti	42	11,4	1.627.727	17,4	4,9	25.373	12,9	11,1
Fondi pensione preesistenti	218	59,1	648.000	6,9	-0,4	64.500	32,8	1,6
PIP "nuovi"	72	19,5	3.508.518	37,5	2,6	39.176	19,9	15,5
PIP "vecchi"			354.000	3,8	-0,03	7.000	3,6	-0,9
Totale generale	**369**		**9.353.219**	100,0	**2,6**	**196.417**	**100,0**	**6,2**

Dati aggiornati a dicembre 2020
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Covip

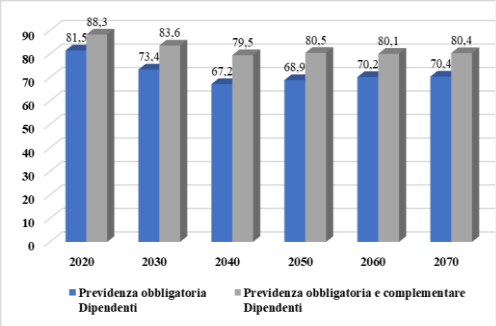
Tassi di sostituzione e prospettive

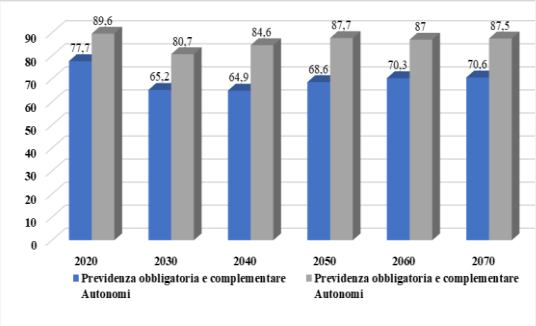
3. Quanto fino ad ora descritto mostra un sostanziale aumento delle posizioni in essere negli anni sospinto dalla crescente consapevolezza della necessità di incrementare, tramite contribuzione complementare, il tasso di sostituzione netto, cioè il rapporto tra l'importo del primo rateo pensionistico e l'ultimo stipendio o reddito percepito prima del pensionamento. Infatti, per effetto delle riforme degli ultimi decenni il tasso di sostituzione garantito dalla previdenza pubblica obbligatoria è diminuito generando incertezza sul futuro di coloro che risultano più svantaggiati dal passaggio al sistema contributivo, come i giovani e coloro che hanno carriere lavorative instabili.

Nelle valutazioni della Ragioneria generale dello Stato nel Rapporto ("Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario")[39] l'introduzione della previdenza complementare consente un recupero del tendenziale decremento del tasso di sostituzione in media di circa 8 punti per i lavoratori dipendenti privati e di 15 punti per i lavoratori autonomi nel medio-lungo periodo.

GRAFICO R4.2

TASSI DI SOSTITUZIONE NETTI PREVIDENZA OBBLIGATORIA E COMPLEMENTARE-LAVORATORI DIPENDENTI E AUTONOMI





Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel confronto tra lavoratori autonomi e dipendenti, occorre sottolineare come il tasso di sostituzione netto sia più basso per i primi se si considera la sola previdenza obbligatoria e più alto se si include la complementare. A tale aspetto contribuiscono vari fattori tra cui la differente contribuzione degli autonomi (pari al 24 per cento circa, mentre per i lavoratori dipendenti risulta pari al 33 per cento circa, di cui circa 1/3 a carico del lavoratore), che si riflette su un netto degli stessi molto più alto proprio per gli oneri contributivi che non vengono più considerati nel netto e l'età pensionabile dei dipendenti è, in media, minore rispetto agli autonomi.

Anche l'OCSE, nel Rapporto *Pension at glance*, considera l'adesione alla previdenza "volontaria" uno strumento idoneo a consentire il mantenimento del tenore di vita che si ha nella fase

[39] Rapporto n. 21 del 2020 della Ragioneria generale dello Stato.

lavorativa, sintetizzato nel tasso di sostituzione netto. Al di là dei problemi interpretativi e di confronti di schemi pensionistici spesso troppo diversi tra loro, resta il fatto che in Italia la previdenza complementare è al momento condizionata da variabili macroeconomiche non favorevoli, dalla struttura e dalla coerenza complessiva del sistema pensionistico, da non adeguata informazione e consapevolezza dei lavoratori. La crisi del 2020 ha un impatto importante anche sulla previdenza complementare, in termini di rendimenti resi dai fondi, che incidono sulla redditività del risparmio previdenziale. Si riafferma dunque l'esigenza di un sistema "multipilastro" e la necessità di rilanciare un comparto che dopo l'avvio della riforma sembra aver esaurito i suoi effetti propulsivi.

APPENDICE 1 - LE PENSIONI PREVIDENZIALI VIGENTI ALL'1.1.2021: UN QUADRO SINOTTICO RAGIONATO

Nella presente Appendice sono esposti i dati relativi al complesso delle pensioni previdenziali vigenti all'1.1.2021, distinte per categoria di pensione e gestione di appartenenza.

Numero

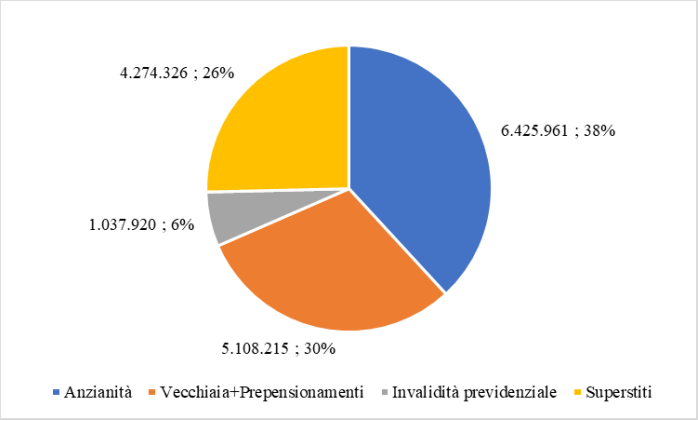
Il complesso delle pensioni di natura previdenziale vigenti all'1.1.2021 è di circa 16,8 milioni. Di queste, 13,8 milioni (82 per cento) sono a beneficio dei lavoratori del settore privato e 3,0 milioni (18 per cento) dei dipendenti pubblici (Tavola A1.1).

Le categorie di pensione vigenti comprendono le pensioni anticipate e di anzianità, quelle di vecchiaia e i prepensionamenti, le pensioni di invalidità previdenziale e le pensioni ai superstiti (Grafico A1.1).

Si nota immediatamente che le pensioni di anzianità/anticipate rappresentano l'aggregato di maggior peso (38 per cento); le pensioni di vecchiaia/prepensionamenti acquisiscono il 30 per cento del totale mentre le pensioni ai superstiti mostrano una incidenza sul totale del 26 per cento; il 6 per cento residuale è assorbito dalle pensioni di invalidità previdenziale.

GRAFICO A1.1

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 – COMPOSIZIONE PER MACROCATEGORIA DI PENSIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS.

Nell'ambito delle pensioni vigenti pagate ai dipendenti pubblici, il 59 per cento è erogato dalla C.T.P.S. - Cassa trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato mentre il 38 per cento dalla C.P.D.E.L. - Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali (Tavola A1.2). Nel settore privato, il 57 per cento del totale è pagato ai pensionati iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), il 33 per cento alle gestioni dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti, Coltivatori diretti, coloni e mezzadri) e circa il 4 per cento ai parasubordinati.

Tale visione aggregata nasconde alcune particolarità, che si riassumono di seguito e si desumono facilmente dalla lettura delle Tavole da A1.1 a A1.3 riferite al numero delle pensioni vigenti e relativi indicatori, in combinazione con le Tavole da A1.4 a A1.6 che riportano l'importo medio delle pensioni percepite, e relativi indicatori:

- Alla predominanza della categoria di pensionati di anzianità contribuisce la forte partecipazione dei dipendenti pubblici al totale.
- Le pensioni vigenti pagate ai dipendenti pubblici sono, infatti, per il 58 per cento assorbite dalla categoria anzianità, mentre per i dipendenti privati tale canale di pensionamento è perfettamente equilibrato con quello di vecchiaia (33 per cento per ciascuna categoria).

- Nel settore privato, in relazione alle pensioni di anzianità, si rileva peraltro una maggiore incidenza nella Gestione degli artigiani, per i quali oltre il 42 per cento delle pensioni vigenti proviene da un pensionamento anticipato. Decisamente sopra la media sono le pensioni di anzianità vigenti per gli istituti della totalizzazione e del cumulo, rispettivamente 49 e 58 per cento del rispettivo totale.
- Si segnala, da un confronto con le omologhe Tavole pubblicate nel RCFP 2019, che le pensioni vigenti, per la categoria anzianità, nel caso dell'istituto del cumulo presentano una forte variazione interna: erano il 43 per cento all'1.1.2019 (ora 57 per cento). Tale variazione è presumibilmente associata alla estensione normativa apportata con la LB 2017 in combinazione con l'introduzione del canale di pensionamento Quota 100, che ha presentato una forte adesione da parte degli optanti al predetto istituto.
- La quota di pensionamento per vecchiaia dei dipendenti pubblici è minima: 14 per cento del totale, inferiore alle pensioni ai superstiti che valgono il 21 per cento del totale; nel settore privato tale ultima percentuale rileva maggiormente, nella misura del 26 per cento.
- Ne discende che la discriminante principale fra settore pubblico e privato è l'età di accesso all'impiego, ovvero di effettivo inizio del versamento dei contributi. Tale aspetto determinerà anche il divario delle pensioni mediamente percepite che si registra fra pubblico e privato, come evidenziato nella successiva analisi sull'importo medio.

TAVOLA A1.1

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 PER GESTIONE* E CATEGORIA – NUMERO

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples-sivo
C.P.D.E.L.	698.275	145.396			59.844		52.239	195.620	1.151.374
C.P.I.	11.584	3.124			774		261	817	16.560
C.P.S.	49.364	11.287			2.627		5.292	15.510	84.080
C.P.U.G.	1.340	734			96		283	673	3.126
C.T.P.S.	997.285	269.209			148.431		69.394	289.992	1.774.311
DIPENDENTI PUBBLICI	**1.757.848**	**429.750**			**211.772**		**127.469**	**502.612**	**3.029.451**
FPLD(1)	2.474.079	2.352.323	191.418	320.144	56.876	195.281	434.374	1.826.115	7.850.610
CDCM	493.054	438.665		24.887	3.096	47.558	41.767	266.763	1.315.790
Artigiani	739.705	474.888		55.912	9.084	17.970	107.527	332.213	1.737.299
Commercianti	454.373	594.971		45.265	7.551	12.460	85.447	238.004	1.438.071
Trasporti	26.001	13.861	10.034	1.635	482	5.831	5.860	32.858	96.562
Telefonici	48.883	7.584		831	326	516	2.521	12.787	73.448
Elettrici	60.140	4.974		611	255	531	4.698	24.256	95.465
INPDAI	70.229	23.620		1.309	202	88	5.474	28.821	129.743
FF.SS.	112.910	25.509	8.827		991	471	6.492	55.506	210.706
Volo	2.129	2.623		19	17	1.455	209	943	7.395
Dazieri		3.383				30	379	2.802	6.594
Clero		11.047				334	63	345	11.789
Gas	2.498	310				85	288	1.328	4.509
Esattoriali		1.615				145	563	1.923	4.246
Minatori	2.583	965					234	1.906	5.688
Parasubordinati		429.652		2.233	194		22.177	41.011	495.267
Casalinghe		1.080				48			1.128
Facoltative		1.694				148			1.842
IPOST	104.707	15.950	420	5.756		93	5.661	26.628	159.215
Totalizzazione	13.655	10.920			260		1.560	1.526	27.921
Spedizionieri doganali		1.405				22	311	623	2.361
Pensioni in regime di Cumulo	47.817	25.074			2.872		4.738	1.529	82.030
Lavoratori spettacolo	15.335	23.098		1.309	291	659	3.343	12.441	56.476
Sportivi professionisti	15	2.555		10	3	2	31	200	2.816
SETTORE PRIVATO	**4.668.113**	**4.467.766**	**210.699**	**459.921**	**82.500**	**283.727**	**733.717**	**2.910.528**	**13.816.971**
TOTALE	**6.425.961**	**4.897.516**	**210.699**	**459.921**	**294.272**	**283.727**	**861.186**	**3.413.140**	**16.846.422**

(1) Escluse le contabilità separate.

Fonte: INPS.

* LEGENDA: CTPS: Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato; CPDEL: Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali; CPUG: Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari; CPI: Cassa Pensioni Insegnanti; CPS: Cassa Pensioni Sanitari; FPLD: Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti; CDM: Coltivatori Diretti, Coloni, Mezzadri; INPDAI: Fondo speciale dirigenti ex-INPDAI (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali); IPOST: Gestione ex IPOST (Istituto Postelegrafonici).

TAVOLA A1.2

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 PER GESTIONE* E CATEGORIA
COMPOSIZIONE %: TOTALE DIPENDENTI PUBBLICI E SETTORE PRIVATO = 100

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples-sivo
C.P.D.E.L.	39,7	33,8			28,3		41,0	38,9	38,0
C.P.I.	0,7	0,7			0,4		0,2	0,2	0,5
C.P.S.	2,8	2,6			1,2		4,2	3,1	2,8
C.P.U.G.	0,1	0,2			0,0		0,2	0,1	0,1
C.T.P.S.	56,7	62,6			70,1		54,4	57,7	58,6
DIPENDENTI PUBBLICI	**100,0**	**100,0**			**100,0**		**100,0**	**100,0**	**100,0**
FPLD[1]	53,0	52,7	90,8	69,6	68,9	68,8	59,2	62,7	56,8
CDCM	10,6	9,8	-	5,4	3,8	16,8	5,7	9,2	9,5
Artigiani	15,8	10,6	-	12,2	11,0	6,3	14,7	11,4	12,6
Commercianti	9,7	13,3	-	9,8	9,2	4,4	11,6	8,2	10,4
Trasporti	0,6	0,3	4,8	0,4	0,6	2,1	0,8	1,1	0,7
Telefonici	1,0	0,2	-	0,2	0,4	0,2	0,3	0,4	0,5
Elettrici	1,3	0,1	-	0,1	0,3	0,2	0,6	0,8	0,7
INPDAI	1,5	0,5	-	0,3	0,2	0,0	0,7	1,0	0,9
FF.SS.	2,4	0,6	4,2	-	1,2	0,2	0,9	1,9	1,5
Volo	0,0	0,1	-	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1
Dazieri	-	0,1	-	-	-	0,0	0,1	0,1	0,0
Clero	-	0,2	-	-	-	0,1	0,0	0,0	0,1
Gas	0,1	0,0	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Esattoriali	-	0,0	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,0
Minatori	0,1	0,0	-	-	-	-	0,0	0,1	0,0
Parasubordinati	-	9,6	-	0,5	0,2	-	3,0	1,4	3,6
Casalinghe	-	0,0	-	-	-	0,0	-	-	0,0
Facoltative	-	0,0	-	-	-	0,1	-	-	0,0
IPOST	2,2	0,4	0,2	1,3	-	0,0	0,8	0,9	1,2
Totalizzazione	0,3	0,2	-	-	0,3	-	0,2	0,1	0,2
Spedizionieri doganali	-	0,0	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioni in regime di Cumulo	1,0	0,6	-	-	3,5	-	0,6	0,1	0,6
Lavoratori spettacolo	0,3	0,5	-	0,3	0,4	0,2	0,5	0,4	0,4
Sportivi professionisti	0,0	0,1	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SETTORE PRIVATO	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
TOTALE									

[1] Escluse le contabilità separate.

Fonte: INPS.

* LEGENDA: CTPS: Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato; CPDEL: Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali; CPUG: Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari; CPI: Cassa Pensioni Insegnanti; CPS: Cassa Pensioni Sanitari; FPLD: Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti; CDM: Coltivatori Diretti, Coloni, Mezzadri; INPDAI: Fondo speciale dirigenti ex-INPDAI (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali); IPOST: Gestione ex IPOST (Istituto Postelegrafonici).

TAVOLA A1.3

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 PER GESTIONE* E CATEGORIA
COMPOSIZIONE %: TOTALE CATEGORIE = 100

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples-sivo
C.P.D.E.L.	60,6	12,6	-	-	5,2	-	4,5	17,0	100,0
C.P.I.	70,0	18,9	-	-	4,7	-	1,6	4,9	100,0
C.P.S.	58,7	13,4	-	-	3,1	-	6,3	18,4	100,0
C.P.U.G.	42,9	23,5	-	-	3,1	-	9,1	21,5	100,0
C.T.P.S.	56,2	15,2	-	-	8,4	-	3,9	16,3	100,0
DIPENDENTI PUBBLICI	**58,0**	**14,2**	**-**	**-**	**7,0**	**-**	**4,2**	**16,6**	**100,0**
FPLD[1]	31,5	30,0	2,4	4,1	0,7	2,5	5,5	23,3	100,0
CDCM	37,5	33,3	-	1,9	0,2	3,6	3,2	20,3	100,0
Artigiani	42,6	27,3	-	3,2	0,5	1,0	6,2	19,1	100,0
Commercianti	31,6	41,4	-	3,1	0,5	0,9	5,9	16,6	100,0
Trasporti	26,9	14,4	10,4	1,7	0,5	6,0	6,1	34,0	100,0
Telefonici	66,6	10,3	-	1,1	0,4	0,7	3,4	17,4	100,0
Elettrici	63,0	5,2	-	0,6	0,3	0,6	4,9	25,4	100,0
INPDAI	54,1	18,2	-	1,0	0,2	0,1	4,2	22,2	100,0
FF.SS.	53,6	12,1	4,2	-	0,5	0,2	3,1	26,3	100,0
Volo	28,8	35,5	-	0,3	0,2	19,7	2,8	12,8	100,0
Dazieri	-	51,3	-	-	-	0,5	5,7	42,5	100,0
Clero	-	93,7	-	-	-	2,8	0,5	2,9	100,0
Gas	55,4	6,9	-	-	-	1,9	6,4	29,5	100,0
Esattoriali	-	38,0	-	-	-	3,4	13,3	45,3	100,0
Minatori	45,4	17,0	-	-	-	-	4,1	33,5	100,0
Parasubordinati	-	86,8	-	0,5	0,0	-	4,5	8,3	100,0
Casalinghe	-	95,7	-	-	-	4,3	-	-	100,0
Facoltative	-	92,0	-	-	-	8,0	-	-	100,0
IPOST	65,8	10,0	0,3	3,6	-	0,1	3,6	16,7	100,0
Totalizzazione	48,9	39,1	-	-	0,9	-	5,6	5,5	100,0
Spedizionieri doganali	-	59,5	-	-	-	0,9	13,2	26,4	100,0
Pensioni in regime di Cumulo	58,3	30,6	-	-	3,5	-	5,8	1,9	100,0
Lavoratori spettacolo	27,2	40,9	-	2,3	0,5	1,2	5,9	22,0	100,0
Sportivi professionisti	0,5	90,7	-	0,4	0,1	0,1	1,1	7,1	100,0
SETTORE PRIVATO	**33,8**	**32,3**	**1,5**	**3,3**	**0,6**	**2,1**	**5,3**	**21,1**	**100,0**
TOTALE	**38,1**	**29,1**	**1,3**	**2,7**	**1,7**	**1,7**	**5,1**	**20,3**	**100,0**

[1] Escluse le contabilità separate.

Fonte: INPS.

* LEGENDA: CTPS: Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato; CPDEL: Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali; CPUG: Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari; CPI: Cassa Pensioni Insegnanti; CPS: Cassa Pensioni Sanitari; FPLD: Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti; CDM: Coltivatori Diretti, Coloni, Mezzadri; INPDAI: Fondo speciale dirigenti ex-INPDAI (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali); IPOST: Gestione ex IPOST (Istituto Postelegrafonici).

Importo medio

L'importo medio delle pensioni vigenti è complessivamente pari a 1.218 euro (Tavola A1.4), con elevate differenziazioni fra pensionati del settore pubblico e pensionati del settore privato e, all'interno di tali aggregati, altrettanto forti disomogeneità si presentano in base alla categoria di pensione percepita.

Tali differenze sono facilmente riscontrabili dalla lettura delle Tavole da A1.4 a A1.6, che suggerisce:

- Le pensioni di vecchiaia pagate agli ex dipendenti pubblici presentano un importo medio superiore a quelle di anzianità, rispettivamente 2.280 euro e 2.165 euro.
  Tale caratteristica – attribuibile alla C.T.P.S. per la sua numerosità - si riscontra anche nella Casse "minori": C.P.U.G. e C.P.S.. Le categorie vecchiaia e anzianità presentano comunque importi ampiamente confrontabili in tutte le Casse.
- Il pensionato pubblico, dunque, vanta in ogni caso una elevata anzianità contributiva/retributiva, tale da consentirgli un trattamento di vecchiaia particolarmente elevato;
- La completa confrontabilità di importo medio per pensioni di anzianità e vecchiaia pagate ai pensionati del settore pubblico si coordina perfettamente all'elevato importo registrato per le pensioni di inabilità e, a maggior ragione, per quelle ai superstiti.
- Nel settore privato, si osserva una situazione eterogenea.
- Con riferimento alla Gestione di appartenenza, infatti, le categorie numericamente più rilevanti (FPLD e le gestioni dei lavoratori autonomi) mostrano un rapporto fra pensione di vecchiaia e pensione anticipata che oscilla fra il 40 per cento dell'FPLD al 60 per cento dei pensionati della gestione CDM (Coltivatori diretti, coloni, mezzadri). Correlato al tardivo inizio del versamento della contribuzione ed al parametro applicato.
- La pensione di anzianità nella gestione numericamente più rilevante, l'FPLD, si mantiene al di sotto senz'altro di quella mediamente percepita da un dipendente pubblico (1.883 euro e 2.165 euro), in virtù di più bassi livelli retributivi anche se non va esclusa la possibilità di un ampio ricorso alle normative di pensionamento in deroga succedutesi negli anni, di cui hanno maggiormente beneficiato i lavoratori del settore privato.
- I lavoratori autonomi (in pensione) percepiscono una pensione di anzianità decisamente al di sotto della media della categoria nel settore privato, con valori che vanno dal 50 per cento per i CDM all'80 per cento per artigiani e commercianti. In valore assoluto oscillano tra 942 e 1.455 euro.
- Le gestioni che si raggruppano nei "Fondi sostitutivi" (ex FF.SS, Volo, Dazieri, IPOST, Spedizionieri doganali, Spettacolo, Sport) e "Fondi integrativi" (settori Gas, Esattoriali, Minatori) presentano pensioni di anzianità anche superiori a quelle dei pensionati pubblici. Anche nel settore privato esistono pertanto settori con pensioni fortemente al di sopra della media.
- Spiccano, anche, i valori presentati per le pensioni di anzianità in regime di totalizzazione e cumulo (rispettivamente 2.068 e 2.498 euro).

TAVOLA A1.4

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 PER GESTIONE* E CATEGORIA – IMPORTO MEDIO

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples-sivo
C.P.D.E.L.	1.855	1.764			1.500		842	988	1.632
C.P.I.	1.539	1.508			1.453		578	673	1.471
C.P.S.	5.479	5.634			4.449		1.807	2.211	4.634
C.P.U.G.	1.891	1.959			1.621		875	1.034	1.622
C.T.P.S.	2.226	2.429			2.072		1.024	1.220	2.032
DIPENDENTI PUBBLICI	**2.165**	**2.280**			**1.937**		**981**	**1.159**	**1.949**
FPLD[1]	1.883	742	1.608	725	1.086	594	579	690	1.100
CDCM	942	524		559	633	474	372	438	658
Artigiani	1.404	708		731	890	502	500	581	966
Commercianti	1.455	740		682	851	486	477	533	913
Trasporti	2.270	1.979	2.144	1.399	1.782	1.753	954	1.158	1.708
Telefonici	2.370	1.984		1.315	1.847	1.407	936	1.272	2.069
Elettrici	2.545	2.360		1.559	2.087	1.760	1.060	1.296	2.133
INPDAI	5.098	3.640		3.504	4.324	2.939	1.978	2.270	4.054
FF.SS.	2.180	1.903	1.906		2.028	2.032	1.099	1.117	1.821
Volo	5.398	3.463		1.264	2.157	2.141	1.815	1.986	3.516
Dazieri		1.838				1.558	807	963	1.405
Clero		648				572	400	383	637
Gas	2.437	2.077				1.658	1.026	1.186	1.939
Esattoriali		2.604				1.896	1.083	1.396	1.831
Minatori	1.485	1.549					806	848	1.255
Parasubordinati		236		374	628		82	94	219
Casalinghe		60				18			59
Facoltative		79				8			74
IPOST	1.645	1.545	1.600	1.375		1.187	782	908	1.471
Totalizzazione	2.068	1.430			1.134		420	866	1.652
Spedizionieri doganali		892				988	582	653	789
Pensioni in regime di Cumulo	2.498	1.357			1.178		606	817	1.962
Lavoratori spettacolo	2.385	951		926	1.412	740	682	841	1.300
Sportivi professionisti	2.181	2.039		804	1.492	1.013	534	1.011	1.944
SETTORE PRIVATO	**1.742**	**710**	**1.646**	**732**	**1.059**	**603**	**554**	**674**	**1.058**
TOTALE	**1.858**	**848**	**1.646**	**732**	**1.691**	**603**	**617**	**745**	**1.218**

[1] Escluse le contabilità separate.

Fonte: INPS.

* LEGENDA: CTPS: Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato; CPDEL: Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali; CPUG: Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari; CPI: Cassa Pensioni Insegnanti; CPS: Cassa Pensioni Sanitari; FPLD: Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti; CDM: Coltivatori Diretti, Coloni, Mezzadri; INPDAI: Fondo speciale dirigenti ex-INPDAI (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali); IPOST: Gestione ex IPOST (Istituto Postelegrafonici).

TAVOLA A1.5

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 PER GESTIONE* E CATEGORIA - IMPORTO MEDIO
[RAPPORTI: TOTALE CATEGORIE = 1]

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples-sivo
C.P.D.E.L.	0,9	0,8			0,8		0,9	0,9	0,8
C.P.I.	0,7	0,7			0,7		0,6	0,6	0,8
C.P.S.	2,5	2,5			2,3		1,8	1,9	2,4
C.P.U.G.	0,9	0,9			0,8		0,9	0,9	0,8
C.T.P.S.	1,0	1,1			1,1		1,0	1,1	1,0
DIPENDENTI PUBBLICI	**1,0**	**1,0**			**1,0**		**1,0**	**1,0**	**1,0**
FPLD[1]	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
CDCM	0,5	0,7	-	0,8	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6
Artigiani	0,8	1,0	-	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Commercianti	0,8	1,0	-	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9
Trasporti	1,3	2,8	1,3	1,9	1,7	2,9	1,7	1,7	1,6
Telefonici	1,4	2,8	-	1,8	1,7	2,3	1,7	1,9	2,0
Elettrici	1,5	3,3	-	2,1	2,0	2,9	1,9	1,9	2,0
INPDAI	2,9	5,1	-	4,8	4,1	4,9	3,6	3,4	3,8
FF.SS.	1,3	2,7	1,2	-	1,9	3,4	2,0	1,7	1,7
Volo	3,1	4,9	-	1,7	2,0	3,6	3,3	2,9	3,3
Dazieri	-	2,6	-	-	-	2,6	1,5	1,4	1,3
Clero	-	0,9	-	-	-	0,9	0,7	0,6	0,6
Gas	1,4	2,9	-	-	-	2,8	1,9	1,8	1,8
Esattoriali	-	3,7	-	-	-	3,1	2,0	2,1	1,7
Minatori	0,9	2,2	-	-	-	-	1,5	1,3	1,2
Parasubordinati	-	0,3	-	0,5	0,6	-	0,1	0,1	0,2
Casalinghe	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	0,1
Facoltative	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	0,1
IPOST	0,9	2,2	1,0	1,9	-	2,0	1,4	1,3	1,4
Totalizzazione	1,2	2,0	-	-	1,1	-	0,8	1,3	1,6
Spedizionieri doganali	-	1,3	-	-	-	1,6	1,1	1,0	0,7
Pensioni in regime di Cumulo	1,4	1,9	-	-	1,1	-	1,1	1,2	1,9
Lavoratori spettacolo	1,4	1,3	-	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Sportivi professionisti	1,3	2,9	-	1,1	1,4	1,7	1,0	1,5	1,8
SETTORE PRIVATO	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**
TOTALE									

[1] Escluse le contabilità separate.
Fonte: INPS.

* LEGENDA: CTPS: Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato; CPDEL: Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali; CPUG: Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari; CPI: Cassa Pensioni Insegnanti; CPS: Cassa Pensioni Sanitari; FPLD: Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti; CDM: Coltivatori Diretti, Coloni, Mezzadri; INPDAI: Fondo speciale dirigenti ex-INPDAI (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali); IPOST: Gestione ex IPOST (Istituto Postelegrafonici).

TAVOLA A1.6

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2021 PER GESTIONE* E CATEGORIA - IMPORTO MEDIO
[RAPPORTI: PENSIONE ANTICIPATA = 1]

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale comples-sivo
C.P.D.E.L.	1,0	1,0	-	-	0,8	-	0,5	0,5	0,9
C.P.I.	1,0	1,0	-	-	0,9	-	0,4	0,4	1,0
C.P.S.	1,0	1,0	-	-	0,8	-	0,3	0,4	0,8
C.P.U.G.	1,0	1,0	-	-	0,9	-	0,5	0,5	0,9
C.T.P.S.	1,0	1,1	-	-	0,9	-	0,5	0,5	0,9
DIPENDENTI PUBBLICI	**1,0**	**1,1**	**-**	**-**	**0,9**	**-**	**0,5**	**0,5**	**0,9**
FPLD[1]	1,0	0,4	0,9	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,6
CDCM	1,0	0,6	-	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,7
Artigiani	1,0	0,5	-	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,7
Commercianti	1,0	0,5	-	0,5	0,6	0,3	0,3	0,4	0,6
Trasporti	1,0	0,9	0,9	0,6	0,8	0,8	0,4	0,5	0,8
Telefonici	1,0	0,8	-	0,6	0,8	0,6	0,4	0,5	0,9
Elettrici	1,0	0,9	-	0,6	0,8	0,7	0,4	0,5	0,8
INPDAI	1,0	0,7	-	0,7	0,8	0,6	0,4	0,4	0,8
FF.SS.	1,0	0,9	0,9	-	0,9	0,9	0,5	0,5	0,8
Volo	1,0	0,6	-	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4	0,7
Dazieri									
Clero									
Gas	1,0	0,9	-	-	-	0,7	0,4	0,5	0,8
Esattoriali									
Minatori	1,0	1,0	-	-	-	-	0,5	0,6	0,8
Parasubordinati									
Casalinghe									
Facoltative									
IPOST	1,0	0,9	1,0	0,8	-	0,7	0,5	0,6	0,9
Totalizzazione	1,0	0,7	-	-	0,5	-	0,2	0,4	0,8
Spedizionieri doganali									
Pensioni in regime di Cumulo	1,0	0,5	-	-	0,5	-	0,2	0,3	0,8
Lavoratori spettacolo	1,0	0,4	-	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,5
Sportivi professionisti	1,0	0,9	-	0,4	0,7	0,5	0,2	0,5	0,9
SETTORE PRIVATO	**1,0**	**0,4**	**0,9**	**0,4**	**0,6**	**0,3**	**0,3**	**0,4**	**0,6**
TOTALE	**1,0**	**0,5**	**0,9**	**0,4**	**0,9**	**0,3**	**0,3**	**0,4**	**0,7**

[1] Escluse le contabilità separate.
Fonte: INPS.

* LEGENDA: CTPS: Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato; CPDEL: Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali; CPUG: Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari; CPI: Cassa Pensioni Insegnanti; CPS: Cassa Pensioni Sanitari; FPLD: Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti; CDM: Coltivatori Diretti, Coloni, Mezzadri; INPDAI: Fondo speciale dirigenti ex-INPDAI (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali); IPOST: Gestione ex IPOST (Istituto Postelegrafonici).

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

INTRODUZIONE

1. Nel precedente capitolo (CFR. LA SPESA PER LA PREVIDENZA) si è visto come la pandemia abbia avuto un rilevante impatto sul conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche in termini di esborsi correlati all'assicurazione generale obbligatoria e ai connessi ammortizzatori sociali (cassa integrazione guadagni, indennità di disoccupazione, ecc.).

Il secondo fronte su cui, nel 2020, l'operatore pubblico ha "combattuto" per mitigare le conseguenze della crisi è stato quello socio-assistenziale, con interventi effettuati soprattutto attraverso prestazioni in denaro, ma anche con prestazioni in natura, fornite essenzialmente tramite i servizi sociali dei Comuni e, indirettamente, grazie alle organizzazioni che operano nel Terzo settore. A tali politiche è dedicato il presente capitolo, il quale, considerati gli sviluppi conosciuti nel 2020, ha anche l'obiettivo di riesaminare gli esiti del Reddito di Cittadinanza (RdC), già scrutinati nel *Rapporto 2020*, ed offrire confronti con il suo correlato braccio emergenziale (il REM).

Dell'RdC, per certo uno dei più importanti strumenti assistenziali che le politiche pubbliche abbiano messo in campo nel recente passato, la Corte ha già avuto modo di evidenziare talune criticità legate soprattutto alla sua configurazione "bifronte": da un lato schema evolutivo del REI, il precedente strumento di lotta contro la povertà; dall'altro, controverso strumento di politica attiva del lavoro. I dati che si analizzano nel capitolo, se evidenziano l'importanza dello strumento nella crisi pandemica, confermano anche le perplessità fin qui avanzate e spingono a riaffermare la necessità di affinamenti. Si conferma l'esigenza dell'ampio coinvolgimento di tutti gli operatori che hanno maturato negli scorsi lustri esperienze plurime nel campo del contrasto delle esclusioni, in primo luogo i servizi sociali dei Comuni, ma anche gli enti del Terzo settore.

LA SPESA NEL 2020: CONSUNTIVI E TENDENZE

2. Nel 2020 la spesa complessivamente erogata dalle Amministrazioni pubbliche per prestazioni assistenziali (in denaro e in natura) è risultata pari a 67,3 miliardi di euro (Tavola 1), con un incremento annuo del 28,4 per cento (6,4 nel 2019).

Le prestazioni monetarie, che rappresentano oltre l'87 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 58,8 miliardi (3,6 per cento del Pil e 6,6 per cento della spesa primaria) e sono cresciute del 34,7 per cento su base annua (9,9 nel 2019).

Le prestazioni in natura sono ammontate a 8,5 miliardi (0,5 per cento del Pil e 1 per cento della spesa primaria), e sono diminuite del 3 per cento rispetto all'anno prima.

La Tavola 1[1], letta congiuntamente al Grafico 1, evidenzia come le prestazioni assistenziali in denaro possano essere fondamentalmente aggregate in tre gruppi[2]: assegni e pensioni sociali, la cui spesa, pari nel 2019 a 4,7 miliardi (11 per cento del totale) è rimasta sostanzialmente stabile (4,9 miliardi); prestazioni associabili allo stato di invalidità (pensioni civili, prestazioni ai non vedenti, ai non udenti, di guerra) che, pari a 18,9 miliardi nel 2019 (43 per cento del totale) sono

[1] La struttura della Tavola 1 ha registrato un cambiamento a partire dall'ottobre del 2019, a seguito di riclassificazioni operate dall'Istat nella nuova edizione del conto della protezione sociale: il trasferimento monetario più rilevante, ossia il "bonus 80 euro", in ragione della sua natura di prestazione di sostegno ai redditi bassi e di erogazione indipendente dalla composizione del nucleo familiare non viene più attribuito alla funzione "famiglia", come accadeva prima, ma all'"esclusione sociale non altrove classificata".

[2] Le prestazioni assistenziali in natura consistono invece in una serie di servizi per la prevenzione e il sollievo dallo stato di bisogno. Vengono fondamentalmente erogati attraverso la rete socioassistenziale gestita dalle realtà locali (innanzitutto Comuni, ma anche Province, Unioni e Consorzi di Comuni, ASL, ecc.) e sono erogate dal settore pubblico sia in via diretta che attraverso il mercato.

cresciute a 19,3 miliardi, +2,3 per cento; assegni e sussidi vari i quali mentre assommavano a 20,1 miliardi (46 per cento del totale) nel 2019, sono lievitati a 34,6 miliardi, con una crescita del 72,5 per cento.

TAVOLA 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
COMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: 2020 VS 2019

(in milioni)

2020	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccu-pazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	TUTTE LE VOCI
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	**21.510**	**5.447**	**7.306**	**337**	**8.296**	**569**	**23.805**	**67.270**
Prestazioni sociali in denaro	**20.352**	**2.391**	**5.890**	**337**	**8.226**	**451**	**21.122**	**58.769**
pensione e assegno sociale	-	-	4.868	-	-	-	-	4.868
pensioni di guerra	77	-	153	136	-	-	-	366
prestazioni agli invalidi civili	17.285	-	283	-	-	-	-	17.568
prestazioni ai non vedenti	1.158	-	-	-	-	-	-	1.158
prestazioni ai non udenti	209	-	-	-	-	-	-	209
altri assegni e sussidi	1.623	2.391	586	201	8.226	451	21.122	34.600
Prestazioni sociali in natura	**1.158**	**3.056**	**1.416**	**-**	**70**	**118**	**2.683**	**8.501**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*957*	*1.112*	*914*	*-*	*66*	*85*	*1.835*	*4.969*
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*201*	*1.944*	*502*	*-*	*4*	*33*	*848*	*3.532*
2019	**invalidità**	**famiglia**	**vecchiaia**	**superstiti**	**disoccu-pazione**	**abitazione**	**esclusione sociale non altrove classificata**	**TUTTE LE VOCI**
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	**21.040**	**5.557**	**7.128**	**363**	**91**	**542**	**17.685**	**52.406**
Prestazioni sociali in denaro	**19.861**	**2.493**	**5.721**	**363**	**25**	**434**	**14.746**	**43.643**
pensione e assegno sociale	-	-	4.714	-	-	-	-	4.714
pensioni di guerra	85	-	170	153	-	-	-	408
prestazioni agli invalidi civili	16.844	-	276	-	-	-	-	17.120
prestazioni ai non vedenti	1.146	-	-	-	-	-	-	1.146
prestazioni ai non udenti	199	-	-	-	-	-	-	199
altri assegni e sussidi	1.587	2.493	561	210	25	434	14.746	20.056
Prestazioni sociali in natura	**1.179**	**3.064**	**1.407**	**-**	**66**	**108**	**2.939**	**8.763**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*981*	*1.100*	*906*	*-*	*62*	*75*	*2.084*	*5.208*
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*198*	*1.964*	*501*	*-*	*4*	*33*	*855*	*3.555*
		Differenze 2020-2019 - valori assoluti in milioni di euro						
Prestazioni sociali in denaro	*491,0*	*-102,0*	*169,0*	*-26,0*	*8.201,0*	*17,0*	*6.376,0*	*15.126,0*

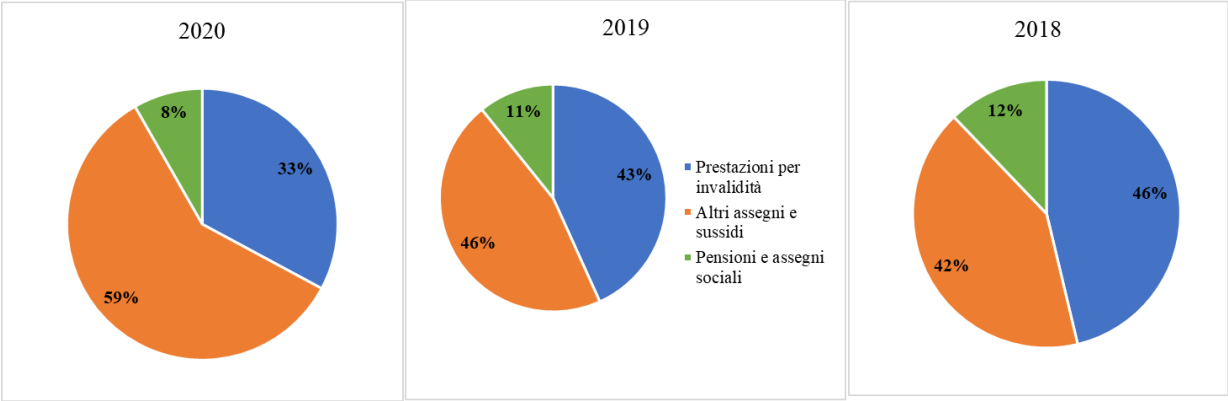
Fonte: elaborazione su dati Istat

Il Grafico mostra come, se già nel 2019 l'introduzione del Reddito di cittadinanza aveva determinato per la prima volta una prevalenza della quota delle prestazioni destinate alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale su quelle per l'invalidità, nel 2020 l'entrata a regime dell'RdC, le estensioni del bonus IRPEF ai lavoratori dipendenti e, soprattutto, l'erogazione dei sostegni economici ad alcune categorie di lavoratori e del Reddito di emergenza alle famiglie in condizioni disagiate abbiano significativamente rafforzato la menzionata tendenza, con le spese per assegni e sussidi che hanno rappresentato quasi il 59 per cento delle complessive prestazioni assistenziali in denaro.

L'incremento di oltre 14 miliardi delle erogazioni per altri assegni e sussidi (a 34,6 miliardi complessivi), sembra configurarsi per un terzo di natura strutturale e per due terzi di natura congiunturale. In particolare si annoverano tra le *componenti di crescita permanenti* quasi la metà dei poco oltre 7 miliardi di spesa complessiva per l'RdC e circa 1,7 miliardi degli 11,5 ascrivibili al bonus IRPEF, mentre si iscrivono tra le *componenti transitorie* i poco oltre 800 milioni di REM, i circa 600 milioni di indennità di presenza per i lavoratori pubblici e, soprattutto, gli 8,2 miliardi di sostegni per la disoccupazione (a fronte di stanziamenti rispettivamente pari a 966,3 milioni, 802 milioni e 8,7 miliardi).

GRAFICO 1

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO PER TIPOLOGIA:
IL MUTAMENTO DI COMPOSIZIONE NEL TRIENNIO 2018-20



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

3. Il Grafico 2 colloca la spesa assistenziale del 2020 in una prospettiva di lungo periodo evidenziandone ulteriormente i caratteri di eccezionalità.

Nella serie storica ben si osservano, peraltro, talune discontinuità strutturali e in particolare quella registrata nel 2014, a seguito dell'introduzione del Bonus 80 euro e poi quella determinata, sia ove valutata in termini assoluti che in quota di Pil e spesa primaria, dalle erogazioni per il Reddito di inclusione nel 2017.

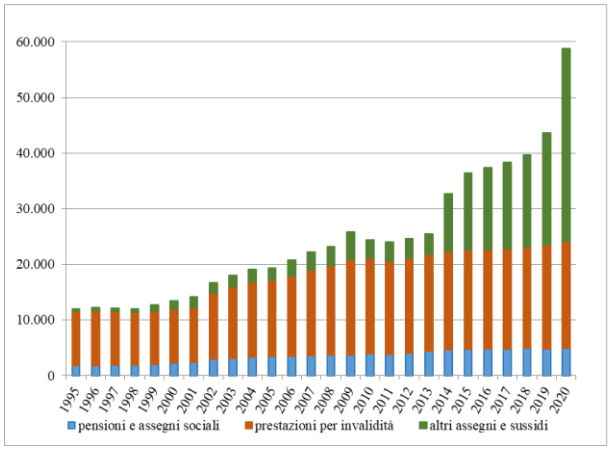
Oltre che dagli elementi menzionati, l'evoluzione di lungo periodo della spesa assistenziale è stata anche sostenuta dalla crescita delle prestazioni di invalidità, caratterizzate da una certa componente inerziale e sollecitata in particolare dagli assegni di accompagnamento. Su tale fronte nel 2020 si è aggiunto un nuovo fattore di spesa strutturale - stimato in 400 milioni a regime - determinato dall'adeguamento delle pensioni degli invalidi civili totali in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 152/2020.

Tra i fattori di crescita delle prestazioni assistenziali in denaro, vanno altresì ed infine ricordate le spese correlate alle politiche per il sostegno della genitorialità e della natalità, oggetto di interventi importanti negli ultimi anni (in particolare con la legge di bilancio 2020 e la legge di bilancio 2021).

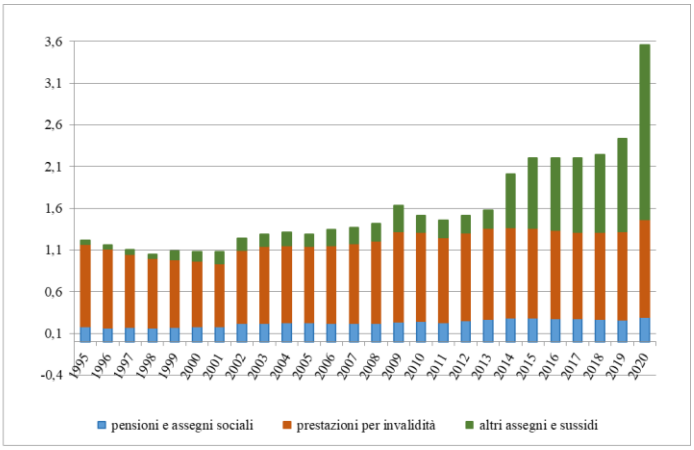
GRAFICO 2

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

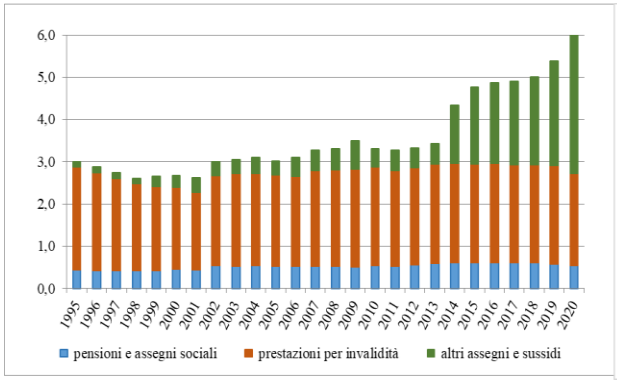
IN DENARO - MILIONI DI EURO



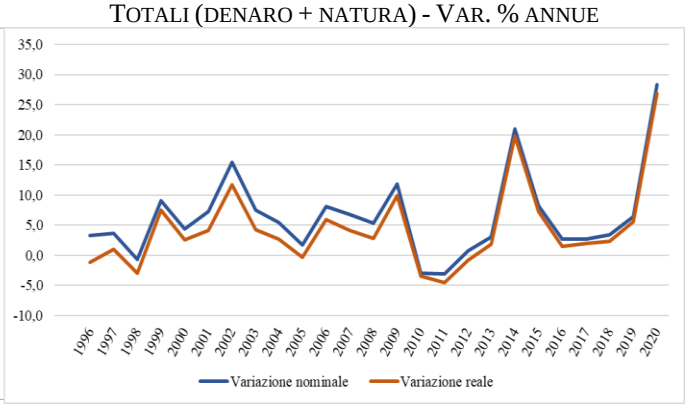
IN DENARO - % DI PIL



IN DENARO - % DI SPESA PRIMARIA



TOTALI (DENARO + NATURA) - VAR. % ANNUE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

4. La crescita della spesa assistenziale risponde ad una significativa lievitazione della domanda di protezione sociale in un contesto in cui la severità della crisi ha determinato un marcato peggioramento degli indicatori macroeconomici e sociali (Tavola 2). In Italia tra il 2008 e il 2020, con le tre recessioni conosciute, i principali indicatori di disagio sono cresciuti in misura significativa: la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta[3] è passata dal 3,6 nel 2008 all'8,4 per cento nel 2017; successivamente si sono registrati progressi (con un tasso sceso al 7,7 per cento nel 2019) purtroppo riassorbiti dagli effetti della pandemia, con l'indice che nelle stime preliminari dell'Istat per il 2020 è risalito fino al 9,4 per cento, un punto di massimo. Un trend non migliore si è osservato per la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale[4],

[3] L'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come quel valore di spesa minima necessaria per acquisire un certo paniere di beni e servizi che garantisce uno standard di vita minimamente accettabile. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del Comune di residenza. L'Istat definisce la soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti come la spesa media per persona nel Paese. Nel 2019 tale spesa è risultata pari a 1.094,95 euro.

[4] Rischio di povertà o di esclusione sociale (indicatore Europa 2020): percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; b) vivono in famiglie a rischio di povertà; c) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale. Il rischio povertà indica la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile. Il reddito disponibile considerato per questo indicatore rispetta la definizione Eurostat e non include l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri *fringe benefits* non-monetari e gli autoconsumi. Nel 2019 la

la quale è salita fino al 30 per cento nel 2016 per poi registrare miglioramenti (fino al 25,6 per cento nel 2019), che però potranno difficilmente essere confermati dai dati del 2020, al momento non disponibili. Non rassicurante è stata infine la tendenza della quota di persone in condizioni di grave deprivazione materiale, la quale, quasi raddoppiata fra il 2008 e il 2014 (dal 7,5 al 14,5 per cento) ha poi registrato miglioramenti fra il 2017 e il 2019, anch'essi certamente contrastati dalla grave recessione socio-economica dell'ultimo anno.

In Italia, a riflesso di una performance macroeconomica peggiore di quella dell'Area dell'euro, gli indicatori menzionati hanno presentato anche un'intonazione meno favorevole in termini relativi.
Nei paesi della moneta unica gli individui a rischio povertà o esclusione sociale sono passati dal 21,7 per cento nel 2008 al 23,5 per cento nel 2014; l'indice ha poi registrato un netto miglioramento portandosi al 20,8 per cento nel 2019, un livello di circa 5 punti inferiore al corrispondente valore dell'Italia.

TAVOLA 2

CICLO ECONOMICO E INDICATORI DI DISAGIO SOCIALE: ITALIA ED AREA DELL'EURO
(2008-2020; VALORI %)

ITALIA	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Pil reale (2007=100)	99,0	93,8	95,4	96,1	93,2	91,5	91,5	92,2	93,4	95,0	95,8	96,1	87,6
Output gap	1,7	-3,4	-1,6	-0,9	-3,0	-4,6	-4,5	-3,5	-2,0	-0,4	0,4	0,5	-9,5
Incidenza di povertà assoluta familiare	4,0	4,0	4,0	4,3	5,6	6,3	5,7	6,1	6,3	6,9	7,0	6,4	7,7
Incidenza di povertà assoluta individuale	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,4	8,4	7,7	9,4
Tasso di grave deprivazione materiale*	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1	8,5	7,4	…
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0	28,9	27,3	25,6	…
AREA DELL'EURO													
Pil reale (2007=100)	100,4	95,9	97,9	99,6	98,7	98,5	99,8	101,9	103,8	106,5	108,5	109,9	101,3
Output gap	1,7	-3,5	-2,2	-1,1	-2,3	-3,1	-2,5	-1,7	-0,8	0,6	1,3	1,5	-7,0
Tasso di grave deprivazione materiale*	5,9	6	6,1	6,9	7,8	7,5	7,4	7	6,6	5,9	5,4	4,9	…
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	21,7	21,6	22,0	22,9	23,3	23,1	23,5	23,1	23,1	22,1	21,6	20,8	…

* Riferito a individui.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat ed Eurostat

5. Nel contesto descritto, la crescita della spesa per l'assistenza osservata in Italia non sembra essere quindi priva di motivazioni micro e macroeconomiche. Tuttavia, per apprezzare appieno le risposte delle politiche pubbliche ai fabbisogni emersi, è utile ricordare alcune caratteristiche specifiche degli indicatori di povertà fin qui descritti.

soglia di rischio povertà (calcolata sui redditi 2018), per una famiglia composta da un singolo individuo, è pari a 10.299 euro annui.
L'indicatore di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio economico: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o prestiti d'altro tipo.

Il 2020 ha registrato dati aggregati molto allarmanti - con le famiglie in condizione di povertà assoluta (Tavola 3) che hanno raggiunto i 2 milioni (in crescita di 335 mila nuclei) e il numero dei poveri assoluti in crescita di oltre 1 milione di unità (dai 4.593.000 ai 5.627.000) - ma ha anche confermato una serie di fatti stilizzati.

L'indice di intensità della povertà assoluta (la distanza media dei consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà) è sceso nel 2020 dal 20,3 al 18,7 per cento e come rileva l'Istat "molte famiglie che nel 2020 sono scivolate sotto la soglia di povertà hanno comunque mantenuto una spesa per consumi prossima ad essa, grazie anche alle misure messe in campo".

TAVOLA 3

POVERTÀ ASSOLUTA E SUA INTENSITÀ

Area territoriale	Numero famiglie (migliaia)					Incidenza povertà assoluta					Intensità della povertà				
	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Nord	609	661	716	726	944	5,0	5,4	5,8	5,8	7,6	20,5	19,3	18,8	20,1	18,2
Centro	311	271	284	242	294	5,9	5,1	5,3	4,5	5,5	18,5	18,4	18,0	18,1	16,1
Mezzogiorno	699	845	822	706	770	8,5	10,3	10,0	8,6	9,3	19,7	21,8	20,5	21,2	20,2
ITALIA	**1.619**	**1.778**	**1.822**	**1.674**	**2.009**	**6,3**	**6,9**	**7,0**	**6,4**	**7,7**	**19,8**	**20,4**	**19,4**	**20,3**	**18,7**

Fonte: Istat

Al contempo si sono confermate importanti differenze legate alla tipologia del Comune di residenza, con una maggiore sensibilità dell'indice, sia verso l'alto che verso il basso, nelle zone periferiche di Area metropolitana e nei Comuni con più di 50 mila abitanti e, per converso, una sua maggiore rigidità, ancora una volta simmetrica, negli altri Comuni più piccoli (Tavola 4).

TAVOLA 4

INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER TIPOLOGIA DEL COMUNE DI RESIDENZA.
ANNI 2018-2020, VALORI PERCENTUALI

Titpologia di Comune	2018	2019	2020
Italia	7,0	6,4	7,7
centro Area metropolitana	7,2	5,9	7,3
periferia Area metropolitana e Comuni con 50.001 ab. e più	6,9	6,0	7,6
altri Comuni fino a 50.000 ab. (diversi dai Comuni periferia Area metropolitana)	7,0	6,9	7,9

Fonte: Istat

I dati (Tavola 5) hanno anche confermato che in presenza di eventi avversi particolarmente acuti, taluni fattori quali l'ampiezza della famiglia, l'età della persona di riferimento, la condizione professionale del capo famiglia e l'area geografica contribuiscono tutti a connotare in maniera differenziata la probabilità di cadere in povertà assoluta. Così nel 2020 sono state le famiglie con 5 o più membri a presentare il tasso di povertà e il suo incremento più marcati (4,5 punti percentuali).

Incrementi significativi si sono pure riscontrati per famiglie con persona di riferimento tra i 35 e i 44 anni; famiglie con persona di riferimento che esercita attività professionali indipendenti; famiglie di soli stranieri (con un indice che passa dal 22 al 25,7 per cento, con un incremento di 3,7 punti contro 1,3 punti per l'indice medio nazionale).

TAVOLA 5

INDICATORI DI POVERTÀ ASSOLUTA SECONDO LE PRINCIPALI TIPOLOGIE FAMILIARI ANNI 2019 E 2020 (A), VALORI PERCENTUALI

	2019	**2020**	*Diff. 2019-20*
Ampiezza della famiglia			
1	5,7	5,7	*0*
2	4,3	5,7	*1,4*
3	6,1	8,6	*2,5*
4	9,6	11,3	*1,7*
5 o più	16,2	20,7	*4,5*
Famiglie con almeno un figlio minore	9,2	11,6	*2,4*
Famiglie con almeno un anziano	5,1	5,6	*0,5*
Età della persona di riferimento			
18-34 anni	8,9	10,3	*1,4*
35-44 anni	8,3	10,7	*2,4*
45-54 anni	6,9	9,9	*3*
55-64 anni	6,1	6,6	*0,5*
65 anni e più	5,1	5,3	*0,2*
Famiglie per condizione professionale della persona di riferimento (p.r.)			
p.r. occupata	5,5	7,3	*1,8*
p.r. dipendente	6	7,8	*1,8*
p.r. indipendente	4	6,1	*2,1*
p.r. non occupata	7,5	8,1	*0,6*
p.r. in cerca di occupazione	19,7	19,7	*0*
p.r. ritirata dal lavoro	4,3	4,4	*0,1*
p.r. in altra condizione (diversa da ritirato dal lavoro)	12,7	15,2	*2,5*
Famiglie di soli italiani	4,9	6	*1,1*
Famiglie con stranieri	22	25,7	*3,7*

Fonte: Istat

L'importanza della correlazione tra il disegno degli strumenti di contrasto della povertà e talune connotazioni di tale fenomeno, a cui si è in parte fatto cenno, ben si riscontra nella Tavola 6, dove si evidenziano le soglie di povertà per alcune tipologie familiari residenti nel centro delle Aree metropolitane e il valore del reddito integrato dall'RdC, comprensivo del contributo per l'affitto.

Vi si osserva che il valore mensile del reddito integrato dall'RdC inclusivo della misura massima prevista per l'affitto supera, per alcune tipologie familiari residenti nel centro delle aree metropolitane del Mezzogiorno, la soglia di povertà assoluta. Di contro, si registra un divario negativo molto evidente per le famiglie del Nord e del Centro, che raggiunge per le famiglie più numerose dell'esempio il -35 per cento nel Nord.

TAVOLA 6

SOGLIE DI POVERTÀ ASSOLUTA (ANNO 2019) DI ALCUNE TIPOLOGIE FAMILIARI RESIDENTI NEL CENTRO DI AREE METROPOLITANE E REDDITO INTEGRATO CON RDC COMPRENSIVO DI AFFITTO

Composizione nucleo familiare	Soglie mensili di povertà assoluta			Parametro rispetto al componente unico (18-59 anni)			Reddito integrato da RdC con affitto	Parametro RdC
	NORD	CENTRO	MEZZO-GIORNO	NORD	CENTRO	MEZZO-GIORNO		
Componente unico (18-59 anni)	840	804	624	1,00	1,00	1,00	780	1,00
Coppia (18-59 anni)	1.162	1.099	892	1,38	1,37	1,43	980	1,40
1 componente (18-59 anni) con figlio minore (11-17 anni)	1.177	1.112	906	1,40	1,38	1,45	880	1,20
1 componente (18-59 anni) con figlio minore (4-10 anni)	1.119	1.062	856	1,33	1,32	1,37	880	1,20
Coppia con figlio minore (4-10 anni)	1.413	1.331	1.101	1,68	1,66	1,76	1.080	1,60
Coppia con figlio minore (11-17 anni)	1.464	1.375	1.145	1,74	1,71	1,84	1.080	1,60
Coppia e 2 figli minori (4-10 anni)	1.678	1.579	1.310	2,00	1,96	2,10	1.180	1,80
Coppia e 3 figli minori (2 figli 4-10 anni e un figlio 11-17 anni)	1.965	1.843	1.543	2,34	2,29	2,47	1.280	2,00

Fonte: elaborazione su dati Istat e d.l. n. 4/2019

Un altro profilo di interesse è la spesa per affitti. Dai dati Istat risulta che oltre il 43 per cento delle famiglie in povertà assoluta è in affitto, così come il 42 per cento di quelle che beneficiano di RdC/PdC.

TAVOLA 7

SPESA MEDIA MENSILE TRA LE FAMIGLIE AFFITTUARIE IN POVERTÀ ASSOLUTA E NON PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 2019, VALORI IN EURO

Area territoriale	spesa per affitto			spesa complessiva		
	famiglie in povertà assoluta	famiglie non in povertà assoluta	Totale	famiglie in povertà assoluta	famiglie non in povertà assoluta	Totale
Nord	360	464	449	957	2.203	2.023
Centro	367	482	469	911	2.121	1.977
Mezzogiorno	238	321	305	744	1.744	1.555
Italia	318	429	412	875	2.062	1.882

Fonte: Istat

La Tavola 7 mostra che la spesa media per l'affitto sostenuta dalle famiglie povere nel Mezzogiorno è più bassa dell'integrazione massima dell'RdC (fino a 280 euro in misura fissa mensile). Sempre nel Mezzogiorno, la spesa per l'affitto delle famiglie non in povertà assoluta è di appena 40 euro più alta.

REDDITO DI CITTADINANZA (E DI EMERGENZA): LE TENDENZE DURANTE LA PANDEMIA

6. Già nel *Rapporto 2020* erano state offerte valutazioni sugli esiti del nuovo istituto durante il suo primo anno di vigenza, e ciò anche in relazione alle previsioni ufficialmente presentate in sede di Relazione tecnica al d.l. 4/2019. Molti gli aspetti che giova qui ricordare.

A fine 2019 il numero di domande accolte risultava pari a poco meno di 1,1 milioni (circa 2,5 milioni di persone coinvolte) a fronte di una stima di adesioni di 1.248.000 nuclei (3,5 milioni di persone)[5].

La composizione dei nuclei beneficiari presentava una notevole concentrazione nelle famiglie monocomponente, le quali rappresentavano il 39 per cento del totale a fronte di una iniziale stima del 20 per cento. I nuclei più numerosi, con 5 o più componenti risultavano pari al 10 per cento contro il 16,5 per cento stimato.

La distribuzione regionale metteva in particolare evidenza Campania e Sicilia con il 19 e 17 per cento dei beneficiari, rispettivamente.

La composizione dei percettori per cittadinanza evidenziava che quasi il 90 per cento dei nuclei era di cittadinanza italiana (con una quota di cittadini extracomunitari pari al 6,1 per cento).

La quasi totalità delle famiglie molto numerose, comunque, presentava minorenni all'interno del nucleo.

Una famiglia su 5, inoltre, aveva componenti con disabilità, una quota pari ad oltre il doppio rispetto alla media nazionale[6].

Si evidenziavano infine effetti sull'occupazione molto modesti e si confermava, dunque, il perplesso giudizio espresso dalla Corte, tanto nell'Audizione sul d.l. 4/2020 quanto nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, allorquando sottolineava che il RdC "configurandosi come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro) porta in sé il teorico rischio di confondere obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiedono approcci diversi" e "appare quindi [ ] cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi".

7. Nel 2020, le informazioni che si sono rese disponibili e quelle che vengono qui presentate - anche sulla scorta di quanto acquisito dalla Corte presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in sede di istruttoria per la relazione sul Rendiconto per l'anno 2020 - hanno confermato molti dei tratti qualitativi e quantitativi sopra ricordati, mettendo in evidenza: a) da un lato, la decisiva importanza dell'RdC quale strumento di contrasto della povertà e quindi la rapida accelerazione del ricorso ai benefici da esso forniti; b) dall'altro lato, i perduranti modesti effetti dello strumento quale meccanismo di politica attiva per il lavoro.

I dati del monitoraggio di recente pubblicazione fotografano la situazione ad aprile 2021 ed evidenziano i principali elementi sintetizzati nella tavola 8: tra gennaio e marzo di quest'anno un numero di nuclei beneficiari di quasi 1,5 milioni con circa 3 milioni e 400 mila persone coinvolte e con un beneficio medio mensile per nucleo pari a 553 euro. Come mostra la Tavola il Sud e le Isole continuano ad incidere in misura maggioritaria sia in termini di nuclei che di persone coinvolte. Anche l'importo medio mensile per nucleo risulta d'altra parte un po' più elevato: fatto 100 quello medio è pari a 106 quello nel Sud e a 86 quello nel Nord.

> Le tendenze descritte sono alla base dell'incremento per circa 1 miliardo delle somme destinate a finanziare il beneficio economico dell'RdC, operato dal d.l. n. 41/2021. Nel primo trimestre del 2021 si presenta un fenomeno già osservato nello stesso periodo del 2020: il numero di percettori presenta una forte fluttuazione correlata al rinnovo delle DSU che possono essere state presentate in ritardo o aver dato luogo a decadenze mentre si registra una ulteriore crescita (di circa il 5 per cento) del beneficio medio erogato.

[5] Per una spesa stimata in 5,6 miliardi di euro nel 2019, 7,1 nel 2020, 7,4 nel 2021 e 7,2 dal 2022 in poi.
[6] ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

TAVOLA 8

NUCLEI PERCETTORI DI ALMENO UNA MENSILITÀ DI RDC/PD NEL PERIODO DI RIFERIMENTO
(SITUAZIONE AL 7 APRILE 2021)

	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Anno 2021 (Gennaio-Marzo)					Composizione %	
Italia	**1.484.444**	**3.398.603**	**553,1**	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Nord	336.929	679.007	479,6	*22,7*	*20,0*	*86,7*
Centro	230.028	477.085	511,2	*15,5*	*14,0*	*92,4*
Sud e Isole	917.487	2.242.511	586,8	*61,8*	*66,0*	*106,1*
Anno 2020 (Gennaio-Dicembre)						
Italia	**1.574.579**	**3.714.171**	**530,8**	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Nord	386.793	817.363	457,3	*24,6*	*22,0*	*86,2*
Centro	245.392	531.596	489,4	*15,6*	*14,3*	*92,2*
Sud e Isole	942.394	2.365.212	567,7	*59,9*	*63,7*	*106,9*
Anno 2019 (Aprile-Dicembre)						
Italia	**1.107.344**	**2.727.085**	**492,2**	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Nord	271.201	597.454	422,0	*24,5*	*21,9*	*85,7*
Centro	168.075	376.921	454,1	*15,2*	*13,8*	*92,3*
Sud e Isole	668.068	1.752.710	529,4	*60,3*	*64,3*	*107,6*

Fonte: INPS

I dati appena menzionati, includendo percettori anche con una sola mensilità, tendono in qualche misura a non considerare la situazione strutturale di fondo che può essere colta, più correttamente, considerando i dati al netto dei decaduti dal diritto, i quali sono per definizione leggermente inferiori. Se si fa riferimento a questi ultimi, i quali si riferiscono alla situazione del 7 gennaio 2021 e sono più omogenei e confrontabili con quelli di un anno prima richiamati all'inizio di questo paragrafo, la situazione di fine 2020 risultava rappresentata da un totale di nuclei percettori di RdC e PdC (per l'appunto, al netto di quelli decaduti) pari a circa 1 milione e 250 mila unità, di cui 1,112 milioni beneficiari dell'RdC e i restanti 137 mila di PdC. Le persone complessivamente coinvolte risultavano pari a quasi 2 milioni e 900 mila, di cui oltre 2 milioni e 700 mila nel programma per l'RdC e la restante parte per la pensione di cittadinanza. L'importo medio del beneficio fruito a titolo di RdC risultava pari a 573 euro mensili.

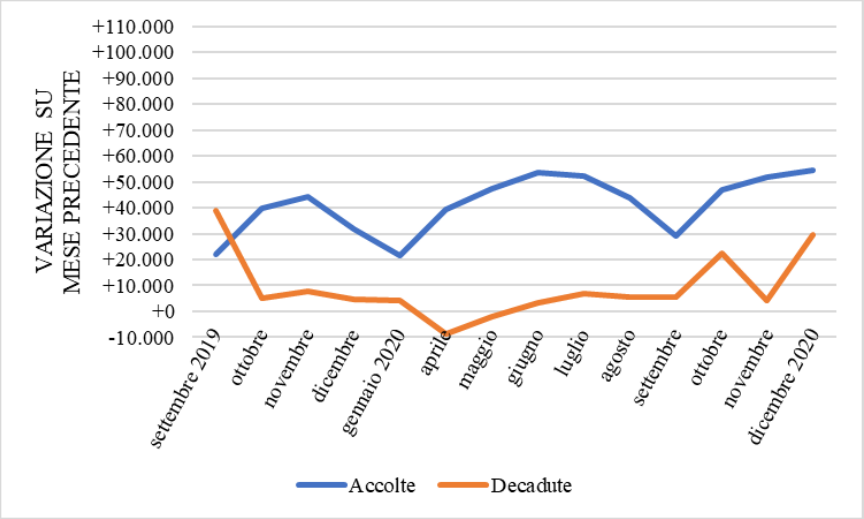
Il numero inizialmente stimato di famiglie in povertà eleggibili per l'accesso al programma è stato superato nel mese di luglio 2020 (1,27 milioni di nuclei familiari), anche per effetto di un turnover fra i percettori non elevato quanto quello ipotizzato nella RT al d.l. n. 4/2020 (superiore ad un terzo).

Ma soprattutto, la dinamica mensile degli accessi al programma evidenzia chiaramente gli effetti dell'acuta crisi conseguente alla pandemia: dal mese di aprile 2020 il numero di nuove domande accolte si è mantenuto, in media, al di sopra delle 40 mila unità (in media +46 per cento rispetto al periodo precedente) mentre il numero di famiglie decadute dal Programma è risultato mediamente inferiore alle 10 mila unità (-38 per cento, Grafico 3)[7].

[7] La norma definisce peraltro un bacino di famiglie che potrebbero permanere nel Programma a tempo indeterminato: i nuclei percettori di PdC (a partire dai 67 anni di età, sono oltre 156 mila alla fine del 2020) e i nuclei familiari beneficiari di RdC interamente composti da persone esonerate da obblighi (pari, nel 2019, ad almeno il 5 per cento delle famiglie beneficiarie di RdC. Il dato, riferito alla situazione di fine 2019, è provvisorio e non tiene conto di tutte

GRAFICO 3

VARIAZIONE DELLE DOMANDE ACCOLTE E DI QUELLE DECADUTE RISPETTO AL MESE PRECEDENTE*



* NB: Dati mensili disponibili da settembre 2019. Il dato di febbraio 2020 non è stato pubblicato. I dati del mese di marzo riportano forti anomalie conseguenti alla mancata tempestiva dichiarazione delle DSU da parte delle famiglie e sono stati omessi dalla rappresentazione grafica. La circostanza determinava, rispetto a gennaio (febbraio non pubblicato), un incremento delle domande accolte di 109.208 famiglie ed un incremento di 94.869 famiglie cessate dal Programma.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS.

8. Quanto all'andamento della spesa, esso è stato condizionato, oltre che dal contenuto turnover descritto, da ulteriori due elementi. Da un lato, ha iniziato ad operare, dal mese di ottobre, l'istituto della sospensione, per un mese, dell'RdC alle famiglie che lo avevano percepito per 18 mesi senza interruzioni con una conseguente temporanea decompressione della spesa[8]. Dall'altro lato, e contestualmente, si è registrato un graduale aumento dell'importo medio erogato (+7 per cento rispetto alla fine di dicembre 2019) dovuto anche all'aggiornamento delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) presentato dalle famiglie nei primi mesi del 2020, un aggiornamento che avendo registrato una peggiore situazione reddituale dei nuclei richiedenti rispetto a quella iniziale, ha determinato un aumento dell'integrazione. L'effetto netto di queste spinte ha creato la necessità di un rifinanziamento, per il 2021, del Fondo destinato al pagamento del beneficio economico.

Sul piano finanziario vanno, al riguardo, ricordati anche i seguenti elementi: a) nel 2019, anno di avvio del Programma, sono state realizzate economie per 1,8 miliardi; b) nel 2020 sono stati trasferiti all'INPS 7,19 miliardi pari al 99 per cento delle somme destinate al beneficio economico e agli incentivi alle imprese ed ai lavoratori, con risorse residue limitate a 75,6 milioni; c) un primo, parziale, intervento di rifinanziamento del Fondo destinato al pagamento del beneficio economico dell'RdC/PdC è stato operato dalla legge di bilancio per il 2021 che ha utilizzato le residue disponibilità del Fondo generale destinato al finanziamento dell'intero Programma (196,3 milioni per il 2021, 473,7 milioni per il 2022 e 474,1 milioni dal 2023); d) il d.l. n. 41/2021 ha disposto per il 2021 l'ulteriore

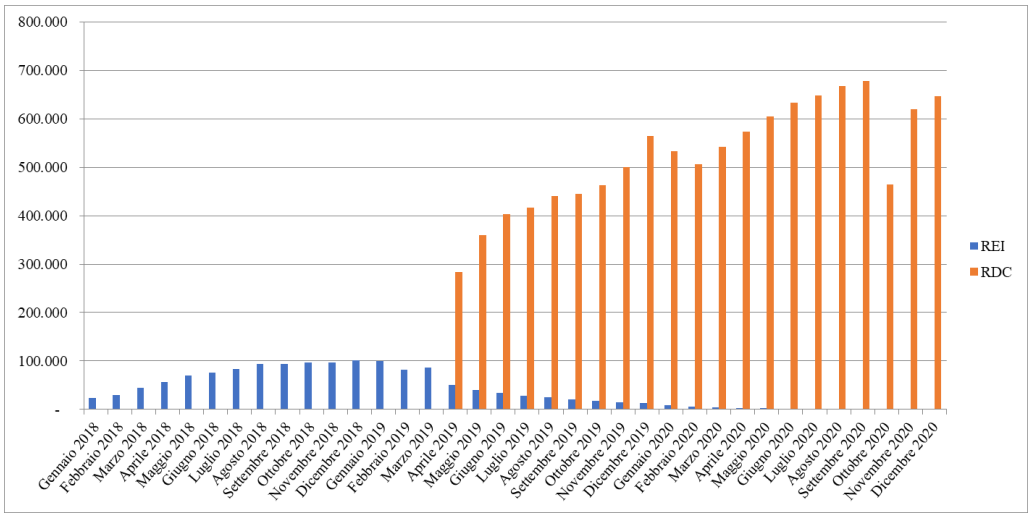
le tipologie di esoneri previsti dalla norma. Resta ferma per i percettori di RdC la sospensione di un mese dopo 18 mesi di permanenza nel programma).

[8] Successivamente l'istituto assumerà dimensioni più contenute e il numero di famiglie beneficiarie nei singoli mesi si ridurrà in ragione della risultante fra nuove domande accolte, sospensioni, ingressi nel secondo ciclo dopo la sospensione, definitive decadenze o revoche e presenterà sempre un "bacino" di famiglie che hanno presentato la domanda di rinnovo.

rifinanziamento del Fondo, per 1 miliardo. La previsione di spesa per il 2021 passa pertanto da circa 7,4 miliardi a 8,6 miliardi.

GRAFICO 4

REI E RDC/PDC: IMPORTI TOTALI EROGATI MENSILMENTE
(GENNAIO 2018/DICEMBRE 2020 – MIGLIAIA DI EURO)



Fonte: INPS

I descritti fenomeni si sono riflessi sull'andamento della spesa complessiva mensile, andamento evidenziato nel Grafico 4. Da gennaio a dicembre 2020 l'INPS attesta l'erogazione di benefici per 7,1 miliardi con riferimento all'RdC/PdC (e 30,5 milioni per il residuo ReI).

9. In definitiva, uno sguardo d'assieme dei dati a partire dall'avvio del nuovo istituto mette in evidenza come per quanto riguarda i percettori di RdC/PdC (Grafico 5) la dinamica mensile delle famiglie che hanno percepito almeno un pagamento evidenzi tre fasi distinte:

- la *prima* ha inizio nel mese di avvio dell'erogazione del beneficio - aprile 2019 - e termina nel mese di giugno 2019[9];
- la *seconda* (lunga) fase, si individua fra luglio 2019 e settembre 2020, ed è di graduale e a tratti sostenuto accumulo dei nuclei familiari percipienti, che giungono ad un picco di 1 milione e 255 mila nel mese di settembre 2020[10];
- e infine la *terza*, che si avvia dal mese di ottobre 2020, con il richiamato fenomeno della sospensione del beneficio[11]. Ma già nel mese di novembre si osserva una ripresa della curva dei nuclei familiari complessivi che giungono, alla fine di dicembre 2020, ad 1 milione e 216 mila.

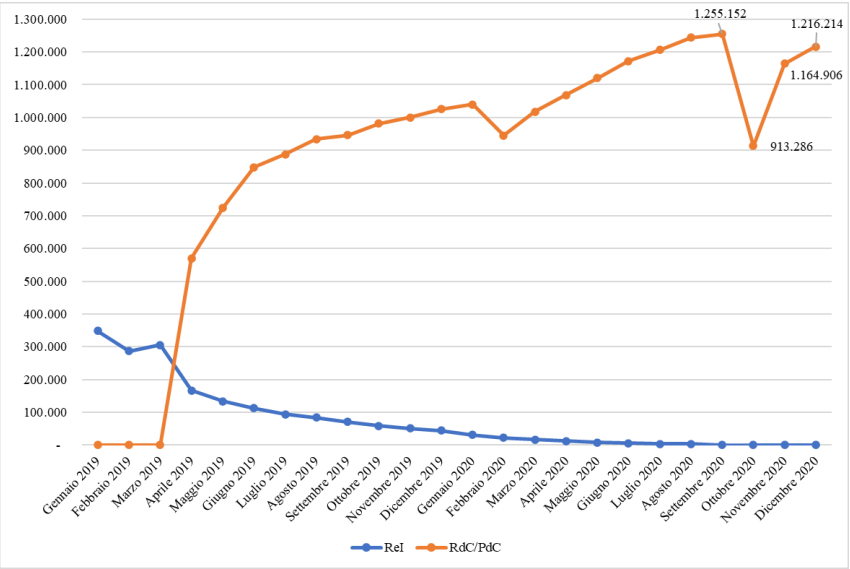
[9] È un periodo caratterizzato dal riversamento di uno stock di famiglie in povertà (secondo i requisiti definiti dal DL n. 4/2019), pari a circa 571 mila nuclei familiari nel mese di aprile, che salgono molto rapidamente a quasi 848 mila nel giugno 2019.

[10] La forte riduzione registrata nel mese di febbraio 2020 è connessa alla mancata presentazione nei termini delle DSU aggiornate.

[11] Le famiglie possono ripresentare domanda e rientrare nel Programma, ma sono tenute, da quel momento in poi, ad accettare la prima offerta congrua di lavoro. Il fenomeno delle sospensioni procede in modo parallelo alla dinamica dei nuovi ingressi nei 18 mesi precedenti e, dunque, tende ad attenuarsi e stabilizzarsi. Nel mese di ottobre 2020, in particolare, si registra un crollo del 30 per cento dei nuclei familiari percettori di RdC (-358 mila famiglie, passano da oltre 1 milione e 190 mila a circa 832 mila), mentre i beneficiari di PdC registrano un lieve aumento. A fronte di ciò, sempre nel mese di ottobre, sono state presentate oltre 298 mila domande di rinnovo.

GRAFICO 5

NUCLEI FAMILIARI PERCETTORI* DI REI, RDC/PDC – ANDAMENTO MEDIO MENSILE DAL 2019



* Numero di nuclei con almeno un pagamento nel mese. Il dato non corrisponde pertanto al numero degli aventi diritto.
Fonte: elaborazione su dati INPS

La lettura dei dati puntuali mostra un impulso della crescita fra marzo e aprile 2020 (4,5 per cento), che procede con il medesimo ritmo di incremento fino al mese di giugno e si attenua al 3,7 per cento nel mese di luglio. Nel mese di settembre si verifica un aumento molto più moderato, pari all'1,8 per cento rispetto al mese di agosto. Nel mese di ottobre le famiglie beneficiarie di RdC scendono del 30 per cento, a causa della ripetuta circostanza della conclusione del primo ciclo di erogazione. I beneficiari di Pensione di cittadinanza presentano una crescita mensile più contenuta con forte attenuazione a partire dal mese di settembre, e risultano comunque in regime di accumulazione.

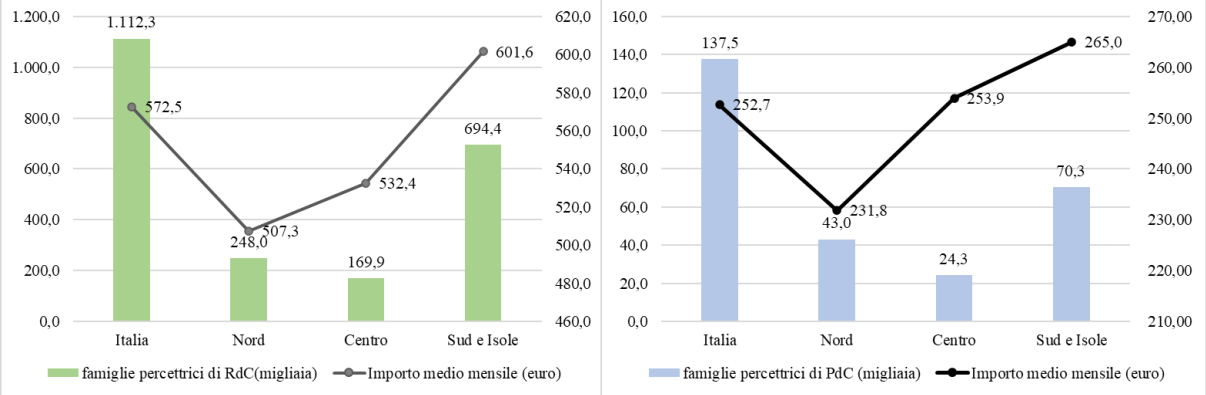
LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI PERCETTORI

10. Tornando ai dati del 2020, essi confermano (Grafico 6) il forte addensamento delle famiglie che percepiscono l'RdC/PdC nelle Regioni meridionali (61,2 per cento), con maggiore concentrazione in Campania e Sicilia (66 per cento del totale dei beneficiari del Meridione). Al di fuori delle Regioni di Sud e Isole, elevati sono i dati relativi a Lombardia e Lazio, le quali raggruppano, ciascuna, un 9-10 per cento del totale nazionale[12].

[12] I dati di dettaglio indicano che la distribuzione dei nuclei percettori di Pensione di cittadinanza in linea generale approssima quella osservata per l'RdC, con una peculiarità: nelle Regioni del Sud e nelle Isole tende ad essere più bassa, nel Centro e nel Nord Italia lievemente più alta. Tale caratteristica, peraltro, si esaspera in alcune Regioni: in particolare in Campania sono presenti il 22 per cento di famiglie beneficiarie di RdC e il 15 per cento di PdC, al contrario al Nord, in Lombardia il confronto è 8 contro 11 per cento. Particolarmente evidente è il dislivello fra l'importo medio percepito a titolo di RdC fra le famiglie del Nord (503 euro) e quelle del Meridione (600 euro, ma 638 euro in Campania). La differenza - meno marcata - si rileva anche per l'importo medio della PdC, che presenta valori più contenuti in relazione alle tutele già presenti nel nostro sistema assistenziale nei confronti delle persone ultra67enni.

GRAFICO 6

FAMIGLIE PERCETTRICI DI RDC E PDC: DISTRIBUZIONE E IMPORTO (scala destra) PER AREE GEOGRAFICHE (DATI DEL 7 GENNAIO 2021)

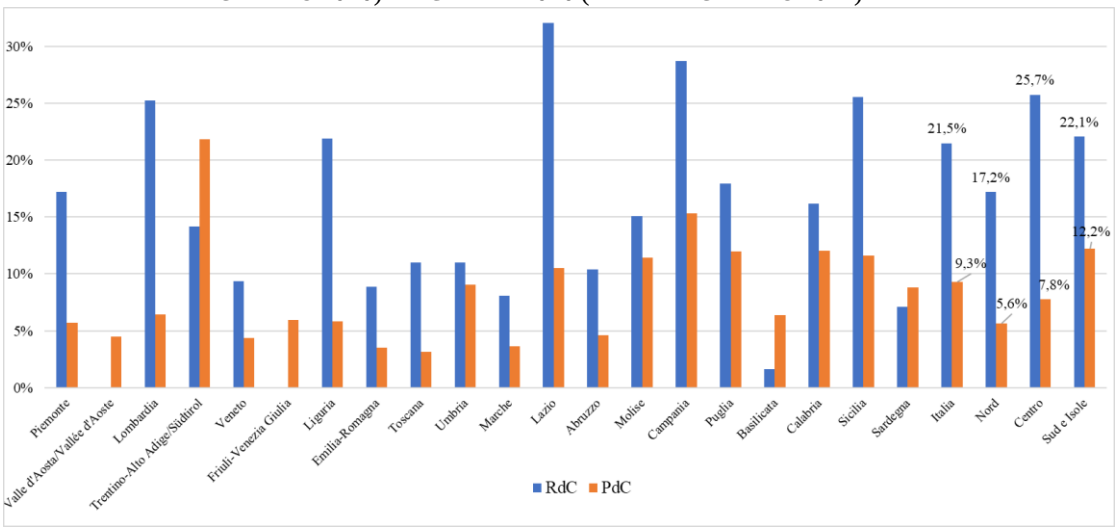


Fonte: elaborazione su dati INPS

Il Grafico 7 evidenzia le Regioni che hanno registrato una maggiore crescita del numero di nuclei familiari percettori, confrontando la situazione in essere al 7 gennaio 2020 e al 7 gennaio 2021. Con specifico riferimento all'RdC, si osserva un incremento medio nazionale del 21,5 per cento con distribuzione fortemente disomogenea nelle diverse Regioni. Svetta il Lazio, con un aumento di oltre il 36 per cento rispetto all'anno precedente. Nel Nord Italia si colloca al di sopra del 25 per cento la Lombardia, la Liguria sfiora il 22 per cento; nel Meridione, i percettori di RdC nella Regione Campania crescono di quasi il 30 per cento rispetto a dicembre 2019. Supera il 25 per cento la variazione dei beneficiari in Sicilia.

GRAFICO 7

VARIAZIONE % FAMIGLIE PERCETTRICI DI RDC E PDC PER REGIONI FRA DICEMBRE 2019 (DATI AL 7 GENNAIO 2020) E DICEMBRE 2020 (DATI AL 7 GENNAIO 2021)

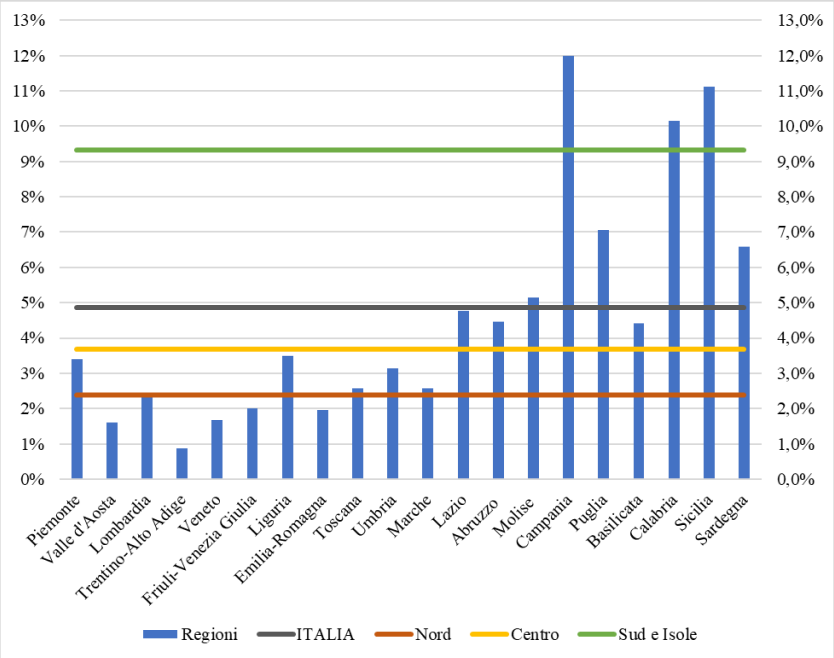


Fonte: elaborazione su dati INPS

Nel Grafico 8 si rapportano le famiglie percettrici di RdC/PdC al totale delle famiglie residenti nelle diverse Regioni: si evidenziano le "peculiarità" di Campania, Sicilia e Calabria: 10-12 famiglie su 100 percepiscono Reddito o Pensione di cittadinanza, a fronte di un valore minimo registrato in Trentino-Alto Adige con lo 0,9 per cento di famiglie.

GRAFICO 8

RAPPORTO % TRA FAMIGLIE PERCETTRICI DI RDC/PDC (DATI AL 7 GENNAIO 2021) E FAMIGLIE RESIDENTI*, PER REGIONI



* Ultimo dato disponibile - Famiglie residenti - Media 2017-2018
Fonte: elaborazione su dati Istat e INPS

Complessivamente, nel Nord il valore è piuttosto basso: il 2,4 per cento. Nel Centro Italia rimane contenuto nel 3,7 per cento e si innalza nelle Regioni del Sud e nelle Isole al 9,3 per cento.

ALTRE CARATTERISTICHE

11. Con riguardo ai dati del 2020, merita infine soffermarsi su alcune altre caratteristiche delle adesioni all'RdC che, come sottolineato, hanno rilievo nel valutare gli esiti di tale schema di lotta contro la povertà e che erano state riscontrate nelle informazioni di consuntivo sul primo anno di vigenza dello strumento in questione; in particolare, oltre al numero delle domande presentate, la numerosità del nucleo familiare, la sua composizione (presenza di minori, disabili, ecc), la nazionalità della sua persona di riferimento.

Le domande presentate sono state 2.446.905 (Tavola 9), pari al 9,5 per cento delle famiglie residenti[13], percentuale che nelle Regioni del Mezzogiorno sale al 16,5 per cento. Ne sono state respinte o cancellate il 25 per cento (ma oltre il 32 per cento nel Nord). Il 56 per cento delle famiglie che hanno presentato domanda risiede nel Sud e nelle Isole, dove il tasso di accoglimento[14] è pari al 78 per cento, dato superiore di 10-13 punti rispetto al Centro e al Nord.

[13] Si tratta, in realtà, del dato riferito alla media degli anni 2017-2018 ma è utile a fornire l'ordine di grandezza del fenomeno.
[14] Calcolato rispetto alle domande presentate al netto di quelle ancora in lavorazione.

TAVOLA 9

RDC: DOMANDE PRESENTATE, ACCOLTE, SOSPESE, DECADUTE E IN LAVORAZIONE (NUCLEI FAMILIARI)

Area territoriale	Presentate (migliaia)	Composizione %	% su famiglie residenti(1)	Accolte (migliaia)	Tasso di accoglimento(2)	Decadute (migliaia)	% su Accolte	Terminate(3) (migliaia)	% su Accolte	In attesa di rinnovo del ciclo (migliaia)	% su Terminate	Altre in lavorazione (migliaia)	% su Presentate, al netto delle respinte e di quelle decadute
Italia	**2.446,9**	**100,0**	**9,5**	**1.647,3**	**72,8**	**222,6**	**13,5**	**174,9**	**10,6**	**84,1**	**48,1**	**96,3**	**6,0**
Nord	689,9	27,7	5,6	408,9	64,8	72,6	17,8	45,3	11,1	16,6	36,7	41,4	10,5
Centro	407,5	16,4	7,7	258,1	68,3	37,3	14,5	26,7	10,3	10,6	39,7	18,9	7,6
Sud e Isole	1.349,6	55,9	16,5	980,3	78,1	112,7	11,5	102,8	10,5	56,8	55,3	36,0	3,8

Fonte: elaborazione su dati INPS (lettura dati del 7 gennaio 2021) e Istat, Famiglie residenti – media 2017-2018.

Il superamento della prevista soglia di reddito costituisce il principale motivo di rigetto delle domande (oltre il 70 per cento), come evidenziato dall'INPS nell'ultimo Rapporto annuale. Le domande decadute[15] o revocate sono state oltre 222 mila, pari al 13,5 per cento delle istanze accolte, con valori più elevati al Nord (18 per cento) mentre quelle terminate dopo il primo ciclo di 18 mesi di RdC sono quasi 175 mila (10 per cento delle domande accolte).

Le informazioni da qui in poi commentate, riferite al dato puntuale dei percettori a dicembre 2020, sono integrate da quelle fornite dal primo Rapporto annuale sull'RdC, predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e riferite all'anno 2019. Pur presentandosi un disallineamento temporale dei dati, tuttavia l'ordine di grandezza dei fenomeni descritti può considerarsi stabile.

I cittadini stranieri percettori di RdC/PdC sono il 14 per cento del totale.

La quota riferita ai soli cittadini extracomunitari è pari al 9 per cento. L'incidenza nel Centro-Nord è quattro volte superiore a quella del Mezzogiorno, in linea con la distribuzione delle forze lavoro straniere sul territorio. Fra i cittadini dell'UE prevalgono quelli di nazionalità rumena, concentrati nel Centro Italia e nelle Isole, mentre fra gli extracomunitari prevalgono quelli di nazionalità marocchina concentrati nel Nord. Le due predette nazionalità rappresentano il 40 per cento delle famiglie con stranieri[16].

La Tavola 10 mostra la distribuzione dei percettori in base alla numerosità del nucleo familiare ed alla presenza di minori o di disabili.

[15] I motivi della decadenza dal diritto sono stati descritti dall'INPS nel Report trimestrale di monitoraggio (con dati riferiti a tutto il mese di dicembre), e sono: rinuncia del beneficiario (7 per cento dei nuclei), variazione della situazione reddituale del nucleo (4 per cento), variazione della composizione del nucleo ad eccezione di nascita e morte (53 per cento), variazione congiunta della composizione e della situazione economica del nucleo (21 per cento) e, infine, revoca del beneficio (5 per cento).
Da gennaio 2021 le statistiche pubblicate dall'INPS non presentano più alcune informazioni "amministrative" di dettaglio (stato delle domande); in particolare non sono più indicati i dati relativi ai nuclei familiari che hanno terminato il primo ciclo di erogazioni, quelli che hanno presentato domanda di rinnovo e il numero di domande giacenti.
[16] Fonte: Rapporto annuale sull'RdC relativo all'anno 2019, dati al 31 dicembre 2019.

TAVOLA 10

NUCLEI FAMILIARI PERCETTORI DI RDC/PDC: COMPOSIZIONE DEL NUCLEO E PRESENZA DI MINORI O DISABILI

Numero componenti nucleo	TOTALE NUCLEI FAMILIARI			NUCLEI CON PRESENZA DI MINORI			NUCLEI CON PRESENZA DI DISABILI		
	Numero	Compo-sizione %	Importo medio mensile	Numero	% sul totale della stessa tipologia familiare	Importo medio mensile	Numero	% sul totale della stessa tipologia familiare	Importo medio mensile
1	537.676	43,0	411,2	-	-	-	82.360	15,3	397,1
2	240.773	19,3	522,2	60.834	25,3	545,7	53.646	22,3	496,5
3	202.369	16,2	620,5	129.709	64,1	621,7	35.585	17,6	613,1
4	163.390	13,1	682,8	135.667	83,0	680,0	26.244	16,1	695,9
5	71.749	5,7	690,6	66.809	93,1	692,0	12.650	17,6	710,5
6 e più	33.852	2,7	687,2	33.042	97,6	688,3	7.158	21,1	699,2
Totale	**1.249.809**	**100,0**	**527,6**	**426.061**	**34,1**	**647,2**	**217.643**	**17,4**	**517,6**

Fonte: elaborazione su dati INPS – lettura dati del 7 gennaio 2021.

I dati confermano la prevalenza delle famiglie con un solo componente (43 per cento) e di quelle con due componenti (19,3 per cento). Il peso delle famiglie costituite da una sola persona è peraltro aderente alla tendenza in atto nella composizione delle famiglie italiane rilevata dall'Istat. In questo gruppo di percettori, va segnalata la rilevante presenza di titolari di PdC (quasi l'80 per cento dei pensionati di cittadinanza appartiene ad un nucleo familiare con singolo componente), pari a un quarto del totale.

I due terzi dei pensionati di cittadinanza sono donne; il 47 per cento ha più di 75 anni; circa il 20 per cento è in condizione di disabilità[17] (fra i percettori di Reddito di cittadinanza la percentuale di disabili è invece del 3,6 per cento).
Per i beneficiari di PdC, si è detto che essi sono concentrati per quasi l'80 per cento nei nuclei con un solo componente. Si è visto che il beneficio medio si colloca intorno ai 253 euro, pari a meno della metà di quello mediamente percepito dai titolari di RdC (573 euro). Questo in ragione delle tutele già previse dal nostro sistema previdenziale e assistenziale nei confronti delle persone ultra67enni. Tali tutele (ad esempio: assegno sociale e maggiorazioni, integrazione al minimo delle pensioni) non hanno una modulazione in base al numero di componenti, in altri termini si tratta di contributi erogati in misura fissa in relazione al reddito familiare. La PdC, invece, garantisce un assegno assistenziale modulato anche in base al numero di componenti il nucleo o alla eventuale condizione di disabilità. Ad esempio, per famiglie composte da 2 persone che non pagano l'affitto, il beneficio arriva a garantire una disponibilità mensile di 882 euro, che possono arrivare a 1.092 euro in caso di pagamento di canone d'affitto. L'assegno sociale, nella sua misura massima, comprensiva di integrazione, e rapportato a 12 mensilità, vale invece 513 euro (720 dopo i 70 anni).

Un altro dato di interesse è riferito alle famiglie con due componenti, nel cui ambito il 25 per cento è costituito da un adulto e un minore. Si è registrata, considerando il complesso delle tipologie familiari, una incidenza del 28 per cento dei nuclei familiari monogenitore (con componenti non necessariamente minorenni). Il dato è molto accentuato rispetto all'incidenza dei nuclei monogenitore sulla popolazione residente (11 per cento) il che indica una elevata sofferenza di questa particolare tipologia familiare[18].

[17] Dati statistici riferiti al 31 dicembre 2019, Rapporto annuale sull'RdC.
[18] Fonte: Rapporto annuale sull'RdC relativo all'anno 2019, dati al 31 dicembre 2019.

L'incidenza dei nuclei beneficiari sulle famiglie residenti in Italia tende ad aumentare al crescere del numero dei componenti, e raggiunge il 13 per cento nei nuclei di 6 o più persone[19].
Considerando il complesso delle famiglie, circa il 34 per cento presenta componenti minorenni. Escludendo quelle con unico componente, per ovvie ragioni, la percentuale sale a circa il 60 per cento. Il dato sulla presenza di minori cresce in base alla numerosità del nucleo fino a giungere al 93 per cento per le famiglie con cinque componenti e superare il 97 per cento nelle famiglie composte da oltre 6 persone. Il Rapporto annuale sull'RdC fornisce ulteriori informazioni (riferite a dicembre 2019): considerando il numero di individui beneficiari di RdC, circa 715 mila sono minorenni (26 per cento); oltre il 7 per cento dei bambini e adolescenti italiani sono in nuclei beneficiari di RdC/PdC e il dato rappresenta la più alta incidenza nella distribuzione per età dei beneficiari.

Già nel *Rapporto 2020* erano state formulate osservazioni critiche in relazione, da un lato, ai parametri della scala di equivalenza che svantaggiano i nuclei familiari più numerosi rispetto alle famiglie con un solo componente e, dall'altro, allo scarso coinvolgimento di nuclei familiari poveri con capofamiglia di cittadinanza non italiana. I dati evidenziati confermano e rafforzano tali osservazioni. In particolare, come ipotizzato dall'INPS[20], per le famiglie numerose il limite massimo della scala di equivalenza tarato su quattro componenti potrebbe aver determinato un indice di rigetto delle domande presentate più elevato rispetto alle altre tipologie familiari.

IL REDDITO DI EMERGENZA

12. Tra i fattori che nel 2020 hanno contribuito alla vivace crescita della spesa per l'assistenza un ruolo importante è stato esercitato dal Reddito di emergenza (REM), misura di sostegno temporaneo largamente basata sul disegno dell'RdC (modulazione della scala di equivalenza, ecc), ma erogato in presenza di requisiti meno stringenti (Prospetto 1).

L'art. 82 del d.l. n. 34 del 2020 ha previsto l'erogazione di due quote del beneficio, determinato in un ammontare minimo di 400 euro, modulato in base al numero e alle caratteristiche dei componenti il nucleo familiare. L'art. 23 del d.l. n. 104 del 2020 ha poi riaperto i termini per la richiesta di una ulteriore quota del beneficio, quota confermata per altre due mensilità (novembre e dicembre) dall'art. 14 del d.l. n. 137 del 2020 che ha contestualmente previsto la riapertura dei termini di accesso per l'erogazione di una quota del beneficio. La copertura finanziaria dei provvedimenti è stata posta a carico dal Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, capitolo n. 3719, con disponibilità pari a 966,3 milioni per il 2020, che costituisce limite complessivo di spesa.

Complessivamente, hanno beneficiato dell'istituto circa 425 mila famiglie distinte, con un importo medio di 550 euro mensili. La previsione del solo requisito di residenza per l'accesso al beneficio fa registrare una incidenza di famiglie con cittadini extracomunitari variabile fra il 22 e il 25 per cento. Con la riapertura dei termini per nuove domande di REM - disposta dal d.l. 137/2020[21] e che ha raggiunto ulteriori 80 mila famiglie – la quota supera il 42 cento. I dati di monitoraggio dell'INPS attestano che sono state quasi 292 mila le domande accolte per beneficiare delle due quote previste dal d.l. n. 34/2020, e ciò a fronte di circa 600 mila nuclei familiari richiedenti, con un tasso di rigetto superiore, dunque, al 50 per cento. Le ulteriori quote di REM accordate con il d.l. n. 104/2020 e con il d.l. n. 137/2020 sono state invece riconosciute

[19] Fonte: Rapporto annuale sull'RdC relativo all'anno 2019, dati al 31 dicembre 2019.
[20] XIX Rapporto annuale.
[21] Art. 12, comma 2.

a quasi 255 mila famiglie, a fronte di oltre 435 mila richiedenti. E' stata, infine, concessa la quota di REM prevista dal d.l. n. 137/2020 ad ulteriori 81 mila nuclei familiari su quasi 250 mila richiedenti (con il 67 per cento di rigetti).

PROSPETTO 1

CONFRONTO TRA ALCUNI PARAMETRI/REQUISITI PER L'ACCESSO ALL'RDC E AL REM

Requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno

RdC, cumulativamente:

1) cittadinanza italiana o di Paesi dell'Unione europea titolari del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo

Rem: residenza in Italia

Requisiti reddituali, patrimoniali e di godimento beni durevoli

Parametri	Soglie di base (euro)		Soglie effettive in base alla composizione del nucleo familiare (euro)	
	RdC	Rem	RdC	Rem
ISEE	9.360*	15.000	valore fisso	valore fisso
Patrimonio immobiliare esclusa casa abitazione	30.000	-	valore fisso	-
Patrimonio mobiliare valore base	6.000	10.000	incrementabile come sotto specificato	
(incrementabile come sotto specificato)				
- per ogni componente successivo al primo	+2.000	+5.000	10.000	20.000
- per ogni figlio successivo al secondo			+1.000	-
- per ogni componente con disabilità			+5.000	-
- per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza			+7.500	+5.000**
Reddito familiare RdC	6.000	reddito mese di aprile inferiore a soglia di 400 euro:	I valori reddituali sono rimodulati in base ai parametri specificati nel pannello in basso	
*Reddito espresso in dodicesimi****	*500*			
Reddito familiare RdC con affitto	9.360	-		
Reddito familiare PdC	7.560	-		
Reddito familiare PdC con affitto	9.360	-		
Altri requisiti in materia di possesso di beni durevoli: autoveicoli, motoveicoli o imbarcazioni da diporto	SI	NO		

* Per l'RdC, in caso di presenza di minorenni, è previsto il calcolo dell'ISEE minorenni
** In presenza di componenti con disabilità, incremento forfettario, da non applicare per ogni singolo componente
*** Per l'accesso all'RdC è previsto un limite reddituale annuo. Il valore in dodicesimi è indicato solo per fornire un ordine di grandezza nel confronto

Parametri per la determinazione della soglia di REDDITO familiare in base alla composizione del nucleo familiare

Composizione del nucleo familiare	Parametro (RdC e Rem)	Limite max	
		RdC	Rem
Primo componente	1		1
Ulteriori componenti maggiorenni	+0,4	2,1	2,0
Ulteriori componenti minorenni	+0,2	2,1	2,0
Presenza di componenti con disabilità grave o non autosufficienza	-	2,2	2,1

Fonte: schema su d.l. n. 4/2019 e d.l. n. 34/2020

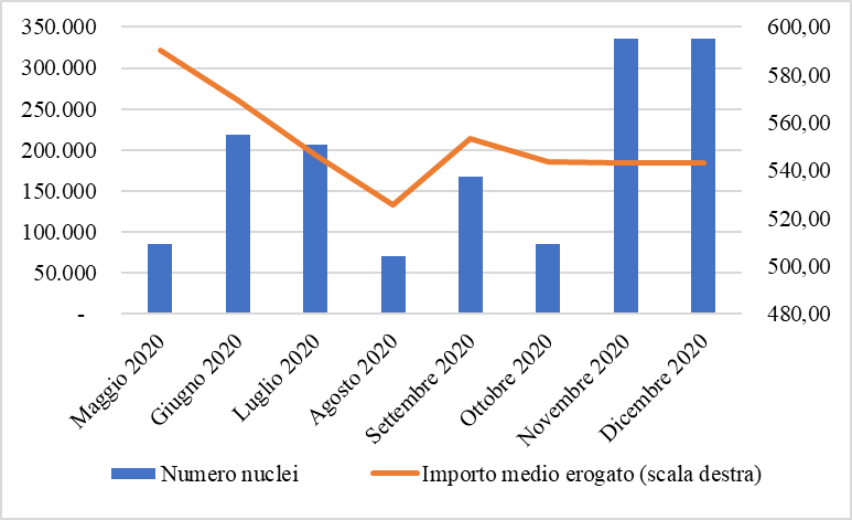
Il Grafico 9 mostra l'andamento mensile del numero di famiglie beneficiarie e l'importo medio erogato; vi si osserva che gli effetti del primo intervento si sono manifestati essenzialmente nei mesi di giugno e luglio (con il numero di beneficiari che ha superato i 200

mila) e che una crescita significativa dei nuclei percettori si è poi registrata negli ultimi due mesi dell'anno (oltre i 335 mila nuclei per mese).

Secondo i dati di monitoraggio dell'Inps, la spesa complessivamente erogata nel 2020 è risultata pari a 830,3 milioni. Si rammenta che la Relazione tecnica al d.l. n. 34/2020 aveva stimato, prudenzialmente, in 867,6 mila i nuclei familiari beneficiari (poco oltre 2 milioni le persone potenzialmente coinvolte) e una spesa, per le allora due previste mensilità, pari a 954,6 milioni (corrispondenti a un beneficio medio mensile di circa 550 euro).

GRAFICO 9

REDDITO DI EMERGENZA (REM)
NUCLEI FAMILIARI PERCETTORI E IMPORTO MEDIO EROGATO - DATI MENSILI*



* Nel periodo maggio-agosto riferiti alle quote ex. art. 82 d.l. n. 34/2020. Per il periodo settembre- dicembre, riferiti alle quote ex art. 23 del d.l. n. 104/2020 e art. 14, comma 1, del d.l. n. 137/2020. Nel periodo novembre-dicembre 2020 sono inclusi anche i nuovi percettori ex art. 14, comma 2, del d.l. n. 137/2020.
Fonte: elaborazione su dati INPS. Lettura dati del 7 aprile 2021

Le risorse inizialmente destinate al finanziamento del REM sono state quindi ampiamente capienti, tanto da essere poi in parte utilizzate per finanziare le estensioni disposte dal d.l. n. 104/2020, prima, e dal d.l. n. 137/2020, poi. Come è noto, la recrudescenza della pandemia ha successivamente richiesto nuovi interventi operati con il d.l. n. 41 del 2021, decreto che ha rifinanziato per 1 miliardo il Reddito di cittadinanza e per 1 miliardo e mezzo il Reddito di emergenza.

> Il d.l. n. 41/2021 riconosce tre ulteriori quote di REM (mesi di marzo, aprile e maggio 2021 – 402 mila i nuclei beneficiari stimati) ed estende al contempo il beneficio – nella misura fissa di 400 euro mensili - a coloro che hanno terminato di percepire i trattamenti di disoccupazione tra luglio 2020 e febbraio 2021, a condizioni più favorevoli (ISEE fino a 30 mila euro - stimati in 714 mila).

Un confronto della distribuzione territoriale di RdC e REM a livello provinciale mette in evidenza, e non sorprendentemente, la forte correlazione sia tra i due strumenti (Tavola 11), sia tra ciascuno di essi e tasso di disoccupazione (relazione diretta, pannelli a sinistra del Grafico 10) e reddito disponibile (relazione inversa, pannelli a destra).

Gli indici di correlazione semplice vengono evidenziati nella Tavola e si vede, per esempio, che tra la quota (sulla popolazione) di persone beneficiarie di RdC e la quota di persone beneficiarie di REM come da d.l. 34 il coefficiente è del 94 per cento. Le altre correlazioni vengono invece evidenziate dalla pendenza delle curve, positiva se diretta, negativa se inversa.

TAVOLA 11

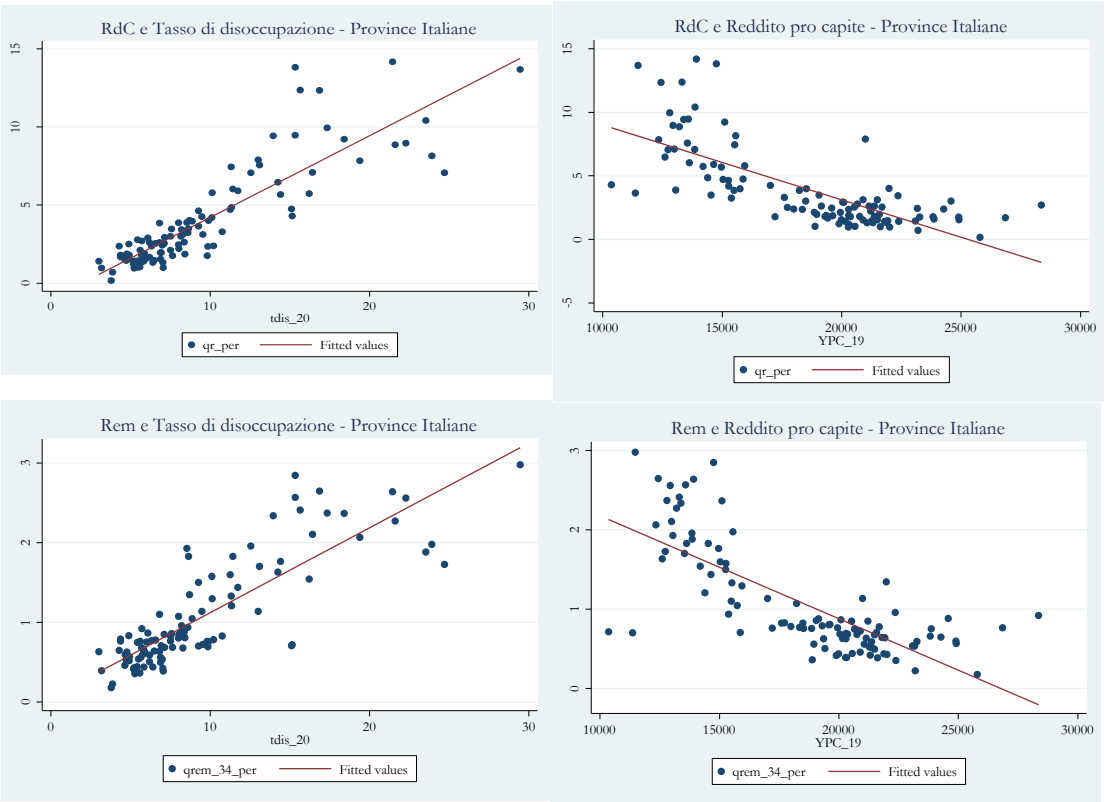
INDICE DI CORRELAZIONE TRA INDICATORI MACROECONOMICI E QUOTE DI PERSONE BENEFICIARIE DI RDC E REM (IN % DELLA POPOLAZIONE) NELLE PROVINCE ITALIANE

	RdC	REM DL 34	REM DL 104	REM DL 137	Tasso di partecipazione	Tasso di disoccupazione	Reddito procapite 2019
RdC	1,00						
REM DL 34	0,94	1,00					
REM DL 104	0,92	0,99	1,00				
REM DL 137	0,90	0,93	0,91	1,00			
Tasso partecipazione 2019	-0,83	-0,84	-0,85	-0,73	1,00		
Tasso disoccupazione 2019	0,90	0,88	0,88	0,83	-0,82	1,00	
Reddito pro capite 2019	-0,73	-0,75	-0,77	-0,64	0,84	-0,77	1,00

Fonte: elaborazione su dati INPS

GRAFICO 10

BENEFICIARI DI REDDITO DI CITTADINANZA E DI EMERGENZA NELLE PROVINCE ITALIANE E CORRELAZIONI CON TASSO DI DISOCCUPAZIONE E REDDITO PRO-CAPITE



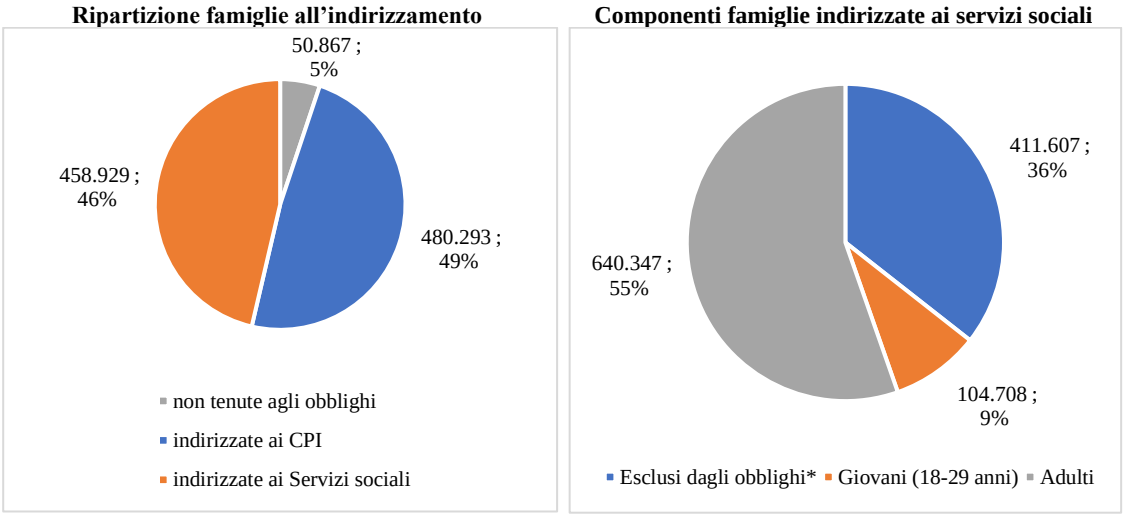
Fonte: elaborazione su dati INPS

I DIVERSI "PERCORSI" DEI PERCETTORI DELL'RDC

13. Tornando all'esame di specifici profili del Reddito di cittadinanza, importanti sono i dati relativi all'indirizzamento dei percettori - verso i servizi sociali (SS) o i centri per l'impiego (CPI), se non esonerati del tutto - e, in tale ambito e più in generale, alle performance del "secondo pilastro" dell'istituto, cioè a dire la sua capacità di favorire l'incrocio di domanda e offerta di lavoro attraverso le previste "politiche attive". In realtà, sul punto un quadro informativo sufficientemente ricco è disponibile solo con riguardo all'anno 2019 grazie al "Rapporto annuale sull'RdC" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha recentemente presentato dati sulle caratteristiche delle famiglie e degli individui al momento dell'indirizzamento ai CPI[22] o ai Servizi sociali nonché dei nuclei composti unicamente da persone esonerate dagli obblighi connessi alla fruizione dell'RdC. La suddivisione delle famiglie[23] nei menzionati tre grandi gruppi ha per definizione elementi di provvisorietà nel senso che, rispetto alla data di riferimento, in questo caso il 31/12/2019, la definitiva caratterizzazione è stata rinviata al momento dell'effettiva presa in carico presso i CPI o i Servizi sociali (Grafico 11).

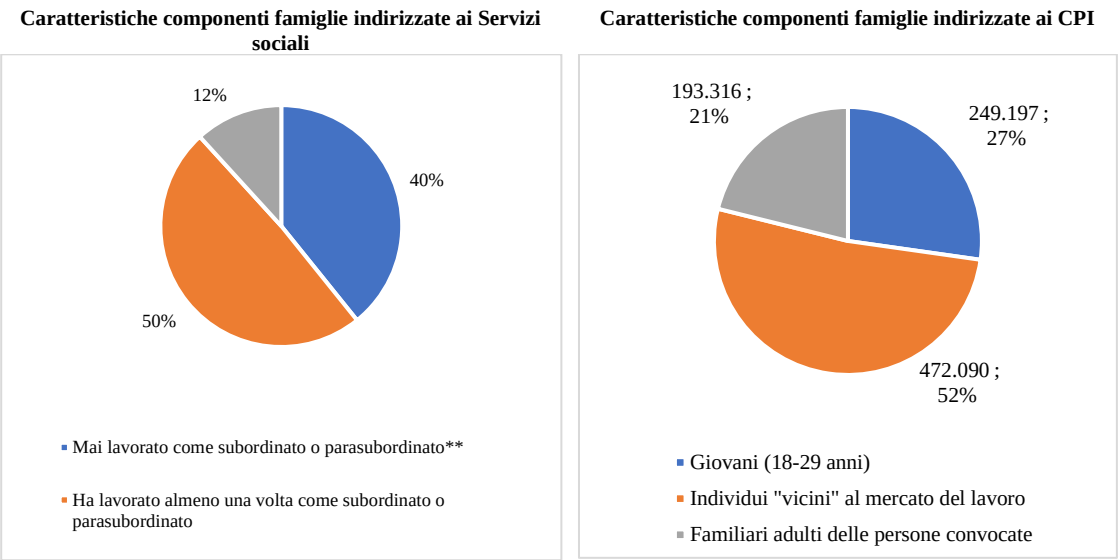
GRAFICO 11

I PERCORSI DEI PERCETTORI DELL'RDC



[22] Sono convocati presso i CPI i singoli componenti di nuclei familiari che risultano essere "più vicini" al mercato del lavoro: persone disoccupate da meno di due anni, o che percepiscono NASPI o altri ammortizzatori sociali per disoccupazione involontaria, o che hanno smesso di percepirli da meno di un anno, oppure individui che hanno già stipulato un Patto per il lavoro nell'ultimo biennio e tutti gli individui di età compresa tra 18 e 29 anni. Le rimanenti famiglie sono indirizzate ai Servizi comunali di contrasto alla povertà. In questo caso, è l'intero nucleo familiare ad essere preso in carico, fermo restando che i componenti di età compresa tra 18 e 29 anni sono indirizzati anche ai CPI.
[23] La suddivisione della platea avviene tramite la Piattaforma informatica RdC sulla base di alcune caratteristiche di individui e nuclei beneficiari previste dalla norma.

SEGUE GRAFICO 11



* Di cui il 27 per cento è rappresentato da minori.
** Al gruppo possono appartenere lavoratori autonomi. Il dato non è disponibile nel Sistema informativo del RdC.
Fonte: elaborazione su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

14. Il Grafico mostra (pannello in alto a sinistra) che il numero di famiglie composte unicamente da persone non soggette ad obblighi è pari al 5 per cento (circa 51 mila nuclei) di quello complessivo.

I componenti delle sopra richiamate famiglie risultano appartenere ad una o più delle seguenti tipologie: età minore di 18 anni oppure maggiore di 64, frequenza a un corso di studi, condizione di disabilità. Non si tiene conto delle altre tipologie di esonero (ad esempio: titolarità di pensione diretta, stato di occupazione con reddito superiore a prefissate soglie, carichi di cura). Il Rapporto citato riferisce che "gli individui appartenenti a queste categorie sono stati inclusi tra i tenuti agli obblighi, ma verranno esclusi al loro primo incontro ai CPI o ai Servizi sociali. Si stima che i nuclei in cui tutti gli individui sono potenzialmente esclusi al primo incontro rappresentino meno del 15 per cento dei nuclei RdC attualmente non esclusi dagli obblighi della condizionalità. Infatti, nel 15 dei nuclei RdC attualmente non esclusi dalla condizionalità tutti gli individui tenuti agli obblighi hanno un rapporto di lavoro dipendente attivo al momento dell'indirizzamento". Cosicché - in linea di principio - potrebbero essersi aggiunte alle circa 51 mila famiglie esonerate dagli obblighi al momento dell'indirizzamento fino ad un massimo di altre 141 mila famiglie, per un totale massimo di 292 mila nuclei (19 per cento del totale).

In definitiva, pur non sembrando agevole indicare, sulla base delle informazioni disponibili, un dato certo sul numero di famiglie che percepiscono l'RdC e che essendo composte unicamente da persone non soggette ad obblighi potrebbero risiedere a tempo indeterminato nel Programma - ferma restando la sospensioni ciclica di un mese dopo 18 mesi di erogazione - i numeri sopra citati sono comunque significativi nella misura in cui confermano che quello dell'RdC è *in primis* un tema che attiene alla problematica della lotta contro la povertà e l'esclusione più che al funzionamento del mercato del lavoro.

Quanto alle famiglie esonerate da obblighi si riscontra una maggiore presenza nel Nord e nel Centro Italia. A livello di Ambito Territoriale Sociale (ATS), concentrazioni fra l'8 e il 16 per cento si rilevano principalmente in Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia. Il motivo prevalente di esonero è l'età oltre i 65 anni e la condizione di disabilità, ciascuna condizione assorbe fra il 40 e il 45 per cento del complesso. Le famiglie esonerate sono caratterizzate dal minimo numero di componenti: il 79 per cento è composto da persone singole e per il 15 per cento da due persone adulte. I richiedenti sono prevalentemente soggetti di cittadinanza italiana (93 per cento), nel 45 per cento dei casi si tratta di famiglie con ISEE nullo.

15. Per quel che riguarda le famiglie convocate presso i Servizi sociali la loro quota si attesta sul 46 per cento del totale.

Esse sono a loro volta composte, per il 36 per cento, da persone non soggette ad obblighi (minorenni, età superiore ai 64 anni, disabili, studenti) – circa 412 mila individui (Grafico 11, pannello in alto a destra)[24]. Per il 9 per cento (circa 105 mila) da giovani tra i 18 e i 29 anni – categoria, si ricorda, indirizzata anche ai CPI. Per il restante 55 per cento sono individui tra i 29 anni e i 64 anni (circa 640 mila). In questo gruppo, una persona su cinque, in passato, aveva già sottoscritto un Patto di servizio. La tipologia familiare prevalente è quella unicomponente e quella composta da un solo genitore.

Il 40 per cento dei soggetti indirizzati ai Servizi sociali non ha mai lavorato come subordinato o parasubordinato, anche se a questo gruppo potrebbero appartenere lavoratori autonomi (Grafico 11, pannello in basso a sinistra).

Per la maggior parte dei componenti (60 per cento), il tempo intercorso dall'ultimo rapporto di lavoro è superiore ai tre anni. Per la metà del gruppo che può vantare un contatto con il lavoro subordinato o parasubordinato, l'ultimo rapporto di lavoro ha avuto una durata di quattro mesi. Per quanto riguarda la quota di individui occupati (12 per cento, corrispondente al 17 per cento delle famiglie), quasi tutti (95 per cento) hanno un contratto a tempo indeterminato e solo un terzo lavora da oltre tre anni.

Quanto, infine, alle famiglie con persone convocate presso i Centri per l'impiego, pari al 49 per cento del totale[25], esse sono costituite da soggetti a loro volta, nella maggior parte dei casi, lontani dal mercato del lavoro.

16. Le informazioni dell'ANPAL sulle caratteristiche dei soggetti indirizzati presso i CPI (in particolare su quelli che hanno stipulato un Patto per il lavoro e sul loro indice di occupabilità) evidenziano che alla data dell'1 aprile 2021, a fronte di un milione e 656 mila soggetti convocati (Tavola 12), poco più di 1 milione e 56 mila sono tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro[26].

[24] Il dato, come si è detto, è provvisorio e non include gli individui che potrebbero essere esonerati al momento della convocazione presso i Servizi sociali: individui con carichi di cura familiari, occupati con reddito superiore a determinate soglie, persone con meno di 65 anni titolari di pensione diretta.

[25] Come già evidenziato, mentre i convocati presso i Servizi sociali sono i nuclei familiari nel loro complesso, ai CPI vengono indirizzati gli individui adulti più facilmente occupabili (di età compresa tra 18 e 29 anni, o in condizione di difficoltà occupazionale da meno di due anni (Grafico 11, pannello in basso a destra).

[26] La differenza è determinata dai casi di esonero previsti dalla legge come, ad esempio, la presenza di minori di tre anni di età, persone con disabilità grave o non autosufficienti ovvero i frequentanti corsi di formazione e gli occupati a basso reddito, considerati disoccupati. Si deve tener conto, anche, dei casi di sospensione del beneficio dopo il primo ciclo di 18 mesi di erogazione.

TAVOLA 12

STATUS DEGLI INDIVIDUI INDIRIZZATI AI CPI PRESENTI NEL DATA BASE ANPAL - 1° APRILE 2021

Area territoriale	Totale	Esonerati	Rinviati ai Comuni	Rifiuto-Terminato-Decaduta-Annullata	Soggetti al Patto per il lavoro
Nord Ovest	228.629	6.506	200	92.360	129.563
Nord Est	109.581	8.605	1.422	51.530	48.024
Centro	218.107	5.843	183	81.765	130.316
Sud	706.147	8.561	64	216.552	480.970
Isole	393.925	5.056	882	120.634	267.353
Totale	**1.656.389**	**34.571**	**2.751**	**562.841**	**1.056.226**

Fonte: ANPAL

Il dato presenta una forte differenziazione per Area geografica: 34,8 per cento nel Nord Ovest, 33,4 per cento nel Nord Est, 31,6 per cento al Centro. Al Sud e nelle Isole, anche a causa dell'elevato valore assoluto dei beneficiari italiani, la percentuale di stranieri scende rispettivamente al 8,5 e 5,5 per cento.

Sono coinvolte circa 630 mila famiglie. La gran parte di esse (52,7 per cento a livello nazionale) presenta un solo beneficiario obbligato al Patto per il lavoro. Il fenomeno è fortemente accentuato nel Nord-Est, dove la quota di nuclei con un unico soggetto raggiunge quasi i due terzi del totale, mentre le Regioni del Sud presentano una maggiore percentuale di nuclei all'interno dei quali vi sono tre o più beneficiari soggetti al Patto per il lavoro (18,2 per cento). Sono circa 158 mila i cittadini stranieri (15 per cento) tenuti alla sottoscrizione del Patto, di cui quasi i tre quarti sono persone non appartenenti all'Unione europea.

Sempre con riferimento ai beneficiari tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, oltre metà di essi (55,7 per cento) ha un'età inferiore ai 40 anni. Le Regioni meridionali presentano un'età media più bassa. La differenziazione per genere evidenzia una leggera prevalenza delle donne in tutte le Aree geografiche d'Italia (52,7 per cento il valore medio nazionale). Il 72,3 per cento degli individui possiede un titolo di studio al massimo fino alla istruzione secondaria di I grado, con misura più accentuate nelle Isole (75 per cento). Solo il 2,7 per cento dei soggetti è laureato, nel Nord Ovest e nel Centro Italia la percentuale sale rispettivamente al 5 e al 4,4 per cento.

L'indicatore che misura la probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi – con valori compresi tra 0 (facilmente collocabile nel mercato del lavoro) e 1, che rappresenta il grado più elevato di difficoltà nel collocamento - indice di profiling, mostra valori che variano da 0,820 per il Nord Est, a 0,900 per le Isole, e dunque una generale bassa probabilità di accesso all'occupazione, con distanze dal mercato del lavoro maggiori nelle Regioni meridionali.

Quanto, infine, ai dati di maggior rilevanza per l'inserimento all'interno delle politiche attive per il lavoro, il 31 per cento dei soggetti è stato preso in carico da parte dei Servizi per l'impiego, mentre la percentuale di persone in tirocinio è estremamente esigua: l'1,1 per cento. Nel Nord-Est si è registrata la maggiore percentuale di soggetti presi in carico (46,1 per cento) mentre le Regioni del Sud presentano un dato pari al 27,3 per cento. Fra marzo 2020 e luglio 2020 sono state, peraltro, sospese le misure di condizionalità e le convocazioni da parte dei Centri per l'impiego finalizzate alla stipula del Patto per il lavoro.

17. A fronte del quadro descritto, alla data del 10 febbraio 2021[27], sono 152.673 le persone che hanno instaurato almeno un rapporto di lavoro successivo alla data di presentazione della domanda. Il 60 per cento di esse risiede nel Meridione.

Si tratta, per la maggior parte (42 per cento), di persone con meno di 31 anni, ma si registra un 15 per cento di persone con età dai 50 anni in su che hanno trovato occupazione. Pur essendo le donne indirizzate ai CPI, in generale, più numerose rispetto agli uomini, i dati mostrano per esse, nel Mezzogiorno, una particolare difficoltà di reinserimento lavorativo, costituendo solo il 36 per cento delle persone che hanno trovato lavoro. Nelle altre aree territoriali il dato è meno accentuato (ed è pari a circa il 45 per cento).

Fra le varie tipologie occupazionali, oltre il 67 per cento è riferita a lavoro a tempo determinato ed un 20 per cento è un lavoro stabile. I dati però mostrano che per le donne la tipologia di lavoro a tempo indeterminato (e dunque una occupazione stabile) è stata più alta rispetto agli uomini, in particolare nel Nord e nel Centro, con valori intorno al 26-27 per cento delle donne che hanno trovato una occupazione.

Nel complesso, i dati sulle caratteristiche qualitative dei potenziali lavoratori coinvolti nel programma dell'RdC sembrano confermare i possibili problemi di *mismatching* già evidenziati dalla Corte sulla base di microdati di natura pubblica (Istat e Eusilc) e con riguardo al dibattito sulla possibile relazione tra la maggiore domanda di lavoro teoricamente derivante dai pensionamenti anticipati tramite Quota 100 e la maggiore offerta di lavoro derivante dall'attivazione dell'RdC[28].

LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI

18. Nel 2020, nell'ambito delle politiche assistenziali, si è evidenziato anche il ruolo dei Comuni i quali, sia in forma singola che associata, espletano tradizionalmente una funzione delicata ed importante nel contrasto dell'esclusione sociale, nel sostegno della famiglia e dei minori, della disabilità e su molti altri fronti attraverso l'erogazione di una serie di servizi di prossimità. Va al riguardo anche ricordato il sostegno emergenziale che si è concretizzato nella distribuzione di buoni alimentari, iniziativa importante seppure non priva di criticità quando si pensi ai criteri estremamente eterogeni adottati discrezionalmente da ciascun ente.

A partire dal 2021 vanno evidenziati alcuni progressi nel rafforzamento di due fondamentali segmenti della spesa per servizi forniti dai Comuni - i servizi sociali e gli asili nido – per i quali l'ultima legge di bilancio ha destinato specifiche risorse a carattere strutturale. In particolare, in materia di potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali la LB 2021 ha

[27] I dati sono stati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito dell'istruttoria per la predisposizione della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato.

[28] Con riguardo alla disponibilità di dati e informazioni va evidenziato un potenziale rischio di disorganicità e sovraccarico (*information overload)*. La valutazione di una enorme quantità di informazioni è complessa (richiedenti ed effettivi beneficiari di RdC/PdC, caratteristiche delle famiglie e dei loro bisogni, profili reddituali, patrimoniali e occupazionali, informazioni sulla stipula dei Patti per l'inclusione sociale, dei Patti per il lavoro, di coloro che hanno trovato occupazione). La difficoltà cresce qualora i sistemi informativi non riescano a scambiarsi le informazioni necessarie a descrivere i fenomeni e pongono eccezioni dovute alla incompletezza delle informazioni, dislocate altrove (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ANPAL, CPI, INPS). Va comunque rimarcato che la norma (art. 10 del DL n. 4/2019) prende atto della complessità della valutazione del Progetto. Assegna infatti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la responsabilità di valutare l'RdC, operata secondo un progetto di ricerca, approvato nell'ambito di un Comitato scientifico. Coinvolge la comunità scientifica prevedendo che un campione di dati appositamente costruiti potranno essere messi a disposizione di università ed enti di ricerca, ai soli scopi di ricerca e di valutazione. Il Comitato scientifico per la valutazione dell'RdC è stato istituito il 10 marzo 2021. Al momento, comunque, la frammentazione dei dati sui diversi sistemi informativi delle istituzioni coinvolte sembra aver determinato alcune lacune.

disposto l'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale[29] di 215,9 milioni nel 2021, che salgono a 390,3 milioni nel 2025 fino a giungere, dal 2030, a circa 650,9 milioni. Per l'aumento del numero di posti disponibili negli asili nido comunali, la dotazione del predetto Fondo è incrementata di 100 milioni per il 2022 per giungere fino a 300 milioni dal 2026.

> In particolare, i contributi per il finanziamento e lo sviluppo dei servizi sociali comunali sono distribuiti in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione "Servizi sociali" e approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio, per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali, sono stabiliti entro il 30 giugno 2021 e successivamente entro il 31 marzo dell'anno di riferimento con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto di esperti del settore, senza oneri per la finanza pubblica, e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Una ulteriore specifica norma introdotta dalla LB 2021, con spesa a valere su risorse già disponibili e allocate nel Fondo povertà[30], nella misura di 180 milioni annui dal 2021, promuove il potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali e di quelli per l'accesso, la valutazione e i sostegni da individuare nel Progetto personalizzato definito dal d.lgs. n. 147 del 2017 istitutivo del REI (cui fa rinvio il Patto per l'inclusione sociale introdotto dal d.l. n. 4 del 2019, istitutivo dell'RdC).

> Tale potenziamento è disposto nella prospettiva del raggiungimento, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni Ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. Sono attribuiti agli Ambiti contributi annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente: a) 40.000 euro annui se in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000; b) 20.000 euro annui se in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

19. Quanto agli interventi di spesa sociale di natura più strutturale, purtroppo si sconta, in punto di informazioni e dati puntuali di consuntivo, un notevole ritardo, sicché si può qui solo riscontrare l'evoluzione di tale spesa nel 2018, ultimo periodo per il quale sono stati pubblicati i dati di una specifica indagine condotta congiuntamente da Istat e MEF-RGS. Nel 2018 è continuata la crescita della spesa, nel solco di una tendenza al recupero che si registra ormai dal 2014; nel complesso si è passati dai 7,2 ai 7,5 miliardi con un incremento del 4,2 per cento (Tavola 13).

I dati hanno confermato (Tavola 14) la marcata variabilità della spesa pro capite nelle diverse Regioni (e Province autonome): a fronte di un valore pari in media a 124 euro (119 euro nel 2017) si registravano valori massimi di 540 (597 euro nel 2017) nella Provincia autonoma di Bolzano e minimi di 22 euro in Calabria (stesso dato di un anno prima).

[29] Il Fondo è iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno, capitolo 1365.

[30] Il Fondo - iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, capitolo 3550 - è stato istituito dall'art. 1, comma 386, della legge n. 208 /2015, già destinato al finanziamento del REI ed attualmente finalizzato in via principale al potenziamento dei Servizi sociali dei Comuni nell'ambito dell'RdC. La dotazione del Fondo per il 2021 è complessivamente pari a 622 milioni.

TAVOLA 13

SPESA[(A)] DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
(VALORI ASSOLUTI IN MILIONI, PERCENTUALI E SPESA IN EURO PRO-CAPITE)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2018			2017			2012			*Variazioni % Spesa pro-capite*	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	2018/17	2018/12
Piemonte	554,6	7,4	127	546,6	7,6	125	570,6	8,2	131	*1,6*	*-2,8*
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	26,4	0,4	210	26,3	0,4	208	35,3	0,5	277	*1,0*	*-24,2*
Liguria	218,2	2,9	140	209,5	2,9	134	194,5	2,8	124	*4,5*	*12,7*
Lombardia	1.347,4	18,1	134	1.268,2	17,5	126	1.191,2	17,3	122	*6,3*	*9,7*
Trentino-Alto Adige/Südtirol	419,0	5,6	392	450,2	6,2	423	268,3	3,8	259	*-7,3*	*51,2*
Bolzano/Bozen	286,2	3,8	540	313,8	4,3	597	*134,1*	*1,9*	*264*	*-9,5*	*104,3*
Trento	132,8	1,8	246	136,3	1,9	253	*134,2*	*1,9*	*254*	*-2,8*	*-3,3*
Veneto	534,5	7,2	109	478,7	6,6	98	540,0	7,7	111	*11,2*	*-1,7*
Friuli-Venezia Giulia	336,5	4,5	277	347,7	4,8	286	294,3	4,2	241	*-3,1*	*14,8*
Emilia-Romagna	771,1	10,3	173	726,3	10,0	163	728,7	10,4	167	*6,1*	*3,5*
Toscana	511,7	6,8	137	489,3	6,8	131	491,8	7,0	134	*4,6*	*2,5*
Umbria	83,2	1,1	94	78,2	1,1	88	78,6	1,1	89	*6,8*	*5,9*
Marche	165,2	2,2	108	156,3	2,2	102	167,2	2,4	108	*5,9*	*-0,3*
Lazio	884,7	11,8	150	855,4	11,8	145	944,0	13,5	171	*3,4*	*-12,1*
Abruzzo	95,2	1,3	73	94,8	1,3	72	80,0	1,1	61	*1,4*	*19,5*
Molise	21,4	0,3	70	18,1	0,3	58	13,1	0,2	42	*20,7*	*67,1*
Campania	325,1	4,4	56	327,9	4,5	56	268,9	3,9	47	*0,0*	*20,2*
Puglia	293,2	3,9	73	287,5	4,0	71	268,1	3,8	66	*2,8*	*10,3*
Basilicata	33,6	0,4	59	36,7	0,5	64	38,3	0,5	66	*-7,8*	*-11,1*
Calabria	42,4	0,6	22	43,3	0,6	22	48,3	0,7	25	*0,0*	*-10,6*
Sicilia	409,3	5,5	82	414,3	5,7	82	384,5	5,5	77	*0,0*	*6,6*
Sardegna	399,7	5,3	243	378,8	5,2	229	376,8	5,4	230	*6,1*	*5,7*
ITALIA	**7.472,3**	**100,0**	**124**	**7.233,9**	**100,0**	**119**	**6.982,4**	**100,0**	**117**	***4,2***	***5,7***

a) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi. Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio
b) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

TAVOLA 14

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI
PER REGIONE: INDICATORI DI DISPERSIONE (2018, 2017, 2012 - EURO)

	2018	**2017**	**2012**	*Differenza 2018/17*	*Differenza 2018/12*
Media semplice	160	161	139	*-1*	*20*
Media ponderata	124	119	117	*5*	*7*
Minimo (Calabria)	22	22	25	*0*	*-3*
Massimo (Bolzano)	540	597	277	*-57*	*263*
Max - Min	518	575	253	*-57*	*266*
Deviazione *standard*	122	134	81	*-13*	*40*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat- MEF-RGS

Essi mostrano comunque un leggero progresso rispetto ai dati del 2017: la deviazione standard, che era passata, tra il 2012 e il 2017, da 81 a 134 euro (a fronte di una media pro capite

passata da 139 a 161) è diminuita a 122 euro. Lo scarto tra valore massimo e minimo, che era pari a 575 euro nel 2017 (253 nel 2012) si è ridotto a 518 euro.

La Tavola 15 evidenzia infine, per il solo 2018, la composizione della spesa sociale pro-capite dei Comuni per area di utenza e per Regione identificando tipologie di rischio/bisogno che l'intervento intende coprire/soddisfare: famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscellanea.

TAVOLA 15

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA E PER REGIONE (2018 – VALORI PRO-CAPITE IN EURO)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multiutenza	**Totale**
Piemonte	212	4.214	-	80	83	19	8	127
Valle d'Aosta	221	99	-	646	-	9	2	210
Liguria	333	3.229	1	84	34	23	8	140
Lombardia	215	5.444	-	82	40	12	8	134
Trentino-Alto Adige	465	12.121	3	706	33	37	12	392
Bolzano/Bozen	*569*	*13.701*	*6*	*1.276*	*60*	*36*	*-*	*540*
Trento	*355*	*10.276*	*-*	*208*	*5*	*37*	*23*	*246*
Veneto	134	4.426	2	95	27	15	7	109
Friuli-Venezia Giulia	300	12.780	1	263	197	45	17	277
Emilia-Romagna	352	3.848	1	89	115	17	12	173
Toscana	231	3.243	-	124	53	16	8	137
Umbria	186	2.086	1	43	55	10	6	94
Marche	148	4.082	-	53	49	9	14	108
Lazio	271	3.469	1	96	64	24	5	150
Abruzzo	116	2.669	-	38	42	7	2	73
Molise	87	1.765	-	33	187	14	8	70
Campania	68	1.011	-	58	27	5	3	56
Puglia	109	926	-	52	115	10	4	73
Basilicata	87	1.372	1	37	112	6	2	59
Calabria	27	306	-	21	52	3	1	22
Sicilia	114	1.732	-	49	235	6	2	82
Sardegna	210	9.451	1	155	84	56	8	243
ITALIA	**184**	**3.212**	**-**	**94**	**68**	**15**	**7**	**124**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

Nel sottolineare ancora una volta la forte disomogeneità territoriale dei valori pro-capite un po' su tutte le aree di utenza, si ricorda, quanto alla distribuzione della spesa complessiva tra di esse, che la maggior parte è diretta a sostenere famiglie e minori (38,2 per cento, per complessivi 3,2 miliardi), una quota pari al 25,9 per cento (1,9 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 17,9 per cento a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,4 per cento a contrastare la povertà e il disagio di cittadini adulti (534 milioni).

Quanto, infine, alla forma assunta dall'azione dei Comuni singoli e associati, merita evidenziare che anche nel 2018 si è trattato di interventi e servizi (38,7 per cento), seguiti dalle spese per strutture (35 per cento) e poi dai trasferimenti monetari (26,3 per cento). Si tratta di una composizione di spesa che muta, naturalmente, a seconda dei destinatari (per esempio, la componente in strutture è, per famiglie e minori, superiore al 50 per cento) ma che, a livello complessivo, sembra mantenersi stabile nel tempo, come mostra un confronto con i dati di cinque anni prima.

CONCLUSIONI

20. Nel 2020 la spesa per l'assistenza sotto forma di prestazioni in denaro e in natura ha superato i 67 miliardi, con una crescita del 28,4 per cento su base annua (+6,4 nel 2019).

Le prestazioni in denaro, che rappresentano l'80 per cento dell'aggregato, si sono ragguagliate in quasi 59 miliardi ed hanno rappresentato la componente più dinamica, aumentando del 34,7 per cento rispetto al 2019 (+9,9 nel 2019). Sul prodotto interno lordo e la spesa pubblica al netto degli interessi hanno inciso per il 4,1 e il 6,6 per cento, rispettivamente, crescendo in entrambi i casi di oltre 1 punto rispetto all'anno prima.

Fra le tre tipologie di interventi in cui si può raggruppare la massa di risorse monetarie complessivamente erogate - per invalidità, per pensioni e assegni sociali e per altri assegni e sussidi - il gruppo che ha registrato l'aumento più vigoroso è stato il terzo, soprattutto a motivo degli interventi operati in materia di RdC/REM e disoccupazione, segnatamente, in tale ultimo caso, per i sostegni ai redditi di talune categorie di lavoratori, anche autonomi.

L'incremento di oltre 15 miliardi delle erogazioni per altri assegni e sussidi (a 34,6 miliardi complessivi), sembra configurarsi per un terzo di natura strutturale e per due terzi di natura congiunturale.

21. I due strumenti di contrasto della povertà (RdC e REM), il primo di natura permanente, il secondo a carattere temporaneo, si sono configurati come importanti leve nell'azione esercitata dal bilancio pubblico per mitigare un disagio sociale notevolmente cresciuto, con il numero delle famiglie in povertà assoluta – secondo l'ultima stima dell'Istat - aumentato a 2 milioni di unità (da circa 1 milione e 700 mila) e il numero dei poveri che ha superato i 5 milioni (in crescita di oltre 1 milione).

I dati sulla situazione ad inizio 2021 registrano un numero di famiglie beneficiarie dell'RdC su base stabile, cioè al netto dei benefici successivamente decaduti o revocati, pari a 1 milione e 112 mila ed oltre 2 milioni e 700 mila persone coinvolte (rispettivamente 1.250.000 nuclei e 2.858.000 persone se si includono i trattamenti di Pensione di cittadinanza).

Nel corso del 2020 il numero di richieste di RdC è rapidamente cresciuto fino a superare, nel mese di luglio, il valore inizialmente stimato in sede di Relazione tecnica al d.l. 4/2019 (rispettivamente 1.270.000 contro 1.250.000 nuclei) e ciò anche a motivo di un tasso di turnover più basso di quello ipotizzato.

A partire da aprile, con l'emergenza sociosanitaria, il numero di nuove domande accolte si è mantenuto, in media, al di sopra delle 40 mila unità (+46 per cento rispetto al periodo precedente).

Le caratteristiche qualitative dei beneficiari e la distribuzione degli assegni per tipologia di nucleo percettore si sono confermate quelle già evidenziate dai dati del 2019, primo anno di vigenza del Programma: una forte incidenza delle famiglie monocomponente e, di contro, una relativamente contenuta incidenza dei nuclei più numerosi e con figli minori. L'importo medio dell'RdC per famiglia è cresciuto, passando dai 532 euro mensili nel 2019 ai 573 euro mensili nel 2020.

Quanto al REM, i dati più recenti evidenziano che il numero di famiglie beneficiarie è stato pari a 292 mila nel caso della prima tranche (ex dl 34/2020), 336 mila con le estensioni operate tramite il dl 104/2020 ed il dl 137/2020. Si è in generale riscontrato un alto tasso di rigetto, talvolta superiore ai due terzi delle domande presentate. Gli assegni in media sono stati intorno ai 550 euro.

Un'analisi sulla distribuzione per provincia dell'RdC e del REM ha messo in evidenza, oltre che una netta correlazione tra i due schemi, sostanzialmente connotati da uno stesso *design*, una marcata relazione diretta con i tassi di disoccupazione ed indiretta con il reddito disponibile pro-capite.

Nell'anno della pandemia, pur se va considerata la decisa straordinarietà della situazione economica generale, si è avuto conferma di risultati nettamente inferiori alle attese per quel che riguarda il secondo pilastro dell'RdC, quello finalizzato alle politiche attive del lavoro.

Le informazioni dell'ANPAL sulle caratteristiche dei soggetti indirizzati presso i CPI (in particolare su quelli che hanno stipulato un Patto per il lavoro e sul loro indice di occupabilità) evidenziano che alla data del 1° aprile 2021, a fronte di un milione e 656 mila soggetti convocati, poco più di 1 milione e 56 mila sono tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro. A fronte del quadro descritto, alla data del 10 febbraio 2021 erano poco oltre 152 mila le persone che hanno instaurato un rapporto di lavoro successivo alla data di presentazione della domanda.

Nel complesso, si tratta di indicazioni che confermano le sfavorevoli evidenze che possono essere tratte dai dati Istat sulle forze di lavoro in materia di canali di ricerca dell'impiego in Italia, canali che continuano ad essere, in prevalenza, di natura informale. Tali evidenze pongono sotto i riflettori l'inevasa esigenza di un serio rafforzamento dei centri per l'impiego, obiettivo al momento mancato e da rilanciare nell'ambito di una nuova e robusta politica attiva per il lavoro, da realizzare anche nel quadro degli specifici investimenti a ciò destinati dal PNRR.

22. Al di là degli aspetti maggiormente legati alla gestione della pandemia, l'esperienza dell'RdC deve essere valutata alla luce delle conoscenze ormai accumulate le quali suggeriscono aggiustamenti al disegno dello strumento, in grado di: a) favorire maggiormente l'inclusione di famiglie numerose e con disabili, penalizzate in termini relativi, rispetto all'ampio numero di nuclei monocomponente; b) considerare che gli indicatori evidenziano tra i tassi di povertà più elevati quelli riguardanti lavoratori che operano in Italia ma senza cittadinanza; c) accrescere ulteriormente il coinvolgimento dei servizi sociali dei Comuni, eventualmente rinforzandoli in termini di capacità gestionali e competenze, e delle organizzazioni del Terzo settore, inizialmente lasciate ai margini del processo a dispetto del grande ruolo che esse esercitano e dai fondamentali servizi di prossimità che erogano.

I dati relativi alla spesa sociale dei Comuni singoli o associati, pur se non disponibili per il 2020, ben testimoniano l'importanza del ruolo dei Comuni ed evidenziano che nel 2018 (ultimo dato disponibile) si è consolidata la tendenza alla crescita, con erogazioni complessive che hanno raggiunto i 7,5 miliardi. Si è al contempo confermata l'ampia dispersione territoriale.

Nel 2020 il Terzo settore è stato destinatario di interventi legislativi volti a rafforzarne il ruolo nel contrasto della povertà. È importante che il comparto completi in tutti i suoi aspetti la riforma in corso, con particolare riguardo all'introduzione del registro unico nazionale delle imprese del Terzo settore.

La gestione dell'RdC e del REM prima e durante pandemia hanno ulteriormente evidenziato l'importanza di un affidabile indicatore delle condizioni economiche delle famiglie e, dunque, in Italia, dell'ISEE. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di misurazione dello stato della situazione economica delle famiglie ai fini della destinazione alle stesse di interventi temporanei a carattere emergenziale resta cruciale la possibilità che l'indicatore sia rapidamente aggiornabile. Sforzi ulteriori devono essere fatti affinché lo strumento divenga metro delle effettive condizioni di bisogno. Anche su tale fronte l'esperienza delle dichiarazioni precompilate può essere di giovamento.

Si conferma obiettivo di non facile conseguimento per le politiche contro la povertà quello di riuscire ad attrarre nei programmi tutte le persone che ne avrebbero diritto (anche per inadeguatezza di informazioni ed altro) e, al contempo, quello di escludere persone che non ne hanno diritto.

Dopo la pandemia è opportuno che le politiche assistenziali si concentrino oltre che sulla richiamata messa a punto degli strumenti di contrasto dell'esclusione sociale, sulle direttrici che erano state disegnate con la legge di bilancio per il 2020: sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Da tale punto di vista, l'avvio, dal 1° luglio 2021, dell'assegno unico per i figli rappresenta una tappa importante su quel più ampio cammino tracciato anche nel PNRR appena presentato alla Commissione europea.

SANITÀ: LAVORI IN CORSO

1. Il sistema sanitario italiano, nonostante le difficoltà incontrate, ha retto all'impatto della crisi che dal marzo del 2020 ha interessato il nostro Paese. Ciò ha comportato costi importanti, non solo di natura finanziaria, che richiedono che l'attenzione dedicata nell'anno appena passato a questo settore così fondamentale per il benessere dei cittadini non si riduca.

È ancora presto per fare un bilancio di quale eredità la pandemia finirà per lasciarci. La crisi non si è ancora conclusa e, soprattutto, non è ancora chiaro a quali adattamenti e a quali costi i nostri sistemi regionali saranno sottoposti in un periodo non breve di "convivenza" con il virus.

I dati relativi alla spesa dell'anno registrano, come era da attendersi, una forte crescita; essi mostrano anche come essa abbia subito una ricomposizione per rispondere alle nuove e improvvise necessità.

I costi e i ricavi regionali (desumibili dai conti consolidati del quarto trimestre del 2020, ancora provvisori) che saranno oggetto del confronto ai Tavoli di monitoraggio, previsti entro il prossimo 15 giugno, mettono in rilievo poi le differenti modalità con cui le regioni hanno risposto alla crisi. Differenze che sono lo specchio di come nell'emergenza ci si sia dovuti muovere puntando sulle opzioni più immediatamente disponibili (a prescindere dalle scelte programmate) e di come abbiano inciso le condizioni di partenza dei sistemi regionali.

Le differenze nella qualità dei servizi offerti, le carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di risanamento, i limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie, ma, anche, la fuga progressiva dal sistema pubblico; le insufficienze della assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità, il lento procedere degli investimenti sacrificati a fronte delle necessità correnti. Guardare oggi agli indicatori alla base del monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni consente di mettere a fuoco le condizioni prima della crisi, di comprendere meglio la risposta che è stato possibile dare nell'emergenza e di capire i problemi da cui è necessario ripartire.

Nel 2020 sono state introdotte numerose misure che miravano ad incidere sugli aspetti più problematici dell'assistenza, imputati soprattutto alle scelte operate negli ultimi anni. Misure dirette ad aumentare le dotazioni di personale delle strutture sanitarie sottoposte sin da inizio della pandemia ad una forte pressione e che lamentavano già da prima una contrazione del personale a tempo indeterminato e un crescente ricorso a contratti a tempo determinato o a consulenze che non consentivano di mantenere una adeguata qualità dell'offerta; ad adeguare con immediatezza la disponibilità di strutture di ricovero in termini di posti letto di terapia intensiva e semi intensiva, in linea con i numeri crescenti della pandemia; a rafforzare le strutture territoriali dimostratesi più esposte e fragili a fronte di un fenomeno improvviso e inatteso come quello del Covid; a ridurre gli effetti indesiderati del blocco dell'attività dovuto al *lockdown*. Le risorse messe a disposizione sono state rilevanti: oltre 8 miliardi, oltre 3,5 gestiti direttamente dalle regioni.

La dimensione dell'impegno messo in campo trova una immediata rappresentazione negli oltre 83.000 operatori del settore coinvolti, a vario titolo, nell'emergenza, nell'aumento di oltre il 25 per cento dei medici impegnati a far sì che le strutture di assistenza potessero sopportare questo fenomeno dalla violenza inattesa; nella definizione di nuove strutture, le USCA, che dopo le prime difficoltà hanno rappresentato (non senza differenze regionali) un elemento importante di rafforzamento dell'assistenza territoriale.

Più incerti i risultati ottenuti su altri fronti, come il potenziamento dell'assistenza domiciliare, o nel recupero dell'attività ordinaria sacrificata nei mesi dell'emergenza che rappresenta forse il maggior onere che la pandemia ci obbliga ora ad affrontare.

Lo studio predisposto di recente dal Ministero della segnala efficacemente l'eredità negativa in termini di mancate prestazioni rese sia a livello ospedaliero che ambulatoriale; un fenomeno che riguarda tutte le regioni e su cui poco hanno potuto fare, per ora, gli interventi finanziari a ciò specificamente destinati. Ma dai risultati esaminati emerge anche quanto siano state diverse le capacità di reazione a livello territoriale e come le ripercussioni della pandemia

siano state amplificate dalle diverse condizioni dei sistemi regionali. I ritardi già evidenti in alcuni ambiti li hanno resi più esposti a conseguenze di carattere strutturale.

Ancora poco "quantificati" sono poi i danni che deriveranno dal peggioramento delle condizioni di salute delle parti più fragili della popolazione, soprattutto di quelle con disabilità, per l'impossibilità di mantenere e rispettare gli *screening* e i tempi per le cure. Sul tema le attenzioni delle associazioni e il monitoraggio reso nell'ambito dell'Osservatorio nazionale screening (ONS) forniscono primi riscontri importanti.

Sono aspetti rilevanti che dovranno guidare ad un impegnativo ridisegno del sistema sanitario. Un sistema che, anche con il forte impulso che verrà dal *Recovery plan*, sarà chiamato nei prossimi anni a cogliere una opportunità di cambiamento di sicuro rilievo e unicità ma che, per farlo dovrà superare i limiti che finora hanno frenato lo sviluppo e la realizzazione di adeguati investimenti. Un contributo importante potrà venire dalle tecnologie non solo per adeguare e ammodernare le nostre strutture, ma anche nel mettere a disposizione, come stanno facendo l'amministrazione centrale e le regioni, strumenti per una programmazione nell'utilizzo delle risorse attenta alle effettive esigenze dell'assistenza e, quindi, in grado di evitare duplicazioni nell'offerta e inefficienze organizzative.

Ma questo non potrà esimerci dal mantenere l'attenzione sul tema delle risorse da destinare al settore. Non si può nascondere che la crisi e il conseguente aumento del debito ha aggravato difficoltà che erano già rilevanti e che, in prospettiva, diventano più acute per il crescente squilibrio demografico con un tasso di invecchiamento della popolazione elevato e più bassi indici di natalità. La crisi ha tuttavia anche evidenziato l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa specie sanitaria sia corrente, sia in conto capitale.

Ciò porta a dover riprendere il confronto su temi di rilievo come l'organizzazione di un adeguato sistema di assistenza per il *long term care*, che è parte integrante di quel processo di ridisegno dell'assistenza territoriale che dovrebbe prendere corpo con l'attuazione del *Recovery plan*, ma che richiede adeguate scelte anche in stretto collegamento con altre riforme che sono nell'agenda del Governo, come la riforma fiscale.

LA SPESA PER LA SANITÀ NELL'ANNO DEL COVID

2. Come era da attendersi, l'emergenza Covid-19 ha comportato nel 2020 un forte aumento della spesa sanitaria. Nei dati di contabilità nazionale si registra nell'anno una crescita delle spese necessarie ad affrontare la pandemia ancora maggiore di quella che era attesa (e scontata nei preconsuntivi della NaDEF dello scorso settembre). A consuntivo, la spesa sanitaria ha raggiunto i 123,5 miliardi, con un incremento di quasi 7,8 miliardi (+6,7 per cento) rispetto al 2019, superiore a quella prevista di oltre 2,6 miliardi. Cresce, quindi, la sua incidenza in termini di prodotto al 7,5 per cento (e non al 7,2 per cento previsto) rispetto al 6,5 del 2019.

La variazione registrata nell'anno risulta, quindi, molto ampia e segna una improvvisa interruzione del processo di stabilizzazione della spesa registrato negli ultimi esercizi. Gli esborsi per redditi da lavoro (quelli per la produzione diretta di servizi), che nel 2019 erano aumentati di circa il 3,1 per cento anche per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria medica e non medica (e dei relativi arretrati), registrano un ulteriore aumento, anche se contenuto (+1,5 per cento). Ma è soprattutto l'aumento della spesa per consumi intermedi, +12,8 per cento, ad incidere sul risultato complessivo delle prestazioni sanitarie *non market* che presentano nel complesso una variazione del 9,1 per cento. Si tratta della crescita di 4,2 miliardi di beni per la produzione diretta di servizi, mentre è limitata invece quella per i servizi amministrativi (+200 milioni).

Ha contribuito a tale risultato anche la brusca diminuzione dei ricavi (in riduzione di circa -1,3 miliardi), imputabile in prevalenza alla flessione della domanda di servizi sanitari non Covid (sospensione delle normali visite specialistiche), con relativa riduzione delle entrate per ticket (per circa 500 milioni), quella delle prestazioni di intra-moenia (circa 300 milioni) e la flessione

anche delle entrate per mobilità internazionale, ricavi dovuti alle cure di pazienti stranieri (circa -200). Tutti importi portati in riduzione della spesa.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA: I RISULTATI 2017-2020

(in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
SANITA'							
Prestazioni sociali in natura	**104.868**	**107.184**	**108.551**	**115.944**	***2,21***	***1,28***	***6,81***
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*39.301*	*40.121*	*40.403*	*41.611*	*2,09*	*0,70*	*2,99*
- Farmaci	7.624	7.608	7.581	7.311	-0,21	-0,35	-3,56
- Assistenza medico-generica	6.672	6.818	6.656	7.501	2,19	-2,38	12,70
- Assistenza medico-specialistica	4.808	4.924	5.012	5.171	2,41	1,79	3,17
- Assistenza osped. in case di cura private	9.529	9.391	9.574	9.454	-1,45	1,95	-1,25
- Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	3.559	3.660	3.574	3.408	2,84	-2,35	-4,64
- Altra assistenza	7.109	7.720	8.006	8.766	8,59	3,70	9,49
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	65.567	67.063	68.148	74.333	2,28	1,62	9,08
- Assistenza ospedaliera	37.221	37.625	38.485	41.898	1,09	2,29	8,87
- Altri servizi sanitari	28.346	29.438	29.663	32.435	3,85	0,76	9,34
di cui redditi da lavoro dipendente	*32.369*	*33.202*	*34.168*	*34.695*	2,57	2,91	1,54
di cui consumi intermedi	*31.793*	*32.561*	*32.834*	*37.050*	2,42	0,84	12,84
Contribuzioni diverse	1.782	1.606	1.638	1.754	-9,88	1,99	7,08
Servizi amministrativi	5.063	5.088	5.007	5.248	0,49	-1,59	4,81
di cui redditi da lavoro dipendente	2.493	2.528	2.528	2.511	1,40	0,00	-0,67
di cui consumi intermedi	2.487	2.498	2.429	2.684	0,44	-2,76	10,50
Altre uscite	472	440	514	528	-6,78	16,82	2,72
TOTALE	**112.185**	**114.318**	**115.710**	**123.474**	1,90	1,22	6,71
Spesa pro capite	**1.868**	**1.907**	**1.934**	**2.070**			
In % della spesa primaria	**14,4**	**14,5**	**14,3**	**13,9**			
In % Pil	**6,5**	**6,5**	**6,5**	**7,5**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Più limitato, ma sempre rilevante, il contributo alla variazione della spesa delle prestazioni *market* (+3 per cento). Un risultato che è frutto di andamenti molto diversi tra le componenti, proprio a ragione della diversa incidenza della pandemia e delle misure assunte per contrastarne la diffusione. Crescono del 3,2 per cento quelle per le prestazioni specialistiche e, soprattutto, del 12,7 per cento le spese per assistenza medico generica, su cui ha inciso, come previsto nel DEF, oltre alla maggiore spesa sostenuta per l'emergenza epidemiologica, il rinnovo delle convenzioni non sottoscritte nel 2019 e gravanti sul 2020.

Si sono invece ridotte le spese per assistenza ospedaliera da privati (-1,25 per cento) e, soprattutto, quella per farmaci e per l'assistenza riabilitativa (che flettono, rispettivamente, del 3,6 e del 4,6 per cento). Andamenti che hanno compensato almeno in parte gli aumenti, mantenendo il contributo su livelli più contenuti.

Si tratta di variazioni da ricondurre al rallentamento e, in alcuni periodi, al blocco delle attività di assistenza rese necessarie dalla pandemia e dalle misure per il distanziamento sociale (*lockdown*). Una volta che sarà superata la fase di emergenza, esso potrebbe essere recuperato e/o richiedere (come in parte avvenuto già nel 2020) l'individuazione di interventi straordinari per il riassorbimento di prevedibili tensioni sul fronte delle liste d'attesa.

Nella lettura dei risultati dell'anno e, soprattutto, nel confronto tra questi e quelli riconducibili alle singole realtà territoriali, va poi considerato che nell'esercizio consistente è stato il ruolo della spesa gestita direttamente dal Commissario straordinario all'emergenza. Si tratta di acquisti per oltre 2,4 miliardi impiegati secondo i primi, limitati, rendiconti disponibili, per l'acquisto di materiali di uso corrente come mascherine, occhiali e altro, forniti alle strutture sanitarie territoriali e utilizzati presso gli ospedali pubblici per erogare il servizio sanitario.

Somme che spiegano circa 1,4 miliardi dell'incremento dei consumi intermedi della gestione diretta[1].

Nel conto della sanità, ma tra le spese delle amministrazioni centrali, vi sono poi gli acquisti di materiali di uso corrente come mascherine e altri DPI forniti alle scuole. Una attività che incide sui conti della sanità, ed è classificata in termini di contabilità nazionale nelle prestazioni in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* per poco meno di 1 miliardo (942 milioni).

TAVOLA 2

LA SPESA SANITARIA: LE PREVISIONI 2021 - 24

(in milioni)

SANITA'	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*40.403*	*41.611*	*41.932*			
di cui Farmaci	7.581	7.311	7.415			
di cui Assistenza medico-generica	6.656	7.501	7.652			
di cui Assistenza specialistica ospedaliera riabilitativa e altro		26.166	26.799	26.866		
Redditi da lavoro dipendente	36.696	37.206	*38.924*			
Consumi intermedi	35.263	39.734	*42.265*			
Altre componenti	*3.348*	*4.923*	*4.017*			
TOTALE	**115.710**	**123.474**	**127.138**	**123.662**	**126.231**	**124.410**
Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*0,70*	*2,99*	*0,77*			
di cui Farmaci	*-0,35*	*-3,56*	*1,42*			
di cui Assistenza medico-generica	*-2,38*	*12,70*	*2,01*			
di cui Assistenza specialistica ospedaliera riabilitativa e altro		*1,83*	*2,42*	*0,25*		
Redditi da lavoro dipendente	*2,70*	*1,39*	*4,62*			
Consumi intermedi	*0,58*	*12,68*	*6,37*			
Altre componenti	*-1,76*	*47,04*	*-18,40*			
TOTALE	***1,22***	***6,71***	***2,97***	***-2,73***	***2,08***	***-1,44***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Sulla base dei risultati del 2020 nel DEF 2021 sono state definite di recente le previsioni del settore per il prossimo quadriennio. Nel 2021 la crescita complessiva è stimata del 3 per cento, portando la spesa al 7,3 per cento del prodotto. L'andamento è guidato dalla spesa per consumi intermedi e per acquisti di beni e servizi da produttori non *market* (rispettivamente in crescita del 4,6 e 6,4 per cento). L'incremento dei consumi intermedi è ricondotto solo in parte alla spesa per i farmaci essendo la quota più consistente dovuta all'acquisto e alla somministrazione dei vaccini. L'aumento delle spese per redditi sconta le maggiori spese già previste a legislazione vigente per fronteggiare l'emergenza epidemiologica. Solo marginali i recuperi di spesa nelle prestazioni market. L'incremento per l'assistenza medico generica (+2 per cento) risente della maggiore spesa riconosciuta per la somministrazione dei vaccini. Sul dato relativo alle altre forme di assistenza pesa, da un lato, il venir meno delle spese sostenute lo scorso anno dalla Protezione

[1] In capo alla gestione commissariale vi sono anche investimenti (acquisti di ventilatori e simili) ceduti agli ospedali, ma che non incidono (come d'altronde tutte le spese in conto capitale) sui Conti della Protezione sociale. Nel 2020 le spese di carattere sanitario effettuate a valere sui fondi del Commissario sono relative ai ventilatori polmonari per le terapie intensive (27,6 milioni) e ai macchinari per la produzione di mascherine (81,1 milioni). Non risultano, almeno dai documenti trasmessi fino ad ora esborsi in relazione ai Piani di adeguamento delle strutture sanitarie per cui è previsto, come si vedrà meglio in seguito, un finanziamento di oltre1,4 miliardi. Non ricompresi nei conti sanitari, ma in quelli del Commissario, sono i 393,4 milioni per gli arredi scolastici.

civile e, dall'altro, le norme introdotte con la legge di bilancio che riconoscono ristori fino ad un massimo del 90 per cento del budget assegnato alle strutture private accreditate che hanno sospeso le attività ordinarie. Nel triennio successivo il peso della spesa in termini di prodotto si riduce rapidamente per collocarsi a fine periodo su valori inferiori al 2019 (6,3 per cento del 2024 contro il 6,5 per cento del 2019). Una dinamica, tuttavia, che non sembra riflettere il rinvio delle cure e i ritardi accumulati né le maggiori spese correnti connesse agli investimenti per il potenziamento dell'assistenza sanitaria previsti dal PNRR.

UN PRIMO SGUARDO AI RISULTATI DEI BILANCI REGIONALI DEL 2020

3. I dati trasmessi dalle regioni al NSIS relativi al 4° trimestre 2020[2] consentono quest'anno solo una prima lettura degli andamenti per le principali variabili a livello nazionale e dei risultati economici a livello territoriale. I conti economici consolidati restituiscono un'immagine sostanzialmente coerente con quanto rilevato in termini di contabilità nazionale anche tenuto conto dei diversi criteri utilizzati nell'analisi. Nel complesso, i costi delle aziende sanitarie, al netto delle voci economiche (ammortamenti, rivalutazioni e svalutazioni, gestione intramoenia e, soprattutto, accantonamenti) hanno registrato nel 2020 una crescita del 3,7 per cento.

I dati dell'esercizio devono essere esaminati tuttavia con particolare cautela. Nell'anno, infatti, le risorse destinate alle regioni sono aumentate per l'operare delle misure di volta in volta definite per rafforzare il sistema sanitario a fronte dell'emergenza. Considerando tali risorse, le entrate sono aumentate del 4,5 per cento.

Tali fondi sono confluiti nel finanziamento indistinto ma conservando un vincolo di destinazione. Sulla base di quanto disposto dall'articolo 18 del d.l. 18/2020, è stata prevista una specifica contabilizzazione per queste risorse e, in caso di non utilizzo nell'esercizio, esse dovevano dar luogo ad un accantonamento ed essere utilizzate per le attività previste nel 2021.

Nei conti economici trasmessi entro fine febbraio, il rinvio all'esercizio successivo di una parte rilevante di tali risorse è alla base della forte crescita degli accantonamenti: essi passano dai 3,8 miliardi del 2019 ad oltre 6,1 miliardi. Ciò sembra indicare che solo poco più della metà delle maggiori somme attribuite (ma con vincolo di destinazione) è stato utilizzato nell'anno. Si tratta naturalmente di dati provvisori soggetti al lavoro di confronto tra Ministeri dell'economia e della salute e le Regioni. I tavoli di monitoraggio sono al momento della chiusura del Rapporto, ancora in corso.

Ma già in una prima fase di confronto è emersa una difficoltà ulteriore per una valutazione dei risultati relativi alla gestione dei fondi Covid. Nella compilazione degli allegati B da parte delle regioni (rendicontazioni Covid) è emerso che non tutte hanno adottato il criterio corretto di imputazione. La compilazione dei costi Covid per linee di finanziamento doveva essere effettuata con una logica incrementale rispetto al costo che l'ente avrebbe comunque sostenuto, a valere sul finanziamento ordinario per le diverse linee di intervento. L'impiego in un reparto Covid di personale già dipendente dalla struttura ma in diverso reparto non poteva portare, ad esempio, a scontare tale costo tra quelli previsti per il rafforzamento del personale in base alle misure emergenziali. Ciò è invece accaduto con la conseguenza che, in alcuni casi, il costo Covid (che è un di cui del costo rilevato a CE) è risultato più alto dell'incremento di costo complessivo del personale registrato nel 2020 rispetto al 2019.

Nel caso quindi che parte delle spese imputate a provvedimenti Covid non vengano riconosciute come tali, le somme accantonate dovrebbero essere riviste con corrispondente peggioramento del risultato di esercizio.

[2] Si tratta dei risultati a fine marzo 2021, che recepiscono tutte le modifiche apportate ai CE dalle Regioni fino a questa data. Nella tavola che segue si considerano i risultati di gestione come emergono dai CE prima delle correzioni apportate in sede di monitoraggio. Va considerato che queste possono portare ad un risultato di gestione in alcuni casi diverso da quello evidenziato nel CE. E ciò in relazione a mancati allineamenti contabili tra contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, ai risultati delle aziende in utile e a rischi in alcune voci gestionali. I risultati al momento disponibili, quindi, devono essere considerati solo provvisori in attesa della chiusura dei verbali dei Tavoli.

Per questa ragione, in attesa dei risultati delle verifiche in corso, si è ritenuto quest'anno di non inserire nell'analisi un esame dei risultati di esercizio, quelli che più dipenderanno dalle verifiche e dal confronto tra le amministrazioni centrali e regionali sulle modalità di utilizzo delle risorse con vincolo di destinazione. Si sono invece confermati gli approfondimenti relativi alle singole voci di costo e ricavo che, pur anch'esse soggette alle verifiche annuali, consentono di fornire elementi ulteriori sull'incidenza dell'emergenza sanitaria sulla struttura della spesa e dei ricavi del sistema sanitario regionale.

I risultati dal lato dei costi

4. I dati relativi ai costi sostenuti nel 2020 dalle amministrazioni regionali evidenziano, nel complesso, una variazione dell'3,7 per cento, di molto superiore a quella registrata nel 2019 (+1,4 per cento).

TAVOLA 3

I COSTI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 E 2020
(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
2020											
Regioni in Piano	8.204,9	789,2	2.898,3	3.109,0	2.436,3	1.001,6	902,2	4.137,1	2.441,6	1.374,5	76,3
Regioni non in Piano	13.211,8	1.604,7	3.975,4	4.200,4	2.466,3	652,0	892,3	4.401,1	6.441,3	2.823,9	139,8
Totale	21.416,6	2.393,8	6.873,7	7.309,4	4.902,6	1.653,7	1.794,5	8.538,2	8.882,8	4.198,4	216,1
Rso	18.358,7	2.022,3	5.774,9	6.208,7	4.166,8	1.412,8	1.424,7	7.557,9	7.723,0	3.642,2	173,8
Rso Nord	8.978,5	1.065,9	2.674,7	2.939,4	1.959,9	393,5	546,2	3.696,4	4.941,1	2.156,3	95,4
Rso Centro	4.433,4	441,2	1.365,8	1.457,1	871,9	384,8	411,5	1.909,6	1.681,6	805,3	37,6
Rso Sud	4.946,8	515,1	1.734,5	1.812,2	1.335,0	634,5	467,0	1.951,9	1.100,4	680,7	40,8
Rss	3.058,0	371,5	1.098,8	1.100,8	735,8	240,9	369,9	980,2	1.159,8	556,2	42,3
Rss Nord	941,4	144,6	281,4	266,0	95,1	17,7	99,8	159,5	471,4	126,5	14,5
Rss Sud	2.116,6	226,9	817,4	834,7	640,7	223,2	270,0	820,7	688,4	429,7	27,8
2019											
Regioni in Piano	7.408,2	753,2	2.825,8	3.231,9	2.324,0	1.023,9	934,6	4.062,9	2.385,1	1.308,6	79,9
Regioni non in Piano	11.818,9	1.497,9	3.794,6	4.317,2	2.579,6	681,2	958,6	4.819,3	6.287,4	2.351,6	124,4
Totale	19.227,0	2.251,0	6.620,4	7.549,1	4.903,6	1.705,1	1.893,2	8.882,2	8.672,5	3.660,2	204,3
Rso	16.362,7	1.904,0	5.572,0	6.432,2	4.163,8	1.449,6	1.515,1	7.934,4	7.540,0	3.154,1	173,1
Rso Nord	7.854,5	1.002,5	2.566,7	2.989,4	2.082,0	399,2	598,9	4.122,5	4.856,4	1.773,6	89,3
Rso Centro	3.989,4	412,7	1.305,9	1.554,8	779,1	400,0	423,7	1.830,2	1.584,7	724,0	37,7
Rso Sud	4.518,7	488,7	1.699,4	1.888,0	1.302,8	650,4	492,5	1.981,8	1.098,9	656,5	46,1
Rss	2.864,3	347,1	1.048,4	1.116,9	739,7	255,5	378,1	947,7	1.132,5	506,0	31,2
Rss Nord	913,9	136,0	268,6	267,3	92,5	20,4	99,2	153,0	448,7	113,2	11,8
Rss Sud	1.950,4	211,0	779,8	849,6	647,3	235,1	279,0	794,8	683,8	392,8	19,3
variazione											
Regioni in Piano	10,75	4,78	2,56	-3,80	4,83	-2,17	-3,47	1,83	2,37	5,03	-4,51
Regioni non in Piano	11,79	7,13	4,76	-2,71	-4,39	-4,29	-6,91	-8,68	2,45	20,09	12,40
Totale	11,39	6,34	3,83	-3,17	-0,02	-3,02	-5,21	-3,87	2,43	14,70	5,78
Rso	12,20	6,21	3,64	-3,48	0,07	-2,54	-5,97	-4,75	2,43	15,47	0,42
Rso Nord	14,31	6,32	4,21	-1,67	-5,87	-1,42	-8,80	-10,34	1,74	21,58	6,89
Rso Centro	11,13	6,90	4,58	-6,29	11,91	-3,80	-2,88	4,34	6,11	11,22	-0,27
Rso Sud	9,47	5,41	2,07	-4,01	2,48	-2,45	-5,18	-1,51	0,14	3,67	-11,54
Rss	6,76	7,06	4,80	-1,44	-0,53	-5,73	-2,18	3,43	2,41	9,91	35,56
Rss Nord	3,01	6,30	4,75	-0,46	2,82	-13,36	0,67	4,29	5,05	11,70	22,09
Rss Sud	8,52	7,54	4,82	-1,75	-1,01	-5,07	-3,20	3,26	0,67	9,39	43,81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Le spese di personale aumentano nel complesso del 3,1 per cento. Una crescita attesa che presenta, però, caratteristiche in parte inattese.

In coerenza con la forte incidenza della crisi (almeno nella prima parte dell'anno) nel Nord del Paese, l'aumento è superiore nelle regioni non in Piano (+3,4 per cento) rispetto a quelle in Piano (+2,7 per cento). Su livelli pressoché coincidenti con le medie quelli del personale sanitario, presentano, invece, variazioni più consistenti i ruoli professionali (+6,5 per cento) e quelli tecnici (+5,5 per cento) con andamenti significativamente al di sopra della media nelle regioni in Piano. Compensa la crescita, la seppur limitata flessione del personale amministrativo (-0,7 per cento) concentrata, tuttavia, nelle regioni in Piano.
I dati aggregati nascondono, tuttavia, performance regionali molto differenziate.
Sul fronte del ruolo sanitario crescono sopra media, oltre Bolzano e Valle d'Aosta, il Lazio l'Emilia e la Toscana (tra il 6 e il 4,9 per cento). Le regioni di minori dimensioni del Sud (Molise, Basilicata e Calabria) registrano una seppur contenuta riduzione, regioni queste che presentano (uniche nel quadro nazionale) una flessione complessiva della spesa rispetto al 2019.
Ancora più diversificato l'andamento della spesa per gli altri ruoli, soprattutto nelle regioni Centro Meridionali: l'incremento, ad esempio, nella spesa per ruoli professionali è legato al forte aumento in quattro regioni grandi (Toscana, Lazio, Campania e Sicilia) che registrano una variazione superiore all'11 per cento. Interessa invece tutte le regioni meridionali e insulari la flessione degli oneri per personale amministrativo.

SEGUE TAVOLA 3

	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
2020											
Regioni in Piano	338,7	10.655,8	47,3	1.162,1	797,0	12.662,2	745,0	2.187,2	995,7	173,4	44.473,1
Regioni non in Piano	908,7	18.996,9	91,1	3.018,7	1.713,6	23.820,3	1.324,3	4.052,4	1.888,2	95,8	72.898,6
Totale	1.247,4	29.652,6	138,3	4.180,9	2.510,7	36.482,5	2.069,3	6.239,6	2.883,9	269,2	117.371,7
Rso	1.080,4	24.529,3	114,5	3.466,7	2.086,0	30.196,5	1.760,3	5.397,8	2.399,2	186,8	99.486,8
Rso Nord	611,9	12.316,9	59,2	1.993,3	1.197,1	15.566,5	908,9	2.670,7	1.254,9	16,9	50.477,1
Rso Centro	276,3	6.054,2	27,6	749,6	450,0	7.281,5	418,1	1.414,4	561,8	118,9	23.870,6
Rso Sud	192,2	6.158,1	27,7	723,7	439,0	7.348,5	433,3	1.312,7	582,5	51,0	25.139,1
Rss	167,0	5.123,4	23,9	714,2	424,6	6.286,0	309,0	841,8	484,7	82,4	17.885,0
Rss Nord	58,0	1.726,0	8,6	318,3	166,6	2.219,5	84,3	279,5	158,4	0,3	5.417,9
Rss Sud	109,0	3.397,3	15,3	395,9	258,0	4.066,5	224,7	562,3	326,2	82,1	12.467,0
2019											
Regioni in Piano	317,9	10.360,5	42,8	1.092,5	828,7	12.324,5	749,4	2.056,7	966,7	291,7	43.045,0
Regioni non in Piano	862,8	18.394,3	87,1	2.871,2	1.699,2	23.051,7	1.333,0	3.769,9	1.804,7	101,3	70.154,0
Totale	1.180,7	28.754,8	129,9	3.963,7	2.527,8	35.376,2	2.082,5	5.826,6	2.771,4	392,9	113.199,0
Rso	1.017,5	23.706,1	107,6	3.278,6	2.088,7	29.181,1	1.779,3	5.035,5	2.307,1	252,1	95.773,8
Rso Nord	579,0	11.895,7	56,8	1.890,9	1.185,6	15.029,0	915,9	2.567,1	1.212,0	20,9	48.659,1
Rso Centro	255,6	5.778,5	25,0	708,4	444,6	6.956,5	417,4	1.244,0	524,0	126,6	22.566,3
Rso Sud	182,9	6.032,0	25,8	679,3	458,5	7.195,6	446,0	1.224,4	571,1	104,6	24.548,4
Rss	163,3	5.048,7	22,2	685,1	439,1	6.195,1	303,1	791,1	464,3	140,8	17.425,2
Rss Nord	56,2	1.684,0	8,3	308,0	165,0	2.165,4	82,9	271,8	155,0	0,4	5.256,3
Rss Sud	107,1	3.364,7	13,9	377,0	274,1	4.029,7	220,3	519,4	309,4	140,4	12.169,0
variazione											
Regioni in Piano	6,54	2,85	10,53	6,37	-3,82	2,74	-0,59	6,34	3,00	-40,55	3,32
Regioni non in Piano	5,32	3,28	4,56	5,14	0,85	3,33	-0,66	7,49	4,63	-5,41	3,91
Totale	5,65	3,12	6,52	5,48	-0,68	3,13	-0,63	7,09	4,06	-31,49	3,69
Rso	6,18	3,47	6,35	5,74	-0,13	3,48	-1,07	7,20	3,99	-25,90	3,88
Rso Nord	5,68	3,54	4,19	5,42	0,97	3,58	-0,76	4,03	3,54	-19,22	3,74
Rso Centro	8,11	4,77	10,42	5,82	1,21	4,67	0,15	13,70	7,21	-6,04	5,78
Rso Sud	5,07	2,09	7,14	6,54	-4,26	2,13	-2,85	7,21	2,00	-51,26	2,41
Rss	2,30	1,48	7,39	4,25	-3,30	1,47	1,93	6,41	4,39	-41,50	2,64
Rss Nord	3,24	2,50	2,99	3,33	0,94	2,50	1,71	2,85	2,25	-30,41	3,08
Rss Sud	1,80	0,97	10,03	5,00	-5,86	0,91	2,02	8,27	5,46	-41,53	2,45

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I dati relativi al costo per ruoli consentono di esaminare le variazioni intervenute in base alle caratteristiche del rapporto di lavoro distinguendo fondamentalmente tra tempo indeterminato e determinato. Nella tavola che segue i dati sono esposti per aree territoriali.

Molto evidenti le differenze. Nelle aree del Nord (sia in quelle del Nord-ovest che del Nord-est) e del Centro, seppur in misura inferiore, l'aumento dei costi dell'area sanitaria è in prevalenza riconducibile a contratti a tempo indeterminato. Nel Sud l'aumento è invece solo per il 16 per cento riferibile a forme permanenti; di converso, l'incremento dei costi è per l'83 per cento riconducibile a posizioni a tempo determinato. Nelle Isole, infine, si registra una sostanziale sostituzione di oneri permanenti con esborsi per contratti a tempo determinato.

TAVOLA 4

I COSTI DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO PER AREE TERRITORIALI - ANNI 2019 E 2020

(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	2020					
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Totale
Personale del ruolo sanitario	**7.167,2**	**6.214,0**	**5.574,8**	**5.653,8**	**3.021,3**	**27.631,1**
di cui personale dirigente medico	3.039,7	2.507,5	2.369,8	2.709,9	1.499,1	12.125,9
di cui personale dirigente non medico	297,2	263,5	226,3	236,3	147,2	1.170,6
di cui personale comparto ruolo sanitario	3.830,3	3.442,9	2.978,8	2.707,5	1.375,0	14.334,5
Personale del ruolo professionale	**34,1**	**29,9**	**25,3**	**25,8**	**12,5**	**127,7**
di cui personale dirigente ruolo professionale	31,7	28,0	22,4	22,9	10,7	115,7
di cui personale comparto ruolo professionale	2,4	2,0	2,9	2,9	1,8	11,9
Personale del ruolo tecnico	**1.156,0**	**1.061,8**	**684,4**	**655,6**	**344,4**	**3.902,2**
di cui personale dirigente ruolo tecnico	11,1	15,6	9,2	23,3	8,4	67,5
di cui personale comparto ruolo tecnico	1.144,9	1.046,2	675,2	632,3	336,0	3.834,7
Personale del ruolo amministrativo	**765,6**	**541,5**	**411,2**	**432,6**	**232,9**	**2.383,7**
di cui personale dirigente ruolo amministrativo	63,6	52,0	36,9	47,8	22,4	222,7
di cui personale comparto ruolo amministrativo	701,9	489,5	374,3	384,8	210,5	2.161,0
Totale complessivo	**9.122,8**	**7.847,2**	**6.695,7**	**6.767,7**	**3.611,1**	**34.044,7**
	2019					
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Totale
Personale del ruolo sanitario	**6.974,5**	**5.978,7**	**5.381,3**	**5.633,5**	**3.047,9**	**27.015,9**
di cui personale dirigente medico	3.003,2	2.445,3	2.322,6	2.696,8	1.505,5	11.973,4
di cui personale dirigente non medico	296,1	257,6	224,7	235,7	144,7	1.159,0
di cui personale comparto ruolo sanitario	3.675,2	3.275,8	2.833,9	2.700,9	1.397,6	13.883,5
Personale del ruolo professionale	**33,5**	**28,5**	**22,2**	**24,6**	**11,0**	**119,9**
di cui personale dirigente ruolo professionale	31,2	26,7	20,8	21,9	9,4	110,0
di cui personale comparto ruolo professionale	2,4	1,8	1,4	2,7	1,6	9,9
Personale del ruolo tecnico	**1.131,2**	**993,5**	**657,5**	**630,5**	**339,7**	**3.752,4**
di cui personale dirigente ruolo tecnico	11,7	14,8	9,7	25,8	8,3	70,4
di cui personale comparto ruolo tecnico	1.119,5	978,8	647,7	604,7	331,3	3.682,0
Personale del ruolo amministrativo	**765,3**	**541,0**	**416,0**	**452,7**	**240,3**	**2.415,2**
di cui personale dirigente ruolo amministrativo	64,4	51,7	36,4	47,4	22,6	222,4
di cui personale comparto ruolo amministrativo	700,9	489,3	379,6	405,3	217,7	2.192,8
Totale complessivo	**8.904,6**	**7.541,7**	**6.477,0**	**6.741,2**	**3.638,9**	**33.303,4**
	variazione					
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Totale
Personale del ruolo sanitario	**2,8**	**3,9**	**3,6**	**0,4**	**-0,9**	**2,3**
di cui personale dirigente medico	1,2	2,5	2,0	0,5	-0,4	1,3
di cui personale dirigente non medico	0,4	2,3	0,7	0,3	1,7	1,0
di cui personale comparto ruolo sanitario	4,2	5,1	5,1	0,2	-1,6	3,2
Personale del ruolo professionale	**1,7**	**5,0**	**13,9**	**4,9**	**13,4**	**6,5**
di cui personale dirigente ruolo professionale	1,7	4,6	7,9	4,6	14,5	5,2
di cui personale comparto ruolo professionale	2,9	9,8	100,5	7,7	7,3	20,3
Personale del ruolo tecnico	**2,2**	**6,9**	**4,1**	**4,0**	**1,4**	**4,0**
di cui personale dirigente ruolo tecnico	-5,6	5,5	-6,1	-9,7	1,0	-4,1
di cui personale comparto ruolo tecnico	2,3	6,9	4,2	4,6	1,4	4,1
Personale del ruolo amministrativo	**0,0**	**0,1**	**-1,2**	**-4,4**	**-3,1**	**-1,3**
di cui personale dirigente ruolo amministrativo	-1,2	0,5	1,4	0,9	-0,9	0,1
di cui personale comparto ruolo amministrativo	0,1	0,1	-1,4	-5,1	-3,3	-1,4
Totale complessivo	**2,5**	**4,1**	**3,4**	**0,4**	**-0,8**	**2,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Diverso è l'andamento negli altri ruoli. Nell'area di Nord-ovest, sia per il ruolo tecnico che per quello professionale, l'incremento si divide tra le due posizioni, mentre solo il 3 per cento della variazione della spesa è riferibile al lavoro dipendente a tempo indeterminato. Nelle Regioni del Nord-est e del Centro, invece, la crescita della spesa è prevalentemente per contratti a tempo indeterminato; in alcuni casi essa è diretta anche a riassorbire alcune posizioni a tempo determinato. Nel Sud gli incrementi segnano una prevalenza degli oneri per lavoro a tempo indeterminato (tra il 66 per cento del ruolo professionale e il 56 di quello tecnico), mentre solo quello amministrativo segna un riassorbimento di oneri finora a tempo determinato. Nelle Isole fatta eccezione per il ruolo professionale in cui la variazione è tutta determinata da posizione a tempo indeterminato, negli altri ruoli prevale ampiamente la variazione dei contratti a tempo determinato.

5. Gli acquisti di beni e servizi crescono nell'anno di oltre il 10,4 per cento, raggiungendo i 35,7 miliardi (l'incremento lo scorso anno era stato solo l'1,2 per cento). Si tratta di un insieme composito: gli acquisti di beni, le manutenzioni, gli altri servizi sanitari e non, gli oneri per il godimento di beni di terzi e i servizi appaltati.

La variazione più consistente è registrata nelle regioni non in Piano e, soprattutto, anche in questo caso, in quelle del Nord (+11,3 per cento). Si conferma la presenza di forti differenze tra enti. A fronte della crescita del 18,5 per cento del Veneto e del 22,9 dell'Emilia-Romagna, la Lombardia vede aumentare la spesa meno del 5 per cento (4,7 per cento). Più omogeneo l'andamento al Centro (il 15 in Toscana, il 10 nel Lazio e l'8 -7 in Umbria e Marche) e nel Sud e nelle Isole tutte inferiori al 10 per cento, con variazioni di poco superiore al 2 per cento in Molise e Calabria.

In tale aggregato la categoria dominante è sicuramente quella dei beni, che presenta una crescita dell'11,4 per cento (lo scorso anno era stata del solo 0,7 per cento). Tutte sopra media le variazioni delle grandi regioni fatta eccezione, come si diceva, per la Lombardia che presenta un incremento del 4,4 per cento.

L'aumento più forte in termini assoluti è quello riconducibile al complesso dei beni sanitari in crescita di 1,7 miliardi (+8,4 per cento). La variazione più consistente a livello aggregato è riconducibile agli acquisti genericamente denominati "altri beni sanitari" il cui valore aumenta rispetto al 2019 di quasi 750 milioni. Crescono del 6,5 per cento gli acquisti di farmaci, anche in questo caso con una forte variabilità: cresce al di sopra del 10 per cento la spesa in Toscana, in Campania e nelle Isole. Sopra media tutte le grandi regioni (tranne il Piemonte) mentre si riduce in Puglia e nel Friuli. Non va dimenticato che sul risultato complessivo incide il forte calo nell'anno delle entrate da *payback* ospedaliero (in flessione del 24 per cento), che aumenta la spesa netta di circa 264 milioni rispetto al 2019.

Tra le voci minori, si conferma in forte crescita nell'anno la dinamica della spesa per vaccini che registra un aumento di poco meno del 7 per cento (si era ridotta la spesa nel 2019 del 2,5 per cento), mentre continua ad aumentare ma a tassi più ridotti quella per prodotti dietetici (+ 2,8 per cento del 2020 contro il +10,9 per cento del 2019). Sono due le regioni che hanno registrato la più rilevante crescita della spesa per vaccini: il Lazio che ha visto crescere l'importo di oltre il 27 per cento e la Lombardia (+15 per cento)

In merito alla spesa per farmaci si veda il Riquadro.

RIQUADRO 1 - I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA NEL 2020

La verifica del rispetto dei tetti per la spesa farmaceutica tiene conto delle modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2017, che ha disposto una modifica dei meccanismi che regolano il sistema: la spesa per farmaci in distribuzione diretta e per conto è ricompresa in quella ospedaliera e non più nella territoriale; di conseguenza sono mutate le quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96 per cento per la territoriale e da 3,5 a 6,89 per cento per l'ospedaliera). Lo stesso provvedimento ha

disposto l'istituzione di due fondi, ciascuno con una dotazione di 500 milioni, per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi (non oncologici) e oncologici. La legge di bilancio per il 2019 ha stabilito, nell'ambito della spesa farmaceutica per acquisti diretti, un tetto pari allo 0,2 per cento relativo agli acquisti di gas medicinali. Il tetto per i farmaci è stato rideterminato al 6,69 per cento del fabbisogno sanitario nazionale.

La materia è stata di recente ulteriormente modificata. A partire da quest'anno i commi 475-477 della legge di bilancio per il 2021 hanno disposto che i valori percentuali dei tetti della spesa farmaceutica convenzionata territoriale e della spesa farmaceutica per acquisti diretti, fermo restando il valore complessivo della spesa farmaceutica al 14,85 per cento del FSN, siano fissati rispettivamente al 7 e al 7,85 per cento (di cui 0,20 per cento il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali). Sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale, tali percentuali possono essere rideterminate annualmente, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio. E' stato fissato al 28 febbraio 2021 il pagamento da parte delle aziende farmaceutiche degli oneri di ripiano relativi al superamento dei tetti degli acquisti diretti 2018, con certificazione AIFA entro il 10 marzo 2021. Inoltre il comma 477 subordina la rimodulazione annuale dei tetti di spesa del 2021, al pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, degli oneri di ripiano relativi al superamento del tetto degli acquisti diretti del 2018 per un importo non inferiore a 895 milioni di euro. Gli eventuali minori pagamenti sono recuperati dall'AIFA su *payback* 2021 con una maggiorazione del 20 per cento. Inoltre si dispone che i pagamenti effettuati a titolo di *payback* 2018, compresi quelli effettuati fino al 31 dicembre 2020, si intendono corrisposti a titolo definitivo e ne consegue l'estinzione di diritto, per cessata materia del contendere, delle liti pendenti dinanzi al giudice amministrativo Nel 2022, l'aggiornamento delle percentuali è subordinato all'integrale pagamento da parte delle aziende farmaceutiche degli oneri di ripiano relativi al superamento del tetto degli acquisti diretti della spesa farmaceutica per l'anno 2019 entro il 30 giugno 2021.

I risultati del monitoraggio della spesa farmaceutica sono al momento in cui il Rapporto chiude ancora provvisori (primo rilascio). Essi si basano sul Report di monitoraggio del 15 aprile scorso. Consentono tuttavia una prima valutazione dell'operare del sistema nell'ultimo esercizio.

TAVOLA R1.1

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2020

(in milioni)

Regione	FSN 2020	Tetto 7,96%	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
Piemonte	8.806	701	517	-184	5,88
Valle d'Aosta	249	20	14	-6	5,68
Lombardia	19.905	1.584	1.491	-94	7,49
P.A. Bolzano	1.007	80	47	-34	4,62
P.A. Trento	1.045	83	61	-22	5,83
Veneto	9.728	774	533	-241	5,48
Friuli V.G	2.415	192	154	-38	6,38
Liguria	3.299	263	201	-62	6,08
Emilia Romagna	8.922	710	463	-247	5,19
Toscana	7.540	600	432	-168	5,74
Umbria	1.791	143	120	-22	6,71
Marche	3.066	244	198	-46	6,47
Lazio	11.574	921	813	-108	7,02
Abruzzo	2.614	208	191	-17	7,31
Molise	623	50	41	-8	6,61
Campania	11.234	894	836	-58	7,44
Puglia	7.909	630	580	-50	7,33
Basilicata	1.138	91	81	-9	7,13
Calabria	3.808	303	280	-23	7,35
Sicilia	9.685	771	669	-102	6,91
Sardegna	3.214	256	229	-27	7,13
Totale	119.573	9.518	7.953	-1.566	6,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

SEGUE TAVOLA R1.1

Regione	FSN 2020	Tetto 7,96%	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
Piano	47.448	3.777	3.410	-367	7,19
Non Piano	72.126	5.741	4.542	-1.199	6,30
Rso	101.958	8.116	6.778	-1.337	6,65
Rso Nord	50.661	4.033	3.205	-827	6,33
Rso Centro	23.971	1.908	1.564	-344	6,52
Rso Sud	27.326	2.175	2.009	-166	7,35
Rss	17.615	1.402	1.174	-228	6,67
Rss Nord	4.716	375	276	-100	5,85
Rss Sud	12.899	1.027	898	-128	6,97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Per la farmaceutica convenzionata[3] il tetto di spesa, pari a poco meno di 9,5 miliardi, è stato rispettato: la spesa si è mantenuta al di sotto del limite per circa 1.566 milioni. Nessuna regione presenta eccessi di spesa. In media l'incidenza è del 6,64 per cento. Anche nel 2020 sono sei le regioni che presentano una spesa convenzionata inferiore di oltre 2 punti rispetto al tetto previsto, mentre la sola PA di Bolzano supera i 3 punti

La spesa per acquisti diretti, invece, eccede il limite previsto per oltre 2,7 miliardi. Tale importo risulta come differenza tra il dato di tracciabilità trasmesso dalle aziende (esclusi quello di fascia C a carico del cittadino), al netto dei *payback* e della spesa che è coperta con il fondo farmaci innovativi ed oncologici, per un totale di circa 10,7 miliardi, e il tetto previsto (circa 8 miliardi). Lo scostamento rispetto all'obiettivo riguarda tutte le regioni per importi molto differenziati. Sono ben 9 le regioni che segnano scostamenti di oltre 3 punti rispetto al limite (una eccede il limite di 4 punti).

TAVOLA R1.2

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA DIRETTA NEL 2020

(in milioni)

REGIONE	FSN 2020	Tetto 6,69%	Spesa Diretta	Scostamento assoluto	% sul FSN
Piemonte	8.806	589	777	188	8,83
Valle d'Aosta	249	17	18	1	7,20
Lombardia	19.905	1.332	1.435	103	7,21
P.A. Bolzano	1.007	67	92	24	9,11
P.A. Trento	1.045	70	82	12	7,84
Veneto	9.728	651	806	155	8,28
Friuli V.G	2.415	162	255	94	10,57
Liguria	3.299	221	307	87	9,32
Emilia Romagna	8.922	597	846	249	9,48
Toscana	7.540	504	742	238	9,85
Umbria	1.791	120	187	67	10,43
Marche	3.066	205	313	107	10,19
Lazio	11.574	774	1.007	233	8,70
Abruzzo	2.614	175	274	99	10,49
Molise	623	42	60	19	9,68
Campania	11.234	752	1.104	353	9,83
Puglia	7.909	529	783	254	9,91
Basilicata	1.138	76	112	36	9,87
Calabria	3.808	255	367	112	9,64
Sicilia	9.685	648	808	160	8,34
Sardegna	3.214	215	352	137	10,95
Totale	119.573	7.999	10.700	2.700	8,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

[3] La spesa che concorre al tetto è quella al netto degli sconti versati dalle farmacie, del *payback* 1,83 per cento versato alle regioni dalle ditte e anche dei diversi *payback* versati alle regioni ma al lordo dei ticket regionali.

SEGUE TAVOLA R1.2

REGIONE	FSN 2020	Tetto 6,69%	Spesa Diretta	Scostamento assoluto	% sul FSN
Piano	47.448	3.174	4.404	1.230	9,28
Non Piano	72.126	4.825	6.295	1.470	8,73
Rso	101.958	6.821	9.121	2.300	8,95
Rso Nord	50.661	3.389	4.171	782	8,23
Rso Centro	23.971	1.604	2.249	645	9,38
Rso Sud	27.326	1.828	2.702	873	9,89
Rss	17.615	1.178	1.607	428	9,12
Rss Nord	4.716	315	447	131	9,48
Rss Sud	12.899	863	1.160	297	8,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Nel caso della spesa per acquisti diretti per gas medicinali il dato degli esborsi è calcolato sulla base del dato di tracciabilità trasmesso dalle aziende farmaceutiche ma considerando solo le fasce H e A (al netto di quella a carico del cittadino).
La spesa complessiva valida per la verifica del tetto è pari a 239,1 milioni. Nel complesso lo scostamento rispetto al tetto previsto (238,8 milioni) è molto limitato, solo 0,4 milioni. Sono 8 le regioni con eccedenze per poco meno di 37 milioni. Esse compensano le eccedenze di spesa riconducibili essenzialmente a 5 regioni (Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna e Piemonte)

TAVOLA R1.3

IL TETTO ALLA SPESA PER ACQUISTI DIRETTI DI GAS MEDICINALI NEL 2020

(in milioni)

	FSN 2020	Tetto 0,20%	Spesa Acquisti diretti	Scostamento	Inc. %
Piemonte	8.806,1	17,6	20,7	3,1	0,24
Valle d'Aosta	248,9	0,5	0,7	0,2	0,29
Lombardia	19.905,4	39,8	35,7	-4,1	0,18
P.A. Bolzano	1.007,0	2,0	1,0	-1,0	0,10
P.A. Trento	1.044,9	2,1	0,6	-1,5	0,06
Veneto	9.728,1	19,5	9,8	-9,7	0,10
Friuli V.G	2.414,9	4,8	3,0	-1,9	0,12
Liguria	3.299,2	6,6	3,9	-2,7	0,12
Emilia-Romagna	8.922,3	17,8	15,0	-2,8	0,17
Toscana	7.539,8	15,1	9,7	-5,4	0,13
Umbria	1.791,0	3,6	1,4	-2,1	0,08
Marche	3.066,3	6,1	4,9	-1,2	0,16
Lazio	11.574,1	23,1	19,7	-3,5	0,17
Abruzzo	2.613,8	5,2	5,4	0,2	0,21
Molise	622,7	1,2	1,9	0,6	0,30
Campania	11.234,1	22,5	21,5	-1,0	0,19
Puglia	7.909,2	15,8	27,6	11,8	0,35
Basilicata	1.137,9	2,3	3,1	0,8	0,27
Calabria	3.808,4	7,6	11,9	4,3	0,31
Sicilia	9.685,5	19,4	31,7	12,3	0,33
Sardegna	3.214,0	6,4	9,4	3,0	0,29
Totale	119.573,4	239,1	238,8	-0,4	0,20
Piano	47.448	95	120	25	0,25
Non Piano	72.126	144	119	-25	0,17
Rso	101.958	204	192	-12	0,19
Rso Nord	50.661	101	85	-16	0,17
Rso Centro	23.971	48	36	-12	0,15
Rso Sud	27.326	55	71	17	0,26
Rss	17.615	35	46	11	0,26
Rss Nord	4.716	9	5	-4	0,11
Rss Sud	12.899	26	41	15	0,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

6. Particolare attenzione merita la spesa per dispositivi medici, aumentata nell'esercizio del 6,4 per cento (2,4 nel 2019).

Nella lettura dei risultati va considerato che, in considerazione della situazione di emergenza sanitaria, l'articolo 13 del d.l. 14/2020 ha previsto la possibilità di rimodulare o sospendere le attività di ricovero e ambulatoriali differibili e non urgenti, incluse quelle erogate in regime di libera professione intramuraria.

Tale sospensione ha determinato un minor consumo di alcune tipologie di dispositivi medici, in particolare di quelli impiantabili attivi, seppure bilanciato dall'incremento dei diagnostici in vitro. Un andamento di cui si trova una parziale conferma nei dati riportati nella tavola che segue. Nel complesso, i costi relativi ai primi si riducono del 15,3 per cento mentre quelli per diagnostica in vitro crescono del 30 per cento rispetto al 2019.

TAVOLA 5

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2020

(in milioni)

	2020				var 2020/2019				procapite 2020				
REGIONE	**Dispositivi medici (totale)**	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	**Dispositivi medici (totale)**	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	**Dispositivi medici (totale)**	Dispositivi medici	Dispositivi medici impiantabili attivi	Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	**Dispositivi medici (totale) 2019**
Piemonte	563,0	359,8	30,0	173,2	11,4	2,3	-14,5	46,1	130,6	83,4	7,0	40,2	116,7
Valle d'Aosta	15,1	9,2	0,0	5,9	20,2	11,3	-93,7	48,6	121,0	73,6	0,2	47,2	100,1
Lombardia	815,1	558,8	53,2	203,1	-3,8	-7,8	-18,9	15,9	81,3	55,7	5,3	20,3	84,6
P.A. Bolzano	71,0	51,8	2,7	16,5	1,9	2,4	-5,6	1,6	133,3	97,2	5,1	31,0	131,4
P.A. Trento	79,2	55,0	4,2	20,0	6,1	-4,2	24,7	44,3	145,2	100,8	7,7	36,7	137,3
Veneto	662,0	441,3	35,7	184,9	16,4	6,0	-8,6	63,8	135,7	90,5	7,3	37,9	116,4
Friuli-V.G	194,0	126,6	9,9	57,6	2,6	-4,6	-1,6	24,1	160,9	104,9	8,2	47,8	156,2
Liguria	192,8	118,5	5,2	69,2	5,2	-3,0	-5,8	24,5	126,5	77,7	3,4	45,4	119,5
Emilia-Romagna	649,6	488,3	22,6	138,7	31,1	24,4	-16,0	82,1	145,5	109,4	5,1	31,1	111,1
Toscana	549,7	363,1	30,8	155,8	1,8	-6,8	-7,8	33,1	148,9	98,3	8,3	42,2	145,9
Umbria	130,2	83,5	6,2	40,6	-0,2	-7,4	-22,1	25,0	149,7	95,9	7,1	46,7	149,4
Marche	218,7	156,9	9,9	51,9	2,0	-2,0	-6,0	18,7	144,6	103,7	6,6	34,3	141,0
Lazio	523,9	332,4	24,7	166,9	7,9	-3,9	-9,9	48,5	91,0	57,8	4,3	29,0	84,1
Abruzzo	193,0	128,0	11,8	53,3	-0,1	0,5	-7,0	0,3	149,2	98,9	9,1	41,2	148,5
Molise	34,8	21,9	2,0	10,9	-6,7	-10,5	0,8	0,5	115,8	72,8	6,8	36,3	122,7
Campania	534,5	353,2	55,2	126,1	8,3	10,0	-19,7	21,5	93,6	61,8	9,7	22,1	86,0
Puglia	482,5	301,8	54,5	126,2	-1,0	6,6	-18,4	-8,2	122,0	76,4	13,8	31,9	122,6
Basilicata	58,7	32,6	4,9	21,2	-0,2	19,8	-65,0	20,3	106,1	58,9	8,8	38,3	105,3
Calabria	170,5	109,4	22,1	39,0	-1,4	-1,3	-12,3	5,7	90,0	57,8	11,7	20,6	90,4
Sicilia	504,2	339,9	32,1	132,1	8,0	0,2	-11,7	44,8	103,4	69,7	6,6	27,1	95,1
Sardegna	199,2	140,7	11,3	47,2	-2,2	-5,7	-12,5	13,5	123,6	87,3	7,0	29,3	125,5
Totale	6.842,0	4.572,6	428,9	1.840,5	6,4	1,5	-15,3	29,9	114,7	76,7	7,2	30,9	107,5
Regioni in PDR	2.443,5	1.586,7	202,4	654,4	4,6	9,1	-14,4	22,7	102,7	66,7	8,5	27,5	97,7
altre Regioni	4.398,5	2.985,9	226,5	1.186,1	7,5	6,2	-15,6	39,6	122,7	83,3	6,3	33,1	114,0
Rso	5.779,1	3.849,4	368,7	1.561,0	6,8	2,1	-16,3	29,7	113,9	75,9	7,3	30,8	106,4
Rso Nord	2.882,5	1.966,6	146,7	769,2	10,9	4,1	-14,8	42,9	114,4	78,0	5,8	30,5	103,1
Rso Centro	1.422,6	935,8	71,6	415,2	3,8	-5,1	-9,7	35,9	120,2	79,1	6,0	35,1	115,5
Rso Sud	1.474,1	946,9	150,5	376,6	2,1	5,9	-20,5	4,7	107,5	69,1	11,0	27,5	104,7
Rss	1.062,9	723,2	60,2	279,5	4,5	-1,9	-8,6	30,9	119,5	81,3	6,8	31,4	113,7
Rss Nord	359,4	242,5	16,8	100,1	3,9	-2,5	1,2	24,2	149,2	100,7	7,0	41,5	143,6
Rss Sud	703,5	480,7	43,4	179,4	4,9	-1,6	-11,9	35,0	108,4	74,1	6,7	27,7	102,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I dati mettono in rilievo anche un andamento in parte inaspettato ma che trova conferma nei dati sull'attività ospedaliera: sono le regioni a statuto ordinario del Sud a presentare in media

la maggiore flessione dei dispositivi impiantabili (-20,5 per cento) e sempre questi enti a registrare la minor crescita di quelli diagnostici in vitro (+4,7 per cento).

Sempre riguardo ai dispositivi medici sarà da approfondire il particolare andamento della spesa in Lombardia, regione che è riuscita a compensare la crescita (comunque al di sotto della media) della spesa per dispositivi diagnostici con una flessione di quelli medici e impiantabili.

Si riducono, guardando al complesso della spesa pro capite, le differenze tra i costi sostenuti nelle RSS del Nord rispetto alla media (rimanendo tuttavia superiori al 30 per cento), così come quelle delle regioni centrali, ma si ampliano nelle regioni Meridionali (continentali): 6,3 punti rispetto ai 2,6 del 2019.

Ancora in corso l'attivazione del *payback* sui dispositivi medici (si veda al riguardo il Riquadro 2).

RIQUADRO 2 – IL TETTO SUI DISPOSITIVI MEDICI

Nel 2020 la spesa per dispositivi medici è stata superiore del 30 per cento rispetto all'obiettivo (del 31 per cento se non si considerano solo le eccedenze di spesa). Nella Tabella 7 è riportato lo scostamento (stimato in base ai dati di consuntivo da CE del 23 marzo 2021) rispetto al tetto di spesa regionale.

Solo la Lombardia, il Lazio e la Calabria presentano, inaspettatamente, una spesa coerente con il tetto previsto (il Lazio e la Calabria eccedono il tetto per importi marginale). Si accentuano gli scostamenti particolarmente marcati (tra il 62 e l'83 per cento rispetto al tetto) che caratterizzano nel Nord, oltre le regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta), anche l'Emilia, tutte le regioni centrali (tranne il Lazio) e l'Abruzzo. Particolarmente elevati gli scostamenti anche in Piemonte (+45,3 per cento) e Veneto (+54,7 per cento). Nel Mezzogiorno, superiori al 40 per cento del limite previsto solo la Sardegna.

TAVOLA R2.1

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2020 - VERIFICA DEL TETTO DI SPESA

(in milioni)

Regioni	Fondo sanitario nazionale 2020	Tetto 4,4 %	Risultato 2020	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
Piemonte	8.806	387	563	176	6,4
Valle d'Aosta	249	11	15	4	6,1
Lombardia	19.905	876	815		4,1
P.A. Bolzano	1.007	44	71	27	7,1
P.A. Trento	1.045	46	79	33	7,6
Veneto	9.728	428	662	234	6,8
Friuli V.G	2.415	106	194	88	8,0
Liguria	3.299	145	193	48	5,8
Emilia Romagna	8.922	393	650	257	7,3
Toscana	7.540	332	550	218	7,3
Umbria	1.791	79	130	51	7,3
Marche	3.066	135	219	84	7,1
Lazio	11.574	509	524	15	4,5
Abruzzo	2.614	115	193	78	7,4
Molise	623	27	35	7	5,6
Campania	11.234	494	535	40	4,8
Puglia	7.909	348	482	134	6,1
Basilicata	1.138	50	59	9	5,2
Calabria	3.808	168	171	3	4,5
Sicilia	9.685	426	504	78	5,2
Sardegna	3.214	141	199	58	6,2
Totale	119.573	5.261	6.842	1.642	5,7
Regioni in PDR	47.447,8	2.087,7	2.443,5	355,8	5,1
altre Regioni	72.125,6	3.173,5	4.398,5	1.285,7	6,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Non è stata ancora conclusa nel 2020 la procedura per il ripiano del superamento dei tetti dei dispositivi medici relativi agli anni 2015-2018. Nel corso del 2019, raggiunto l'Accordo Stato-Regioni sui meccanismi di recupero nel caso di superamento del tetto sui dispositivi medici ai sensi dell'articolo 9-*ter* del d.l. 78/2015, sono stati sottoscritti due accordi: uno riguardante la spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015–2018, l'altro il tetto ai dispositivi per il 2019.
Il primo definisce i criteri di individuazione dei tetti di spesa regionali per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per l'acquisto dei dispositivi medici, dei dispositivi impiantabili attivi e dei dispositivi medico diagnostici in vitro. Inoltre, definisce le modalità procedurali di individuazione del superamento dei tetti di spesa regionale. L'eventuale superamento del tetto di spesa, fissato nella misura del 4,4 per cento dei fabbisogni sanitari regionali, è calcolato sulla base dei dati di costo rilevati a consuntivo, per ciascuno dei predetti anni, e risultanti dal modello CE consolidato regionale. Devono ancora essere definite, tuttavia, le modalità procedurali del ripiano su proposta del Ministero della salute con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.
In attuazione dell'articolo 9-*ter* del decreto-legge 78/2015, sono stati predisposti relativamente agli anni 2015-2018, lo schema di decreto che certifica il superamento del tetto di spesa per gli anni 2015-2018 e lo schema di Accordo per la definizione delle modalità di ripiano dello sfondamento, relativamente agli anni 2015-2018. Lo schema di Accordo, invece, deve ancora essere trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione dell'Intesa.
Riguardo allo scostamento registrato lo scorso anno, si deve considerare che a partire dal 2019, la norma ha previsto che i dati di spesa riguardanti i dispositivi medici siano rilevati dalle fatture elettroniche.
Al fine di dare applicazione alla norma, è stata predisposta una nuova circolare a firma congiunta Ragioniere Generale dello Stato e Segretario generale del Ministero della salute in cui sono state fornite agli assessorati regionali le indicazioni operative cui le aziende sanitarie devono attenersi per assicurare la correttezza dei dati provenienti dalle fatture elettroniche, al fine della determinazione del tetto di spesa per dispositivi medici e dell'eventuale suddivisione della quota di *payback* a carico delle imprese fornitrici.
Per l'anno 2019, nelle more dell'applicazione delle indicazioni fornite con la circolare, si è reso necessario avviare presso gli Assessorati una ricognizione dei dati riferiti al fatturato dei dispositivi medici per gli acquisti da parte degli enti del SSR, seguita da un contraddittorio con le regioni al fine di verificare la correttezza dei dati trasmessi.
È ora in corso la predisposizione del decreto interministeriale di calcolo dello scostamento della spesa rispetto al tetto per l'anno 2019.
Pertanto, essendo ancora in corso la ricognizione dei dati e di conseguenza la predisposizione del decreto interministeriale di certificazione dello scostamento, la tabella 5 riporta uno scostamento di spesa rispetto al tetto, utilizzando lo stesso criterio utilizzato negli anni 2015-2018 (ossia utilizzando i dati del CE per definire il livello di spesa e non il fatturato).

7. Gli altri servizi sanitari crescono del 14,6 per cento. Anche in questo caso, le appostazioni in bilancio non sempre appaiono omogenee tra regioni e si conferma la forte variabilità tra gli enti. In questo aggregato rientrano le spese relative a consulenze, lavoro interinale ed ex articolo 55, comma 2 del contratto nazionale di lavoro su cui molto ha contato la risposta sanitaria all'emergenza.

Nel complesso la spesa è cresciuta rispetto 2019 di oltre 386 milioni. In aumento del 45 per cento, ad esempio, il dato delle regioni Emilia e Abruzzo contro variazioni comprese tra il 10 e il 18 per cento nelle altre grandi regioni. In flessione invece la spesa in Campania, Basilicata e Calabria.

Poco meno di 1/5 della maggiore spesa è riferibile all'Emilia-Romagna, che vede aumentare il ricorso a consulenze e lavoro interinale di oltre l'80 per cento. Particolarmente significativi gli aumenti anche in Lombardia e in Veneto (in termini assoluti).

Più limitato l'incremento dovuto a consulenze da privato, 125 milioni, di cui 44 sempre riconducibili alla regione Emilia-Romagna. Frena come era da attendersi in relazione alle difficoltà organizzative connesse alla pandemia, la spesa per formazione, ridottasi nell'anno del 19,3 per cento con flessioni anche superiori al 40 per cento in molte regioni (Veneto, Friuli, Liguria, Molise, Campania e Sardegna). Una flessione del tutto comprensibile in una fase come l'attuale ma che rappresenta anch'essa una eredità negativa della crisi destinata a ripercuotersi sui prossimi esercizi.

Più limitata la variazione dei servizi non sanitari (+5,9 per cento) legata alle consulenze, collaborazione e al lavoro interinale per prestazioni non sanitarie. Anche in questo caso, il dato complessivo è frutto di andamenti molto differenziati con gli incrementi più significativi in Piemonte, Lombardia, Emilia, Veneto e Toscana e, soprattutto, Lazio e Campania che presentano variazioni superiori al 23 per cento.

Simile l'andamento nell'utilizzo di beni di terzi: la crescita è in questo caso del 5,6 per cento (+67 milioni) ed è relativa, anche in questo esercizio, principalmente ai canoni di noleggio di attrezzature sanitarie, mentre sono in flessione, invece, gli oneri corrisposti per canoni di leasing. I fitti passivi aumentano nel complesso di un importo limitato (+2,4 per cento). Quest'ultimi registrano andamenti diversi tra enti: in flessione le spese nelle regioni Nord-occidentali, cresce la spesa nel Nord-est e nel Centro, mentre registra un calo in tutte le altre regioni del Mezzogiorno.

Nel caso dei canoni di noleggio gli incrementi si concentrano, invece, nelle grandi regioni del Centro-nord: a queste è riferibile oltre il 70 per cento degli aumenti di spesa.

Superiore al 7 per cento è l'incremento di spesa per i servizi appaltati. La variazione di 400 milioni è dovuta principalmente ai servizi di pulizia e al più generico "altri servizi". L'aumento è di 258,5 milioni ma di cui poco meno della metà (125 milioni) è dovuta alla sola regione Toscana. A queste due principali voci si aggiungono quelle per i servizi informatici (+56,1 milioni), per lo smaltimento rifiuti (+37 milioni) e per i trasporti (+15 milioni) che registrano variazioni in aumento superiori al 15,7 18,9 e 17,3 per cento. Compensano in parte tali aumenti le riflessioni dei servizi che più hanno risentito del rallentamento dell'attività delle strutture non legata al Covid. Si tratta in particolare delle spese per le mense e per il riscaldamento, che registrano una flessione in quasi tutte le regioni con un risparmio di spesa rispetto al 2019, rispettivamente, di 62,2 e di 15,4 milioni.

8. Le prestazioni riconducibili a soggetti *market* (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica ospedaliera e altre prestazioni) assorbono nel 2020 costi per 39,9 miliardi, in flessione rispetto al 2019 di poco meno dell'1 per cento.

Cresce nell'anno l'assistenza di base a 6,9 miliardi. Si registra un aumento del 3,8 per cento collegato al rinnovo delle convenzioni con i medici di base, che riguarda sia i costi per medici di medicina generale e pediatri di libera scelta che quelli per la continuità assistenziale (che crescono di poco meno del 20 per cento), per la medicina dei servizi, i medici del 188 e altro. Nel complesso, la variazione maggiore è registrata nelle regioni non in Piano (+4,8 per cento) ed in particolare nelle regioni a statuto speciale.

Flette nell'anno la farmaceutica convenzionata: nell'esercizio, la spesa si ferma a 7,3 miliardi, con una riduzione del 3,2 per cento. Un calo che quest'anno è strettamente legato alla lunga fase di emergenza che incidendo sulla mobilità si è accompagnata ad una riduzione dei consumi (come emerge anche dal report dell'Aifa relativo al 2020); un andamento che ha accompagnato, rafforzandoli, i risultati più contenuti dovuti a diversi fattori (farmaci generici[4], sconti a carico di grossisti e farmacisti) e ha compensato le riduzioni nelle misure di compartecipazione alla spesa dei cittadini attuate in diverse regioni. Nette le differenze tra regioni,

[4] Va tuttavia ricordato che, almeno guardando agli ultimi dati diffusi dall'OCSE, l'Italia è uno dei Paesi europei con una quota più bassa di prodotti generici sul totale a carico dello Stato: poco più del 18 per cento, contro valori superiori al 90 per cento della Germania.

senza tuttavia particolari distinzioni tra quelle in Piano e non: agli estremi, le province autonome in crescita rispettivamente del 5,7 e 8,6 per cento e le Marche e la Calabria in riduzione del 11,3 e del 6,5.

Per la specialistica convenzionata[5], i costi rimangono sostanzialmente invariati ma con andamenti diversi tra regioni in Piano e non. Le prime registrano una crescita nel complesso del 4,8 per cento mentre le seconde vedono flettere la spesa del 4,4 per cento. Si tratta di andamenti che, tuttavia, sono da ricondurre prevalentemente al Lazio, che tra quelle in Piano segna una crescita della spesa nell'anno del 15,7 per cento, e alla Lombardia, che riduce l'importo del 12,5 per cento.

Nel 2020 sono l'assistenza ospedaliera, quella riabilitativa e quella integrativa che hanno risentito maggiormente del blocco delle attività. Le spese per l'assistenza da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate, registra una flessione del 3,9 per cento. Tale flessione è di poco inferiore al 9 per cento nelle regioni non in Piano mentre conferma una crescita intorno al 2 per cento nelle altre. Sul risultato delle prime pesa in misura significativa la forte riduzione della Lombardia (-15,7 per cento) che più che compensa i risultati in crescita del Friuli e dell'Umbria (rispettivamente +9,8 e + 11,6 per cento). Tra le regioni in Piano, sono gli aumenti del Lazio e della Sicilia (rispettivamente +6,6 e + 18,9 per cento) a più che compensare le flessioni che, pur con intensità molto differenziata, caratterizzano gli altri enti.

Anche gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate calano nell'anno, in media del 3 per cento. Si tratta di un risultato comune a quasi tutte le regioni (fanno eccezione solo la Lombardia, la Liguria e la provincia di Trento). Sono presenti variazioni particolarmente nette: è il caso dell'Emilia-Romagna che presenta una riduzione di poco meno del 46 per cento della spesa rispetto al 2019, ma anche del Veneto (-19,6 per cento).

La stessa spesa per l'integrativa e protesica[6] si riduce del 5,2 per cento. Sempre con intensità differenti e particolari legate alla struttura di assistenza regionale la flessione della spesa interessa quasi tutte le realtà territoriali (fanno eccezione solo la provincia di Bolzano e la Valle d'Aosta, nonché il Molise). Nel 2020 il limitato aumento dell'assistenza integrativa assicurata da privati è compensato dal calo della protesica.

L'aggregato "Altre prestazioni" considera quelle relative alle cure termali, alla medicina dei servizi, all'assistenza psichiatrica, all'assistenza agli anziani, ai tossicodipendenti, agli alcolisti, ai disabili, alle comunità terapeutiche. Si tratta nel complesso di 8,5 miliardi, in crescita del 2,4 per cento. La crescita del 2020 è il risultato di andamenti diversi delle sei principali voci di spesa ricomprese nell'aggregato.

Si tratta, innanzitutto, degli acquisti di prestazioni sociosanitarie, che rappresentano oltre il 50 per cento della spesa, in crescita nel 2020 del 4 per cento. L'aumento di 174 milioni nella spesa complessiva è concentrato nelle grandi regioni: la Lombardia cresce di poco meno di 76 milioni (+5,6 per cento), il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Lazio nel complesso di circa 90 milioni.

Superiori alla media anche gli acquisti per prestazioni di trasporto sanitario (+7,2 per cento); un aumento che registra tassi quasi doppi in Lombardia, Emilia-Romagna e Campania.

[5] La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

[6] Tale voce ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene, altresì, le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi.

Più limitata la variazione nell'esercizio degli acquisti di prestazioni di psichiatria residenziale e semiresidenziale, che comunque rappresenta oltre un ottavo della spesa: l'aumento si concentra nelle regioni del Centro e soprattutto nel Lazio (+17,1 per cento) e in Umbria (+6,1 per cento).

Solo marginale la crescita delle prestazioni per la distribuzione dei farmaci File F che rappresenta circa il 10 per cento dell'aggregato. Si riduce di più del 40 per cento la quota di questa spesa per i cittadini non residenti. Un andamento da ricondurre anche in questo caso alla crisi sanitaria

I risultati dal lato delle entrate

9. Le entrate (al netto delle coperture e ulteriori trasferimenti per assicurare la copertura dei LEA da Province e Regioni a statuto speciale) crescono nel 2020 del 4,4 per cento. Si tratta di un incremento su cui ha inciso la crescita del fabbisogno indistinto stabilita con la legge di bilancio e, soprattutto, le misure disposte in corso d'anno per rafforzare l'assistenza territoriale e ospedaliera di fronte all'emergenza sanitaria. A queste si sono aggiunte nell'anno modifiche di rilievo dovute all'andamento dell'attività oltre che a modifiche normative.

Limitate, ma significative, le differenze tra il complesso delle regioni in Piano e non: le prime crescono poco sopra il 4 per cento, mentre le seconde registrano un incremento del 4,7 per cento. Sono le regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro a presentare la crescita maggiore (rispettivamente 4,9 e 5,1 per cento), soprattutto per l'aumento di alcune di esse (Veneto ed Emilia-Romagna nel Nord e Toscana e Lazio al Centro), tutte superiori alla media.

Nel contributo da regione (la prima colonna della tavola che segue) sono ricompresi quello relativo al fondo sanitario indistinto e quelli vincolati; ad essi si aggiunge l'utilizzo delle quote vincolate provenienti dalla regione o da altri enti pubblici o per la ricerca o, ancora, da privati rimaste inutilizzate negli esercizi precedenti e che sono state accantonate. Il tutto al netto delle rettifiche dovute a contributi per investimenti.

Nel complesso tali somme crescono del 4,6 per cento nel 2020, aumentando l'importo a disposizione della gestione di 5,1 miliardi. Un risultato che beneficia dell'aumento di circa 3,6 miliardi riconducibili a risorse Covid-19 che insieme al potenziamento del fondo ha portato il finanziamento indistinto a 5,6 miliardi. Nell'esercizio si è ridotto l'importo delle risorse (vincolate), così come di quelle provenienti dall'utilizzo di somme accantonate e vincolate dagli esercizi precedenti. Sono cresciute di 294 milioni quelle utilizzata a rettifica di contributi agli investimenti.

Tra le risorse vincolate si riducono quelle per obiettivi di piano (-62 milioni circa), solo in parte compensate da una crescita di quelle per le funzioni assistenziali erogate dalle farmacie e dai fondi per gli *screening* per prevenire, eliminare ed eradicare il virus HCV. Sono invece confermate le risorse destinate alle altre finalità tra cui le più rilevanti sono quelle per i farmaci innovativi oncologici e non, con limitate variazioni nella ripartizione tra regioni. L'estensione all'intero territorio nazionale della sperimentazione delle farmacie di servizi, avviata fino al 2020 in nove regioni e che prevede la possibilità di fornire una serie di prestazioni (esami di laboratorio e altri test, prestazioni professionali infermieristiche e fisioterapiche, ma anche monitoraggio dell'aderenza alle terapie, distribuzione diretta dei farmaci e prenotazione delle prestazioni specialistiche del SSN), rappresenta un punto importante dell'attuale piano vaccinale Covid-19.

TAVOLA 6

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2018-2019

(per Regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinta e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2020													
Regioni in Piano	46.474,4	0,0	651,9	87,7	5,5	133,7	14,3	122,7	188,5	43,5	1,8	669,5	48.393,6
Regioni non in Piano	71.040,4	195,1	1.322,1	231,1	73,0	358,2	68,4	517,0	646,7	187,5	0,5	1.353,3	75.993,4
Totale	117.514,8	195,1	1.974,0	318,9	78,6	491,9	82,7	639,7	835,2	231,0	2,3	2.022,8	124.387,0
Rso	99.871,4	117,2	1.559,7	309,7	66,2	415,1	77,3	568,8	724,8	203,0	2,0	1.670,1	105.585,3
Rso Nord	49.636,9	101,3	855,7	209,5	52,0	257,5	61,6	407,6	423,5	124,0	0,3	909,1	53.039,0
Rso Centro	23.478,6	13,9	518,3	29,3	10,8	93,0	8,3	93,0	186,8	50,9	0,8	395,3	24.879,0
Rso Sud	26.755,9	2,0	185,7	71,0	3,4	64,5	7,4	68,2	114,5	28,0	0,9	365,7	27.667,3
Rss	17.643,4	77,9	414,3	9,2	12,4	76,8	5,3	70,9	110,4	28,0	0,3	352,7	18.801,7
Rss Nord	4.993,8	69,3	108,1	7,7	10,0	38,2	1,1	29,6	72,0	15,4	0,0	136,6	5.481,9
Rss Sud	12.649,6	8,6	306,2	1,5	2,4	38,7	4,2	41,3	38,4	12,6	0,3	216,2	13.319,9
2019													
Regioni in Piano	44.637,6	0,0	469,5	7,9	9,6	167,9	14,8	132,6	317,6	78,6	4,6	663,2	46.503,9
Regioni non in Piano	67.732,1	170,5	868,5	100,3	60,2	438,9	83,3	460,8	1.039,7	265,9	0,9	1.375,5	72.596,5
Totale	112.369,7	170,5	1.338,0	108,3	69,8	606,7	98,1	593,4	1.357,3	344,5	5,6	2.038,6	119.100,4
Rso	95.390,2	117,8	926,2	102,1	53,4	522,4	92,5	514,8	1.190,7	318,2	5,0	1.696,8	100.930,3
Rso Nord	47.230,7	100,1	559,8	82,6	34,8	325,3	74,7	332,6	702,8	178,8	0,6	925,0	50.547,8
Rso Centro	22.449,6	14,8	171,7	17,2	12,0	116,0	9,9	108,8	301,1	69,5	0,9	411,2	23.682,7
Rso Sud	25.709,9	2,9	194,7	2,4	6,7	81,1	7,9	73,4	186,8	69,9	3,5	360,6	26.699,8
Rss	16.979,4	52,6	411,8	6,1	16,4	84,3	5,5	78,6	166,6	26,3	0,6	341,9	18.170,0
Rss Nord	4.817,0	43,4	95,2	5,3	12,6	43,1	1,4	33,0	98,3	14,0	0,0	133,2	5.296,4
Rss Sud	12.162,4	9,2	316,6	0,8	3,8	41,2	4,1	45,5	68,3	12,2	0,5	208,7	12.873,6
variazione													
Regioni in Piano	4,11		38,86	1005,12	-42,39	-20,33	-3,13	-7,45	-40,65	-44,62	-61,83	0,95	4,06
Regioni non in Piano	4,88	14,46	52,23	130,41	21,26	-18,38	-17,92	12,20	-37,80	-29,48	-43,69	-1,61	4,68
Totale	4,58	14,46	47,54	194,55	12,51	-18,92	-15,70	7,80	-38,47	-32,94	-58,74	-0,78	4,44
Rso	4,70	-0,54	68,40	203,20	23,78	-20,54	-16,43	10,49	-39,13	-36,21	-60,55	-1,57	4,61
Rso Nord	5,09	1,17	52,87	153,69	49,37	-20,84	-17,51	22,56	-39,74	-30,62	-47,60	-1,73	4,93
Rso Centro	4,58	-5,91	201,90	70,32	-10,22	-19,77	-15,97	-14,57	-37,96	-26,74	-16,49	-3,87	5,05
Rso Sud	4,07	-31,68	-4,66	2869,76	-48,59	-20,47	-6,73	-7,08	-38,70	-59,91	-74,52	1,44	3,62
Rss	3,91	48,01	0,62	50,33	-24,29	-8,86	-3,53	-9,78	-33,73	6,67	-42,60	3,18	3,48
Rss Nord	3,67	59,58	13,57	46,36	-20,24	-11,37	-17,92	-10,31	-26,69	9,89	-30,15	2,56	3,50
Rss Sud	4,01	-6,42	-3,28	75,53	-37,61	-6,23	1,34	-9,39	-43,85	2,97	-43,79	3,58	3,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nell'anno è forte la crescita dei contributi in conto esercizio da enti pubblici: essi passano da 1,3 miliardi del 2019 a poco meno di 2 miliardi. L'aumento del 47 per cento è riconducibile prevalentemente ai contributi da soggetti pubblici extra fondo che crescono di circa 678 milioni e dai contributi da regione vincolati (+94,3 milioni). Limitato è l'incremento di quelli attribuiti dal Ministero della salute per la ricerca corrente e finalizzata. Si riducono invece del 31 per cento le somme da regione extra Lea, mentre crescono le rettifiche per contributi in conto esercizio per destinazione ad investimenti.

Il combinato disposto di tali andamenti, differenziati per regione, è particolarmente favorevole per quelle non in Piano, che vedono passare i contributi dai 868,5 milioni del 2019 a poco meno di 1314 milioni. Una variazione dovuta, tuttavia, soprattutto alla forte crescita registrata in Emilia, con un incremento di 253 milioni. Le regioni in Piano segnano, invece, una contrazione dei fondi: fatta eccezione per il Lazio (+178,6 milioni) e dell'Abruzzo e della Sicilia (in crescita, rispettivamente, di 4,6 e 11,7 milioni), tutte le altre regioni registrano una flessione.

Forte è la crescita anche dei contributi da enti privati: essi passano dai 109 milioni del 2019 a circa 319. Un aumento, anche in questo caso, molto localizzato: sono soprattutto la Campania, il Lazio, la Lombardia e il Veneto a presentare gli aumenti maggiori (207 dei 210 milioni di incremento).

Crescono infine i ricavi per prestazioni sanitarie non soggette a compensazione e quelli per concorsi, recuperi e rimborsi per attività tipiche. Le prime vedono crescere i ricavi per prestazioni sanitarie da pubblico (+45 per cento) compensate in parte dal calo di quelle extra regione. Un aumento che riguarda le prestazioni sociosanitarie. Il dato complessivo può trarre in inganno: il risultato è dovuto esclusivamente alla forte crescita di una sola regione (la Lombardia vede crescere i ricavi di 20,5 milioni). Si tratta di variazioni limitate, effetto complessivo delle crescite concentrate in poche regioni e le flessioni ampie registrate nella generalità delle altre.

Flettono invece tutte le altre componenti.

Tra quelle maggiori, si riducono gli introiti delle compartecipazioni (-38,5 per cento) e le entrate varie (- 32,9 per cento). Simili gli andamenti delle componenti tra regioni non in Piano e in Piano. La riduzione riguarda tutte le compartecipazioni, tuttavia della flessione di 522,1 milioni, 500 sono relativi al ticket della specialistica. Il calo è del 38,5 per cento. Ancor maggiore in termini percentuali la flessione di quello di pronto soccorso (-41,5 per cento), relativo naturalmente ad una quota marginale delle entrate (solo 26,4 milioni).

Nel caso delle entrate varie, si tratta dei proventi per affitti (in flessione di 13 milioni) ma soprattutto delle altre entrate, in flessione di oltre 100 milioni. Anche in questo caso la flessione è generalizzata.

Infine, rimangono sostanzialmente invariate le quote di contributi in c/capitale imputate all'esercizio. La limitata crescita (+0,9 per cento) riguarda soprattutto i finanziamenti per investimenti da regione e Stato, mentre la quota dei contributi in c/esercizio FSR rimane sostanzialmente invariata. L'aumento è concentrato in 2 regioni di piccola dimensione, il Molise e la Valle d'Aosta.

10. Le compartecipazioni alla spesa contabilizzate nei CE riguardano quelle relative alla specialistica ambulatoriale, per il pronto soccorso e per altre prestazioni. Si tratta nel complesso di oltre 835 milioni, in riduzione del 38,5 per cento rispetto al 2019 (pur in flessione, era in quell'esercizio pari a 1357,3 milioni). Una flessione che deriva dalla abolizione del ticket fisso sulle prestazioni specialistiche, divenuta pienamente operativa nell'anno, ma anche dal forte rallentamento delle attività per la pandemia. Flettono in misura anche più consistente quelle per i ticket di pronto soccorso o per altre finalità anche se con andamenti molto meno omogenei. L'incidenza pro capite della spesa passa quindi dai 22,4 euro del 2019 a poco più di 14 euro in media nazionale.

TAVOLA 7

I PROVENTI PER LE COMPARTECIPAZIONI ALLA SPESA

REGIONE	2020 - (in milioni di euro)						2019 - (in milioni di euro)						variazione %			pro capite 2020 (in euro)			
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazione sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni (2019) pro capite**
	A+B	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)	**A+B**	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)	**A+B**	**A**	**B**	**A+B**	**A**	**B**	**A+B**
Piemonte	**131,3**	63,1	68,2	67,4	0,6	0,2	**187,1**	66,8	120,3	119,5	0,6	0,3	**-29,8**	-5,6	-43,3	**30,5**	14,6	15,8	43,2
Valle d'Aosta	**8,5**	3,1	5,5	4,1	0,1	1,3	**11,4**	3,2	8,2	6,4	0,2	1,5	**-25,2**	-4,9	-33,1	**68,2**	24,4	43,7	90,7
Lombardia	**370,1**	255,3	114,8	112,6	2,2	0,0	**480,7**	273,9	206,8	202,2	4,6	0,0	**-23,0**	-6,8	-44,5	**36,9**	25,5	11,4	48,0
P.A. Bolzano	**30,3**	10,0	20,3	18,0	2,0	0,3	**31,4**	10,4	21,0	18,7	1,8	0,4	**-3,5**	-4,3	-3,1	**56,9**	18,7	38,1	59,2
P.A. Trento	**20,8**	6,8	14,0	11,1	1,4	1,5	**32,3**	10,2	22,2	18,2	1,9	2,1	**-35,6**	-33,0	-36,8	**38,2**	12,5	25,7	59,5
Veneto	**240,6**	122,2	118,4	106,8	9,8	1,8	**305,8**	128,8	177,0	158,0	16,3	2,8	**-21,3**	-5,1	-33,1	**49,3**	25,0	24,3	62,6
Friuli V.G	**51,0**	18,7	32,3	28,2	0,3	3,8	**66,3**	19,3	47,0	41,6	0,5	4,9	**-23,1**	-3,3	-31,3	**42,3**	15,5	26,8	54,8
Liguria	**65,8**	42,5	23,2	23,1	0,2	0,0	**89,4**	44,8	44,6	44,2	0,4	0,0	**-26,5**	-5,1	-47,9	**43,1**	27,9	15,2	58,3
Emilia Romagna	**164,8**	66,0	98,9	94,2	4,7	0,0	**222,7**	68,6	154,1	146,1	8,1	0,0	**-26,0**	-3,9	-35,8	**36,9**	14,8	22,2	49,9
Toscana	**147,4**	63,7	83,7	82,3	1,4	0,0	**201,4**	72,6	128,8	125,4	3,4	0,0	**-26,8**	-12,2	-35,0	**39,9**	17,3	22,7	54,4
Umbria	**37,6**	18,4	19,2	19,0	0,1	0,0	**50,2**	21,0	29,2	28,8	0,4	0,0	**-25,2**	-12,4	-34,4	**43,2**	21,2	22,0	57,5
Marche	**55,7**	29,2	26,5	26,3	0,1	0,0	**74,3**	30,9	43,3	43,1	0,2	0,0	**-25,0**	-5,6	-38,9	**36,8**	19,3	17,5	48,8
Lazio	**217,7**	160,2	57,5	57,1	0,1	0,2	**269,1**	169,3	99,8	99,4	0,3	0,0	**-19,1**	-5,4	-42,4	**37,8**	27,8	10,0	46,6
Abruzzo	**55,8**	34,0	21,8	21,4	0,4	0,0	**71,8**	35,7	36,2	35,2	0,8	0,2	**-22,3**	-4,5	-39,7	**43,2**	26,3	16,9	55,2
Molise	**12,6**	9,1	3,5	3,5	0,0	0,0	**14,2**	9,5	4,7	4,7	0,0	0,0	**-11,2**	-3,5	-26,6	**41,9**	30,4	11,5	46,7
Campania	**239,1**	202,2	36,9	36,8	0,1	0,0	**272,1**	211,1	61,0	60,8	0,2	0,0	**-12,1**	-4,2	-39,6	**41,9**	35,4	6,5	47,4
Puglia	**159,7**	127,1	32,6	30,5	2,1	0,0	**184,0**	134,3	49,7	45,9	3,8	0,0	**-13,2**	-5,3	-34,5	**40,4**	32,2	8,2	46,3
Basilicata	**23,4**	15,9	7,4	7,4	0,0	0,0	**30,7**	19,0	11,7	11,7	0,0	0,0	**-23,9**	-16,3	-36,3	**42,3**	28,8	13,5	55,0
Calabria	**67,2**	54,9	12,3	12,0	0,3	0,0	**81,7**	58,2	23,4	22,9	0,4	0,0	**-17,6**	-5,6	-47,5	**35,5**	29,0	6,5	42,7
Sicilia	**179,8**	155,8	24,0	23,9	0,1	0,0	**207,6**	164,9	42,8	42,4	0,4	0,0	**-13,4**	-5,5	-43,9	**36,9**	32,0	4,9	42,3
Sardegna	**43,3**	28,9	14,4	14,0	0,4	0,0	**55,3**	29,7	25,6	24,8	0,8	0,0	**-21,7**	-2,7	-43,8	**26,9**	17,9	8,9	34,1
Totale	**2.322,5**	1.487,3	835,2	799,6	26,5	9,1	**2.939,6**	1.582,3	1.357,3	1.300,0	45,2	12,1	**-21,0**	-6,0	-38,5	**38,9**	24,9	14,0	49,1
Regioni piano rientro	931,9	743,4	188,5	185,1	3,1	0,3	1.100,5	782,9	317,6	311,4	6,0	0,2	**-15,3**	-5,0	-40,7	**39,2**	31,3	7,9	46,0
Altre regioni	1.390,6	743,9	646,7	614,5	23,4	8,8	1.839,1	799,4	1.039,7	988,6	39,2	11,9	**-24,4**	-6,9	-37,8	**38,8**	20,7	18,0	51,2
Regioni Nord	1.083,3	587,7	495,6	465,4	21,3	8,8	1.427,2	626,1	801,1	754,8	34,4	11,9	**-24,1**	-6,1	-38,1	**39,2**	21,3	17,9	51,7
RSO	972,7	549,1	423,5	404,0	17,5	2,0	1.285,8	583,0	702,8	669,9	29,9	3,0	**-24,4**	-5,8	-39,7	**38,6**	21,8	16,8	51,0
RSS	110,6	38,6	72,0	61,4	3,8	6,8	141,4	43,2	98,3	84,9	4,5	8,9	**-21,8**	-10,7	-26,7	**45,9**	16,0	29,9	58,7
Regioni Centro	458,4	271,6	186,8	184,8	1,8	0,2	595,0	293,9	301,1	296,7	4,3	0,0	**-23,0**	-7,6	-38,0	**38,7**	23,0	15,8	50,1
Regioni Sud	780,9	628,0	152,9	149,4	3,4	0,1	917,4	662,3	255,1	248,4	6,5	0,2	**-14,9**	-5,2	-40,1	**38,7**	31,1	7,6	45,1
RSO	557,8	443,4	114,5	111,5	2,8	0,1	654,5	467,7	186,8	181,2	5,3	0,2	**-14,8**	-5,2	-38,7	**40,7**	32,3	8,4	47,5
RSS	223,1	184,7	38,4	37,9	0,5	0,0	262,9	194,6	68,3	67,2	1,2	0,0	**-15,2**	-5,1	-43,8	**34,4**	28,5	5,9	40,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Si confermano le già forti differenze tra regioni e aree territoriali: le regioni in Piano presentano importi in media inferiori alla metà delle altre regioni (circa 8 euro pro capite contro i 18 delle altre regioni); le regioni a statuto speciale del Nord incassano in media 30 euro pro capite ben superiori alla media nazionale, mentre quelle insulari registrano importi di poco inferiori ai 6 euro.

Molto limitato il contributo offerto dai ticket sul pronto soccorso: dei 26,5 milioni incassati (come si diceva in forte flessione rispetto al 2019, -19,7 milioni), il 76,2 per cento è riconducibile anche nel 2020 a cinque regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia), che contano per il 45 per cento della popolazione.

Per avere un quadro completo del contributo richiesto al cittadino vanno considerati anche i ticket sui farmaci che, incassati al momento della fornitura della prestazione, vanno in riduzione di quanto dovuto dalla regione per la farmaceutica convenzionata.

Nella lettura dei dati relativi al ticket fisso va considerato che il dato del Piemonte, della P.A. di Trento e dell'Umbria mostrano diminuzioni marcate da imputare alle modifiche apportate alla normativa regionale. In particolare in Piemonte a partire dal 1° marzo 2019 è entrata in vigore la delibera (numero 39-8425/2019) che dispone l'"Eliminazione della quota fissa di compartecipazione alla spesa farmaceutica da parte degli assistiti"; a gennaio 2020 le altre due regioni hanno modificato la contribuzione da parte dei cittadini (ticket fisso): la P.A. di Trento ha disposto l'"abolizione delle quote fisse di partecipazione alla spesa sulle ricette di assistenza farmaceutica e di assistenza specialistica" – cosiddetti ticket ricetta – introdotte a partire dal 2015, e l'Umbria ha stabilito di eliminare a partire dal 1° gennaio 2020 il ticket fisso, che era stato introdotto nel 2011, per tutti i cittadini il cui reddito annuo lordo familiare è uguale o inferiore ai 100.000 euro. A queste si aggiunge la Basilicata che ha previsto l'abolizione della quota fissa su ricetta farmaceutica dal 31 agosto 2020.[7]

Anche le entrate da farmaci presentano nell'anno una flessione del 6 per cento. Al di là delle riduzioni riconducibili alle regioni in precedenza ricordate la flessione riguarda tutti gli enti ed è connessa anche in questo caso alla riduzione dei consumi per le limitazioni imposte dal *lockdown*.

Nel complesso, quindi, le compartecipazioni ammonterebbero nel 2020 a 2,3 miliardi con una flessione del 21 per cento rispetto al 2019, calo che si accentua nelle regioni non in Piano (-24,4 per cento). Diverso il risultato guardando alle regioni a statuto ordinario e speciali nelle diverse aree: nel Nord si riduce ma rimane ampiamente sopra la media il risultato pro capite di quelle a statuto speciale (da 58,7 a 46 euro pro capite nei due anni), mentre in quelle a statuto ordinario (passando da 51 euro pro capite a circa 38,6) si pongono al di sotto della media complessiva. In flessione del 23 per cento il dato delle regioni centrali (ma con andamenti diversi tra regioni), sono le regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno che in media registrano la flessione più contenuta (-14,8 per cento). In termini pro capite queste regioni pur in calo presentano entrate pro capite superiori alla media nazionali, sopravanzando quelle del Nord tradizionalmente con proventi superiori.

11. In attesa del superamento delle difficoltà di definizione dei meccanismi di ripiano per la spesa farmaceutica diretta e di avvio di quelli relativi ai dispositivi medici, calano nel 2020 le entrate da *payback*. La flessione rispetto allo scorso esercizio è del 11,4 per cento.

Sono i pagamenti per il superamento del tetto della farmaceutica ospedaliera a ridursi di oltre il 24 per cento. Un dato che risente almeno in parte, tuttavia, dei tempi di contabilizzazione differenti tra regioni delle somme attribuite e, naturalmente, della forte crescita che era stata registrata lo scorso anno a fronte del ripiano degli sfondamenti negli acquisti diretti relativi agli anni 2013–17, che le imprese del settore farmaceutico avevano finito di pagare nel 2019.

[7] La P.A. di Trento ha deliberato di mantenere il pagamento dei ticket per i cittadini con un reddito annuo lordo del nucleo familiare fiscale a partire dai 60.000 euro, ma, fino a quando non saranno stati adeguati i sistemi informatici, l'abolizione del ticket è applicata a tutti i cittadini indipendentemente dal reddito.

Compensano almeno in parte la flessione l'aumento degli altri *payback* in crescita del 20,6 per cento. Si tratta di quelli relativi alla assistenza non convenzionata corrisposti alle regioni dalle case farmaceutiche in relazione alla sospensione delle riduzioni di prezzo del 5 per cento dei medicinali di fascia A e H; di quelli previsti a ripiano degli sfondamenti dei tetti definiti con delibera CIPE 3/2001; di quelli versati dalle aziende in applicazione di procedure di rimborsabilità condizionata ex articolo 48, comma 33 del d.l. 269/2003; di quelli a riduzione di spesa del SSN ai sensi dell'articolo 48 del d.l. 269/2003 e del monitoraggio di cui al d.l. 113/2016.

TAVOLA 8

LE ENTRATE DA *PAYBACK*

(in migliaia)

	Rimborsi da aziende farmaceutiche per il *payback*			Payback *territoriale*		Payback *ospedaliero*		*Ulteriore* payback	
	2019	2020	var. 20/19	*2019*	*2020*	*2019*	*2020*	*2019*	*2020*
Piemonte	57.201	74.195	29,7	0	0	28.192	40.405	29.009	33.790
Valle d'Aosta	1.512	985	-34,9	0	0	786	205	726	780
Lombardia	186.936	95.485	-48,9	0	0	120.771	19.364	66.165	76.121
P.A. BZ	5.151	3.000	-41,8	0	0	0	0	5.151	3.000
P.A. TN	4.922	0	-100,0	0	0	1.899	0	3.023	0
Veneto	61.528	60.281	-2,0	0	0	33.139	27.877	28.389	32.404
Friuli V.G	14.849	68.845	363,6	2.069	0	6.976	57.379	5.804	11.466
Liguria	35.664	38.497	7,9	0	0	24.172	25.200	11.492	13.297
Emilia Romagna	112.651	107.767	-4,3	0	0	74.805	75.581	37.846	32.185
Toscana	119.277	107.555	-9,8	0	0	101.847	71.555	17.430	36.000
Umbria	24.581	26.887	9,4	0	0	18.081	18.989	6.500	7.898
Marche	51.989	52.763	1,5	0	0	40.506	28.678	11.483	24.084
Lazio	149.667	126.414	-15,5	0	0	103.898	72.190	45.770	54.224
Abruzzo	39.623	36.916	-6,8	0	0	29.629	25.157	9.994	11.759
Molise	4.073	6.402	57,2	0	0	2.282	3.838	1.791	2.564
Campania	224.070	141.659	-36,8	0	0	182.105	89.627	41.965	52.032
Puglia	121.537	168.305	38,5	0	0	91.666	132.601	29.871	35.705
Basilicata	27.743	21.515	-22,4	0	0	25.261	16.027	2.482	5.488
Calabria	63.814	55.120	-13,6	0	11.231	52.242	35.262	11.572	8.627
Sicilia	134.693	87.241	-35,2	0	0	100.626	48.839	34.067	38.402
Sardegna	59.196	50.286	-15,1	0	0	53.421	39.956	5.775	10.330
Totale	1.500.679	1.330.115	-11,4	2.069	11.231	1.092.305	828.729	406.305	490.155
Regioni in PDR	737.479	622.057	-15,7	-	11.231	562.448	407.513	175.030	203.313
altre Regioni	763.200	708.058	-7,2	2.069	-	529.857	421.216	231.275	286.842
Rso	1.280.355	1.119.759	-12,5	-	11.231	928.597	682.350	351.758	426.178
Rso Nord	453.980	376.224	-17,1	-	-	281.079	188.427	172.900	187.797
Rso Centro	345.515	313.619	-9,2	-	-	264.332	191.412	81.183	122.207
Rso Sud	480.860	429.916	-10,6	-	11.231	383.185	302.511	97.675	116.174
Rss	220.324	210.357	-4,5	2.069	-	163.708	146.379	54.547	63.977
Rss Nord	26.434	72.829	175,5	2.069	-	9.661	57.584	14.704	15.245
Rss Sud	193.890	137.527	-29,1	-	-	154.047	88.795	39.842	48.732

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nonostante i ripetuti interventi la regolazione del sistema, basata su *budget* predeterminati e rimborso degli sforamenti in parte a carico delle aziende farmaceutiche, non sembra aver trovato un assetto stabile. Si tratterà di vedere se le modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2021, oltre a contribuire ad accelerare la disponibilità dei ripiani relativi al 2018 e 2019 andando

incontro alle richieste delle imprese di rideterminazione dei tetti di spesa per gli acquisti ospedalieri diretti, consentirà di definire un assetto più stabile.

IL MONITORAGGIO DEI LEA

I risultati

12. Nel 2020 è proseguito il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)[8] e sono stati diffusi i dati, provvisori, relativi all'esercizio 2019. In base all'indicatore complessivo, che riassume in modo aggregato lo stato di adempienza nei vari livelli di assistenza, si collocano oltre la soglia minima (160) cinque regioni in Piano di rientro: al di sopra di 200 Abruzzo e Lazio, 193 la Puglia, stazionarie Campania (168) e Sicilia (173). In netto peggioramento la qualità dei servizi resi in Calabria e in Molise che, con un punteggio pari a 125 e 146 (162 e 180 nel 2018), risultano inadempienti secondo la "Griglia" LEA. Per quanto riguarda le regioni non in Piano, esse presentano un punteggio complessivo superiore alla soglia, con valori compresi tra i 172 punti della Basilicata (in peggioramento rispetto al 2018 quando aveva registrato 191) e i 222 di Veneto e Toscana e 221 dell'Emilia-Romagna.

Non sono al momento disponibili per il 2019 le stime degli indicatori che costituiscono il Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA, che entrerà in vigore in relazione ai risultati del 2020 e di cui il Ministero della Salute ha avviato una sperimentazione per il 2014 e gli esercizi successivi[9].

Anche se in miglioramento i dati relativi alla rete ospedaliera e all'appropriatezza, complessivamente l'esercizio non segna passi avanti significativi in quelli che sono tradizionalmente i punti critici dei livelli di assistenza, peraltro comuni a molte aree territoriali. Nella prevenzione, continua a presentare valori estremamente contenuti il numero degli *screening* oncologici effettuati nelle regioni in Piano, con l'eccezione di Lazio e Abruzzo in linea con i valori richiesti; così come resta indietro in tutte le regioni la vaccinazione antinfluenzale per la popolazione anziana; grazie alle azioni intraprese con il Piano vaccinale 2017-19 si accentua invece il miglioramento delle coperture vaccinali di bambini e adolescenti, pur permanendo forti in alcune regioni gli scostamenti rispetto alla soglia di riferimento.

---

[8] L'erogazione dei LEA è monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso una "Griglia" di indicatori, aggiornata annualmente al fine di consentirne l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di cogliere gli aspetti ritenuti più rilevanti. La metodologia in vigore, riferita a tre aree di assistenza (ospedaliera, distrettuale e prevenzione), prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla regione nei confronti dello standard nazionale. Una regione è considerata adempiente se presenta un punteggio ≥160 o compreso tra 140 e 160 senza alcun indicatore al di sotto della soglia definita critica; mentre è inadempiente se il punteggio complessivo è <140 o compreso tra 140 e 160 ma con almeno un indicatore critico. Tale valutazione complessiva è al momento disponibile per il 2019, in via provvisoria, per tutte le regioni ad eccezione di Valle d'Aosta, FVG, P.A. di Bolzano e Trento e Sardegna non sottoposte a verifica degli adempimenti

[9] La nuova metodologia valuta distintamente le aree di assistenza ospedaliera, distrettuale e prevenzione e attribuisce loro un valore compreso in un *range* 0-100. La garanzia di erogazione dei LEA si intende raggiunta qualora, entro ciascun livello, sia raggiunto un punteggio pari o superiore a 60; non è consentita la compensazione tra livelli. Il punteggio di ogni area è determinato dalla media pesata dei 22 indicatori *core*, mentre i restanti 56 indicatori condivisi dal Gruppo di lavoro sono oggetto di ulteriori approfondimenti.
Nel corso del 2020, perfezionata la circolare applicativa contenente la specifica di ciascun indicatore, poi approvata dal Comitato LEA, sono state affrontate le problematiche legate all'impatto della pandemia sugli indicatori del NSG, approfondendo l'aspetto metodologico e il monitoraggio delle performance e avviando una prima riflessione per lo sviluppo di ulteriori indicatori, da integrare a quelli già esistenti, che siano in grado di restituire, nonostante il contesto pandemico, un'immagine chiara del SSN.

TAVOLA 9

LA GRIGLIA LEA

Valutazione Adempimenti - Punteggio complessivo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Piemonte	174	167	186	201	200	205	207	221	218	188
Valle d'Aosta				*n.d.*				149	*n.d.*	*n.d.*
Lombardia	171	195	184	187	193	196	198	212	215	215
Liguria	137	169	176	187	194	194	196	195	211	206
Veneto	178	189	193	190	189	202	209	218	222	222
P.A. Trento				*n.d.*				185	*n.d.*	*n.d.*
P.A. Bolzano				*n.d.*				120	*n.d.*	*n.d.*
FVG				*n.d.*				193	*n.d.*	*n.d.*
Emilia Romagna	208	213	210	204	204	205	205	218	221	221
Toscana	185	177	193	214	217	212	208	216	220	222
Umbria	191	184	171	179	190	189	199	208	210	210
Marche	180	161	165	191	192	190	192	201	206	206
Lazio	132	152	167	152	168	176	175	180	190	203
Abruzzo	133	151	145	152	163	182	189	202	209	204
Molise	126	145	146	140	159	156	164	167	180	150
Campania	95	104	117	136	139	106	124	153	170	168
Puglia	74	123	140	134	162	155	169	179	189	193
Basilicata	164	167	169	146	177	170	173	189	191	172
Calabria	95	104	117	136	139	106	124	153	162	125
Sicilia	108	149	157	165	170	153	163	160	171	171
Sardegna				*n.d.*				140	*n.d.*	*n.d.*

Fonte: Ministero della Salute, "Monitoraggio dei LEA, Metodologia e risultati dell'anno 2017", febbraio 2019, aggiornamento febbraio 2020

Valutazione fino al 2014	**Intervallo**
adempiente	≥ 160
adempiente con impegno su alcuni indicatori	≥130 e <160
critica	<130

Valutazione dal 2015	**Intervallo**
adempiente	≥ 160 o compreso tra 140-160 e nessun indicatore critico (con punteggio di valutazione <3)
inadempiente	<140 compreso tra 140-160 con almeno un indicatore critico (con punteggio <3)

In termini di sicurezza e qualità delle cure, resta eccessivo in tutto il Paese il ricorso ai parti cesarei, anche in strutture con un limitato numero di parti l'anno, e non è stata raggiunta in tutte le regioni in Piano l'obiettivo di interventi tempestivi per alcune patologie in cui gli esiti dell'operazione dipendono in modo cruciale dalla brevità dei tempi intercorrenti dal ricovero.

Continuano poi a segnalare situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse ospedaliere e al contempo una inadeguatezza della rete territoriale gli indicatori legati al tasso di ospedalizzazione degli *over 75*, elevato soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, così come quelli relativi all'assistenza, domiciliare o presso strutture residenziali, di anziani e disabili, che risulta carente in tutte le regioni in Piano.

Criticità che si sono accentuate nel 2020 a causa della pandemia e che, da un lato, hanno portato come si è visto all'allungarsi delle liste di attesa per le visite specialistiche e gli interventi programmati, così come a forti ritardi nelle vaccinazione dei bambini e adolescenti e negli *screening* oncologici ponendo a rischio le fasce di popolazione interessata; dall'altro, hanno evidenziata come l'inadeguatezza della rete territoriale rendono di fatto gli ospedali il principale (e a volte l'unico) punto di riferimento per l'assistenza in gran parte del Paese.

La qualità dell'assistenza secondo gli indicatori della Griglia LEA e i dati SDO

13. Guardando ai singoli indicatori, per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, nel 2019 tutte le regioni hanno rispettano con largo margine il parametro costituito dal tasso totale standardizzato di dimissione inferiore o uguale a 160 per 1.000 residenti, a fronte, tuttavia, di un valore del tasso di occupazione della dotazione dei posti letto molto al di sotto dello standard di riferimento stabilito dal d.m. n. 70 del 2015 (72 per cento in media vs 90 per cento nelle regioni in Piano).

In lieve peggioramento i tempi relativi all'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: il tempo massimo di 18 minuti è rispettato solo da Lazio e Puglia, mentre Abruzzo e Sicilia segnano19 minuti, 20 in Molise e Campania e 22 in Calabria. Nelle regioni non in Piano, al di sopra della soglia si situano l'Umbria (22 minuti) e la Basilicata che, con 26 minuti, evidenzia uno scostamento "non accettabile" ai sensi della Griglia LEA.

Al di sopra del valore medio nazionale, pari a 1,64 gg., risulta nelle regioni in Piano la durata della degenza media preoperatoria[10], che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica: in Molise e Calabria, cui si aggiunge nel 2019 la Campania, la durata rimane al di sopra dei due giorni; stabili Lazio (da 1,87 a 1,89), Puglia (da 1,94 a 1,92) e Abruzzo (da 1,78 a 1,75); in forte miglioramento la Sicilia (da 1,79 a 1,49) che si situa al di sotto della media. Nelle restanti regioni, si osservano al Centro-Nord valori intorno all'1,5, con una performance particolarmente buona di Piemonte e Toscana (1,23 e 1,3) e con l'eccezione di VdA, Liguria e Umbria, che presentano una durata rispettivamente di 1,91, 1,88 e 1,82 giorni, mentre quelle meridionali, Basilicata e Sardegna, superano i due giorni (2,3 e 2,08).

Miglioramenti continuano a rilevarsi, invece, nell'indicatore, la cui soglia è rispettata da tutte le regioni, costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite ai 108 DRG ad alto rischio di inappropriatezza se erogati in regime ordinario e i ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio: le prestazioni afferenti a tali DRG sono infatti in corso di trasferimento in regime diurno e ambulatoriale, con un miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza nell'uso delle risorse ospedaliere. Parallelamente si riduce l'utilizzo improprio dei reparti chirurgici come evidenziato dalla riduzione degli accessi con DRG medico, con solo due regioni (Campania e Liguria) che presentano valori superiori alla soglia. A queste si aggiungono il Lazio e il Molise per i ricoveri diurni di tipo diagnostico.

Si riduce lievemente il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultrasettantacinquenne[11], che passa in media nazionale da 265 su 1000 abitanti anziani del 2017 a 259 del 2018 e a 255,5 del 2019. Ciò, come effetto di andamenti difformi: stabile o in riduzione nelle regioni in Piano, con Abruzzo e Puglia che seppure in miglioramento restano sopra la soglia (262,9 e 260,2) mentre le altre si collocano sotto la media nazionale (Sicilia 223,1, Lazio 223,8, Calabria 225,3, Campania 241,5 e Molise 245,8); al di sopra della soglia in tutte le altre regioni, con punte elevate nelle PA di Trento e Bolzano (rispettivamente, 281,3 e 338,8), FVG (292,3), VdA (292,7), Emilia Romagna (311,6) e Umbria (280,7); solamente Piemonte (con il valore più basso, pari a 221,5) e Lombardia (247,3) si situano al di sotto della media.

Aumenta ancora (12,4 per centomila abitanti rispetto all'8,16 del 2017 e all'11,5 del 2018) il tasso di ospedalizzazione per influenza nell'anziano, quale risultato di valori estremamente diversi nel Paese: un *range* compreso tra lo 0,8 e il 6,9 nelle regioni meridionali (con l'eccezione della Sardegna che segna un 17,2), che aumenta al Centro con il 3,2 delle Marche contro l'11,6 della Toscana, per passare a valori più elevati del Nord, che vanno da un minimo del 3,3 in VdA, al 10,4 in Liguria, all'11,8 in Piemonte, al 12,9 in Lombardia, al 20,6 del Veneto, al 33,3 dell'Emilia-Romagna, con un massimo dell'88,4 per cento nella PA di Bolzano, che peraltro presenta un tasso di copertura vaccinale della popolazione anziana pari a 32,5 per cento rispetto ad un valore nazionale del 54,6.

[10] Tale indicatore, non compreso nella Griglia LEA, è preso in considerazione dai Tavoli di monitoraggio ai fini della valutazione complessiva dei SSR. La fonte è costituita dalle SDO e il valore di riferimento è la media nazionale nell'esercizio.

[11] Fonte SDO, valore di riferimento media nazionale 2019.

TAVOLA 10

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA (REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

Valore di riferimento media nazionale (SDO)	Griglia LEA	Lazio		Abruzzo		Molise		Campania		Puglia		Calabria		Sicilia		scostamenti non accettabili - Griglia
		2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ **160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico		**203**	**190**	**204**	**209**	**150**	**180**	**168**	**170**	**193**	**189**	**125**	**162**	**173**	**171**	
Assistenza ospedaliera																
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤**160**		122,9	132,4	131,6	139,1	129,9	133,5	139,6	144,9	115,25	119,5	122,4	122,6	113	114	**>170 e in aumento**
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN (SDO)**		9,1	9	16,7	16,3	28,6	28	9,7	9,9	9	9	19,6	20,2	7,5	7,4	
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) **>1,48 VN**		1,46	1,46	1,49	1,46	1,41	1,46	1,55	1,53	1,53	1,51	1,48	1,46	1,52	1,49	
Tasso occupazione RO **≥90**		69,9	75,6	75	76,9	79,1	75,2	68,9	62,8	73,7	73,9	69,5	68,7	69,2	70,7	
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**		18	17	19	18	20	20	20	19	18	18	22	19	19	18	**>0,26**
Prevenzione																
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**		9	9	9	9	3	7	3	3	4	4	2	2	5	3	**0-4**
Vaccinazioni																
Copertura 6 vaccinazioni base a 24 mesi **≥95% (VN 94,9%)**		95,5	97,3	97,5	96,9	97,1	95,7	95,1	95,1	94,6	95,2	96,0	97	91,1	90,9	**più di 1 <92%**
MRP **≥95% (VN 94,5%)**		95,7	94,9	95,1	94,5	93,4	91,9	94,7	93,4	94,4	94,2	93,1	92,7	92,2	90,9	**<92% e non in aumento**
antinfluenzale >65 anni **≥75% (VN 54,6%)**		52,7	52,3	55,3	52,4	65,4	61,7	62,1	60,3	51,4	51,4	61,8	59,8	59,4	53	**<60% e non in aumento**
Appropriatezza																
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario ≤**0,21**		0,15	0,16	0,12	0,12	0,15	0,16	0,17	0,2	0,16	0,17	0,13	0,13	0,11	0,13	**>0,24 e non in diminuzione**
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti **≤7**		9,7	9	4,5	4,8	8,1	10,2	9,38	10,2	3,1	3,8	7,1	6,5	3,1	3,1	**>12 e non in diminuzione**
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età)per 1000 residenti **≤90**		63,3	68,9	51,1	52,5	77,5	80,1	105,7	107,7	20,7	21,1	62,3	62,2	34,5	35,7	**>105 e non in diminuzione**
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤255,5 VN (SDO)**		223,8	245,9	262,9	273,4	245,8	243,7	241,5	245,1	260,2	266,7	225,3	225,6	223,1	223,6	
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,64 VN (SDO)**		1,88	1,87	1,75	1,78	2,26	2,23	2,12	1,91	1,92	1,94	2,04	2,04	1,49	1,79	
Qualità e sicurezza assistenza																
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite **≤141**		108,4	137,5	189,1	178,3	19,1	94,9	122	121,4	156,4	149,8	103,4	102,2	159,3	167	**>209 e non in diminuzione**
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco **≤409**		282,8	305,4	327,8	358,1	359,7	400,7	299,9	323,8	284,9	305,1	261	270,5	279,1	291,7	**>446 e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno **≤15%**		25,6	26,5	24,4	23,7	25,8	23,7	35	35,7	29,1	30,8	29,6	26,2	27,6	26,6	**>20% e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno **≤25%**		29,5	27,7	24,5	23,2	nd	nd	35,6	37,2	27,9	26,7	27,9	25,9	29,6	26,2	**>30% e non in diminuzione**
% Parti pre-termine in punti nascita senza Utin **≤18%**		2,7	5,4	9,7	13,0	10	nd	8,7	7,6	7,5	5,3	17	10,8	7,4	5,1	**>26% e non in diminuzione**
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**		68,1	64,2	63,8	61,8	28,1	29,8	57,5	54,7	61,9	62,6	35,5	35,2	66,2	65,1	**<38% e non in aumento**

Fonte: Ministero della salute, febbraio 2021

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2019, fonte SDO

TAVOLA 11

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA (ALTRE REGIONI)

Valore di riferimento Griglia LEA media nazionale (SDO)	Valle D'Aosta		Piemonte		Lombardia		Liguria		Prov Trento		Prov Bolz		Veneto		**scostamenti non accettabili - Griglia**
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ **160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico			**188**	**218**	**215**	**215**	**206**	**211**					**222**	**222**	
Assistenza ospedaliera															
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤**160**			123,6	122,6	118,5	120	141,7	140,5					118,3	118,5	**>170 e in aumento**
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN (SDO)**	15,9	15	6,6	7	4,5	4,2	13,5	14	14,5	14,7	4,9	4,7	6,1	6,2	
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**			17	17	15	15	14	14					18	18	**>0,26**
Prevenzione															
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**			11	13	7	9	9	11					15	15	**0-4**
Vaccinazioni															
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi **≥95% (VN 94,9)**	93,2	94,1	95,9	95,7	95,8	95,1	95,6	97,2	94,9	94,5	81,1	83,3	95,2	95	**più di 1 <92%**
MRP ≥95% (VN **94,5%**)	91,5	91,3	95,5	94,7	95,5	94,1	93	94	95,4	94,3	75,5	70,8	95,1	96,4	**<92% e non in aumento**
antinfluenzale >65 anni **≥75% (VN 54,6%)**	45,4	45,2	51	49	49,9	48,2	53	50,1	55,2	54,8	32,5	38,3	53,9	55,6	**<60% e non in aumento**
Appropriatezza															
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario ≤**0,21**			0,16	0,16	0,17	0,2	0,17	0,16					0,16	0,17	**>0,24 e non in diminuzione**
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti **≤7**			1,9	1,8	1,2	1,2	4,9	4,8					0,97	0,9	**>12 e non in diminuzione**
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti **≤90**			42,2	41,2	9,3	8,8	118,5	118,8					13,8	13,2	**>105 e non in diminuzione**
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤255,5 VN (SDO)**	292,7	281,9	221,5	221,5	247,3	253,5	264,3	262,4	281,3	281,4	338,8	249,5	278,2	277,1	
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,64 VN (SDO)**	1,91	1,83	1,23	1,27	1,53	1,50	1,88	1,92	1,44	1,56	1,37	1,41	1,56	1,52	
Qualità e sicurezza assistenza															
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite **≤141**			45,9	36,2	188,3	233,0	78,4	79,9					53,4	58,6	**>209 e non in diminuzione**
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco **≤409**			193,3	205,1	318,5	331,4	238,6	244,4					304,9	319,1	**>446 e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno **≤15%**			18,1	17,4	16,6	18,2	22,4	16,8					18,1	16,2	**>20% e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno **≤25% (*)**			21,6	20,4	17,5	19,0	30,0	14,4					19,4	18,1	**>30% e non in diminuzione**
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN **≤18%**			19,6	16,7	10,7	12,9	22,1	21,6					10,7	8,8	**>26% e non in diminuzione**
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**			70,4	70,3	70,3	70,8	57,6	57,5					69,9	71,5	**<38% e non in aumento**

Fonte: Ministero della salute, febbraio 2021

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2019, fonte SDO

SEGUE TAVOLA 11

Valore di riferimento media nazionale (SDO) **Griglia LEA**	Friuli-V.G.		Emilia-Romagna		Toscana		Marche		Umbria		Basilicata		Sardegna		**scostamenti non accettabili - Griglia LEA**
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	
Adempiente: punteggio adempimento LEA **≥ 160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico			**221**	**221**	**222**	**220**	**212**	**206**	**211**	**210**	**172**	**191**			
Assistenza ospedaliera															
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti **≤160**			131,7	133	120,8	120,9	132,3	133,6	130,5	133,1	122,7	126,2			**>170 e in aumento**
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN (SDO)**	7	6,8	5,7	5,9	6,3	6,6	13,1	13,1	11,7	12	24,7	23,9	5,6	5,2	
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**			16	16	15	15	18	17	22	22	26	26			**>0,26**
Prevenzione															
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**			15	15	13	13	9	9	13	11	6	13			**0-4**
Vaccinazioni															
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi **≥95% (VN 94,9)**	93,2	92,9	95,8	95,6	96,8	96,8	94,5	93,8	96,1	95,6	96,5	97,1	95,2	95,2	**più di 1 <92%**
MRP ≥95% (VN **94,5%**)	92,5	91,2	95,1	95,1	96,1	95	93,7	92	95,2	94,6	92,6	92,9	93,6	92,3	**<92% e non in aumento**
antinfluenzale >65 anni **≥75% (VN 54,6%)**	60,7	57,7	57,4	54,7	56,4	56	56,9	51,6	64,3	64,8	60,7	66,6	46,2	46,5	**<60% e non in aumento**
Appropriatezza															
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario **≤0,21**			0,19	0,2	0,13	0,13	0,14	0,15	0,16	0,18	0,17	0,16			**>0,24 e non in diminuzione**
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti **≤7**			2,0	2,1	1,9	2,0	2,6	3,3	1,8	1,8	3,5	3,5			**>12 e non in diminuzione**
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti **≤90**			28,6	31,4	57,6	61,7	8,0	81,5	44,9	46,2	66,2	64,1			**>105 e non in diminuzione**
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤255,5 VN (SDO)**	292,3	289,9	311,6	312,2	279,1	272,6	257,9	262,4	280,7	284,0	257,0	256,9	265,10	277,60	
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,64 VN (SDO)**	1,56	1,54	1,42	1,41	1,30	1,25	1,45	1,42	1,82	1,70	2,30	2,21	2,08	2,04	
Qualità e sicurezza assistenza															
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite **≤141**			97,0	109,1	45,9	34,20	77,50	85,9	125,0	88,5	85,1	100,8			**>209 e non in diminuzione**
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco **≤409**			339,2	346,4	230,3	224,0	263,0	274,3	306,6	322,5	294,4	307,8			**>446 e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno **≤15%**			16,2	16,5	18,9	17,6	24,3	24,1	18,1	18,2	21,3	26,0			**>20% e non in diminuzione**
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno **≤25% (*)**			18,2	18,4	23,4	21,2	23,2	25,2	20,5	18,8	24,8	20,6			**>30% e non in diminuzione**
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN **≤18%**			8,9	8,7	12,1	16,1	16,4	24,4	8,3	9,3	35,0	10,0			**>26% e non in diminuzione**
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**			76,3	70,8	74,9	75,8	68,1	66,1	62,4	65,7	52,3	63,0			**<38% e non in aumento**

Fonte: Ministero della salute, febbraio 2021

Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2019, fonte SDO

In lieve miglioramento rispetto all'esercizio precedente il valore dell'indicatore relativo alla frequenza di utilizzo del ricovero ordinario di pazienti in età pediatrica per specifiche patologie trattabili, invece, a livello territoriale, con tre delle regioni in Piano (Abruzzo, Puglia e Sicilia) che si pongono al di sopra del limite di riferimento. Tra le altre, criticità si colgono in Lombardia, dove l'indicatore è comunque in riduzione (da 233 a 188 rispetto al limite di 141).

In riduzione anche il valore dell'indicatore aggregato relativo ai ricoveri ospedalieri di pazienti adulti per malattie croniche (diabete, insufficienza cardiaca, malattie polmonari croniche ostruttive), delineando quindi una migliore efficienza dell'assistenza sanitaria nel suo complesso, sia come ridotta inappropriatezza del ricorso all'ospedalizzazione, sia come efficacia dei servizi territoriali. Persistono tuttavia alcune aree a livello infra-regionale con un più elevato tasso di ospedalizzazione, ad es. il comune di Taranto e le province di Lecce, Brindisi, La Spezia e Pistoia per i casi di BPCO: secondo il Programma Nazionale Esiti 2020, ciò potrebbe essere associato ad una più elevata prevalenza di tale patologia in aree ad alto inquinamento ambientale.

In termini di tempestività e sicurezza delle cure, non si registrano significativi miglioramenti nel numero di interventi per rottura del collo del femore effettuati entro il secondo giorno dal ricovero, termine previsto in conformità alle linee guida internazionali per ottenere un buon esito dell'operazione. Solo quattro delle regioni in Piano (Lazio, Abruzzo, Puglia e Sicilia) superano nel 2019 la soglia minima del 60 per cento fissata dal d.m. 70, mentre nelle restanti tale percentuale scende significativamente, collocandosi al 57,4 per cento in Campania e al 35,5 in Calabria, e si riduce al 28,1 del Molise configurando uno scostamento non accettabile della Griglia LEA. Nelle altre aree del Paese si evidenziano valori tra il 62 e il 76 per cento, con l'eccezione della Liguria e Basilicata che con il 57,5 e il 52,3 per cento sono al di sotto della soglia minima. Come evidenziato nel PNE, va poi osservato come, al di là dei valori mediani, in diverse realtà territoriali la distribuzione intra-regionale delle strutture rimane ampiamente sottosoglia.

In attesa degli esiti dei Tavoli di monitoraggio, prime indicazioni per l'anno appena trascorso emergono dallo studio svolto dalla Scuola Superiore di Sant'Anna di Pisa che fotografa, per 10 regioni e le due Province Autonome, l'evoluzione delle prestazioni offerte nel 2020 durante l'emergenza Covid, ponendole a confronto con quelle del 2019[12]. In base a tali dati, Liguria e Basilicata avrebbero segnato nel 2020 un calo particolarmente accentuato della percentuale di tale tipologia di interventi: -19,2 e -8,7 per cento rispettivamente, seguite da Umbria (-9,4 per cento), Toscana (-3,1 per cento) e FVG (-1,8 per cento); mentre la P.A. d Bolzano e il Veneto, nonostante la forte incidenza dell'epidemia, sarebbero riuscite a non ridurre il numero delle operazioni nei tempi prescritti rispetto all'anno precedente (-0,3 e +0,3 per cento); Marche e Puglia, in un contesto epidemiologico migliore, sarebbero riuscite ad aumentare il numero di interventi (+2,5 e +7,1 per cento).

L'inappropriatezza si conferma nel ricorso eccessivo al taglio cesareo nei parti primari. Le soglie massime previste dalla Griglia LEA, 25 per cento nelle strutture con 1000 e oltre parti l'anno vengono superate da tutte le regioni in Piano di rientro, con l'eccezione dell'Abruzzo, mentre le regioni non in Piano evidenziano valori più contenuti, con l'eccezione della Liguria (30 per cento). E' invece largamente superato in tutte le regioni (tranne il Piemonte) il limite del 15 per cento nelle strutture con meno di 1000 parti l'anno e resta non risolta la chiusura dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno (142 nel 2019) che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza per i pazienti: tutte questioni che dovranno essere affrontate in modo sistematico in un orizzonte che vede diminuire il numero delle nascite e rendere quindi più frequente il ricovero in strutture non adeguate.

[12] Rapporto del Laboratorio MeS Management e Sanità della Scuola Superiore di Sant'Anna di Pisa in collaborazione con il *Network delle Regioni*, aprile 2021. Il Rapporto, che riguarda Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, FVG, Toscana, Marche, Puglia e Basilicata e le P.A. di Bolzano e Trento, reca 61 indicatori relativi ad alcune prestazioni ospedaliere, i servizi ambulatoriali, il pronto soccorso, l'assistenza domiciliare e la salute mentale.

La riorganizzazione della rete di assistenza e l'uso complessivamente più appropriato delle strutture ospedaliere non sono stati accompagnati in questi anni da un rafforzamento dell'offerta dell'assistenza territoriale rivolta alla parte "più debole" della popolazione, cioè anziani, disabili, malati terminali. In molti casi non sono raggiunte le soglie richieste, pur se fissate a livelli molto contenuti.

Il monitoraggio continua infatti ad evidenziare, nelle regioni in Piano, una carenza di dotazione di posti equivalenti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili. Stabile l'offerta di posti letto in strutture *hospice*, in media pari all'1,7 della popolazione che necessita tali cure rispetto ad una soglia dell'1 per cento, e degli assistiti presso il Dipartimento di salute mentale.

TAVOLA 12

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

	anziani assistiti in ADI (%) ≥ **1,88**		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ **9,80**		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) **≥0,50**		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)**≥0,22**		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore **≥1**		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti)**≥10,82**	
	Griglia LEA - scostamenti non accettabili											
	<1,56 e non in aumento		**<4,81 e non in aumento**		**<0,41 e non in aumento**		**<0,16 e non in aumento**		**<0,5**		**<8,47 e non in aumento**	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018		2018		2018		2018
Lazio	2,1	1,9	7,2	6,1	0,37	0,37	0,22	0,21	2,6	1,95	12,6	13,0
Abruzzo	3,9	3,5	6,3	5,7	0,54	0,53	0,26	0,25	1,7	1,71	14,9	15,8
Molise	5,2	4,9	2,8	1,4	0,53	0,87	0,05	0,05	1,84	1,87	1,1	18,8
Campania	2,5	2,4	1,5	1,3	0,26	0,25	0,32	0,29	1,04	1,06	11,3	14,2
Puglia	2,0	1,9	6,8	6	0,69	0,64	0,42	0,36	1,89	1,71	17,1	17,4
Calabria	1,16	1,5	10,7	9,6	0,73	0,51	0,06	0,06	1,11	1,33	21,3	22,7
Sicilia	4,4	3,9	3,8	4,6	0,25	0,26	0,21	0,22	1,2	1,06	18,5	18,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nel 2019 risultava inoltre inadeguata in tutte regioni in Piano l'offerta di posti equivalenti (espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate) in strutture residenziali per anziani non autosufficienti, con punte minime del 2,8 in Molise e dell'1,5 in Campania rispetto al valore richiesto del 9,8 per mille ed una soglia critica del 4,81. Superiore, invece, il dato riscontrato in Calabria (10,7). Sotto la soglia anche la Basilicata (1,4), mentre le restanti regioni presentavano valori compresi tra l'11,7 della Toscana e il 38,9 della Lombardia. Al di sopra della soglia (1,88 per cento) il valore riscontrato per l'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultrasessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle regioni: il *range* oscilla tra il 2 e il 5 cento, senza significative differenze tra le regioni in Piano e non; insufficiente solo la Calabria con l'1,6 per cento.

Su tale situazione nel corso del 2020 ha inciso pesantemente la pandemia: secondo i primi dati contenuti nel Rapporto della Scuola Sant'Anna di Pisa, il Veneto ha visto una riduzione dell'11,9 per cento rispetto all'anno precedente dell'assistenza agli anziani (misurata in termini di volumi di accesso domiciliari ADI/ADP); essa si accentua in Toscana (16,3 per cento) e in Puglia (-18,3 per cento) che sconta pesantemente l'ondata dei mesi ottobre-dicembre. La Liguria, che subisce nell'anno una contrazione del 13,5 per cento, ad un forte calo nei mesi marzo-giugno (circa -27 per cento) e ad un ulteriore ma più limitato nei mesi estivi (-9 per cento), contrappone un lieve recupero (+2 per cento) tra ottobre e dicembre. Più contenuto il calo in FVG (-3 per cento) e nella P.A. di Trento (-0,8 per cento), anche se in una situazione pandemica grave.

Si confermano nel 2019 gli importanti passi avanti compiuti nel corso del 2017 e del 2018 per quanto riguarda le vaccinazioni[13], anche se permangono criticità in alcune aree del Paese. A causa dell'emergenza il 2020 ha segnato, invece, dei ritardi che si stanno cercando di recuperare.

SEGUE TAVOLA 12

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI (ALTRE REGIONI)

	anziani assistiti in ADI (%) ≥ **1,88**		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ **9,80**		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) **≥0,50**		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)**≥0,22**		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore **≥1**		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti) ≥10,82	
	Griglia LEA - scostamenti non accettabili											
	<1,56 e non in aumento		**<4,81 e non in aumento**		**<0,41 e non in aumento**		**<0,16 e non in aumento**		**<0,5**		**<8,47 e non in aumento**	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
Piemonte	2,7	2,8	34,6	29,7	0,67	0,72	0,26	0,27	1,2	1,2	17,4	20,3
Lombardia	2,7	2,5	38,9	31,8	0,81	0,81	0,43	0,43	2,7	2,5	17,3	16,9
Liguria	3,2	3,4	14,4	14,1	0,79	0,77	0,37	0,36	1,4	1,4	20,4	17,4
Veneto	3,9	3,5	22,6	21,9	0,66	0,67	0,7	0,7	1,6	1,42	16,9	16,3
Emilia Romagna	3,6	3,6	15,6	15,3	0,53	0,5	0,52	0,50	2,0	2,0	21,5	21,3
Toscana	3	3,2	11,7	10,7	0,5	0,43	0,28	0,29	1,1	1,1	15,2	14,7
Marche	3,4	2,8	14,3	13,8	0,65	0,6	0,27	0,25	1,6	1,4	16,2	14,1
Umbria	3	2,0	24,9	24,9	0,48	0,46	0,50	0,52	1,10	1,10	19,6	16,9
Basilicata	4,1	3,5	1,4	1,1	0,70	0,74	0,19	0,15	2,80	2,30	15,5	15,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per quanto riguarda l'esavalente a 24 mesi (relativamente a bambini nati nel 2017), al 31 dicembre 2019 l'obiettivo del 95 per cento raccomandato dall'OMS era stato raggiunto in quindici regioni, mentre in due (PA Trento e Marche) la copertura risultava superiore al 94 per cento. Si è invece al di sotto della soglia ritenuta accettabile in base alla Griglia LEA (copertura inferiore al 92 per cento in più di un caso) nella PA di Bolzano (81,1 per cento) e in Sicilia (91,1 per cento), mentre il FVG si attesta sul 93,4 per cento. Il trend generale positivo è confermato dalle coperture a 36 mesi, che mostrano valori più alti rispetto a quelle rilevate per la medesima coorte di nascita a 24 mesi l'anno precedente, evidenziando così un recupero sia pure in ritardo di coloro che erano inadempienti: la coorte di nascita 2016 ha una copertura vaccinale antipolio a livello nazionale pari a 96,2 per cento a 36 mesi, rispetto al 95,1 rilevato l'anno prima a 24 mesi. Il *gap* tuttavia non sempre è recuperato in età prescolare, determinando un'elevata esposizione al rischio dei bambini non vaccinati: due regioni presentano infatti una copertura inadeguata a 36 mesi (nati nel 2016) (FVG, con valori comunque superiori al 94 per cento, e la P.A. Bolzano ad appena l'89 per cento) e quattro a 48 mesi (nati nel 2015).

Anche per le altre tre vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi richieste già da tempo (morbillo, parotite e rosolia) si registra un miglioramento: in media nazionale, si attestano al 94,5 per cento rispetto al 93,2 per cento del 2018 e al 90,7 per cento del 2017. A fronte di nove regioni che hanno superato il target del 95 per cento, una regione (VdA) è ancora al di sotto della soglia critica del

[13] A fronte della riduzione della copertura riscontrata negli anni precedenti, che denotava un calo di fiducia nei vaccini come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, sono state adottate diverse azioni. A seguito dell'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (PNPV), le nuove vaccinazioni sono state incluse nei LEA e, con la legge di bilancio 2017, sono stati stanziati i fondi per il parziale rimborso alle regioni della spesa sostenuta per l'acquisto dei vaccini previsti dal nuovo calendario. Misure straordinarie sono state poi adottate con il d.l. n. 73/2017, che ha portato a dieci il numero delle vaccinazioni obbligatorie, subordinando l'accesso a scuola alla certificazione delle stesse, cui si aggiunge l'offerta attiva e gratuita, senza obbligo, di ulteriori quattro vaccinazioni. E' stato inoltre destinato un fondo *ad hoc* all'implementazione dell'Anagrafe vaccinale, strumento fondamentale per il monitoraggio puntuale dei dati di copertura e la valutazione dei programmi ed interventi.

92 per cento ed una (PA di Bolzano) inferiore al 76 per cento. Significativo il miglioramento per quanto riguarda il vaccino antivaricella di nuova introduzione che in media ha raggiunto il 90,5 per cento rispetto 74,2 per cento del 2018. Questa vaccinazione, già avviata in sette regioni con il Piano vaccinale 2012-14, solo successivamente, con il Piano 2017-19, è stata resa obbligatoria e offerta gratuitamente e attivamente.

Aumentano infine le coperture delle quattro vaccinazioni offerte dal SSN a partire dal 2017: l'anti-pneumococcica (92 per cento), quelle contro il meningococco B (69 per cento) e C (79,4 per cento) e il rotavirus (26,2 per cento), mentre restano indietro rispetto agli obiettivi le altre di recente introduzione.

Anche nelle coperture per le vaccinazioni effettuate nell'adolescenza, ai sedicenni (coorte 2003) e ai diciottenni (coorte 2001), si conferma un miglioramento, anche se più limitato rispetto al passato: l'antidifterica (quinta dose) nei sedicenni aumenta dal 70,4 per cento nel 2018 al 70,9 nel 2019 e l'antimorbillo dall'85,7 per cento all'89,6 per cento; nei diciottenni si osserva un aumento del 3,3 per cento per antidifterica e dell'1,4 per la seconda dose di antimorbillo.

Non sono disponibili al momento i dati relativi al 2020, che nei primi sei mesi dell'anno a causa dell'emergenza aveva segnato un rallentamento della campagna vaccinale. Dall'indagine svolta dal Ministero della salute attraverso questionari inviati alle regioni[14] emergeva che l'impatto era limitato per le vaccinazioni dei cicli primari, considerati prioritari e ai quali, oltre ad una intensa attività di comunicazione con le famiglie per la rimodulazione del calendario, era stato dedicato il personale disponibile nei limiti imposti dalle misure di prevenzione. Significativa risultava invece la diminuzione delle vaccinazioni dei bambini per le dosi successive (terza dose dell'esavalente e seconda del MPRV, terza dose pneumococco e meningococco B), per le quali si sottolineava l'importanza di procedere quanto prima, anche attraverso il coinvolgimento dei pediatri di libera scelta. Forte l'impatto anche sulle vaccinazioni destinate agli adolescenti, in particolare l'HPV e il meningococco ACWY, per il cui recupero si proponeva, oltre al ricorso ai medici di base, la collaborazione con la scuola per rafforzare la campagna di comunicazione.

In miglioramento, ma ancora inadeguata rispetto alla soglia del 75 per cento della popolazione interessata, la copertura per l'antinfluenzale negli anziani: dal 52,7 per cento nella stagione 2017-18, al 53,1 nel 2018-19, al 54,6 nel 2019-20. Superiore al 60 per cento in sei regioni: FVG (60,7), Umbria (64,3 per cento), Molise (65,4), Campania (62,21), Calabria (61,8) e Basilicata (60,7, in riduzione tuttavia dal 66,6 per cento dell'anno precedente), mentre la Sicilia si posiziona oltre il 59 per cento. Elevata l'attenzione a tale vaccinazione nella stagione 2020-21, dato il quadro epidemiologico complessivo caratterizzato dalla circolazione del Covid. Sono state date pertanto indicazioni alle regioni di anticipare e prolungare la campagna vaccinale, predisporre le gare dei vaccini e sensibilizzare la popolazione con campagne di comunicazione, estendendo al contempo la vaccinazione a classi di età precedentemente non incluse.

Continua ad essere fortemente critica nelle regioni in Piano l'area degli *screening* oncologici[15], a causa sia di una percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia di un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta. Campania, Puglia e Calabria presentano scostamenti non accettabili secondo la Griglia LEA (score compreso tra 0 e 4 rispetto ad un valore normale pari a 9), migliora la Sicilia pur continuando a mostrare uno scostamento rilevante (score pari a 5), mentre peggiora fortemente il Molise (lo score passa da 7 del 2018 a 3 nel 2019); solo Lazio e Abruzzo si attestano sul valore richiesto. Pari o al di sopra la soglia si pongono le restanti regioni, fatta eccezione la Basilicata, che presenta uno scostamento rilevante (lo score si riduce da 13 a 6), e la Lombardia (che vede il suo score passare da 9 a 7).

Criticità che si sono accentuate nel 2020 a causa della pandemia, come evidenziato dal *Rapporto* dell'*Osservatorio Nazionale Screening*[16]. Dai risultati relativi alle due inchieste

[14] Ministero della salute, Nota del n. 18480 del 28 maggio 2020 e Circolare del 30 luglio 2020.
[15] *Screening* per carcinomi mammari, cervice uterina e colon retto.
[16] Gruppo di lavoro ONS, Secondo Rapporto al 30 settembre 2020.

effettuate dall'ONS, relative la prima ai mesi gennaio-maggio e la seconda a giugno-settembre, emerge come rispetto agli stessi periodi dell'anno precedente vi sia stata complessivamente una riduzione di oltre due milioni di esami di *screening*, che portano ad una stima di circa 13.000 lesioni tumorali non individuate[17] con ovvie conseguenze cliniche in termini di possibile avanzamento dello stadio alla diagnosi.

La riduzione degli esami, che ha riguardato tutte le regioni, è ascrivibile in parte ad una riduzione degli inviti, ma anche ad una tendenziale minore partecipazione nella fase immediatamente precedente il *lockdown* e successivamente alla riapertura per l'elevata percezione del rischio infettivo da parte degli utenti. Nei mesi successivi, tuttavia, non vi è stato un recupero del ritardo accumulato in precedenza, ma anzi il ritardo si è accentuato. Ciò a causa dei tempi più lunghi richiesti dalle misure di protezione, cui si aggiungono il maggior carico di lavoro dei laboratori, in gran parte riconvertiti a supporto delle diagnosi Covid, e la minor disponibilità di personale, spostato verso mansioni più urgenti e che, a fine settembre 2020, non risultava ancora completamente riallocato allo *screening*, riducendo quindi la capacità di ripresa dei programmi. Il Rapporto insiste quindi sull'importanza di prevedere, all'attenuarsi della curva epidemica, un potenziamento della capacità di erogazione dei programmi sia in termini di risorse, comprese quelle infrastrutturali come i sistemi informativi, sia di coinvolgimento della popolazione interessata, in particolare delle fasce più fragili, attraverso un'efficace e mirata campagna di comunicazione.

La mobilità sanitaria

14. Il quadro delle diverse realtà regionali che emerge dagli indicatori che costituiscono la Griglia LEA può essere integrato con quelli relativi alla mobilità sanitaria, che offrono un'ulteriore chiave di lettura, "dal punto di vista degli utenti", della qualità dei SSR. Carenze dell'offerta di prestazioni, sia dal punto di vista organizzativo delle strutture presenti nel territorio che di qualità delle prestazioni, motivano infatti gran parte dei flussi interregionali, in particolare dal Sud al Nord del Paese, cui si accompagnano alcune situazioni di criticità nelle aree di confine. Rilevanti le ricadute, sia sugli equilibri economico-finanziari delle regioni, che in termini di accesso e costi finanziari e sociali a carico dei pazienti.

Il fenomeno della mobilità sanitaria è stato preso in esame dai Patti della Salute che si sono succeduti negli anni. Già il Patto 2010-2012 affidava alle regioni il compito di individuare adeguati strumenti di governo della domanda tramite accordi tra regioni confinanti al fine di disciplinare la mobilità sanitaria. Ciò anche per evitare fenomeni distorsivi indotti da differenze nelle tariffe e nell'applicazione delle indicazioni di appropriatezza definite a livello nazionale, o ancora per favorire collaborazioni interregionali per attività la cui scala ottimale di organizzazione possa risultare superiore all'ambito territoriale regionale, o ancora per facilitare percorsi di qualificazione ed appropriatezza dell'attività per le regioni interessate dai Piani di rientro, o infine per individuare meccanismi di controllo dell'insorgere di eventuali comportamenti opportunistici attraverso la definizione di tetti di attività condivisi. Nonostante con la legge di bilancio per il 2016[18] si rendessero obbligatori tali accordi bilaterali, negli anni successivi il fenomeno si è progressivamente incrementato, con un forte e continuo aumento del peso delle strutture private e senza un significativo ricorso agli accordi.

Anche il Nuovo Patto della Salute 2019-21 ritorna sulla questione, sottolineando la necessità di un nuovo quadro nazionale di riferimento a sostegno degli accordi regionali, di specifici programmi regionali rivolti alle aree critiche per potenziare i servizi *in loco*, definendo piani di sviluppo delle strutture pubbliche e di quelle privare accreditate e coordinando i piani regionali con gli obiettivi del Piano nazionale liste di attesa, e di un percorso di armonizzazione

[17] Si stimano lesioni non individuate pari a circa 2.800 carcinomi mammari, 2.400 lesioni alla cervice, 1.200 carcinomi colorettali e oltre 6.600 adenomi avanzati del colon retto.
[18] Articolo 1, comma 576, della legge n. 208 del 2015.

dei sistemi di controllo dell'appropriatezza degli erogatori accreditati. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2021[19] ha stabilito che la sottoscrizione degli accordi bilaterali costituisce adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del SSN e ha affidato al Comitato LEA il compito di elaborare un programma nazionale di valutazione e di miglioramento dei processi di mobilità, al fine di individuare adeguate alternative per la tutela di un più equo e trasparente accesso alle cure nei casi di mobilità non fisiologica. Specifici programmi saranno destinati alle aree di confine per migliorare e sviluppare i servizi di prossimità.

Le criticità richiamate emergono dall'esame delle schede di dimissione ospedaliera, che evidenziano nel 2019 una mobilità passiva extra-regionale (misurata dall'incidenza dei ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario), pari in media all'8,3 per cento e che coinvolge oltre 489.800 ricoveri su un totale di circa 5,9 milioni.

Tuttavia, mentre nelle regioni non in Piano essa è spesso accompagnata da un'elevata mobilità attiva (misurata dal rapporto tra il numero delle dimissioni di pazienti non residenti nella regione e il totale dei ricoveri effettuati in regione), in quelle in Piano il saldo resta negativo, con valori particolarmente elevati in Calabria, che evidenzia una mobilità passiva del 19,6 per cento nel 2019, da correlare alla scarsa qualità delle erogazioni prestate; in Campania, dove a un valore della mobilità passiva stabile al 9,7 per cento fanno riscontro ricoveri da fuori regione per appena il 2,9 per cento; in Sicilia, che con una mobilità passiva al di sotto del parametro di riferimento (7,5 per cento) evidenzia un saldo negativo data una mobilità attiva estremamente contenuta (1,8 per cento); anche nel Lazio il flusso in entrata (8,6 per cento) non riesce a compensare quello in uscita (9,1 per cento). Si conferma il caso del Molise che, a fronte di una mobilità passiva pari al 28,6 per cento, presenta una mobilità attiva del 29,7 per cento, da porre in relazione alla presenza nel territorio della sede di una delle strutture ospedaliere italiane di maggior prestigio.

Tra le regioni non in Piano, si confermano quali poli di attrazione Lombardia, Veneto, FVG, la PA di Bolzano ed Emilia-Romagna al Nord, Toscana e Umbria al Centro. Evidenziano invece una mobilità passiva elevata ed un saldo negativo, oltre alla Sardegna, anche la Liguria, la P.A. di Trento, le Marche e la Basilicata, nonostante attraggano un flusso significativo da fuori regione. Quasi in equilibrio VdA e il Piemonte. Il quadro è sostanzialmente confermato se si guarda non soltanto agli acuti in RO, ma anche agli altri ricoveri fuori regione (acuti in *Day Hospital*, lungodegenza e riabilitazione).

Sono confermati rispetto agli anni precedenti i flussi direzionali: al Nord si rileva una mobilità che riguarda principalmente le regioni di confine, fenomeno in gran parte fisiologico[20] che si riscontra anche al Centro nelle regioni caratterizzate da un buon livello della qualità delle cure; mentre dal Sud i pazienti si dirigono verso il Lazio, Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia.

È quest'ultima in ogni caso il luogo di preferenza per i ricoveri per particolari patologie, come nel caso di tumori e terapie collegate, con un afflusso pari al 29,5 per cento degli oltre 54.550 pazienti che si curano fuori regione, mentre Emilia e Lazio ne assorbono rispettivamente il 10,8 e il 12,1 per cento provenienti principalmente dal Sud. Lazio, Emilia-Romagna, Toscana insieme alla Liguria si confermano, per i particolari livelli di eccellenza delle strutture sanitarie pediatriche presenti nel territorio, il centro di riferimento per i ricoveri da fuori regione della popolazione tra 0 e 17 anni.

[19] Articolo 1, comma 491-496, della legge n. 178 del 2020.

[20] In molti di questi casi, la mobilità è relativa a domiciliati o residenti in province confinanti con altra regione e villeggianti, e non può essere ricondotta a carenze nella rete di offerta della regione di residenza, ma più verosimilmente a una scelta del paziente basata su comodità di tipo logistico

LE MISURE PER IL COVID

15. L'emergenza sanitaria ha portato nell'anno 2020 alla definizione di numerose misure che prevedono interventi sul sistema sanitario; provvedimenti con una specifica dotazione finanziaria e che miravano ad incidere sugli aspetti più problematici dell'assistenza, imputati soprattutto alle scelte operate negli ultimi anni.

Le misure varate sono riconducibili a quattro principali ambiti di intervento:

- quelle dirette ad aumentare le dotazioni di personale delle strutture sanitarie sottoposte sin dall'inizio della pandemia ad una forte pressione e che lamentavano già da prima una contrazione del personale a tempo indeterminato e un crescente ricorso a contratti a tempo determinato o a consulenze che non consentivano di mantenere una adeguata qualità dell'offerta;
- quelle dirette a adeguare con immediatezza la disponibilità di strutture di ricovero in termini di posti letto di terapia intensiva e semi intensiva, in linea con i numeri crescenti della pandemia interrompendo quella tendenza alla riduzione che aveva caratterizzato soprattutto l'ultimo decennio. Misure cui si sono accompagnate quelle più strutturali di adeguamento edilizio e tecnologico affidati a programmi specifici;
- quelle destinate a rafforzare le strutture territoriali dimostratesi più esposte e fragili a fronte di un fenomeno improvviso e inatteso come quello del Covid;
- quelle volte, infine, quelle volte a ridurre gli effetti indesiderati della forte concentrazione dell'assistenza sui soggetti Covid e del blocco dell'attività dovuto al *lockdown*. Costi particolarmente elevati in termini di rinvio degli *screening*, di allungamento delle liste d'attesa per le prestazioni specialistiche, di rinvio delle attività di ricovero non urgenti che si sono rese necessarie e che rappresentano, dopo le perdite di vite umane patite, forse l'eredità più negativa che questa crisi ci lascia dal punto di vista sanitario. Naturalmente a queste aree di intervento si è aggiunta, a partire dal 2021, quella diretta a rendere possibile la realizzazione del Piano di vaccinazione che dovrebbe consentirci di uscire nei prossimi mesi dalla crisi, ma di cui è ancora presto per poter proporre una valutazione, anche parziale.

Nella tavola che segue sono indicati, suddivisi per regione, gli importi stanziati dai decreti-legge 14,18 34 e 104 per fronteggiare l'emergenza Covid. I fondi, che potevano essere utilizzati nell'anno 2020, sono in totale pari a 3,6 miliardi.

Nel dettaglio il finanziamento specifico che rientra tra i Contributi FSR è composto da 660 milioni previsti dal decreto-legge n. 14/2020; 750 milioni previsti dal decreto-legge n. 18/2020; 1.687 milioni, previsti dal decreto-legge n. 34/2020; 478 milioni, previsti dal decreto-legge n. 104/2020.

Tali provvedimenti prevedono in alcuni casi anche un finanziamento per il 2021: si tratta nel complesso di 945 milioni, previsti dal decreto-legge n. 34/2020.

16. Lo stanziamento complessivo di fondi definito dai decreti-legge comprende, oltre al reclutamento di personale, anche fondi per indennità, lavoro straordinario e premialità. In particolare, sono previsti per il potenziamento delle strutture esistenti:

- 550 milioni stanziati dall'articolo 1 del decreto-legge n. 14/2020 e 100 milioni dal decreto-legge n. 18/2020, per il reclutamento di personale sanitario a tempo determinato;
- 250 milioni stanziati con il decreto-legge n. 18/2020, per la remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale;
- 190 milioni per incentivi al personale di cui all'articolo 2, comma 6, del decreto-legge n. 34/2020;
- 241 milioni circa per il potenziamento del personale ospedaliero definito dall'articolo 2, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 34/2020, di cui 189 milioni per personale che lavora nelle UU.OO. di Terapia intensiva a seguito dell'incremento dei posti letto, e 52 milioni circa per personale impiegato nei mezzi di trasporto per i trasferimenti dei pazienti in emergenza.

TAVOLA 13

IL RIPARTO TRA REGIONI E PA DEI FINANZIAMENTI DISPOSTI CON I DECRETI COVID NEL 2020

	DL 14/2020					DL 18/2020					
	quote d'accesso fabbisogno sanitario anno 2019	reclutamento di medici in formazione specialistica e di personale medico sanitario (personale)	Specialistica ambulatoriale	Usca	**Totale DL 14 (Decreto 10 marzo 2020)**	remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario articolo 1, c. 1 (personale)	articolo 1, c. 3 (personale)	potenziamento delle reti di assistenza attraverso contratti con strutture private articolo 3, c. 1e 2	utilizzzo personale e attrezzature di strutture private articolo 3, c. 3	**Totale DL 18/2020**	**Totale DL 18/2020 e DL 14/2020_da ripartire con FSN**
		a	b	c	**d=a+b+c**	e	f	g	h	**i=e+f+g+h**	**l=d+i**
PIEMONTE	7,39	40,6	0,4	7,7	**48,7**	18,5	7,4	17,7	11,8	**55,4**	**104,1**
V D'AOSTA	0,21	1,2	0,0	0,2	**1,4**	0,5	0,2	0,5	0,3	**1,6**	**3,0**
LOMBARDIA	16,58	91,2	1,0	17,2	**109,4**	41,5	16,6	39,8	26,5	**124,4**	**233,8**
BOLZANO	0,85	4,7	0,1	0,9	**5,6**	2,1	0,9	2,0	1,4	**6,4**	**12,0**
TRENTO	0,89	4,9	0,1	0,9	**5,8**	2,2	0,9	2,1	1,4	**6,6**	**12,5**
VENETO	8,12	44,7	0,5	8,4	**53,6**	20,3	8,1	19,5	13,0	**60,9**	**114,6**
FRIULI	2,06	11,3	0,1	2,1	**13,6**	5,2	2,1	4,9	3,3	**15,5**	**29,1**
LIGURIA	2,69	14,8	0,2	2,8	**17,8**	6,7	2,7	6,5	4,3	**20,2**	**37,9**
E ROMAGNA	7,44	40,9	0,4	7,7	**49,1**	18,6	7,4	17,9	11,9	**55,8**	**104,9**
TOSCANA	6,30	34,7	0,4	6,6	**41,6**	15,8	6,3	15,1	10,1	**47,3**	**88,9**
UMBRIA	1,49	8,2	0,1	1,6	**9,8**	3,7	1,5	3,6	2,4	**11,2**	**21,0**
MARCHE	2,57	14,1	0,2	2,7	**17,0**	6,4	2,6	6,2	4,1	**19,3**	**36,2**
LAZIO	9,68	53,3	0,6	10,1	**63,9**	24,2	9,7	23,2	15,5	**72,6**	**136,5**
ABRUZZO	2,19	12,1	0,1	2,3	**14,5**	5,5	2,2	5,3	3,5	**16,4**	**30,9**
MOLISE	0,52	2,8	0,0	0,5	**3,4**	1,3	0,5	1,2	0,8	**3,9**	**7,3**
CAMPANIA	9,32	51,2	0,6	9,7	**61,5**	23,3	9,3	22,4	14,9	**69,9**	**131,3**
PUGLIA	6,63	36,5	0,4	6,9	**43,8**	16,6	6,6	15,9	10,6	**49,7**	**93,5**
BASILICATA	0,94	5,2	0,1	1,0	**6,2**	2,3	0,9	2,3	1,5	**7,0**	**13,2**
CALABRIA	3,20	17,6	0,2	3,3	**21,1**	8,0	3,2	7,7	5,1	**24,0**	**45,1**
SICILIA	8,18	45,0	0,5	8,5	**54,0**	20,5	8,2	19,6	13,1	**61,4**	**115,4**
SARDEGNA	2,75	15,1	0,2	2,9	**18,1**	6,9	2,7	6,6	4,4	**20,6**	**38,7**
TOTALE	100,00	550,0	6,0	104,0	**660,0**	250,0	100,0	240,0	160,0	**750,0**	**1.410,0**

SEGUE TAVOLA 13

	DL 34/2020 art.1										
	quote d'accesso fabbisogno sanitario anno 2020	Implementaz. ADI (comma 4)	*implementazione ADI- di cui spese di personale*	reclutamento personale infermieristico e introduzione dell'infermiere di famiglia o di comunità (8 unità ogni 50.000 per un totale di 9.600) (comma 5)	rafforzamento Usca (personale) (comma 6)	assunzione di assistenti sociali di supporto (personale) (comma7)	requisizione e uso di immobili per la gestione dei pazienti in sorveglianza attiva e iolamento	Usca (indennità personale infermieristico)	Riparto risorse sulla base della distribuzione delle apparecchiature / piattaforme/ centrali operative	*Centrali operatove - di cui spese di personale (comma 8)*	**Totale DL 34/2020_art. 1 comma 11 da ripartire con FSN**
		m		n	p	q	r	s	t		**u=m+n+p+q+r+s+t**
PIEMONTE	7,36	54,1	*25,1*	24,5	4,5	1,0	2,4	0,7	3,9	*1,1*	**91,1**
V D'AOSTA	0,21	1,5	*1,2*	0,7	0,1	0,0	0,1	0,0	2,7	*1,1*	**5,1**
LOMBARDIA	16,64	122,2	*28,0*	55,4	10,2	2,4	5,4	1,7	5,5	*1,1*	**202,6**
BOLZANO	0,86	6,3	*4,7*	2,9	0,5	0,1	0,3	0,1	2,8	*1,1*	**12,9**
TRENTO	0,89	6,5	*0,1*	3,0	0,5	0,1	0,3	0,1	2,8	*1,1*	**13,3**
VENETO	8,14	59,8	*37,7*	27,1	5,0	1,2	2,6	0,8	4,0	*1,1*	**100,4**
FRIULI	2,06	15,2	*8,0*	6,9	1,3	0,3	0,7	0,2	3,0	*1,1*	**27,4**
LIGURIA	2,68	19,7	*12,3*	8,9	1,6	0,4	0,9	0,3	3,1	*1,1*	**34,8**
E ROMAGNA	7,46	54,7	*23,7*	24,8	4,5	1,1	2,4	0,7	3,9	*1,1*	**92,2**
TOSCANA	6,30	46,2	*27,4*	21,0	3,8	0,9	2,0	0,6	3,7	*1,1*	**78,3**
UMBRIA	1,49	10,9	*4,6*	5,0	0,9	0,2	0,5	0,1	2,9	*1,1*	**20,5**
MARCHE	2,56	18,8	*9,1*	8,5	1,6	0,4	0,8	0,3	3,1	*1,1*	**33,4**
LAZIO	9,68	71,0	*17,0*	32,2	5,9	1,4	3,1	1,0	4,3	*1,1*	**118,9**
ABRUZZO	2,19	16,1	*4,0*	7,3	1,3	0,3	0,7	0,2	3,0	*1,1*	**28,9**
MOLISE	0,51	3,8	*1,1*	1,7	0,3	0,1	0,2	0,1	2,7	*1,1*	**8,8**
CAMPANIA	9,30	68,3	*18,4*	30,9	5,7	1,3	3,0	0,9	4,3	*1,1*	**114,4**
PUGLIA	6,62	48,6	*17,9*	22,0	4,0	0,9	2,1	0,7	3,8	*1,1*	**82,2**
BASILICATA	0,93	6,9	*1,3*	3,1	0,6	0,1	0,3	0,1	2,8	*1,1*	**13,9**
CALABRIA	3,19	23,4	*8,3*	10,6	1,9	0,5	1,0	0,3	3,2	*1,1*	**41,0**
SICILIA	8,16	59,9	*8,3*	27,1	5,0	1,2	2,6	0,8	4,0	*1,1*	**100,7**
SARDEGNA	2,74	20,1	*6,9*	9,1	1,7	0,4	0,9	0,3	3,1	*1,1*	**35,6**
TOTALE	100,00	734,0	*265,0*	332,6	61,0	14,3	32,5	10,0	72,3	*23,6*	**1.256,6**

SEGUE TAVOLA 13

	DL 34/2020 art. 2					DL 104/2020				
	quote d'accesso fabbisogno sanitario anno 2020	di cui incremento della spesa di personale per l'ospedaliera (comma 5, terzo periodo)	di cui incremento di spesa di personale per l'ospedaliera (comma 6)	di cui incremento di spesa di personale per l'ospedaliera (comma 1e 7)	**Totale DL 34/2020_art. 2 comma 10 da ripartire con FSN**	Recupero ricoveri ospedalieri (comma 2)	Recupero prestazioni di specialistica ambulatoriale (comma 3 lett. a) e b) nettizzati dei 10 mln della colonna 3	Incremento del monte ore dell'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata interna (comma 3 lett. c) in proporzione a dati di IV trim. 2019	**Totale DL 104/2020_da ripartire con FSN**	**Totale fondi 2020**
		v	**w**	**y**	**z=v+w+y**	***j***	***k***	***x***	**aa=j+k+x**	**l+u+z+aa**
PIEMONTE	7,36	3,8	14,0	13,9	**31,7**	10,8	28,2	0,7	**35,2**	**262,2**
V D'AOSTA	0,21	0,1	0,4	0,4	**0,9**	0,3	0,9	0,0	**1,0**	**10,0**
LOMBARDIA	16,64	8,7	31,6	31,5	**71,7**	19,0	72,8	0,6	**79,6**	**587,7**
BOLZANO	0,86	0,4	1,6	1,6	**3,7**	1,2	3,1	0,0	**4,1**	**32,7**
TRENTO	0,89	0,5	1,7	1,7	**3,8**	1,1	3,0	0,1	**4,3**	**33,9**
VENETO	8,14	4,2	15,5	15,4	**35,1**	11,7	34,5	0,7	**38,9**	**289,0**
FRIULI	2,06	1,1	3,9	3,9	**8,9**	3,6	8,4	0,1	**9,9**	**75,3**
LIGURIA	2,68	1,4	5,1	5,1	**11,6**	3,6	8,9	0,3	**12,8**	**97,1**
E ROMAGNA	7,46	3,9	14,2	14,1	**32,1**	12,4	34,8	0,7	**35,7**	**264,9**
TOSCANA	6,30	3,3	12,0	11,9	**27,1**	10,1	24,7	0,7	**30,1**	**224,4**
UMBRIA	1,49	0,8	2,8	2,8	**6,4**	2,2	6,0	0,1	**7,1**	**55,1**
MARCHE	2,56	1,3	4,9	4,8	**11,0**	3,8	8,1	0,2	**12,3**	**92,9**
LAZIO	9,68	5,0	18,4	18,3	**41,7**	5,4	27,6	1,2	**46,3**	**343,4**
ABRUZZO	2,19	1,1	4,2	4,1	**9,4**	2,4	7,1	0,2	**10,5**	**79,8**
MOLISE	0,51	0,3	1,0	1,0	**2,2**	0,2	2,9	0,1	**2,5**	**20,7**
CAMPANIA	9,30	4,8	17,7	17,6	**40,1**	7,0	25,7	2,2	**44,5**	**330,4**
PUGLIA	6,62	3,4	12,6	12,5	**28,5**	5,3	17,6	0,6	**31,7**	**235,9**
BASILICATA	0,93	0,5	1,8	1,8	**4,0**	1,2	4,0	0,1	**4,5**	**35,6**
CALABRIA	3,19	1,7	6,1	6,0	**13,8**	2,2	7,4	0,5	**15,3**	**115,1**
SICILIA	8,16	4,2	15,5	15,4	**35,2**	6,3	21,1	0,7	**39,0**	**290,3**
SARDEGNA	2,74	1,4	5,2	5,2	**11,8**	2,6	9,1	0,4	**13,1**	**99,3**
TOTALE	100,00	52,0	190,0	189,0	**431,0**	112,4	355,8	10,0	**478,2**	**3.575,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati relazioni tecniche d.l. 14/20, d.l. 18/20, d.l. 34/20 e d.l. 104/20

17. Il secondo ambito di intervento mira a predisporre le condizioni per far fronte a necessità di strutture in caso di emergenza A questo fine con il d.l. 18/2020 sono stati previsti 240 milioni per il potenziamento delle reti di assistenza attraverso contratti con strutture private e 160 milioni da destinare a personale e attrezzature private che si rendesse necessario acquisire per far fronte all'emergenza.

Va infine ricordato che con il decreto-legge 34/2020 sono stati stanziati 1.413,1 milioni, gestiti dal Commissario straordinario per l'emergenza Covid, destinati ad interventi in conto capitale e vincolati alla validazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera presentati dalle regioni. Si tratta di aumentare la dotazione strutturale sul territorio nazionale di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva, portando tutte le regioni ad una dotazione di 0,14 posti letto per mille abitanti; di riqualificare 4.225 posti letto di area semi-intensiva, con relativa dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio alla ventilazione, mediante adeguamento e ristrutturazione di unità di area medica, prevedendo che tali postazioni siano fruibili sia in regime ordinario, sia in regime di trattamento infettivologico ad alta intensità di cure. In relazione all'andamento della curva pandemica, almeno il 50 per cento dei posti letto di area semi-intensiva previsti, devono poter essere prontamente convertiti, in caso di emergenza, in posti letti di terapia intensiva, mediante integrazione delle singole postazioni con la necessaria strumentazione di ventilazione e monitoraggio.

18. Al potenziamento della rete assistenziale territoriale sono invece destinate risorse per il personale per 801,5 milioni previste dall'articolo 1 del decreto-legge 14/2020 e dall'articolo 1 del decreto-legge n. 34/2020. Si tratta, in particolare, di:

- 105 milioni per l'organizzazione delle Unità sanitarie di continuità assistenziale (USCA);
- 61 milioni per il rafforzamento del personale delle USCA;
- 23,6 milioni per personale da impiegare per l'attivazione della centrale operativa regionale;
- 265 milioni per personale destinato al potenziamento dell'ADI;
- 332,6 milioni per personale infermieristico di comunità;
- 14,3 milioni per personale per l'assunzione di assistenti sociali di supporto.

A queste risorse si aggiungono quelle sempre destinate all'implementazione dell'assistenza domiciliare, ma non relative al personale, per circa 469 milioni (che completano il finanziamento per l'ADI di 734 milioni), quelle per la dotazione delle apparecchiature necessarie alle piattaforme/centrali operative e quelle destinate agli interventi necessari per la gestione dei pazienti in sorveglianza attiva e/o in isolamento per 32,5 milioni.

Il quarto gruppo di misure è destinato ad accelerare il riassorbimento delle richieste di *screening*, di prestazioni ambulatoriali e di ricovero ospedaliero e visite specialistiche non urgenti su cui ha pesato, come si diceva il blocco/rallentamento dell'attività nel periodo più acuto. Con il decreto-legge 104/2020 sono stati stanziati;

- 112,4 milioni per incentivi al personale per ricoveri ospedalieri;
- 355,8 milioni per le prestazioni di specialistica ambulatoriale;
- 10 milioni per l'aumento del monte ore dell'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata.

19. I finanziamenti definiti dai decreti-legge Covid sono finalizzati all'organizzazione delle attività previste. In caso di non utilizzo nell'esercizio, esse dovevano dar luogo ad uno specifico accantonamento ed essere utilizzate per le attività previste dai decreti nel corso dell'anno 2021.

Si tratta di interventi in molti casi ancora in corso e che hanno dovuto fare i conti con una recrudescenza del fenomeno pandemico dopo il periodo estivo che ne ha rallentato l'adozione. E' possibile quindi solo un bilancio provvisorio dei risultati ottenuti, una istantanea di un "cantiere ancora aperto" in cui le realizzazioni progrediscono di giorno in giorno. L'osservazione dei

risultati fino ad ora ottenuti, tuttavia, ad un anno dall'inizio della crisi e dal varo dei principali interventi, restituisce comunque primi elementi utili a valutare le capacità di reazione che si sono avute nelle diverse realtà territoriali e le criticità su cui più si deve ancora lavorare.

Le informazioni sul funzionamento dei diversi interventi possono essere di natura finanziaria (aumento della spesa destinata) e/o sulle realizzazioni effettive (personale sanitario utilizzato; ampliamento delle prestazioni richieste al privato; strutture attivate; prestazioni rese; recupero delle prestazioni mancate). Al momento su entrambi i fronti la disponibilità è ancora limitata. Le prime saranno desumibili dai prospetti con cui le amministrazioni dovranno rendicontare (come previsto dall'articolo 18 del d.l. 18/2020) in merito alle somme trasferite con i diversi provvedimenti. Circa le seconde, invece, il riferimento è ai monitoraggi attivati dal Ministero della salute e dal MEF e alle analisi effettuate anche da Agenas e Iss.

Le misure per il potenziamento delle dotazioni di personale

20. Il reiterarsi nel tempo delle diverse misure di contenimento della spesa, ed in particolare dei vincoli assunzionali, ha determinato negli ultimi anni una significativa riduzione del personale del Servizio sanitario nazionale. Con riferimento al decennio 2009-2018, il personale dipendente a tempo indeterminato del comparto Sanità[21] è diminuito complessivamente del 6,5 per cento, passando da 693.600 unità del 31/12/2009 a 648.507 del 31/12/2018.

Tale contrazione di risorse ha finito per generare, nel medio periodo, una grave carenza di professionisti sanitari nelle strutture, che con riferimento soprattutto ad alcuni settori, ha comportato difficoltà nell'organizzazione e nella gestione dei servizi sanitari.

La situazione emergenziale ha ulteriormente acuito le difficoltà del sistema e, pertanto, sin dal manifestarsi della pandemia, si è reso necessario adottare misure del tutto straordinarie per consentire alle regioni e Provincie 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 sociosanitari, 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 dalla 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.

[21] Si fa riferimento al personale operante presso ASL, Aziende Ospedaliere ed Universitarie, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici, ARES, ESTAR, ISPO e Aziende Regionali del Veneto e Liguria, IZS, ARPA, AGENAS, ex Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (ex IPAB), che svolgono prevalentemente funzioni sanitarie ed altri Enti e Consorzi con CCNL SANITA' (fonte: Conto annuale IGOP: www.contoannuale.tesoro.it).

Sono state stanziate, come si è detto, apposite risorse finanziarie, ulteriormente incrementate con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e successivamente con la legge di bilancio per il 2021.

TAVOLA 14

I RECLUTAMENTI DI MEDICI E INFERMIERI PER L'EMERGENZA COVID – UNO SGUARDO COMPLESSIVO

Regioni	Medici in servizio nel 2018	Infermieri in servizio nel 2018	quota delle risorse umane Covid sulle preesistenti		quota delle risorse umane Covid assunte a tempo indet sulle preesistenti	
			medici	infermieri	medici	infermieri
Piemonte	8.429	21.834	13,1	9,1	0,8	2,1
Valle d'Aosta	310	701	18,4	9,7	1,3	0,9
Lombardia *	13.128	35.059	35,0	12,4	0,8	1,8
Liguria	2.281	6.479	16,9	9,7	1,0	0,6
Nord ovest	**24.148**	**64.073**	25,4	11,0	0,8	1,8
P.A. Bolzano	957	3.171	24,6	4,6	-	-
P.A. Trento	1.096	3.139	7,8	3,6	1,4	1,2
Veneto	7.783	24.426	24,8	7,8	0,7	4,3
Friuli-Venezia Giulia	2.375	7.268	25,9	5,6	1,2	1,5
Emilia-Romagna *	8.344	25.197	27,5	19,9	1,0	8,6
Nord est	**20.555**	**63.201**	25,1	12,0	0,9	5,3
Toscana	8.228	21.268	18,0	14,2	3,9	10,8
Umbria	2.014	4.784	12,5	8,5	0,3	0,4
Marche	2.809	7.756	16,3	7,7	0,2	-
Lazio	7.373	18.462	22,3	14,8	0,9	6,7
Centro	20.424	52.270	18,8	12,9	2,0	6,8
Abruzzo	2.647	5.781	8,8	15,8	-	-
Molise	464	1.191	4,3	12,0	-	-
Campania	9.055	17.686	20,0	18,9	3,7	2,1
Puglia	6.535	15.501	17,2	17,7	3,4	1,9
Basilicata	1.097	2.783	5,2	7,4	0,2	-
Calabria	3.755	7.152	8,7	10,3	0,5	0,3
Sud	23.553	50.094	15,2	16,1	2,4	1,4
Sicilia	9.080	17.887	22,0	11,2	0,1	0,0
Sardegna *	4.116	8.294	17,4	6,7	-	-
Isole	**13.196**	**26.181**	20,6	9,7	0,0	0,0
Totale	**101.876**	**255.819**	21,0	12,5	1,3	3,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute (dati al 23 aprile 2021)

Sulla base dei dati trasmessi dalle regioni e Province autonome a fine aprile 2021, risultano essere state reclutate a vario titolo dall'inizio della emergenza sanitaria 83.180 unità di personale. Si tratta per il 25,7 per cento di medici (21.414) e per il 38,5 percento 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.).

Sulla base dei dati trasmessi dalle regioni il Ministero della salute effettua periodicamente un esame del personale reclutato a vario titolo per l'emergenza sanitaria. I dati riguardano tutte le tipologie di operatori e considerano le diverse forme contrattuali previste. La necessità di far fronte con immediatezza alla crisi sanitaria e di rispondere ad un fabbisogno prevalentemente straordinario e reversibile, hanno portato ad una forte crescita nel ricorso a contratti libero professionali e a rapporti individuali o a tempo determinato. Ciò fa sì che detti rapporti siano destinati, man mano che la fase emergenziale si riduce, ad essere riassorbiti. Alla crescita seguirà, quindi, una graduale flessione dei casi pian piano che le statistiche comunicate saranno fornite al netto delle posizioni concluse in base alla scadenza contrattuale (a fronte del calo del fabbisogno). Nella lettura dei dati si deve tenere presente tale aspetto così come le inevitabili disomogeneità legate a possibili diversi criteri di imputazione utilizzati a livello regionale (e nelle comunicazioni delle singole Asl). Nel capitolo sono stati utilizzati i dati relativi alla rilevazione del 23 aprile scorso. Già quelli relativi alla rilevazione successiva del 7 maggio confermano il rilievo di tale avvertenza: al netto delle cessazioni, gli

83.000 operatori sanitari comunicati a fine aprile si riducono a poco meno di 76 000. Nonostante tale modifica, si è ritenuto di mantenere l'analisi sui dati dello scorso aprile, proprio perché essa mira a fornire una prima misura della dimensione delle forze che sono state coinvolte per affrontare la crisi e del rilievo delle forme contrattuali a cui si è ricorso con le misure attivate nell'emergenza. Solo conclusa l'emergenza, sarà possibile una valutazione della variazione strutturale del personale

Una prima misura, ancorché complessiva, dello sforzo operato si può trarre dal confronto con il numero dei medici ed infermieri impiegati nelle strutture pubbliche prima del Covid: i 21.414 medici coinvolti costituiscono il 21 per cento della forza esistente ad inizio pandemia; inferiore ma sempre significativa quella degli infermieri, il 12,5 per cento.

Sempre guardando ai medici, tali percentuali crescono ad oltre il 35 per cento in Lombardia, al 27,5 in Emilia-Romagna, al 25,9 nel Friuli-Venezia Giulia e solo poco al di sotto del 25 per cento nel Veneto e nella provincia di Bolzano.

TAVOLA 15

I RECLUTAMENTI PER L'EMERGENZA COVID

Regioni	**TOTALE**	**Medici**	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializz	di cui medici	*di cui medici a tempo indeterm*	**Infermieri**	*di cui infermieri a tempo indeterm*	**altro**	*di cui altro a tempo indeterm*
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L
Piemonte	6.099	1.102	201	491	*410*	64	1.988	463	3.009	97
Valle d'Aosta	213	57	9	4	*44*	4	68	6	88	6
Lombardia *	12.680	4.595	966	1.743	*1.886*	101	4.346	635	3.739	280
Liguria	1.845	385	47	106	*232*	22	630	40	830	22
Nord ovest	**20.837**	**6.139**	**1.223**	**2.344**	***2.572***	**191**	**7.032**	**1.144**	**7.666**	**405**
P.A. Bolzano	708	235	1	154	*80*	-	145	-	328	-
P.A. Trento	337	85	4	8	*73*	15	113	37	139	21
Veneto	5.025	1.928	1.058	323	*547*	55	1.897	1.062	1.200	747
Friuli-Venezia Giulia	1.375	614	239	111	*264*	28	405	110	356	13
Emilia-Romagna *	10.660	2.295	1.099	-	*1.196*	83	5.007	2.161	3.358	1.338
Nord est	**18.105**	**5.157**	**2.401**	**596**	***2.160***	**181**	**7.567**	**3.370**	**5.381**	**2.119**
Toscana	7.468	1.478	196	209	*1.073*	318	3.019	2.287	2.971	1.917
Umbria	976	252	54	28	*170*	7	406	17	318	1
Marche	1.411	457	85	75	*297*	5	601	-	353	-
Lazio	6.137	1.646	294	461	*891*	69	2.730	1.244	1.761	35
Centro	**15.992**	**3.833**	**629**	**773**	***2.431***	**399**	**6.756**	**3.548**	**5.403**	**1.953**
Abruzzo	1.939	232	32	98	*102*	-	914	-	793	1
Molise	279	20	2	13	*5*	-	143	-	116	-
Campania	7.240	1.812	301	345	*1.166*	332	3.349	371	2.079	326
Puglia	7.638	1.126	175	327	*624*	223	2.737	301	3.775	2.159
Basilicata	400	57	3	32	*22*	2	207	-	136	-
Calabria	1.474	325	10	92	*223*	17	735	18	414	79
Sud	**18.970**	**3.572**	**523**	**907**	***2.142***	**574**	**8.085**	**690**	**7.313**	**2.565**
Sicilia	7.711	1.996	140	491	*1.365*	5	1.998	5	3.717	2
Sardegna *	1.565	717	123	505	*89*	-	552	-	296	-
Isole	**9.276**	**2.713**	**263**	**996**	***1.454***	**5**	**2.550**	**5**	**4.013**	**2**
Totale	83.180	21.414	5.039	5.616	*10.759*	1.350	31.990	8.757	29.776	7.044

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Salute (dati al 23 aprile 2021)

Anche nel caso degli infermieri sopra alla media sono 6 regioni: l'Emilia-Romagna e la Campania (rispettivamente con il 19,9 e il 18,9 per cento), la Puglia (al 17,7 per cento), l'Abruzzo (16,2 per cento), il Lazio (14,8 per cento) e la Toscana (14,2 per cento).

Dei medici il 23,5 per cento è rappresentato da specializzandi, sia quelli che hanno potuto sottoscrivere un rapporto di collaborazione libero-professionale con le aziende sanitarie (4.068), sia quelli (971) che frequentano l'ultimo o il penultimo anno di specializzazione, c 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 26 per cento sono invece medici abilitati ma non specializzati. Degli altri rapporti instaurati solo per il 12,5 per cento (6,3 per cento del totale) si è trattato di assunzioni a tempo indeterminato (1.350). Maggiore è la quota di personale che ha sottoscritto un contratto a tempo indeterminato tra gli infermieri: dei 31.990 infermieri, il 27,4 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 solo il 23,7 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 38,2 per cento di questi operatori). Sono molto limitate le assunzioni a tempo indeterminato (circa il 3,1 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 41,8 e il 42,2 per cento del personale). Aumenta nel Centro, ben al di sopra della media nazionale, la quota dei medici con contratto a tempo indeterminato (il 10,4 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 44,5 e al 52,5 per cento).

SEGUE TAVOLA 15

I RECLUTAMENTI PER L'EMERGENZA COVID

Regioni	Medici	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializ	di cui medici	*di cui medici a tempo indeterm*	Infermieri	*di cui infermieri a tempo indeterm*	altro	*di cui altro a tempo indeterm*
	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
Piemonte	18,1	18,2	44,6	37,2	*15,6*	32,6	23,3	49,3	3,2
Valle d'Aosta	26,8	15,8	7,0	77,2	*9,1*	31,9	8,8	41,3	6,8
Lombardia *	36,2	21,0	37,9	41,0	*5,4*	34,3	14,6	29,5	7,5
Liguria	20,9	12,2	27,5	60,3	*9,5*	34,1	6,3	45,0	2,7
Nord ovest	**29,5**	**19,9**	**38,2**	**41,9**	***7,4***	**33,7**	**16,3**	**36,8**	**5,3**
P.A. Bolzano	33,2	0,4	65,5	34,0	-	20,5	-	46,3	-
P.A. Trento	25,2	4,7	9,4	85,9	*20,5*	33,5	32,7	41,2	15,1
Veneto	38,4	54,9	16,8	28,4	*10,1*	37,8	56,0	23,9	62,3
Friuli-Venezia Giulia	44,7	38,9	18,1	43,0	*10,6*	29,5	27,2	25,9	3,7
Emilia-Romagna *	21,5	47,9	-	52,1	*6,9*	47,0	43,2	31,5	39,8
Nord est	**28,5**	**46,6**	**11,6**	**41,9**	***8,4***	**41,8**	**44,5**	**29,7**	**39,4**
Toscana	19,8	13,3	14,1	72,6	*29,6*	40,4	75,8	39,8	64,5
Umbria	25,8	21,4	11,1	67,5	*4,1*	41,6	4,2	32,6	0,3
Marche	32,4	18,6	16,4	65,0	*1,7*	42,6	-	25,0	-
Lazio	26,8	17,9	28,0	54,1	*7,7*	44,5	45,6	28,7	2,0
Centro	**24,0**	**16,4**	**20,2**	**63,4**	***16,4***	**42,2**	**52,5**	**33,8**	**36,1**
Abruzzo	12,0	13,8	42,2	44,0	-	47,1	-	40,9	0,1
Molise	7,2	10,0	65,0	25,0	-	51,3	-	41,6	-
Campania	25,0	16,6	19,0	64,3	*28,5*	46,3	11,1	28,7	15,7
Puglia	14,7	15,5	29,0	55,4	*35,7*	35,8	11,0	49,4	57,2
Basilicata	14,3	5,3	56,1	38,6	*9,1*	51,8	-	34,0	-
Calabria	22,0	3,1	28,3	68,6	*7,6*	49,9	2,4	28,1	19,1
Sud	**18,8**	**14,6**	**25,4**	**60,0**	***26,8***	**42,6**	**8,5**	**38,6**	**35,1**
Sicilia	25,9	7,0	24,6	68,4	*0,4*	25,9	0,3	48,2	0,1
Sardegna *	45,8	17,2	70,4	12,4	-	35,3	-	18,9	-
Isole	**29,2**	**9,7**	**36,7**	**53,6**	***0,3***	**27,5**	**0,2**	**43,3**	**0,0**
Totale	25,7	23,5	26,2	50,2	*12,5*	38,5	27,4	35,8	23,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute (dati al 23 aprile 2021)

Nelle regioni del Sud si riduce il peso dei medici (poco più del 18,8 per cento), ma cresce di molto la quota di quelli con un contratto a tempo indeterminato (il 16 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 42,6 per cento del totale), solo per l'8,5 per cento il rapporto instaurato è a tempo indeterminato.

Nelle Isole la quota di incremento maggiore ha riguardato le altre professioni sanitarie (il 43,3 per cento) mentre medici ed infermieri presentano quote simili. In tutti i casi tuttavia limitatissimo è il rilievo dei rapporti a tempo indeterminato.

21. I dati di dettaglio oggi disponibili consentono di valutare il rilievo delle diverse modalità con cui si è puntato a rispondere al forte incremento di personale sanitario. Il d.l. 18 (all'articolo 2-*bis* comma 2) prevedeva la possibilità di procedere al reclutamento del personale

TAVOLA 16

I RECLUTAMENTI PER L'EMERGENZA COVID PER MODALITÀ CONTRATTUALE E CARATTERISTICHE

Regioni	Rapporti libero professionali					Rapporti		Incarichi individuali a tempo				Assunzioni a tempo			Altra tipologia di			Personale			Personale con			Infermieri *ex* art. 1, comma 5 dl. 34 del 2020	TOTALE	di cui medici	di cui infermieri
	Medici specialisti	Specializzandi	Medici abilitati non specializzati	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Medici	Specializzandi *ex* art. 2 ter, comma 5 L. 27 del 2020 e s.m.	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Altro				
Piemonte	136	194	491	32	81	78	5	23	7	1.277	2.187	64	463	97	106	209	643	0	0	1	3	1	0	1	6.099	1.102	1.988
Valle d'Aosta	3	9	4	5		14	4					4	6	6	23	53	82								213	57	68
Lombardia	468	768	1.743	1.027	275	165	82	222	198	776	800	101	635	280	805	1.225	2.364	10	1	1	115	116	19	484	12.680	4.595	4.346
Liguria	24	33	106	15	139	24	1	34	14	528	353	22	40	22	128	46	316	0	0	0	0	0	0	0	1.845	385	630
Nord ovest	***631***	***1.004***	***2.344***	***1.079***	***495***	***281***	***92***	***279***	***219***	***2.581***	***3.340***	***191***	***1.144***	***405***	***1.062***	***1.533***	***3.405***	***10***	***1***	***2***	***118***	***117***	***19***	***485***	***20.837***	***6.139***	***7.032***
P.A. Bolzano	18	1	154	36	75	42	39	13		68	252							1			6	2	1		708	235	145
P.A. Trento	1	3	8	4		5		9	1	56	72	15	37	21	43	16	46								337	85	113
Veneto	224	1.022	323	324	127	222	138	24	36	334	295	55	1.062	747	17	22	31	5	0	0	0	0	0	17	5.025	1.928	1.897
Friuli-Venezia Giulia	17	215	111	20	26	20	1	24	24	260	230	28	110	13	167	8	87	0	0	0	8	6	0	0	1.375	614	405
Emilia-Romagna *	845	943		232	338	126	78	125	156	1.819	963	83	2.161	1.338	15	580	718	2	1	1				136	10.660	2.295	5.007
Nord est	***1.105***	***2.184***	***596***	***616***	***566***	***415***	***256***	***195***	***217***	***2.537***	***1.812***	***181***	***3.370***	***2.119***	***242***	***626***	***882***	***8***	***1***	***1***	***14***	***8***	***1***	***153***	***18.105***	***5.157***	***7.567***
Toscana	86	196	209	21	95	26		113		532	204	318	2.287	1.917	526	164	753	4		2				15	7.468	1.478	3.019
Umbria	19	21	28	7	40	23	0	24	33	359	199	7	17	1	95	22	77	2		1				1	976	252	406
Marche	7	33	75	0	29	34	8	17	52	559	300	5	0	0	234	34	24	0	0	0	0	0	0	0	1.411	457	601
Lazio	128	59	461	21	110	58	1	470	235	1.331	1.496	69	1.244	35	161	131	119	5	2	1	0	0	0	0	6.137	1.646	2.730
Centro	**240**	**309**	**773**	**49**	**274**	**141**	**9**	**624**	**320**	**2.781**	**2.199**	**399**	**3.548**	**1.953**	**1.016**	**351**	**973**	**11**	**2**	**4**	**0**	**0**	**0**	**16**	**15.992**	**3.833**	**6.756**
Abruzzo	28	8	98	15	80	29	1	45	24	812	381	0	0	1	0	86	331	0	0	0	0	0	0	0	1.939	232	914
Molise		2	13	53	116	4				90								1							279	20	143
Campania	47	291	345	289	443	34	5	179	10	2.529	1.303	332	371	326	574	10	4	0	0	3	0	0	0	145	7.240	1.812	3.349
Puglia	53	36	327	4	303	23	0	278	139	2.403	1.299	223	301	2.159	46	1	14	0	0	0	1	0	0	28	7.638	1.126	2.737
Basilicata	0	1	32	0	0	0	0	6	2	200	131	2	0	0	14	7	5	0	0	0	0	0	0	0	400	57	207
Calabria	8	1	92	38	55	9		60	9	464	232	17	18	79	125	176	48	4	1					38	1.474	325	735
Sud	**136**	**339**	**907**	**399**	**997**	**99**	**6**	**568**	**184**	**6.498**	**3.346**	**574**	**690**	**2.565**	**759**	**280**	**402**	**5**	**1**	**3**	**1**	**0**	**0**	**211**	**18.970**	**3.572**	**8.085**
Sicilia	95	109	491	149	1.529	24	0	160	31	1.772	1.791	5	5	2	1.080	72	394	1	0	1	0	0	0	0	7.711	1.996	1.998
Sardegna *	43	123	505	4	6	11	0	18	0	396	117	0	0	0	17	152	173	0	0	0			0	0	1.565	717	552
Isole	**138**	**232**	**996**	**153**	**1.535**	**35**	**0**	**178**	**31**	**2.168**	**1.908**	**5**	**5**	**2**	**1.097**	**224**	**567**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9.276**	**2.713**	**2.550**
Totale	**2.250**	**4.068**	**5.616**	**2.296**	**3.867**	**971**	**363**	**1.844**	**971**	**16.565**	**12.605**	**1.350**	**8.757**	**7.044**	**4.176**	**3.014**	**6.229**	**35**	**5**	**11**	**133**	**125**	**20**	**865**	**83.180**	**21.414**	**31.990**
Totale	**2.250**	**4.068**	**5.616**	**2.296**	**3.867**	**971**	**363**	**1.844**	**971**	**16.565**	**12.605**	**1.350**	**8.757**	**7.044**	**4.176**	**3.014**	**6.229**	**35**	**5**	**11**	**133**	**125**	**20**	**865**	**83.180**	**21.414**	**31.990**

* **Emilia Romagna** - La Regione ha fatto presente che ai 136 infermieri assunti ex art. 1, comma 5 d.l. 34 del 2020, se ne aggiungono 145, già in forza alle Aziende prima del 15/5/2020, che pur non venendo riportati nella colonna dedicata, sono di fatto impiegati con le medesime finalità

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Salute (dati al 23 aprile 2021)

delle professioni sanitarie e degli operatori sociosanitari, nonché di medici specializzandi, iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza.

I medici specializzandi restavano iscritti alla scuola di specializzazione universitaria e continuavano a percepire il trattamento economico previsto dal contratto di formazione medico-specialistica, integrato dagli emolumenti corrisposti per l'attività lavorativa svolta. Una norma che ha consentito il ricorso a rapporti libero professionali con 4.068 specializzandi, 2.250 medici specialisti, 5.616 medici abilitati ma non specializzati e 2.296 infermieri. Ad essi si sono aggiunti oltre 3.867 addetti delle professioni sanitarie e di altre tipologie. 18.097 addetti sugli 83.180 complessivamente mobilitati (il 22,7 per cento).

Lo stesso articolo al comma 5 prevedeva poi la possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, con durata non superiore a sei mesi, e comunque entro il termine dello stato di emergenza, a dirigenti medici, veterinari e sanitari nonché al personale del ruolo sanitario del comparto sanità, collocati in quiescenza. Tale norma ha consentito l'impiego 971 medici e 363 infermieri, soprattutto nelle regioni del Nord (696 medici e 348 infermieri).

Significativo è poi il contributo che è venuto dalla possibilità di conferire incarichi individuali a tempo determinato, previo avviso pubblico, al personale delle professioni sanitarie e agli operatori sociosanitari, compresi (ma per la durata di sei mesi) i medici specializzandi iscritti regolarmente all'ultimo e al penultimo anno di corso della scuola di specializzazione. Una possibilità colta in quest'ultimo caso da un più limitato numero di specializzandi rispetto ai rapporti libero professionali (971 casi). Ad incarichi individuali hanno ricorso soprattutto infermieri e altri operatori sanitari (rispettivamente 16.565 infermieri e 12.605 sanitari), mentre sono stati 1.844 i medici in tal modo reclutati.

Limitato, ma non meno significativo, il contributo che è venuto dalla possibilità di impiego di personale con titolo di studio conseguito all'estero (articolo 13 del d.l. 18/2020). Anche in questo caso si tratta di medici (133), infermieri (125) e altre professioni sanitarie (20) impiegate pressocché esclusivamente al Nord nelle fasi più acute della crisi. Marginale, infine, il contributo richiesto attraverso il trattenimento in servizio di personale ex articolo 12 del d.l. 18/2020 (35 medici e 5 infermieri).

Le misure per il rafforzamento delle strutture territoriali

22. Le misure più significative destinate al rafforzamento dell'assistenza territoriale e per le quali le regioni era previsto adottassero piani specifici (ancorché sempre nell'ambito della crisi epidemica) sono state disposte con l'articolo 1 del d.l. 34/2020. L'obiettivo era quello di ottenere un monitoraggio costante e un tracciamento precoce dei casi e dei contatti, al fine della relativa identificazione, isolamento e trattamento.

Con il provvedimento si puntava a incrementare le attività di sorveglianza attiva e di monitoraggio presso le residenze sanitarie assistite e le altre strutture residenziali.

Oltre a poter stipulare contratti di locazione, fino al 31 dicembre 2020, di strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per le dimissioni protette di pazienti Covid, era prevista una forte crescita delle attività di assistenza domiciliare integrata o equivalenti. Una attività da esercitare nei confronti dei pazienti in isolamento anche ospitati presso le strutture alberghiere e dei soggetti contagiati o in quarantena, così come delle persone fragili (con patologie croniche, disabili, con disturbi mentali, con dipendenze patologiche, non autosufficienti) la cui condizione si era aggravata a seguito dell'isolamento (commi 3-4). Per tali finalità era prevista una spesa di circa 734 milioni annui a decorrere dal 2020, di cui 256 per il personale.

Con il provvedimento si puntava a incrementare le attività di sorveglianza attiva e di monitoraggio presso le residenze sanitarie assistite e le altre strutture residenziali.

Oltre a poter stipulare contratti di locazione, fino al 31 dicembre 2020, di strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per le dimissioni protette di pazienti Covid, era prevista una forte crescita delle attività di assistenza domiciliare integrata o equivalenti. Una attività da esercitare nei confronti dei pazienti in isolamento anche ospitati presso le strutture alberghiere e dei soggetti contagiati o in quarantena, così come delle persone fragili (con patologie croniche, disabili, con disturbi mentali, con dipendenze patologiche, non autosufficienti) la cui condizione si era aggravata a seguito dell'isolamento (commi 3-4). Per tali finalità era prevista una spesa di circa 734 milioni annui a decorrere dal 2020, di cui 256 per il personale.

Si era intervenuti poi per rafforzare i servizi infermieristici presenti sul territorio, anche in funzione di supporto delle Unità speciali di continuità (previste dal decreto-legge 18/2020), istituendo la figura dell'infermiere di famiglia o di comunità. A tale scopo, le aziende e gli enti del SSN potevano conferire, dal 15 maggio fino al 31 dicembre, incarichi di lavoro autonomo, anche di co.co.co, in numero non superiore a 8 unità infermieristiche ogni 50.000 abitanti, ad infermieri che non si trovassero in costanza di rapporto di lavoro subordinato con strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private accreditate. Dal 1° gennaio 2021 era prevista la possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato. Per tali finalità era autorizzata la spesa di 332,6 milioni per il 2020 e di 480 milioni a decorrere dal 2021 (comma 5).

Sono state, poi, rafforzate le Unità speciali di continuità, in favore delle quali era autorizzata la spesa di ulteriori 61 milioni nell'anno, e per le quali era previsto l'obbligo di rendicontazione trimestrale da trasmettere alla regione di appartenenza (comma 6). In tali Unità si era inserita la figura dell'assistente sociale, cui le aziende e gli enti del Ssn potevano conferire incarichi di lavoro autonomo fino alla fine dell'anno, per una spesa complessiva di 14,3 milioni (comma 7). Ulteriori 10 milioni per il solo 2020 erano previsti per la retribuzione dell'indennità del personale infermieristico impegnato nella presa in carico dei pazienti affetti da Covid-19 e nell'assistenza ai soggetti fragili (comma 9).

Infine, 72,3 milioni per il 2020 (e 32,5 milioni dal 2021) erano destinati alle centrali operative (comma 8), di cui si sollecitava l'attivazione. Previste dagli Accordi Stato Regioni del 2013 e del 2016, esse avevano, nell'impostazione iniziale, la funzione di rafforzare il coordinamento dei servizi sanitari regionali e del sistema emergenza urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina, per individuare il percorso più appropriato dei pazienti tra ospedale e territorio.

Delle numerose misure adottate si può al momento avere un quadro ancora parziale e non consolidato. Il permanere della crisi, le diversità nelle strutture regionali e le difficoltà di ottenere informazioni omogenee dal territorio da parte delle stesse strutture di monitoraggio, fa sì che un bilancio definitivo della effettiva funzionalità degli interventi debba essere rinviato. L'informazione sullo stato di attuazione delle misure volte a potenziare le capacità di risposta assistenziale è, tuttavia, determinante per l'attività di coordinamento e di impulso propria dell'amministrazione centrale. Una informazione di particolare utilità specie in una fase come questa in cui anche da un tale adempimento può dipendere la possibilità di meglio calibrare o, anche, di correggere le misure di sostegno finora proposte.

Nonostante le lacune è tuttavia possibile una prima valutazione.

Pur tenendo conto che in alcuni casi vi è qualche incertezza tra il dato programmato e quello di cui è stata data comunicazione con il monitoraggio, si può dire che la rete delle Usca su cui si contava per affrontare la crisi ha assunto le caratteristiche previste. In molte realtà territoriali le organizzazioni sono anche superiori a quanto programmato in base alla dimensione standard calcolata sulla popolazione. Non si rilevano, poi, forti differenze dal punto di vista territoriale. Un esame complessivo dell'efficacia di tali strutture organizzative potrà, naturalmente, essere svolto quando saranno disponibili i dati sui servizi resi oltre che sulle risorse utilizzate, ma il riferimento ad esse sembra aver trovato una soddisfacente applicazione.

Più limitato appare invece l'utilizzo degli infermieri di comunità, di cui le regioni hanno dato conto con la rilevazione del Ministero della salute dello scorso 7 maggio[22]: sono 1.132 le posizioni attivate, meno del 12 per cento del limite massimo calcolato in 8 unità ogni 50.000 abitanti (circa 9500). Solo 11 regioni hanno indicato di aver impiegato tali figure professionali. Ciò, nonostante siano 16 quelle che nei programmi di potenziamento dell'assistenza territoriale ne avevano programmato l'utilizzo. Si tratta di un dato probabilmente sottodimensionato anche considerando che, in alcuni casi, gli infermieri impiegati possono essere stati inseriti tra quelli assunti a tempo indeterminato e non apparire quindi in questo aggregato.

Molto più incerti i risultati nel caso degli assistenti sociali e degli psicologi. Sono diverse le fonti consultabili al riguardo, non sempre coerenti tra loro: le griglie di rilevazione che il Ministero della salute ha sottoposto alle regioni, i Programmi operativi per la gestione dell'emergenza trasmessi nell'autunno scorso ai Ministeri dell'economia e finanze e della salute dalle regioni stesse e, infine, la rilevazione periodica condotta dal Ministero in base ai dati comunicati dalle regioni. È a quest'ultima che si fa riferimento nella tavola. Ad inizio maggio gli assistenti sociali indicati come operanti nella USCA erano 63 in 5 regioni, pressocché esclusivamente appartenenti all'area Nord-occidentale. Le regioni che avevano previsto l'inserimento di assistenti sociali nei programmi presentati erano 11, per un totale di circa 270 addetti. Lo stesso si può dire per gli psicologi: a fronte dei circa 600 previsti (la normativa ne indicava 1 ogni due USCA), già le informazioni relative ai valori programmati evidenziano numeri molto inferiori anche nelle regioni che hanno risposto attraverso la griglia di rilevazione. In base alle risposte fornite, solo 3 dichiarano di aver attivato queste posizioni e in prevalenza dell'area meridionale.

TAVOLA 17

L'ATTUAZIONE DELLE MISURE PER IL RAFFORZAMENTO DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE

	USCA attese		**Infermieri ex art. 1, comma 5 d.l. 34 del 2020**		**Assistenti sociali ex art. 1 comma 7 dl. 34/2020**		**Psicologi ex art. 1 comma 7-*bis* dl. 34/2020**	
Area	**USCA attese**	**USCA attivate (*)**	**Limite massimo 8 ogni USCA**	**Infermieri ex art. 1, comma 5 d.l. 34 del 2020**	**Limite 1 Assistente sociale ogni 2 USCA**	**Assistenti sociali operante**	**Limite 1 Psicologo ogni 2 USCA**	**Psicologi operanti**
Nord-ovest	320	321	2.560	465	160	58	160	4
Nord-est	231	172	1.848	154	116	1	116	0
Centro	236	275	1.888	241	118	0	118	0
Sud e isole	407	442	3.256	272	204	4	204	125
totale	1.194	1.210	9.552	1.132	597	63	597	129

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute (dati al 7 maggio 2021)
* I dati per il Lazio sono al 23 aprile 2021.

[22] In relazione agli infermieri di comunità il dato riportato nella rilevazione al 7 maggio è maggiore di quella al 23 aprile (865 unità). Per queste figure professionali è previsto un inquadramento stabile che è destinato ad aumentare nel corrente esercizio. Come si diceva in precedenza, dal 1° gennaio 2021 è prevista tale possibilità.

In attesa di risultati più completi, sembra in ogni caso limitato il ricorso a tali figure. Può aver inciso, con ogni probabilità, la provvisorietà delle condizioni contrattuali, oltre che l'incertezza di quelle epidemiologiche.

Per quanto attiene alle Centrali operative, pressoché tutte le regioni ne prevedevano l'attivazione, ma solo 14 hanno inserito nei programmi la numerosità prevista. I dati disponibili ne confermano l'attivazione per 9 di esse.

Ancora più difficile dare una risposta in merito all'efficacia delle misure destinate a promuovere una crescita più sostenuta dell'assistenza domiciliare integrata. Una valutazione dell'andamento di tale assistenza sarà possibile quando saranno disponibili i dati della banca dati Siad relativi sia alle giornate di cura che ai diversi coefficienti di intensità assistenziale. Le indicazioni che provengono dall'analisi svolta dall'Istituto Mes della Sant'Anna di Pisa con Agenas, anche se relativi ad un limitato numero di regioni indicano una flessione significativa degli accessi nell'ultimo anno; in flessione tra il 18 e il 17 per cento gli accessi in Puglia e in Toscana, tra il 13,5 e il 12 per cento in Liguria e Veneto. Hanno contenuto di molto la perdita solo il Friuli e la Provincia di Trento.

Una conferma di uno stato di attuazione ancora limitato delle misure per l'assistenza territoriale deriva anche dall'esame dell'utilizzo delle risorse a questo fine stanziate con l'articolo 1 del d.l. 34. Al momento, i risultati del monitoraggio basato sui modelli CE Covid sono ancora soggetti a revisione. Come si è detto in precedenza, la compilazione di questi prospetti ha presentato alcuni problemi di omogeneità tra regioni. I criteri di imputazione utilizzati da alcune di esse hanno portato ad ampliarne l'utilizzo: si è infatti coperto con il finanziamento destinato costi che invece rientravano in quello ordinario.

TAVOLA 18

L'UTILIZZO DELLE SOMME ATTRIBUITE CON I DECRETI COVID
RISORSE ATTRIBUITE E RISORSE ACCANTONATE

	d.l. 14/2020	d.l. 18/2020	Art. 1 d.l. 34/2020	Art. 2 d.l. 34/2020	d.l. 104/2020
			Importi attribuiti (milioni)		
Nord	329,1	323,0	551,9	224,1	221,5
Centro	133,6	149,1	251,2	86,3	95,8
Sud e Isole	225,3	250,2	465,6	105,0	161,0
Italia	688,0	722,3	1.268,6	415,4	478,2
			Importi accantonati (milioni)		
Nord	38,9	142,1	384,3	103,2	119,8
Centro	13,2	23,1	100,5	14,8	43,4
Sud e Isole	28,0	118,3	356,2	45,4	156,0
Italia	80,1	283,5	841,1	163,4	319,2
			Importi accantonati / Importi attribuiti		
Nord	11,8	44,0	69,6	46,0	54,1
Centro	9,9	15,5	40,0	17,2	45,3
Sud e Isole	12,4	47,3	76,5	43,3	96,9
Italia	11,6	39,2	66,3	39,3	66,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Ciò significa che i dati finora disponibili, pur da rivedere, rappresentano un indicatore di massima dell'utilizzo che le regioni hanno fatto degli stanziamenti attribuiti. La verifica che si sta conducendo nei Tavoli di monitoraggio con ogni probabilità porterà a ridimensionare ulteriormente l'accesso a queste risorse. Guardare a quanto delle somme attribuite è stato accantonato può rappresentare quindi un buon indicatore del rinvio registrato nell'attuazione delle misure.

Dei 1268 milioni attribuiti alle regioni per il potenziamento dell'assistenza territoriale, oltre il 66 per cento è stato accantonato. Fatta eccezione per le regioni centrali che sembrano aver accantonato solo il 40 per cento delle somme (o, che è lo stesso, aver utilizzato poco meno del 60 per cento di quanto fluito in base al d.l. 34), in media delle regioni del Nord e del Sud Italia la quota rinviata supera il 70 per cento (rispettivamente 70 e 76,5 per cento).

Nel complesso, quindi, sembra che l'utilizzo di buona parte delle risorse sia ancora in sospeso e che le misure che erano state previste per rafforzare l'assistenza territoriale potranno con ogni probabilità meglio definirsi anche alla luce degli interventi nel *Recovery Plan*.

Le misure per il recupero delle prestazioni mancate

23. Non diverso è l'esito dell'esame ove si guardi alle misure assunte con il d.l. n. 104/2020 per recuperare i ritardi accumulati nell'attività ospedaliera e ambulatoriale nei mesi più critici della crisi sanitaria, quando più stretta è risultata la limitazione degli accessi alle strutture ospedaliere e sanitarie in genere.

Con la norma si intendeva rafforzare il processo di riassorbimento dei mancati *screening*, delle prestazioni ambulatoriali e di ricovero ospedaliero rimaste inevase. Per tale obiettivo si prevedeva che, fino al 31 dicembre 2020, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del Servizio sanitario nazionale potessero avvalersi di strumenti straordinari, anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa del personale. In particolare, si è voluto incentivare il ricorso, per il recupero dei ricoveri ospedalieri, alle prestazioni aggiuntive di cui all'articolo 115, comma 2, del CCNL 2016-2018 della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria e delle professioni sanitarie dipendenti del Servizio sanitario nazionale, aumentando la tariffa oraria riconosciuta nel contratto da 60 euro a 80 euro lordi omnicomprensivi (al netto degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione). Un aumento della tariffa oraria (a 50 euro lordi omnicomprensivi) che è stato previsto anche per le prestazioni aggiuntive di cui all'articolo 6, comma 1, lettera d), del CCNL 2016-2018 del personale del comparto sanità. Era inoltre prevista la possibilità di reclutare personale, attraverso assunzioni a tempo determinato o attraverso forme di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, o impiegando anche le figure professionali di cui agli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. 18/2020.

Che la pandemia abbia inciso in misura molto severa sul funzionamento del sistema sanitario è stato messo in evidenza di recente dall'analisi condotta dalla Direzione generale della Programmazione sanitaria del Ministero della salute, che ha quantificato la riduzione nel 2020 rispetto all'anno precedente dei volumi e dei valori delle prestazioni di ricovero e di specialistica ambulatoriale erogate dalle strutture sia pubbliche che private accreditate[23].

Sono oltre 1,3 milioni i minori ricoveri calcolati rispetto al 2019 (-17 per cento guardando alle consistenze riportate nel Rapporto SDO 2019). Si tratta di circa 682 mila ricoveri con DRG medico e di poco meno di 620 mila con DRG chirurgico per un totale in valore di 3,7 miliardi. I mancati ricoveri urgenti rappresentano il 42,6 per cento, di cui l'83,1 per cento sono riferibili a DRG medici.

[23] L'analisi è stata condotta dall'Ufficio 6 DGSISS del Ministero della Salute sulla base dati del flusso informativo NSIS relativo alle Schede di Dimissione Ospedaliera (flusso SDO) degli anni 2019 (dato consolidato) e 2020 (dato disponibile al 24/03/2021) e dall'Ufficio 3 DGSISS del Ministero della Salute secondo le specifiche individuate dall'Ufficio 3 DGPROGS a partire dal flusso informativo delle prestazioni di specialistica ambulatoriale del Sistema Tessera Sanitaria. I valori economici si riferiscono alla valorizzazione teorica in base alle tariffe nazionali per le prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti ex D.M. 18 ottobre 2012. Per le prestazioni ambulatoriali la valorizzazione economica si riferisce agli importi lordi, e quindi comprensivi dell'eventuale quota di compartecipazione alla spesa da parte del cittadino.

TAVOLA 19.1

DIFFERENZIALE RICOVERI OSPEDALIERI ANNI 2019-2020
(DRG MEDICI E CHIRURGICI -VOLUMI E VALORI)

	variazioni Volumi			variazione Valore (in milioni di euro)		
Ricoveri	DRG Medici	DRG Chirurgici	Totale	DRG Medici	DRG Chirurgici	Totale
Urgenti	-460.599	-93.524	-554.123	-664,5	-449,9	-1.114,4
Programmati	-221.253	-525.758	-747.011	-390,1	-2.205,1	-2.595,2
Totale	-681.852	-619.282	-1.301.134	-1.054,6	-2.655,0	-3.709,5

Fonte: Ministero della salute

Le specialità chirurgiche maggiormente interessate dal fenomeno sono quelle con DRG afferenti alle branche di Chirurgia Generale (con particolare riferimento alle colecistectomie, sia laparoscopiche che tradizionali), Otorinolaringoiatria e Chirurgia Vascolare. Sul versante cardiovascolare si è assistito ad un calo di circa il 20 per cento degli impianti di defibrillatori, pacemaker ed interventi cardiochirurgici maggiori. Anche i ricoveri di chirurgia oncologica, nonostante questa tipologia di ricoveri fosse stata esplicitamente esclusa dal gruppo di prestazioni programmate che potevano essere considerate procrastinabili, si è registrata una riduzione del 13 per cento. Dell'8 per cento si sono ridotti anche i trapianti d'organi.

TAVOLA 19.2

DIFFERENZIALE RICOVERI OSPEDALIERI PROGRAMMATI DRG AFFERENTI A DISCIPLINE CHIRURGICHE ANNI 2019-2020 (DRG MEDICI E CHIRURGICI -VOLUMI E VALORI)

	variazioni Volumi			variazione Valore (in milioni di euro)		
Specialità chirurgiche	DRG Chirurgici	DRG Medici	Totale	DRG Chirurgici	DRG Medici	Totale
Chirurgia generale	-128.784	-9.685	-138.469	-404,4	-18,4	-422,8
Chirurgia naso-bocca-faringe	-41.366	-3.328	-44.694	-74,6	-2,0	-76,6
Chirurgia vascolare	-24.737	-1.503	-26.240	-132,7	-3,8	-136,5
Chirurgia dell'orecchio	-5.644	-341	-5.985	-11,5	-0,2	-11,7
Cardiochirurgia	-5.947	-8	-5.955	-131,1	0,0	-131,1
Chirurgia sistema respiratorio	-5.102	-594	-5.696	-22,0	-0,3	-22,3

Fonte: Ministero della salute

Nel caso dei ricoveri medici, forte è la riduzione dei trattamenti di malattie cardiovascolari, di quelli volti alla gestione del paziente oncologico (con una riduzione del 30 per cento per il tumore della mammella e circa il 20 per cento per i tumori di polmone, pancreas e apparato gastro intestinale), mentre i ricoveri per radioterapia si sono ridotti di circa il 15 per cento e del 10 per cento quelli per chemioterapia.

Una flessione significativa hanno registrato anche i ricoveri per la gestione del paziente internistico-geriatrico legati al paziente cronico con polimorbidità e fragilità (insufficienza renale, disturbi della nutrizione, psicosi, demenza, BPCO).

L'analisi del case-mix del percorso nascita, neonatologia e pediatria evidenzia una riduzione di circa il 30 per cento dei ricoveri pre- e post-parto, dovute probabilmente alla volontà di ridurre al minimo ricoveri di osservazione. Per quanto riguarda i ricoveri neonatali, si sono ridotti del 20 per cento tranne i trattamenti per le affezioni maggiori che si sono sostanzialmente mantenuti costanti. I ricoveri pediatrici hanno registrato un calo fino al 50 per cento.

TAVOLA 19.3

DIFFERENZIALE PRESTAZIONI AMBULATORIALI PER CATEGORIA FA.RE DI 1° LIVELLO ANNI 2019-2020 (VOLUMI E VALORI)

	Var. volume prestazioni strutture private		var volume prestazioni strutture pubbliche		var in valore (in milioni di Euro)	
	n. in migliaia	comp %	n. in migliaia	comp %	Strutture private	Strutture pubbliche
Diagnostica	-3.834,3	26,9	-16.238,4	12,5	-179,3	-632,8
Laboratorio	-2.895,9	20,3	-87.556,4	67,2	-11,9	-435,4
Riabilitazione	-3.794,2	26,7	-4.519,0	3,5	49,5	-62,3
Terapeutica	-1.960,1	13,8	-5.068,0	3,9	-103,7	-428,6
Visite	-1.748,6	12,3	-16.947,7	13,0	-33,8	-297,0
Subtotale	-14.233,1	100,0	-130.329,6	100,0	-279,2	-1.855,9
Totale	-144.563				-2.135,1	

Fonte: Ministero della salute

Per quel che riguarda la specialistica ambulatoriale si è assistito a una riduzione complessiva di oltre 144,5 milioni di prestazioni per un valore di 2,1 miliardi. Si tratta per il 90 per cento di prestazioni di strutture pubbliche. La riduzione maggiore, in questo caso, riguarda gli esami di laboratorio (il 67 per cento delle prestazioni), mentre quelle per visite e diagnostica rappresentano rispettivamente il 12,5 e il 13 per cento. Nel caso delle strutture private oltre alla diagnostica e l'attività di laboratorio (responsabili rispettivamente del 27 e 20 per cento delle riduzioni) sono di rilievo le minori riabilitazione che incidono per il 27 percento.

Certamente, tuttavia anche in questo caso guardando all'utilizzo che sembra sia stato fatto dei fondi stanziati l'impressione è che, complice la ripresa a fine anno della crisi sanitaria, la misura non sia riuscita a cogliere i risultati sperati. Anche in questo caso pur risentendo di un qualche sopravalutazione degli utilizzi dichiarati, le somme accantonate e quindi di cui non è stato fatto uso (nonostante gli elevati numeri di prestazioni da recuperare) rappresentano poco meno del 67 per cento complessivo, con quote che crescono, in media, a poco meno del 96 per cento di quanto attribuito in sede di riparto nelle regioni meridionali e insulari. La quota è superiore al 54 per cento nel Nord e al 45 per cento nel centro del Paese. Ma è bene ricordarlo al netto della armonizzazione dei criteri di imputazione dei costi di cui si è sottolineata la necessità in occasione dei lavori dei Tavoli di monitoraggio.

RIQUADRO 3 – L'IMPATTO DELLA CRISI SANITARIA SULL'ASSISTENZA OSPEDALIERA LE ANALISI DI AGENAS E MES

Che il calo dell'attività sia stato particolarmente netto, anche guardando alle attività indifferibili, è desumibile dall'analisi svolta di recente da Agenas e dall'Istituto Mes-Sant'Anna sull'andamento dell'assistenza ospedaliera e su quella relativa agli *screening* e all'assistenza ambulatoriale nei mesi tra marzo e giugno dello scorso anno. Il Mes ha poi esteso l'analisi all'intero 2020, ma per un più ristretto insieme di regioni fornendo indicazioni su andamenti in flessione rispetto al 2019 anche in quelle prestazioni definite non comprimibili come quelle relative alle malattie oncologiche e cardiovascolari più gravi.

Come ben si rileva dalla tavola che segue anche guardando alle sole attività indifferibili il calo dell'attività è stato particolarmente netto. Dopo il forte impatto iniziale e il recupero dei mesi centrali, nell'ultimo periodo dell'anno, con la nuova recrudescenza della epidemia, non sono stati riassorbiti i ritardi accumulati.

Naturalmente nell'esame non mancano anche casi di eccellenza: regioni in cui nell'anno si è riusciti a contenere le perdite o in cui, ma in pochi casi, si è riusciti a mantenere un profilo di miglioramento.

I risultati presentano variabilità interregionali molto forti che sembrano trovare nei limiti già esistenti prima della crisi le ragioni più vere e su cui la fase che si apre dovrà certamente incidere

TAVOLA R3.1

ALCUNI INDICATORI SULL'IMPATTO DELLA CRISI SANITARIA SULL'ASSISTENZA OSPEDALIERA

	volumi ricoveri urgenti		fratture del collo del femore operate entro 2 giorni		volumi per ricoveri con almeno un intervento di angioplastica		volumi per ricoveri per IMA STEMI - infarto del miocardio		volumi interventi chirurgici per tumore alla mammella		volumi interventi chirurgici per tumore al colon	
	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19
Piemonte	-16,4		-0,84		-34,6		-22,1		-24,4		-19,7	
Valle d'Aosta	-24,6		-15,7		-24,8		-9,3					
Lombardia	-12	-9	-0,63		-41	-20,3	-24	-12,6	-35,2	-19,8	-42,3	-27,1
Liguria	-25,5	-17,3	-7,1	-8,7	-37,6	-14,3	-22,2	-9,8	-33,9	-22,2	-47,2	-24,5
P.A. Bolzano	-27,1	-16,8	-4,2	-0,3	-23	-16,9	-10,3	-10,5	-14	7,1		2,7
P.A. Trento	-21,3		-3,1	-3,1	-37,8	-19,2	-31,9	-14	-52,3	-32,3		-36,1
Veneto	-19,3	-11,6	4	0,3	-20,3	-10,4	-16,1	-9,2	-15,7	-7,9	-27,1	-10,2
Friuli V.G	-21,5	-13	3,5	-1,8	-6,9	-10,8	-11,8	-10,9	-7,4	-1,9	-24,1	-16,2
Emilia Romagna	-16,1		-1,1		-32,8		-21,3		-14,1		-26,1	
Toscana	-27,3	-13,1	-0,6	-3,8	-36,1	-18,2	-25,2	-12,1	-19,2	-10,4	-34,9	-18,2
Umbria	-26,1	-14,8	-5	-9,4	-28,9	-11,5	-30,9	-14,2	-29,2	-16,8	-54,5	-27,6
Marche	-42,6	-16,6	-0,25	2,5	-44,6	-16,9	-41,9	-6,4	-30	-0,7	-54,2	-9,3
Lazio	-17,8		-0,15		-23		-23,6		5,1		-19,2	
Abruzzo	-29,7		-19,8		-27,5		-14,9		-19,8		-45,7	
Molise	-55,1		19,8		-42,3		-43,5		-62,7			
Campania	-36,4		-2		-34,9		-28,8		-22,9		-28,2	
Puglia	-41,1	-23,1	11,6	7,1	-44,7	-13,3	-34,9	1,5	-30,6	-17,5	-37,5	-19,9
Basilicata	-35,2	-22,7	-10,6	-19,2	-33		-32,1	-19	-37,4	-25		-4,3
Calabria	-28		14,9		-37,1		-15,4		-48,4		-34,9	
Sicilia	-25,3		4,1		-31,2		-20,3		-17,1		-29	
Sardegna	-33		0,65		-26,9		-10		5,9		-35,7	
Totale	-23,9		0,61		-33,9		-23,5		-22,1		-32,6	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenas e Istituto Mes Sant'Anna

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

24. Con la presentazione alle autorità comunitarie del PNRR prende avvio un ulteriore insieme di interventi volti a rafforzare il sistema sanitario italiano. Come è noto, il piano mira a conseguire numerosi obiettivi: rafforzare la prevenzione e l'assistenza sul territorio e l'integrazione fra servizi sanitari e sociali; garantire equità di accesso alle cure e nell'erogazione delle prestazioni; ammodernare la dotazione delle strutture del SSN in termini di qualità del capitale umano e formazione, risorse digitali, strutturali strumentali e tecnologiche; promuovere la ricerca scientifica. Per tali finalità si prevede l'impiego di 15,63 miliardi. Sono le misure per il potenziamento degli interventi territoriali quelle di maggior rilievo, con la realizzazione di 1.288 nuove Case della comunità, per le quali è prevista una spesa di 2 miliardi. Al potenziamento dell'assistenza domiciliare e alla telemedicina vanno 4 miliardi. L'obiettivo principale è quello di prendere in carico entro il 2026 il 10 per cento della popolazione superiore ai 65 anni (per questo fine sono previsti 2,72 miliardi). Si prefigura l'attivazione di 602 Centrali Operative Territoriali cui sarebbe affidato il compito di coordinare i servizi domiciliari assicurando un collegamento con gli ospedali e la rete di emergenza urgenza (0,28 miliardi). Per lo sviluppo della telemedicina, attraverso la quale si punta ad assistere al meglio le persone con cronicità, è stanziato 1 miliardo. Per potenziare le cure intermedie si prevede la realizzazione di 381 Ospedali di comunità (1 miliardo), strutture a media/bassa complessità clinica dotate tra i 20 e i 40 posti letto gestite prevalentemente da personale infermieristico. Tali strutture dovrebbero facilitare la soluzione di problemi sanitari che non richiedono il ricovero e agevolare anche la dimissione ospedaliera consentendo alle famiglie il tempo necessario ad individuare soluzioni domiciliari adeguate.

TAVOLA 20

GLI INTERVENTI PER LA SALUTE NEL PNRR

	PNRR	React EU	Fondo complementare	Totale
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	**7,00**	**1,50**	**0,50**	**9,00**
Case della comunità e presa in carico della persona	2,00			
Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina	4,00			
Sviluppo delle cure intermedie	1,00			
M6c2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	**8,63**	**0,21**	**2,39**	**11,23**
Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	4,05			
Verso un ospedale sicuro e sostenibile	1,64			
Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione	1,67			
Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN	0,52			
Sviluppo delle competenze tecnico professionali, digitali e managesriali del personale del sistema sanitario	0,74			
M6 Salute	**15,63**	**1,71**	**2,89**	**20,23**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Presidenza del Consiglio MEF

Al rafforzamento del sistema di assistenza sotto il profilo dell'innovazione, della ricerca e della digitalizzazione sono poi dedicati ulteriori 8,63 miliardi. Oltre alla riforma degli IRCSS si prevede, innanzitutto, un programma di ammodernamento del parco tecnologico ospedaliero. A questo fine sono stanziati 4,05 miliardi, di cui 1,41 miliardi corrispondono a quelli già previsti con il d.l. 34/2020 (articolo 2) per il potenziamento dei letti di terapia intensiva, sub intensiva e per l'ammodernamento dei Pronto soccorsi, 1,45 sono per la digitalizzazione dei DEA (relativi a 280 strutture) e 1,19 sono per la sostituzione di 3133 grandi apparecchiature sanitarie con più di 5 anni di vetustà.

Per gli interventi di adeguamento antisismico relativi a 116 strutture è previsto un investimento di 1,64 miliardi (di cui uno relativo a progetti già in essere), mentre per il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e agli strumenti di gestione dei dati per lo sviluppo di sistemi di valutazione e di previsione dei fabbisogni sanitari a livello territoriale sono previsti ulteriori 1,64 miliardi.

Completa il quadro delle misure per la sanità del PNRR l'insieme degli interventi per la valorizzazione e il potenziamento della ricerca, nonché le azioni per lo sviluppo delle competenze tecnico professionali, digitali e manageriali del personale sanitario, a cui sono dedicati 0,74 milioni.

RIQUADRO 4 - "ANALISI FATTORI DI PRODUZIONE PER RESILIENZA E SVILUPPO DEL SSN"

Il progetto, previsto anche nell'ambito del Patto per la Salute 2019-2021 ed ora nel PNRR, rappresenta un tassello importante del più ampio programma che l'Amministrazione centrale sta portando avanti per sviluppare strumenti innovativi da porre a supporto della programmazione sanitaria. Esso mira ad utilizzare appieno l'ampio patrimonio informativo del Sistema sanitario mettendolo a disposizione delle amministrazioni regionali. Nel novembre 2020 è stato realizzato nell'ambito della Direzione Generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della salute, un primo prototipo del «Modello Predittivo» in grado di valutare il fabbisogno di salute della popolazione italiana attraverso la simulazione di diversi scenari; di identificare, analizzare e valutare possibili manovre strategiche; di supportare le scelte di programmazione sanitaria e la corretta distribuzione delle risorse, in coerenza con gli scenari evolutivi di medio-lungo periodo.
Tale progettualità soddisfa l'esigenza di orientare la programmazione sanitaria da una tradizionale lettura verticale per "silos" di spesa sanitaria, basata sul monitoraggio dei fattori produttivi per aree

di assistenza, ad una logica orizzontale per "patologia", che consente una visione complessiva del costo delle malattie e permette di svolgere una programmazione più efficiente ed una valutazione predittiva di cambiamenti e innovazioni tecnologiche introdotte nel sistema.
Alla base dello sviluppo metodologico del prototipo vi è il modello nazionale di stratificazione della popolazione che, interconnettendo i dati dei flussi informativi sanitari disponibili a livello regionale (ricoveri, farmaceutica convenzionata, distribuzione diretta e per conto, esenzioni, specialistica ambulatoriale) ha classificato gli assistiti cronici in base a diversi profili di consumo per proiettarli all'interno dello scenario tendenziale, definito come il trascinamento inerziale a 20 anni del fabbisogno di salute attuale sulla base dei trend demografici, epidemiologici e normativi/di innovazione in atto.
Il prototipo prevede inoltre la possibilità di simulare gli effetti di alcuni "shock" allo scenario tendenziale, attraverso l'applicazione di alcune azioni programmatiche in termini di prevenzione e modalità innovative di erogazione delle cure.
Ai fini dello sviluppo della metodologia sottostante il modello nazionale di stratificazione, (primariamente di natura clinica), sono stati attivati i "Laboratori Scientifici", attraverso il supporto dei referenti clinici di più di 20 società medico-scientifiche per il tramite della FISM (Federazione Italiana Società Medico-Scientifiche) afferenti a 7 aree patologiche principali (nefrologiche, neurologiche, reumatologiche, cardiologiche, diabetiche, oncologiche e pneumologiche) con il compito di identificate le aree patologiche, le classi di patologia, le prestazioni "traccianti" il paziente cronico, le prestazioni di "riferimento" che concorrono alla corretta associazione del costo per patologia, nonché un approccio clinico condiviso per la gestione delle comorbidità.
Da un punto di vista quantitativo, sono stati attivati i "Laboratori Regionali", ovvero dei gruppi di lavoro tecnici con le regioni, attraverso cui 8 regioni su base volontaria (Lombardia, in qualità di regione pilota, Piemonte, Toscana, Lazio, P.A. Bolzano, Veneto, Emilia-Romagna e Puglia), rappresentative di circa il 65 per cento della popolazione, hanno aderito alla richiesta di eseguire elaborazioni sui propri dati con un algoritmo di identificazione delle condizioni croniche sviluppato dal Ministero.
La collaborazione tra Laboratori Regionali e Laboratori Scientifici ha permesso di attivare un percorso per l'identificazione del set informativo di riferimento alla base della stratificazione identificando circa 13 milioni di assistiti cronici (34 per cento del totale degli assistiti delle 8 regioni analizzate), dei quali 5 milioni con la compresenza di più patologie tra quelle identificate.
Il costo totale degli assistiti cronici rilevato all'interno dei flussi informativi di consumo è risultato pari a circa 29,7 miliardi di euro. Sulla base delle considerazioni appena descritte, è stato realizzato il prototipo di modello di stratificazione che utilizza un algoritmo automatico di clusterizzazione appositamente progettato per il Ministero della salute. Questo algoritmo, a partire dai circa 13 milioni di assistiti, ha portato alla creazione di 24 profili patologici identificati sulla base della o delle patologie prevalenti.
E' stato, quindi, simulato lo scenario tendenziale che fornisce una stima del fabbisogno di salute della popolazione alla luce degli attuali trend demografici, epidemiologici e di stili di vita attesi e l'attuale innovazione presente nel quadro normativo del SSN.
Sono stati, quindi, effettuati dei primi test sull'effetto dell'applicazione di politiche di prevenzione e innovazione. In particolare, è stata condotta un'analisi di letteratura di studi nazionali e internazionali focalizzati sull'implementazione di nuovi programmi di prevenzione e sull'introduzione di nuovi farmaci. Le principali evidenze emerse sono state proiettate sui dati del prototipo al fine di effettuare valutazioni quantitative dell'impatto di suddetti programmi in termini di riduzione della spesa.

Tali interventi, che si svilupperanno nell'arco del prossimo quinquennio, dovranno saldarsi, in parte integrandosi, con quelli già in corso di realizzazione o previsti nell'ambito dell'attività di investimento promossa dalle regioni e dallo Stato con gli strumenti ad oggi disponibili. Di qui l'interesse ad una, seppur rapida, analisi della situazione attuale, delle risorse stanziate degli obiettivi perseguiti e delle difficoltà di realizzazione finora incontrate. Le domande sono quelle che ci si pone a fronte di un qualsivoglia programma che presupponga una forte capacità realizzativa in un arco temporale molto limitato. Non fosse altro per saper attivare le misure adeguate per garantire il successo di cui il Paese ha bisogno. Quanto siamo in grado di realizzare

in ciascun esercizio? La disponibilità di risorse è sufficiente? Le misure finora attuate quali difficoltà hanno incontrato? Quale è il fabbisogno di infrastrutture sanitarie?

Le tessere del mosaico che si viene componendo restituiscono una immagine in cui convivono elementi positivi e tracce antiche, ma anche più recenti, di difficoltà di attuazione che richiedono una particolare attenzione.

25. Da alcuni anni gli investimenti in sanità non sono stati sufficienti ad evitare una progressiva riduzione del capitale impiegato per l'assistenza.

TAVOLA 21

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ - I DATI 2008 – 2019

Investimenti fissi lordi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
totale costruzioni	3.575,5	4.147,3	4.585,0	3.924,0	3.573,1	2.517,0	1.687,7	1.501,9	1.182,7	1.205,6	1.174,4
impianti e macchinari e armamenti	2.470,2	2.922,2	2.930,7	2.653,8	2.059,5	2.316,3	2.524,9	2.792,1	2.943,0	3.765,7	3.799,3
prodotti di proprietà intellettuale	1.541,2	1.547,4	1.595,3	1.364,8	1.311,2	1.194,5	1.115,1	1.238,4	1.037,5	1.017,5	1.010,8
ricerca e sviluppo	1.013,2	966,7	1.028,2	860,6	794,0	835,5	839,3	919,7	802,0	730,6	713,8
software e basi di dati	528,0	580,7	567,1	504,3	517,2	359,0	275,8	318,7	235,5	286,9	297,0
totale capitale fisso per tipo di attività	7.586,9	8.617,0	9.111,0	7.942,6	6.943,8	6.027,8	5.327,6	5.532,4	5.163,1	5.988,8	5.984,6

SEGUE TAVOLA 21

IL CAPITALE SANITARIO – I DATI 2008 - 2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
totale capitale fisso lordo	117.331,8	125.056,1	133.034,8	140.520,0	144.195,8	143.568,3	143.854,3	144.742,2	145.896,4	147.584,7	149.726,5
ammortamento	6.132,3	6.549,3	6.897,3	7.178,4	7.297,4	7.141,0	7.122,0	7.177,1	7.258,5	7.351,1	7.416,6
totale capitale fisso netto	73.543,6	77.471,5	81.791,9	85.234,4	85.786,3	83.867,3	82.163,2	80.905,9	79.586,6	79.057,7	78.764,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nonostante la crisi nel 2020 i pagamenti per spese in conto capitale delle aziende sanitarie sono stati pari a quasi 1,9 miliardi, in crescita di oltre 302 milioni (+19,2 per cento) rispetto al 2019.

Un incremento che è risultato maggiore nelle regioni in Piano, quelle che presentano i problemi di adeguamento infrastrutturale e tecnologico più evidenti: pur con forti differenze territoriali, la crescita è stata in media del 21 per cento. Solo in Calabria e Sicilia si è avuta una flessione che, soprattutto nella prima, risulta particolarmente pronunciata (-24,1 per cento). Nel complesso delle regioni in Piano l'aumento più di rilievo, oltre che negli automezzi (tipologia che conosce l'incremento maggiore), si è concentrato nelle attrezzature sanitarie, negli impianti e nei fabbricati. Anche se in misura contenuta si riduce la differenza con le altre regioni in termini di investimenti pro capite.

TAVOLA 22

I PAGAMENTI PER INVESTIMENTI IN SANITÀ NEL 2019 E NEL 2020

Valori assoluti 2020									
	Terreni e fabbricati	Attrezz. sanit e scientif.	Automezzi	Immobiliz. Immat.	Impianti e macch.	Mobili e arredi	Altri beni	**Totale 2020**	**pro-capite 20**
Totale no Piano	**469.548**	**480.075**	**12.244**	**66.844**	**97.901**	**53.485**	**138.179**	**1.318.276**	**42**
Piemonte	25.682	50.657	267	4.025	11.997	5.169	8.395	**106.192**	**25**
Valle d'Aosta	3.759	5.248	568	622	0	124	137	**10.458**	**84**
Lombardia	122.512	105.975	2.091	14.481	31.803	9.482	29.458	**315.803**	**31**
Bolzano/Bozen	0	12.234	90	4.297	0	4.865	20.581	**42.067**	**79**
Trento	14.502	10.151	61	1.661	0	507	1.051	**27.934**	**51**
Veneto	65.927	87.146	1.573	24.060	21.682	14.305	25.981	**240.673**	**49**
Friuli-VG	52.257	16.651	433	460	572	1.318	3.364	**75.056**	**62**
Liguria	30.889	24.819	101	457	2.723	1.222	1.462	**61.672**	**40**
Emilia-Romagna	70.546	73.460	2.988	9.640	5.838	4.841	7.500	**174.814**	**39**
Toscana	62.689	30.954	368	4.495	20.575	6.943	6.772	**132.796**	**36**
Umbria	6.630	9.983	459	318	181	776	1.729	**20.077**	**23**
Marche	6.327	15.697	319	1.014	1.219	1.998	13.891	**40.465**	**27**
Basilicata	7.045	8.205	2.911	335	16	252	396	**19.159**	**35**
Sardegna	782	28.894	15	981	1.297	1.681	17.461	**51.111**	**32**
Totale Piano	**198.375**	**213.006**	**6.226**	**20.754**	**47.917**	**21.758**	**46.812**	**554.849**	**23**
Lazio	13.572	42.508	841	4.458	25.174	3.608	21.997	**112.157**	**19**
Abruzzo	16.181	22.734	478	2.755	1.989	2.267	3.087	**49.490**	**38**
Molise	62	4.320	0	1.235	14	63	855	**6.550**	**22**
Campania	22.607	43.375	889	1.718	3.287	5.831	4.737	**82.444**	**14**
Puglia	107.110	51.261	1.561	3.847	5.828	4.621	4.207	**178.435**	**45**
Calabria	7.199	9.307	639	129	436	1.201	706	**19.617**	**10**
Sicilia	31.643	39.501	1.818	6.613	11.189	4.167	11.224	**106.157**	**22**
Totale	667.923	693.081	18.470	87.598	145.819	75.243	184.991	**1.873.125**	**31**

valori assoluti 2019									
	Terreni e fabbricati	Attrezz. sanit e scientif.	Automezzi	Immobiliz. Immat.	Impianti e macch.	Mobili e arredi	Altri beni	**Totale 2019**	**pro-capite 19**
Totale no Piano	**397.688**	**376.378**	**12.469**	**62.125**	**83.910**	**40.209**	**139.689**	**1.112.467**	**35**
Piemonte	33.580	33.923	866	4.200	10.085	4.176	4.741	**91.572**	**21**
Valle d'Aosta	4.306	2.806	259	619	0	378	445	**8.813**	**70**
Lombardia	59.582	82.639	865	13.535	27.136	7.989	34.358	**226.104**	**23**
Bolzano/Bozen	0	7.399	526	4.242	0	1.450	12.619	**26.237**	**49**
Trento	11.639	7.417	857	1	0	530	503	**20.947**	**39**
Veneto	59.117	67.670	2.193	20.027	16.690	10.506	24.679	**200.880**	**41**
Friuli-VG	33.130	14.706	116	549	661	1.154	5.669	**55.984**	**46**
Liguria	32.669	8.739	72	708	2.957	972	1.555	**47.672**	**31**
Emilia-Romagna	71.634	58.373	3.203	7.980	4.267	4.869	9.495	**159.820**	**36**
Toscana	66.354	31.807	1.047	5.571	19.550	4.611	7.824	**136.764**	**37**
Umbria	9.071	11.601	810	534	202	785	1.757	**24.760**	**28**
Marche	3.315	19.607	202	1.936	1.519	1.356	16.297	**44.233**	**29**
Basilicata	11.070	9.734	1.435	550	32	381	882	**24.085**	**43**
Sardegna	2.220	19.955	18	1.674	813	1.051	18.864	**44.596**	**27**
Totale Piano	**165.270**	**181.363**	**4.037**	**25.234**	**33.432**	**17.727**	**31.378**	**458.440**	**19**
Lazio	20.736	34.193	55	5.679	15.521	2.538	14.819	**93.541**	**16**
Abruzzo	12.990	12.210	1.350	3.246	1.357	1.484	1.455	**34.091**	**26**
Molise	36	1.460	0	822	2	93	1.127	**3.539**	**12**
Campania	15.852	44.304	738	3.022	3.518	4.838	3.459	**75.733**	**13**
Puglia	61.079	36.605	449	2.583	3.380	3.007	3.041	**110.144**	**28**
Calabria	11.025	7.787	284	3.087	544	1.206	1.909	**25.841**	**14**
Sicilia	43.552	44.804	1.162	6.795	9.109	4.561	5.569	**115.552**	**24**
Totale	562.958	557.741	16.506	87.359	117.342	57.936	171.066	**1.570.908**	**26**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Seppur marginalmente, più contenuto è l'aumento nelle regioni non in Piano (+18,5 per cento). Esso si concentra nelle regioni del Nord: tra queste sono Lombardia, Veneto e Liguria a presentare aumenti largamente al di sopra della media (rispettivamente +39,7 19,8 e 29,4 per cento). Più contenuti gli incrementi di Piemonte ed Emilia-Romagna. Particolarmente consistente la crescita nelle regioni a statuto speciale, che in tal modo accentuano il loro risultato anche in termini di investimenti pro capite.

Le regioni centrali segnano invece tutte una flessione, che si fa particolarmente netta in Umbria (-19 per cento). Si riducono i pagamenti per investimenti anche in Basilicata (-20,5 per cento), unica regione del Mezzogiorno non in Piano di rientro.

26. Anche quest'anno sono stati limitati i progressi registrati nella attuazione degli interventi di infrastrutturazione finanziati sulla base di norme specifiche e fondi di sostegno, per i quali si sono attivati finanziamenti significativi vincolati alle disponibilità di bilancio.

TAVOLA 23

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ – ART. 20 LEGGE N. 67 DEL 1988
MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA - STATO DI ATTUAZIONE

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE nn. 52/98 al netto delle risorse assegnate con CIPE n. 53/98 - 65/2002 - 98/2008 - 97/2008)	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE n. 51/2019)		Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 2020 *(al netto delle Revoche)*	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
	a	b		c=a+b	d	e=c-d	f=d/c	g	h=g/d	i
Piemonte	1.049,1	301,3	300,0	1.650,4	907,3	743,1	55,0	905,9	99,8	151
Valle d'Aosta	43,8	8,6	8,6	60,9	43,8	17,2	71,8	43,8	100,0	8
Lombardia	2.072,7	672,6	677,8	3.423,1	2.040,2	1.382,9	59,6	2.024,6	99,2	229
P.A. Bolzano	115,1	0,0	0,0	115,1	115,1	0,0	100,0	67,7	58,8	7
P.A. Trento	120,7	0,0	0,0	120,7	93,5	27,2	77,5	93,5	100,0	11
Veneto	1.036,3	330,2	331,6	1.698,1	1.036,3	661,8	61,0	1.036,3	100,0	244
Friuli V.G	291,3	84,0	84,1	459,4	291,3	168,0	63,4	291,3	100,0	8
Liguria	493,6	110,1	109,2	712,9	493,6	219,3	69,2	469,8	95,2	248
Emilia-Romagna	947,1	302,4	304,0	1.553,5	947,1	606,4	61,0	947,1	100,0	269
Toscana	877,5	256,8	256,6	1.390,9	864,8	526,0	62,2	860,8	99,5	160
Umbria	138,2	60,9	60,7	259,9	138,2	121,6	53,2	135,1	97,7	75
Marche	325,5	104,9	104,4	534,8	325,2	209,6	60,8	325,2	100,0	119
Lazio	1.227,2	393,5	393,9	2.014,6	915,1	1.099,5	45,4	778,3	85,0	197
Abruzzo	359,6	89,6	89,1	538,3	131,1	407,2	24,4	130,6	99,7	54
Molise	127,7	21,1	20,9	169,7	27,4	142,3	16,1	27,4	100,0	10
Campania	1.721,8	379,0	378,4	2.479,1	1.721,8	757,3	69,5	593,4	34,5	45
Puglia	1.204,5	270,3	269,4	1.744,1	958,7	785,4	55,0	640,2	66,8	126
Basilicata	203,7	38,4	38,1	280,1	174,0	106,1	62,1	174,0	100,0	71
Calabria	608,6	130,5	129,8	868,9	350,1	518,7	40,3	339,6	97,0	26
Sicilia	1.774,4	334,2	332,0	2.440,6	971,3	1.469,3	39,8	971,3	100,0	215
Sardegna	547,7	111,7	111,7	771,1	303,8	467,3	39,4	303,7	100,0	199
Totale ripartito	**15.286,0**	**4.000,0**	**4.000,0**	**23.286,0**	**12.849,7**	**10.436,3**	**55,2**	**11.159,6**	**86,8**	**2472**
Riserva Enti	**0,0**	**0,0**		**911,4**	**887,4**	**24,0**	**97,4**	**826,9**	**93,2**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

SEGUE TAVOLA 23

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ – ART. 20 LEGGE N. 67 DEL 1988
MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA - STATO DI ATTUAZIONE

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE nn. 52/98 al netto delle risorse assegnate con CIPE n. 53/98 - 65/2002 - 98/2008 - 97/2008)	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE n. 51/2019)		Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 2020 *(al netto delle Revoche)*	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
	a	b		c=a+b	d	e=c-d	f=d/c	g	h=g/d	i
In Piano	7.023,8	1.618,1	1.613,4	10.255,3	5.075,5	5.179,8	49,5	3.480,9	68,6	673
non Piano	8.262,2	2.381,9	2.386,6	13.030,6	7.774,2	5.256,5	59,7	7.678,7	98,8	1799
RSO Nord	5.598,7	1.716,6	1.722,6	9.037,9	5.424,5	3.613,5	60,0	5.383,7	99,2	1141
RSS Nord	570,9	92,6	92,6	756,1	543,7	212,4	71,9	496,2	91,3	34
RSO Centro	2.568,5	816,1	815,6	4.200,1	2.243,4	1.956,8	53,4	2.099,4	93,6	551
RSO Sud	4.225,8	928,7	925,6	6.080,1	3.363,1	2.717,0	55,3	1.905,3	56,7	332
RSS Sud	2.322,1	446,0	443,6	3.211,7	1.275,1	1.936,6	39,7	1.275,0	100,0	414
Totale ripartito	**15.286,0**	**4.000,0**	**4.000,0**	**23.286,0**	**12.849,7**	**10.436,3**	**55,2**	**11.159,6**	**86,8**	**2472**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Al 31 dicembre 2020 erano stati sottoscritti 86 Accordi di programma per un importo pari a 12,8 miliardi, di cui 11,2 ammessi a finanziamento. In particolare, nel corso dell'anno 2020 è stato sottoscritto un Accordo con la regione Puglia per 318 milioni.

Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di tali Accordi sono pari a 10,4 miliardi. Agli importi già disponibili, che comprendevano 4 miliardi ripartiti dalla delibera CIPE n. 51/2019, si sono aggiunti nell'esercizio 4 miliardi assegnati a partire dal 2020 con le due ultime leggi di bilancio e che sono stati ripartiti con la legge di bilancio per il 2021.

Nella tavola che segue le somme destinate a tali finalità sono distinte per regione. In crescita il valore degli accordi sottoscritti solo in Puglia. Non vi sono flessioni nell'anno dovute a revoche.

Le somme richieste e ammesse a finanziamento hanno superato gli 11,2 miliardi. Si tratta dell'87 per cento dei valori sottoscritti, relativi a 2.550 interventi (78 più del 2019). L'incremento dell'anno (268 milioni) riguarda solo quattro regioni: il Piemonte (95 milioni), la Liguria (2 milioni), il Lazio (113 milioni) e la Campania (58 milioni). Delle risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi, 5,5 miliardi sono relativi alle regioni in Piano di rientro.

Per le strutture sanitarie alternative agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari al 31 dicembre 2020 erano stati sottoscritti i decreti per tutte le regioni. L'importo assegnato è pari a 163,3 milioni sui 173,8 stanziati. Nell'anno sono stati predisposti due decreti di assegnazione delle risorse alle regioni: si tratta di quello che ha definito l'importo assegnato alla Sardegna (5,4 milioni per 11 interventi), e quello che concerne le regioni Toscana e Umbria. Nel complesso gli interventi finanziati sono 74.

Del "Programma di investimento per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani" nell'esercizio sono state erogate risorse per un totale di 6,8 milioni (dei 314,7 in perenzione), riassegnate in bilancio. Al 31 dicembre 2020 sono stati erogati 868,5 milioni e risultano conclusi 212 su 269 previsti dal Programma. I residui passivi perenti in conto capitale al 31 dicembre 2020 erano pari a poco meno di 308 milioni.

Nessun progresso nell'anno per il programma nazionale per la creazione di strutture residenziali di cure palliative (*hospice*) (legge 39/2009), che tuttavia presenta un grado di realizzo

migliore degli altri provvedimenti. A fronte di una disponibilità finanziaria di circa 206 milioni, al 31 dicembre 2020, si registra un utilizzo non omogeneo dei finanziamenti previsti: sono stati erogati finanziamenti per 194,4 milioni, il 94,1 per cento, con residui passivi perenti per 10,8 milioni. Sono in corso i monitoraggi dei progetti non completati.

Nell'ambito degli Accordi di programma per gli interventi per il patrimonio sanitario pubblico ex articolo 20 della legge 67/88, il d.l. 243/2016 ha previsto che una quota pari a 100 milioni sia destinata alla riqualificazione e all'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni meridionali, con particolare riferimento all'acquisizione di apparecchiature dotate di tecnologia robotica o rotazionale.

Con il d.m. del 6 dicembre 2017 è stato ripartito il finanziamento previsto.

TAVOLA 24

LA RIQUALIFICAZIONE L'AMMODERNAMENTO TECNOLOGICO DELLE RADIOTERAPIE NELLE REGIONI MERIDIONALI (D.L. 243/2016)

REGIONI	RIPARTO (in milioni)
Abruzzo	6,11
Molise	1,45
Campania	27,85
Puglia	19,31
Basilicata	4,03
Calabria	9,40
Sicilia	24,10
Sardegna	7,75
TOTALE	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La delibera CIPE n. 32 del 21 marzo 2018 ha assegnato alle regioni tali importi, prevedendo 180 giorni per la presentazione dei progetti. Per acquisire le informazioni ed i dati necessari per la valutazione del programma di utilizzo delle risorse, l'amministrazione ha previsto linee guida che indicano le modalità, le informazioni e gli elementi tecnico amministrativi che devono concorrere alla redazione dei progetti, inviate l'11 giugno 2019. Al 31 dicembre 2020 le regioni hanno presentato i loro progetti che sono stati analizzati dal Comitato tecnico e valutati positivamente.

Le risorse assegnate per il programma libera professione intramuraria erano pari a 826,1 milioni, ripartiti tra le regioni nel 2001 e per i quali sono stati ammessi a finanziamento 437 interventi, con un importo a carico dello Stato di 768,4 pari al 93 per cento delle risorse assegnate. La legge 120/2007, al fine di stimolare l'adozione di iniziative di tipo edilizio per garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, aveva stabilito la revoca dei finanziamenti per gli interventi per i quali non si fosse conseguito il collaudo entro il termine del 31 dicembre 2014. Di recente, anche tenendo conto delle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti nella Deliberazione 9 marzo 2018, n. 4/2018/G nella quale si auspicava "che il legislatore possa introdurre una norma per rimuovere tale limite, almeno per gli interventi iniziati, per i quali erano stati erogati finanziamenti e non sono ancora stati conclusi", si è disposta la proroga del limite al 31 dicembre 2021 per le opere che risultino iniziate e non collaudate al 31 dicembre 2014.

27. Non sembra venire ancora l'impulso sperato dall'attuazione delle misure a valere sulle risorse aggiuntive rese disponibili dalle leggi di bilancio per il 2017 (articolo 1, comma 140, della legge 232/16), da quella per il 2018 (articolo 1, comma 1072, della 205/17) e da quella per il 2019 (articolo 1, comma 95, della legge 145/18).

La legge di bilancio 2017 ha previsto l'istituzione di un fondo da ripartire con una dotazione di 1,9 miliardi per l'anno 2017, di 3,2 miliardi per l'anno 2018, di 3,5 miliardi per l'anno 2019 e di 3 miliardi per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, al fine di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale.

Con dPCM del 21 luglio 2017, si è dato corso al riparto del Fondo, attribuendo al Ministero della Salute 23,1 milioni per le iniziative nel settore della ricerca e 264,2 milioni per interventi nel campo dell'edilizia sanitaria.

Il 25 gennaio 2018 sono stati individuati i progetti nell'ambito della ricerca e identificati gli interventi di edilizia sanitaria e si è prevista la stipula di specifiche convenzioni da sottoscrivere con le regioni beneficiarie per disciplinare le modalità di erogazione del finanziamento e il monitoraggio degli interventi. In particolare, sono stati finanziati 5 interventi di cui, nella tabella che segue, sono stati richiamati i tratti principali.

Sulla definizione della fase attuativa ha pesato la sentenza del 13 aprile 2018, n. 74 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

TAVOLA 25

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ EX LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017

	Intervento	importo finanziato (milioni)
Lazio	Ospedale Grassi – Ostia	55,13
Lazio	Nuovo ospedale dei Castelli	24,50
Lazio	Ospedale S. Camillo De Lellis – Rieti	76,52
Lazio	Ospedale SS Trinità – Sora	17,01
Sicilia	IRCCS Bonino Pulejo	91,00
	TOTALE	264,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per ottemperare alla sentenza, con l'articolo 13 del decreto-legge del 25 luglio 2018, n. 91 è stato stabilito che l'intesa poteva essere raggiunta anche successivamente e, quindi in data 13 ottobre 2018 è stata acquisita l'Intesa (Rep. Atti n. 197 CSR) sullo schema di decreto del Ministro della salute recante il riparto del Fondo.

Il 10/09/2019 è stata sottoscritta la convenzione con la regione Lazio rispetto alla quale è stata richiesta una modifica il 06/11/2019. Tale modifica è ancora all'esame. Solo lo scorso 09/06/2020 è stata sottoscritta la prevista convenzione con la regione Sicilia. Va considerato che dopo la sottoscrizione delle convenzioni le regioni trasmetteranno al Ministero la documentazione progettuale per il parere di competenza del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Non è risultato più celere l'iter d'attuazione dell'art. 1, comma 1072, della legge di bilancio per il 2018 che prevede il rifinanziamento del Fondo con una dotazione di 800 milioni per l'anno 2018, 1.615 milioni per l'anno 2019, 2.180 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, 2.480 milioni per il 2024 e 2.500 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033, da ripartirsi fra tutti i Ministeri interessati in vari settori di spesa.

Con il dPCM del 28 novembre 2018, al Ministero della salute sono stati attribuiti 55 milioni per la ricerca e 295,1 milioni per gli interventi afferenti alla edilizia sanitaria. Individuati con decreto del Ministro della salute del 7 agosto 2019 gli interventi è stata prevista la stipula di convenzioni mediante le quali regolare i rapporti tra il Ministero della salute e le amministrazioni beneficiarie del finanziamento. Il 16/06/2020 è stata sottoscritta la prevista convenzione con la regione Abruzzo, il 28/7/2020 quella con la Toscana e il 3/9/2020 quella con l'Emilia-Romagna.

Al momento (marzo 2021), quindi a 3 anni e mezzo dalla legge di bilancio per il 2018 che ha stanziato i fondi e a quasi 2 anni e mezzo dal decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, si è ancora in attesa che le regioni, sottoscritte la convenzioni, trasmettano al Ministero la documentazione progettuale per il parere di competenza del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

TAVOLA 26

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ EX LEGGE DI BILANCIO PER IL 2018

Regione	Intervento	importo finanziato (in milioni)
Emilia-Romagna	Realizzazione nuovo ospedale di Cesena	156,0
Abruzzo	Ristrutturazione dell'Ospedale di Penne	12,5
Abruzzo	Realizzazione del Nuovo Ospedale di Teramo	81,6
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Castelnuovo	6,9
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Barga AUSL Toscana Nord Ovest	5,9
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Pontremoli -RSA AUSL Toscana Nord Ovest	14,2
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Mugello AUSL Toscana centro- Borgo San Lorenzo FI	11,0
Toscana	Adeguamento sismico ospedale di Fivizzano, RSA, Distretto Aulla AUSL Toscano Nord-Ovest Fivizzano MS	7,1
Totale		295,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Ancora in corso di definizione anche quanto attribuito al settore sanitario dal fondo istituito con la legge di bilancio per il 2019. Della dotazione complessivamente prevista (740 milioni per il 2019, 1.260 milioni per il 2020, 1.600 milioni per il 2021, 3.250 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di 3.300 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 e di 3.400 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2029 al 2033) destinati al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, il Consiglio dei ministri il 20/3/2019 ha assegnato ad interventi in campo sanitario 900 milioni, di cui 889,2 per interventi di edilizia sanitaria e 10,8 per il settore della ricerca. Il decreto di riparto effettivo è tuttavia dell'11 giugno 2019. Per l'individuazione degli interventi e dei progetti per i settori dell'edilizia sanitaria e della ricerca (nonché l'indicazione delle modalità di erogazione del finanziamento) il 23 giugno 2020 il Ministero della salute ha inviato alla Conferenza Stato-Regioni lo schema del decreto ministeriale. In data 13/10/2020, la Conferenza Stato Regioni, ha comunicato le obiezioni all'impianto di alcune regioni[24].

Solo lo scorso 9 febbraio 2021 la Conferenza delle regioni e province autonome, ha rilasciato l'intesa sullo schema di attuazione (condizionandolo *alla richiesta di dare uguale priorità a tutti gli interventi finanziati).*

28. Sono due le misure contenute nei decreti Covid destinate ad affrontare l'emergenza sanitaria dal punto di vista infrastrutturale. Due interventi di peso molto diverso: il primo riguarda il finanziamento di un programma di intervento di emergenza volto ad allestire aree sanitarie temporanee ed è stato previsto dall'articolo 4 del d.l. 18/2020.

[24] Umbria, Marche, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna, hanno sollevato obiezioni soprattutto con riguardo ai tempi di erogazione dei finanziamenti del provvedimento.

TAVOLA 27

IL POTENZIAMENTO DELL'ASSISTENZA OSPEDALIERA EX ARTICOLO 2 DEL D.L. 34/2020
I P.O APPROVATI PER REGIONE

	Importo a disposizione della regione previsto da Tabella 5 Circolare del Ministero della salute n. 11254 del 29 maggio 2020					Importo richiesto dalla Regione					
	Importo per fabbisogno posti letto Terapia Intensiva	Importo per fabbisogno posti letto terapia semi-intensiva	Importo per fabbisogno aggiuntivo emergenza-urgenza (DEA+PS)	Importo per fabbisogno aggiuntivo emergenza territoriale (DEA II LIVELLO)	Totale	Importo richiesto per fabbisogno posti letto Terapia Intensiva	Importo richiesto per fabbisogno posti letto terapia semi-intensiva	Importo richiesto per fabbisogno aggiuntivo emergenza-urgenza (DEA+PS)	Importo richiesto per fabbisogno aggiuntivo emergenza territoriale (DEA II LIVELLO)	Totale	Importo residuo
	a	*b*	*c*	*d*	*e=a+b+c+d*	*a*	*b*	*c*	*d*	*e=a+b+c+d*	
Piemonte	51,8	43,4	15,1	0,9	111,2	51,9	33,3	25,1	0,9	111,2	0,0
Valle d'Aosta	1,4	1,3	0,3	0,1	3,0	4,2	1,5	2,0	0,3	7,9	4,9
Lombardia	101,3	100,2	22,8	1,0	225,3	90,5	68,8	62,3	3,4	224,9	-0,4
P.A. Bolzano	6,9	5,3	2,1	0,1	14,3	4,4	2,0	0,7	0,1	7,2	-7,2
P.A. Trento	8,0	5,4	2,7	0,2	16,3	8,5	4,9	2,0	0,9	16,3	0,0
Veneto	36,6	48,8	14,8	1,4	101,5	47,8	34,2	16,1	3,5	101,5	0,0
Friuli Venezia Giulia	9,5	22,1	3,8	0,2	25,7	9,6	12,0	3,8	0,2	25,5	-0,2
Liguria	7,4	15,5	5,6	0,3	28,9	22,6	0,0	5,7	0,3	28,7	-0,2
Emilia Romagna	33,3	44,4	15,1	2,3	95,0	42,5	30,1	47,5	2,6	122,7	27,6
Toscana	28,1	37,2	13,6	0,5	79,4	25,7	19,3	14,4	1,3	60,8	-18,5
Umbria	9,9	8,8	5,3	0,2	24,2	10,3	0,0	15,4	0,2	25,9	1,7
Marche	18,2	15,2	6,2	0,2	39,8	22,8	17,5	5,1	0,2	45,6	5,8
Lazio	47,5	58,7	12,1	0,3	118,6	52,0	54,2	12,1	1,2	119,5	0,9
Abruzzo	11,4	13,1	4,4	0,1	29,0	8,9	7,5	3,9	0,3	20,5	-8,5
Molise	2,4	3,0	1,5	0,1	7,0	4,9	0,0	2,5	0,1	7,5	0,5
Campania	86,4	57,8	18,1	1,5	163,8	146,2	0,0	25,6	6,8	178,6	14,8
Puglia	47,6	40,1	11,2	0,8	99,9	45,5	38,8	15,5	0,9	100,6	0,8
Basilicata	5,5	5,6	2,1	0,4	13,5	12,6	0,0	4,4	1,0	18,0	4,5
Calabria	23,2	19,4	8,0	0,6	51,2	24,5	16,3	9,7	0,6	51,2	0,0
Sicilia	52,1	49,8	20,1	1,2	123,3	54,0	52,4	22,2	1,2	129,8	6,5
Sardegna	17,7	16,4	7,7	0,4	42,1	21,8	0,0	20,3	0,0	42,1	0,0
TOTALE	606,3	611,5	192,7	12,6	1.413,1	711,0	392,7	316,6	25,7	1.446,0	32,9

	n. Posti da realizzare di TI	Costo medio nel riparto originale (euro)	Costo medio richiesto (euro)	Rap Costo richiesto /costo previsto*100	Posti da realizzare in semi intensiva	Costo medio nel riparto originale (euro)	Costo medio richiesto (euro)	Interventi da realizzare in PS	Costo medio nel riparto orig	Costo medio richiesto
Piemonte	299	173.240	173.564	100	305	142.368	109.245	35	431.323	717.057
Valle d'Aosta	10	138.592	417.312	301	9	142.368	165.000	2	148.003	1.006.500
Lombardia	585	173.240	154.655	89	704	142.368	97.786	68	335.183	915.653
P.A. Bolzano	40	173.240	108.940	63	37	142.368	55.395	7	296.006	101.428
P.A. Trento	46	173.240	183.837	106	38	142.368	129.279	5	532.811	399.988
Veneto	211	173.240	226.393	131	343	142.368	99.578	43	344.193	374.884
Friuli Venezia Giulia	55	173.240	174.585	101	85	260.015	140.592	12	320.673	316.667
Liguria	87	85.624	260.071	304	118	131.509	-	24	234.338	238.270
Emilia Romagna	197	168.843	215.644	128	312	142.368	96.594	48	314.507	989.206
Toscana	193	145.414	133.243	92	261	142.368	74.086	31	439.235	465.772
Umbria	58	170.253	177.526	104	62	142.368	-	9	592.012	1.712.234
Marche	105	173.240	217.263	125	107	142.368	163.295	15	414.409	342.300
Lazio	282	168.325	184.302	109	412	142.368	131.433	40	303.406	303.406
Abruzzo	66	173.240	134.568	78	92	142.368	81.145	16	277.506	243.750
Molise	14	173.240	349.443	202	21	142.368	-	3	493.344	845.344
Campania	499	173.240	292.936	169	406	142.368	-	26	694.476	985.050
Puglia	276	172.612	165.009	96	285	140.869	135.969	24	468.676	645.624
Basilicata	32	173.240	393.442	227	40	138.809	-	4	518.011	1.107.726
Calabria	134	173.240	183.010	106	136	142.368	119.838	18	444.009	541.507
Sicilia	301	173.240	179.566	104	350	142.368	149.591	29	694.083	765.250
Sardegna	101	174.955	215.449	123	115	142.368	-	15	513.077	1.354.766
TOTALE	3.591	168.850	198.008	117	4.238	144.291	92.657	474	406.540	667.845

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Con il provvedimento sono state assegnate alle regioni, a valere sulle risorse non ancora ripartite del programma pluriennale straordinario di investimenti in sanità ex articolo 20 della legge 67/1988, 50 milioni per realizzare tali aree sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19.

A fronte delle risorse assegnate, a fine 2020 erano state ammessi a finanziamento 22 interventi per 6,5 milioni. Si tratta di iniziative localizzate in sole 3 regioni (Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna).

Ben più rilevanti gli interventi disposti con il decreto-legge n. 34/2020, che ha previsto 1.413,1 milioni destinati ad interventi in conto capitale e vincolati alla validazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera presentati dalle regioni, che sono gestiti dal Commissario straordinario per l'emergenza Covid.

Si tratta di investimenti per il potenziamento dell'assistenza ospedaliera, di cui 606,3 milioni per adeguare la dotazione di posti letto in Terapia Intensiva, 611,5 milioni per i posti letto in Terapia Semi-Intensiva, 192,7 milioni per interventi di ristrutturazione nei PS per la separazione dei percorsi ospedalieri tra pazienti Covid-19 e non, nell'ambito della Rete dell'emergenza-urgenza ospedaliera (DEA + PS) e 12,6 milioni per interventi nei DEA II Livello.

Il finanziamento è utilizzabile per interventi su costruzione nuova o già esistente e per l'acquisizione di attrezzature elettromedicali, diretti ad aumentare la dotazione strutturale sul territorio nazionale di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva, portando tutte le regioni ad una dotazione di 0,14 posti letto per mille abitanti; di riqualificare 4.225 posti letto di area semi-intensiva, con relativa dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio alla ventilazione, mediante adeguamento e ristrutturazione di unità di area medica, prevedendo che tali postazioni siano fruibili sia in regime ordinario, sia in regime di trattamento infettivologico ad alta intensità di cure. In relazione all'andamento della curva pandemica, almeno il 50 per cento dei posti letto di area semi-intensiva previsti, devono essere rapidamente convertibili, in caso di emergenza, in strutture per la terapia intensiva.

I piani di riorganizzazione proposti dalle regioni sono stati valutati per esaminarne la coerenza con quanto previsto dal Ministero della salute[25]. Le valutazioni sono state accompagnate da raccomandazioni specifiche in relazione alle caratteristiche dei progetti presentati.

Nella tavola che segue sono posti a confronto le risorse messe a disposizione di ciascuna regione con gli importi richiesti in base alla programmazione regionale. Nella ripartizione prevista nella circolare del Ministero della salute, le risorse stanziate, 1.413 milioni erano ripartite, come si è detto, per il 42,9 per cento per i posti di terapia intensiva, il 43,3 per cento per la semi-intensiva e per la rimanente quota per i pronto soccorso con destinazione prevalente a quelli di primo livello. Le richieste delle regioni hanno modificato in misura significativa tali previsioni. Nel complesso, per adeguare le terapie intensive ai nuovi standard gli importi richiesti sono cresciuti a 711 milioni, il 49,2 per cento del totale. Si è ridotto considerevolmente la quota attribuita ai lavori e ai macchinari necessari ai posti letto in semi intensiva (393 milioni contro gli originari 611,5 milioni) mentre è cresciuta al 21,9 per cento la quota assorbita dall'emergenza e urgenza di primo livello (316,6 milioni contro gli originari 193 milioni). Forte è l'incremento dei finanziamenti richiesti soprattutto per le terapie intensive nelle regioni minori: in Liguria e Valle d'Aosta l'importo richiesto è 3 volte quello stimato inizialmente (che era, tuttavia, molto inferiore alla media); in Molise e Basilicata il doppio dell'importo stimato per la maggioranza delle regioni (173.000 euro a posto letto). Fatta eccezione per la Campania (che presenta un costo del 70 per cento superiore a quello standard stimato), le altre regioni presentano variazioni contenute. Più bassi del previsto i costi per i posti in semi intensiva, solo nelle Marche e in Sicilia l'importo medio per posto letti richiesto è significativamente superiore.

[25] Circolare del 29/05/2020, n. 11254.

TAVOLA 28

IL POTENZIAMENTO DELL'ASSISTENZA OSPEDALIERA EX ARTICOLO 2 DEL D.L. 34/2020

LO STATO DI ATTUAZIONE PER REGIONE

	posti letto di terapia intensiva			posti letto di terapia semintensiva			Interventi pronto soccorso			mezzi di soccorso				
REGIONE	N. POSTI LETTO TERAPIA INTENSIVA PROGRAMMATI	N. POSTI LETTO TERAPIA INTENSIVA ATTIVATI	% DI POSTI LETTO DI TERAPIA INTENSIVA ATTIVATI	N. POSTI LETTO TERAPIA SEMINTENSIVA PROGRAMMATI	N. POSTI LETTO TERAPIA SEMINTENSIVA ATTIVATI	% DI POSTI LETTO DI TERAPIA SEMINTENSIVA ATTIVATI	N. INTERVENTI PREVISTI	N. INTERVENTI REALIZZATI	% DI ATTUAZIONE	N. AMBULANZE DA ACQUISTARE	N. AMBULANZE ACQUISTATE	% DI IMPLEMENTAZIONE	N. AMBULANZE CONSEGNATE E COLLAUDATE	% DI AMBULANZE ACQUISTATE
010 PIEMONTE	299	20	6,7%	305	159	52,1%	35	3	8,6%	6	0	0,0%	0	0,0%
020 VALLE D'AOSTA	10	0	0,0%	9	0	0,0%	2	1	50,0%	4	4	100,0%	0	0,0%
030 LOMBARDIA (***)	585	47	8,0%	704	36	5,1%	68	2	2,9%	35	0	0,0%	0	0,0%
041 PA DI BOLZANO	40	40	100,0%	37	37	100,0%	7	5	71,4%	1	1	100,0%	0	0,0%
042 PA TRENTO	46	8	17,4%	38	0	0,0%	5	2	40,0%	6	6	100,0%	0	0,0%
050 VENETO (**)	211	60	28,4%	343	167	48,7%	43	15	34,9%	2	2	100,0%		
060 FVG	55	2	3,6%	85	0	0,0%	12	1	8,3%	1	0	0,0%	0	0,0%
070 LIGURIA	87	23	26,4%	118	0	0,0%	24	10	41,7%	5	4	80,0%	2	40,0%
080 EMILIA ROMAGNA	197	156	79,2%	312	117	37,5%	48	1	2,1%	17	17	100,0%	9	52,9%
090 TOSCANA	193	80	41,5%	261	38	14,6%	31	3	9,7%	17	5	29,4%	0	0,0%
100 UMBRIA	58	7	12,1%	62	4	6,5%	9	0	0,0%	2	2	100,0%	1	50,0%
110 MARCHE	105	46	43,8%	107	26	24,3%	15	0	0,0%	2	1	50,0%	1	50,0%
120 LAZIO	282	97	34,4%	412	78	18,9%	40	1	2,5%	10	0	0,0%	0	0,0%
130 ABRUZZO	66	50	75,8%	92	73	79,3%	16	9	56,3%	4	2	50,0%	0	0,0%
140 MOLISE	14	0	0,0%	21	0	0,0%	3	0	0,0%	1	0	0,0%	0	0,0%
150 CAMPANIA (*)	499	158	31,7%	406	210	51,7%	26	3	11,5%	73	53	72,6%	29	39,7%
160 PUGLIA	276	71	25,7%	285	94	33,0%	24	9	37,5%	10	4	40,0%	2	20,0%
170 BASILICATA	32	0	0,0%	40	0	0,0%	4	0	0,0%	9	4	44,4%	0	0,0%
180 CALABRIA	134	16	11,9%	136	11	8,1%	18	0	0,0%	9	3	33,3%	0	0,0%
190 SICILIA (*)	301	10	3,3%	350	26	7,4%	29	0	0,0%	16	0	0,0%	0	0,0%
200 SARDEGNA (*)	101	31	30,7%	115	5	4,3%	15	0	0,0%	0				
ITALIA	**3.591**	**922**	**25,7%**	**4.238**	**1.081**	**25,5%**	**474**	**65**	**13,7%**	**230**	**108**	**47,0%**	**44**	**19,3%**

Fonte: Ministero della salute (applicativo posti letti programmati - decreti regionali in attuazione del d.l. 34 art. 2

NB. I dati sono aggiornati al 29 aprile 2021. Tutti tranne: * dati aggiornati al 15/04/2021; ** dati aggiornati al 22/04/2021:

Gli interventi programmati dalle regioni sono stati approvati dal Ministero. Le approvazioni sono state tuttavia accompagnate con raccomandazioni specifiche[26].

Il quadro degli interventi è particolarmente complesso. A fine aprile 2021 in base al monitoraggio condotto dal Ministero della salute risultava una attuazione ancora parziale. Come si trae dalla tavola che segue, l'attuazione dei lavori relativi al potenzialmente strutturale delle dotazioni di terapia intensiva risultava compiuto solo al 25,7 per cento con differenze particolarmente pronunciate tra regioni: in Valle d'Aosta, Molise e Basilicata il monitoraggio non segnala alcun progresso; nel caso della Provincia Autonoma di Bolzano erano stati completati i lavori mentre in Emilia-Romagna e in Abruzzo l'attuazione è al di sopra del 75 per cento.

Simile l'attuazione delle postazioni di semi-intensiva: dei 4.238 posti letti previsti, ne erano stati portati a termine il 25,5 per cento, 1081 posti letto. Sono sei le regioni dove non si segnalano progressi, mentre vicine o superiori al 50 per cento sono le realizzazioni in Piemonte, Veneto Abruzzo e Campania.

Gli interventi previsti sui Pronti soccorsi sono 474: 65 di questi sono stati realizzati (il 13,7 per cento). Nei programmi era prevista anche l'implementazione dei mezzi di trasporto sanitario. Delle 230 ambulanze previste ne erano state acquistate 108 (il 47 per cento del totale) e consegnate e collaudate 44 di cui 29 in Campania e 9 in Emilia-Romagna.

Nel frattempo, come si è visto, l'intero quadro degli interventi previsti con il d.l. 34/2020 è stato inserito nel PNRR e ne è stata prevista la realizzazione entro il 2026.

29. Nell'anno è stata aggiornata, con il contributo delle regioni, la stima del fabbisogno per interventi in infrastrutture da realizzare sull'intero territorio nazionale e che nel 2018 aveva consentito di individuare interventi per circa 32,1 miliardi (tra questi, in base ai nuovi criteri di classificazione sismica, il fabbisogno nelle aree più critiche ammontava a 12,4 miliardi).

In relazione agli immobili utilizzati come strutture ospedaliere l'aggiornamento richiesto ha riguardato:

- lo stato di attuazione degli interventi per l'adeguamento antincendio e definizione del relativo fabbisogno[27] ;
- lo stato di attuazione delle verifiche di sicurezza sismica [28] e dei successivi interventi di adeguamento/miglioramento delle strutture e definizione del relativo fabbisogno;
- relativamente alle strutture ospedaliere sede di Pronto Soccorso, di DEA di I e II livello, gli interventi necessari di ammodernamento/ristrutturazione, di sostituzione mediante demolizione e ricostruzione, di ampliamento o di realizzazione di nuove strutture con definizione del relativo fabbisogno.

Nel corso dell'anno 2020 è stata condotta una ricognizione dei fabbisogni per l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature. In particolare:

- un aggiornamento del fabbisogno nazionale per investimenti in apparecchiature elettromedicali di alta e media tecnologia;
- ed è stato richiesto un aggiornamento del fabbisogno nazionale di mammografi digitali con tomosintesi 3D ed ecotomografi con elastosonografia di ultima generazione;

[26]Le principali problematiche sollevate in occasione dell'esame dei Piani operativi riguardano sia le dotazioni di posti letto in terapia semi intensiva che il rispetto massimo delle risorse disponibili. Per la maggioranza delle regioni, poi, si raccomanda prima di dare attuazione ai piani, di motivare il costo degli interventi suddivisi per lavori e/o attrezzature e motivare il parametro mq/pl, atteso che dall'analisi dei costi degli interventi e del rapporto tra mq/pl indicati dalla regione, emerge che alcuni valori parametrici sono elevati.

[27] Alla scadenza fissata al 2025, in applicazione del decreto Interministeriale del 19 marzo 2015 *"Aggiornamento della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture sanitarie pubbliche e private di cui al decreto 18 settembre 2002",* come modificato dal decreto del Ministero dell'interno del 20 febbraio 2020.

[28] In ottemperanza a quanto previsto dall'OPCM 3274 del 20 marzo 2003.

I risultati dell'esame hanno confermato nel complesso la stima della precedente indagine con un fabbisogno per l'edilizia sanitaria di circa 32 miliardi di euro ma con modifiche significative nella distribuzione degli importi tra regioni. Anche il fabbisogno per investimenti in apparecchiature elettromedicali di alta e media tecnologia è risultato di oltre 1,5 miliardi, di cui 164 milioni di euro per mammografi digitali con tomosintesi 3D ed ecotomografi con elastosonografia.

TAVOLA 29

FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI E INVESTIMENTI IN TECNOLOGIE SANITARIE
I DATI PER REGIONE

	Indagine 2018						Indagine 2021							
	gli investimenti infrastrutturali prima valutazione di massima		gli investimenti in tecnologie sanitarie (b)		*di cui per sostituzioni (1)*	*per potenziamento (2)*	Totale fabbisogno da finanziare		di cui Ricognizione adeguamento sismico		di cui Ricognizione fabbisogno		Totale fabbisogno apparecchiature	
Piemonte	3.174,5	9,9	119,7	7,9	84,7	34,9	3.688,7	11,5	738,0	7,1	2.950,7	13,6	75,8	4,9
Valle d'Aosta	98,8	0,3	13,6	0,9	13,6	0,0	50,8	0,2	8,3	0,1	42,6	0,2	7,4	0,5
Lombardia	5.438,9	16,9	273,3	18,1	273,3	0,0	4.347,5	13,6	1.044,8	10,1	3.302,7	15,3	206,3	13,3
PA Bolzano							1,8	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	7,6	0,5
PA Trento							176,2	0,6	58,5	0,6	117,7	0,5	12,1	0,8
Veneto	3.560,7	11,1	37,6	2,5	35,0	2,6	2.599,4	8,1	466,5	4,5	2.132,9	9,8	127,2	8,2
Friuli V. G.	477,1	1,5	53,4	3,5	53,4	0,0	561,6	1,8	201,7	1,9	359,8	1,7	37,0	2,4
Liguria	783,3	2,4	56,4	3,7	50,2	6,3	977,5	3,1	271,5	2,6	706,0	3,3	83,0	5,3
Emilia Romagna	3.109,7	9,7	85,2	5,7	71,8	13,5	3.635,7	11,4	1.859,3	18,0	1.776,3	8,2	92,4	6,0
Toscana	945,4	2,9	46,4	3,1	39,2	7,1	1.284,1	4,0	322,1	3,1	962,0	4,4	91,9	5,9
Marche	459,1	1,4	40,8	2,7	35,6	5,1	264,7	0,8	89,0	0,9	175,7	0,8	35,9	2,3
Umbria	374,7	1,2	31,0	2,1	26,8	4,2	1.645,9	5,1	354,6	3,4	1.291,3	6,0	86,5	5,6
Lazio	2.250,8	7,0	142,3	9,4	102,7	39,6	2.857,0	8,9	996,5	9,6	1.860,5	8,6	183,9	11,8
Abruzzo	714,1	2,2	33,1	2,2	15,1	18,0	1.421,7	4,4	286,6	2,8	1.135,2	5,2	41,1	2,6
Molise	219,6	0,7	4,1	0,3	3,8	0,3	216,0	0,7	133,5	1,3	82,5	0,4	27,6	1,8
Campania	2.466,0	7,7	144,6	9,6	62,8	81,8	3.114,0	9,7	1.476,7	14,3	1.637,3	7,6	95,0	6,1
Puglia	2.182,6	6,8	83,7	5,5	46,6	37,1	1.265,0	4,0	483,7	4,7	781,3	3,6	50,9	3,3
Basilicata	390,6	1,2	17,0	1,1	13,3	3,7	283,9	0,9	222,5	2,1	61,4	0,3	25,5	1,6
Calabria	1.397,4	4,3	82,2	5,4	44,5	37,7	872,0	2,7	312,2	3,0	559,7	2,6	35,3	2,3
Sicilia	3.020,9	9,4	153,6	10,2	67,2	86,4	1.864,7	5,8	809,0	7,8	1.055,7	4,9	145,4	9,4
Sardegna	1.063,0	3,3	90,0	6,0	63,9	26,1	880,3	2,8	217,0	2,1	663,3	3,1	84,3	5,4
TOTALE	32.127,0	100,0	1.507,7	100,0	1.103,4	404,3	32.008,3	100,0	10.353,7	100,0	21.654,6	100,0	1.552,2	100,0
NordOccidentale	9.495,4	29,6	462,9	30,7	421,8	41,2	9.064,5	28,3	2.062,5	19,9	7.002,0	32,3	372,6	24,0
NordOrientale	7.147,5	22,2	176,1	11,7	160,1	16,1	6.974,6	21,8	2.587,8	25,0	4.386,8	20,3	276,3	17,8
Centro	4.029,9	12,5	260,4	17,3	204,3	56,1	6.051,6	18,9	1.762,2	17,0	4.289,5	19,8	398,2	25,7
Mezzogiorno	7.370,3	22,9	364,6	24,2	186,1	178,5	7.172,6	22,4	2.915,2	28,2	4.257,3	19,7	275,5	17,7
Isole	4.083,8	12,7	243,6	16,2	131,1	112,5	2.745,1	8,6	1.026,0	9,9	1.719,1	7,9	229,7	14,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

APPENDICE 1 – I RISULTATI REGIONALI – I COSTI

TAVOLA A1.1

2020		ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
010	PIEMONTE	1.712,1	213,2	502,0	500,5	286,2	188,6	129,7	461,0	614,7	260,3	22,2
020	VALLE D`AOSTA	45,5	8,3	16,5	14,0	1,9	4,3	3,0	5,5	5,7	14,0	4,7
030	LOMBARDIA	2.807,6	322,4	872,8	1.358,8	980,8	83,9	195,4	1.900,6	2.284,6	736,4	42,6
041	PROV. AUTON. BOLZANO	205,8	27,9	65,7	42,1	13,3	0,1	36,3	29,5	97,9	13,9	0,3
042	PROV. AUTON. TRENTO	211,6	20,9	60,1	62,5	27,0	0,3	19,1	57,7	190,9	25,3	2,5
050	VENETO	1.986,0	232,2	583,8	462,4	354,3	23,4	88,3	542,3	905,1	536,2	11,3
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	478,4	87,5	139,2	147,4	52,9	13,0	41,4	66,8	177,0	73,2	6,9
070	LIGURIA	596,2	67,5	163,0	176,7	116,3	96,8	43,9	206,5	209,1	91,2	6,8
080	EMILIA ROMAGNA	1.876,6	230,6	553,1	441,0	222,3	0,9	88,9	586,0	927,6	532,2	12,5
090	TOSCANA	1.528,7	193,8	461,8	398,0	164,0	75,2	87,4	282,9	517,4	314,3	10,9
100	UMBRIA	374,9	45,8	106,4	115,5	29,5	8,3	37,4	44,7	102,9	45,1	1,3
110	MARCHE	604,8	57,5	177,1	180,8	59,4	79,9	42,2	112,1	210,3	95,7	2,7
120	LAZIO	1.924,9	144,1	620,5	762,7	619,0	221,3	244,5	1.469,8	850,9	350,1	22,7
130	ABRUZZO	522,1	67,1	157,4	180,7	43,1	61,4	32,1	110,6	123,5	112,4	11,0
140	MOLISE	110,1	14,8	46,7	38,4	39,0	15,4	9,2	66,8	30,9	19,9	0,7
150	CAMPANIA	1.943,7	200,8	666,7	737,8	792,3	304,3	196,0	858,7	308,2	308,0	21,0
160	PUGLIA	1.537,3	151,8	533,9	520,2	303,9	146,2	97,0	719,0	435,9	167,6	5,2
170	BASILICATA	191,5	23,7	81,1	74,8	38,6	35,6	31,4	10,6	41,6	23,6	0,4
180	CALABRIA	642,0	56,9	248,7	260,2	118,1	71,5	101,3	186,1	160,3	49,1	2,4
190	SICILIA	1.524,7	153,6	624,4	609,0	520,9	181,4	222,1	726,0	531,8	367,3	13,3
200	SARDEGNA	591,9	73,3	193,1	225,8	119,9	41,7	48,0	94,7	156,6	62,4	14,5
	ITALIA	**21.416,6**	**2.393,8**	**6.873,7**	**7.309,4**	**4.902,6**	**1.653,7**	**1.794,5**	**8.538,2**	**8.882,8**	**4.198,4**	**216,1**

2019		ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
010	PIEMONTE	1.538,7	203,4	479,1	530,9	268,8	190,5	134,8	479,9	631,3	233,6	20,2
020	VALLE D`AOSTA	38,9	7,9	15,3	14,6	1,7	4,3	2,8	7,0	5,9	12,3	5,2
030	LOMBARDIA	2.687,9	305,2	864,3	1.347,3	1.120,6	82,4	233,5	2.256,0	2.245,7	636,2	38,6
041	PROV. AUTON. BOLZANO	197,6	25,9	63,3	39,8	10,7	0,1	34,8	24,9	95,6	14,3	0,3
042	PROV. AUTON. TRENTO	178,4	15,9	57,3	57,6	27,4	0,2	19,2	60,1	186,5	24,7	1,2
050	VENETO	1.565,9	218,2	551,7	478,7	350,1	29,1	95,4	555,3	878,8	464,8	11,0
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	499,0	86,3	132,7	155,3	52,6	15,7	42,4	60,9	160,7	61,9	5,2
070	LIGURIA	549,0	63,9	154,9	184,8	113,3	95,5	45,1	208,3	202,1	73,9	7,0
080	EMILIA ROMAGNA	1.513,0	211,9	516,7	447,7	229,1	1,7	90,1	623,0	898,5	365,1	12,5
090	TOSCANA	1.370,6	173,5	423,7	423,5	160,5	84,8	91,9	294,6	491,3	270,4	10,7
100	UMBRIA	356,7	43,5	99,8	120,6	26,9	9,6	38,3	40,0	102,8	32,6	1,0
110	MARCHE	586,4	52,6	169,5	203,7	57,0	83,0	45,0	116,9	185,1	80,6	2,5
120	LAZIO	1.675,6	143,1	612,8	807,0	534,8	222,6	248,5	1.378,7	805,5	340,4	23,5
130	ABRUZZO	492,3	67,6	153,6	189,4	46,0	68,5	35,7	128,8	119,3	78,4	8,0
140	MOLISE	110,9	14,4	45,5	40,4	39,7	16,5	10,4	66,9	33,6	18,0	1,6
150	CAMPANIA	1.680,3	191,5	649,9	761,9	766,4	305,6	193,1	861,8	306,2	338,6	28,9
160	PUGLIA	1.441,1	138,1	523,5	541,8	295,9	153,4	119,2	725,5	439,1	143,1	3,7
170	BASILICATA	177,1	23,7	79,1	76,2	36,9	35,6	31,8	12,6	43,8	24,6	0,5
180	CALABRIA	617,0	53,3	247,8	278,3	117,8	70,7	102,2	186,2	157,0	53,9	3,4
190	SICILIA	1.390,9	145,1	592,7	613,1	523,4	186,5	225,5	715,1	524,5	336,2	10,9
200	SARDEGNA	559,5	65,9	187,1	236,5	123,8	48,6	53,5	79,7	159,3	56,6	8,5
	ITALIA	**19.227,0**	**2.251,0**	**6.620,4**	**7.549,1**	**4.903,6**	**1.705,1**	**1.893,2**	**8.882,2**	**8.672,5**	**3.660,2**	**204,3**

variazione		ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI
010	PIEMONTE	11,27	4,80	4,78	-5,72	6,45	-1,03	-3,80	-3,95	-2,64	11,42	10,13
020	VALLE D`AOSTA	16,99	5,52	7,74	-3,53	9,72	-0,94	10,16	-21,27	-4,27	13,19	-8,94
030	LOMBARDIA	4,45	5,64	0,98	0,86	-12,48	1,79	-16,29	-15,75	1,73	15,77	10,50
041	PROV. AUTON. BOLZANO	4,15	7,44	3,79	5,67	24,01	-16,50	4,45	18,23	2,32	-2,54	19,52
042	PROV. AUTON. TRENTO	18,61	31,67	4,80	8,55	-1,54	30,02	-0,97	-4,06	2,35	2,54	105,20
050	VENETO	26,83	6,43	5,81	-3,40	1,19	-19,63	-7,46	-2,33	2,99	15,36	2,29
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	-4,12	1,36	4,85	-5,09	0,56	-17,40	-2,32	9,77	10,16	18,35	34,27
070	LIGURIA	8,60	5,75	5,24	-4,41	2,65	1,33	-2,74	-0,87	3,47	23,31	-2,42
080	EMILIA ROMAGNA	24,03	8,83	7,05	-1,51	-2,99	-45,43	-1,32	-5,94	3,24	45,78	-0,18
090	TOSCANA	11,54	11,70	9,00	-6,01	2,20	-11,26	-4,91	-3,97	5,31	16,22	1,94
100	UMBRIA	5,11	5,26	6,54	-4,21	9,70	-13,92	-2,28	11,61	0,13	38,41	26,72
110	MARCHE	3,13	9,23	4,44	-11,25	4,32	-3,71	-6,35	-4,05	13,62	18,80	7,96
120	LAZIO	14,88	0,73	1,25	-5,49	15,75	-0,56	-1,60	6,61	5,64	2,85	-3,34
130	ABRUZZO	6,06	-0,65	2,50	-4,62	-6,42	-10,43	-10,28	-14,17	3,54	43,48	38,13
140	MOLISE	-0,75	2,46	2,74	-4,81	-1,65	-6,72	-11,83	-0,10	-7,96	10,87	-54,37
150	CAMPANIA	15,68	4,83	2,59	-3,16	3,38	-0,42	1,49	-0,35	0,65	-9,04	-27,40
160	PUGLIA	6,68	9,87	1,98	-3,99	2,71	-4,69	-18,61	-0,89	-0,73	17,12	41,64
170	BASILICATA	8,14	0,05	2,49	-1,79	4,49	0,07	-1,28	-15,87	-5,05	-3,83	-17,31
180	CALABRIA	4,05	6,79	0,35	-6,50	0,25	1,12	-0,85	-0,02	2,16	-8,96	-30,64
190	SICILIA	9,62	5,90	5,34	-0,67	-0,49	-2,71	-1,51	1,52	1,40	9,25	22,17
200	SARDEGNA	5,78	11,17	3,17	-4,55	-3,20	-14,11	-10,32	18,86	-1,73	10,21	71,56
ITALIA		**11,39**	**6,34**	**3,83**	**-3,17**	**-0,02**	**-3,02**	**-5,21**	**-3,87**	**2,43**	**14,70**	**5,78**

TAVOLA A1.2

2020		GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010	PIEMONTE	145,8	2.319,2	10,4	370,4	246,0	2.946,0	209,6	387,5	230,1	1,4	8.810,9
020	VALLE D`AOSTA	4,1	92,3	0,4	17,5	14,0	124,1	9,1	8,5	9,9	0,0	279,2
030	LOMBARDIA	216,5	4.129,2	21,4	689,1	455,6	5.295,4	383,5	869,4	399,2	2,5	18.752,6
041	PROV. AUTON. BOLZANO	10,0	499,0	3,2	82,9	53,9	639,0	23,0	46,2	41,0	0,0	1.292,0
042	PROV. AUTON. TRENTO	19,0	367,3	1,1	65,8	37,1	471,3	18,7	79,1	34,5	0,0	1.300,4
050	VENETO	127,8	2.314,2	7,7	404,4	203,8	2.930,1	129,7	641,7	240,6	1,1	9.796,0
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	24,9	767,5	3,9	152,0	61,6	985,1	33,5	145,8	73,0	0,3	2.546,4
070	LIGURIA	32,8	905,6	3,4	126,8	79,2	1.114,9	55,0	227,3	86,1	1,0	3.291,0
080	EMILIA ROMAGNA	89,0	2.648,7	16,3	402,7	212,5	3.280,1	131,2	544,7	298,9	10,9	9.826,6
090	TOSCANA	155,8	2.254,8	12,0	332,2	160,6	2.759,6	132,9	581,9	214,6	75,0	7.954,4
100	UMBRIA	14,8	544,7	2,0	68,8	31,1	646,6	37,1	125,9	52,1	0,4	1.788,8
110	MARCHE	28,6	849,7	2,6	135,2	67,7	1.055,1	54,1	125,5	79,2	0,1	2.965,2
120	LAZIO	77,1	2.405,0	11,1	213,4	190,6	2.820,1	194,0	581,1	215,8	43,4	11.162,2
130	ABRUZZO	27,3	660,5	1,8	81,6	43,1	786,9	50,0	141,6	62,5	0,6	2.490,3
140	MOLISE	1,9	145,4	0,0	13,0	7,8	166,3	12,0	39,0	13,0	3,1	627,3
150	CAMPANIA	67,7	2.350,7	12,8	233,9	162,5	2.760,0	146,9	487,4	224,3	10,7	10.034,4
160	PUGLIA	51,8	1.786,2	6,8	229,4	131,4	2.153,9	113,8	433,1	167,3	2,2	7.540,3
170	BASILICATA	5,2	299,1	1,9	45,8	21,0	367,8	23,4	62,8	29,3	0,3	1.041,8
180	CALABRIA	38,3	916,2	4,3	120,1	73,1	1.113,7	87,2	148,7	86,1	34,1	3.404,9
190	SICILIA	74,6	2.391,7	10,4	270,7	188,5	2.861,4	141,1	356,2	226,7	79,3	9.213,7
200	SARDEGNA	34,4	1.005,6	4,9	125,1	69,5	1.205,1	83,6	206,1	99,6	2,7	3.253,4
	ITALIA	1.247,4	29.652,6	138,3	4.180,9	2.510,7	36.482,5	2.069,3	6.239,6	2.883,9	269,2	117.371,7

2019		GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010	PIEMONTE	130,3	2.245,8	10,1	352,3	247,5	2.855,6	207,0	368,9	226,4	3,0	8.502,6
020	VALLE D`AOSTA	4,0	86,2	0,3	15,2	14,1	115,8	9,0	7,9	9,0	0,0	261,6
030	LOMBARDIA	209,8	4.006,3	20,6	666,0	444,0	5.136,9	387,2	894,3	391,7	3,3	18.840,9
041	PROV. AUTON. BOLZANO	10,9	492,7	3,1	81,9	52,1	629,7	21,5	42,2	41,4	0,1	1.253,4
042	PROV. AUTON. TRENTO	18,6	344,2	1,0	64,2	36,0	445,3	17,8	78,9	32,4	0,0	1.221,6
050	VENETO	128,2	2.229,2	7,5	372,1	205,7	2.814,4	122,2	594,3	227,9	2,3	9.088,2
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	22,7	761,0	3,9	146,8	62,9	974,6	34,5	142,7	72,1	0,3	2.519,7
070	LIGURIA	31,9	888,3	3,3	125,6	79,7	1.096,9	57,1	214,9	84,3	1,1	3.184,0
080	EMILIA ROMAGNA	78,8	2.526,1	15,4	375,0	208,7	3.125,2	142,3	494,8	281,7	11,2	9.043,4
090	TOSCANA	146,3	2.138,1	10,7	308,6	158,0	2.615,4	142,9	449,5	195,6	74,4	7.419,6
100	UMBRIA	14,2	535,8	2,0	68,0	30,0	635,8	36,0	115,1	48,5	0,2	1.721,7
110	MARCHE	27,0	835,8	2,4	127,4	66,2	1.031,7	54,7	112,7	76,9	0,2	2.885,5
120	LAZIO	68,0	2.268,9	9,8	204,4	190,4	2.673,6	183,9	566,6	203,1	51,7	10.539,6
130	ABRUZZO	23,9	644,2	1,7	80,4	44,9	771,2	54,5	126,2	60,1	5,3	2.428,8
140	MOLISE	2,2	145,9	0,2	14,5	8,4	169,0	13,6	35,4	13,9	7,6	639,6
150	CAMPANIA	65,9	2.281,0	11,3	210,7	168,3	2.671,3	153,0	466,2	220,1	27,7	9.688,4
160	PUGLIA	47,6	1.737,0	6,3	209,6	132,4	2.085,3	114,1	392,7	160,8	3,2	7.328,2
170	BASILICATA	4,8	303,3	2,1	46,0	22,1	373,5	22,5	58,8	29,1	0,6	1.031,2
180	CALABRIA	38,4	920,5	4,2	118,2	82,4	1.125,3	88,3	145,1	87,1	60,2	3.432,2
190	SICILIA	71,7	2.362,9	9,2	254,8	201,9	2.828,8	142,0	324,5	221,7	135,9	8.988,2
200	SARDEGNA	35,4	1.001,8	4,7	122,2	72,2	1.200,9	78,3	194,9	87,7	4,5	3.180,7
	ITALIA	1.180,7	28.754,8	129,9	3.963,7	2.527,8	35.376,2	2.082,5	5.826,6	2.771,4	392,9	113.199,0

variazione		GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010	PIEMONTE	11,86	3,27	2,98	5,14	-0,62	3,16	1,24	5,06	1,65	-53,48	3,63
020	VALLE D`AOSTA	3,04	7,04	6,43	15,25	-0,64	7,19	1,00	7,68	9,82	-100,00	6,71
030	LOMBARDIA	3,21	3,07	3,80	3,48	2,61	3,09	-0,95	-2,79	1,92	-24,72	-0,47
041	PROV. AUTON. BOLZANO	-8,31	1,28	3,92	1,25	3,48	1,47	6,99	9,30	-1,04	-80,24	3,08
042	PROV. AUTON. TRENTO	2,07	6,72	8,59	2,63	3,16	5,85	4,89	0,14	6,75	-100,00	6,45
050	VENETO	-0,32	3,81	3,11	8,68	-0,91	4,11	6,07	7,98	5,58	-52,24	7,79
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	9,81	0,86	0,47	3,57	-2,08	1,08	-3,04	2,17	1,17	-5,78	1,06
070	LIGURIA	2,81	1,94	3,88	0,91	-0,67	1,64	-3,68	5,78	2,06	-6,23	3,36
080	EMILIA ROMAGNA	12,98	4,85	6,09	7,39	1,82	4,96	-7,86	10,09	6,11	-2,90	8,66
090	TOSCANA	6,46	5,46	11,44	7,64	1,66	5,51	-6,98	29,44	9,76	0,87	7,21
100	UMBRIA	4,36	1,67	-4,39	1,30	3,60	1,70	3,00	9,35	7,43	77,83	3,89
110	MARCHE	6,02	1,66	8,01	6,10	2,35	2,27	-1,08	11,40	3,06	-55,94	2,76
120	LAZIO	13,27	6,00	12,97	4,39	0,07	5,48	5,50	2,56	6,27	-16,18	5,91
130	ABRUZZO	14,27	2,53	3,97	1,51	-4,12	2,04	-8,20	12,25	3,91	-89,05	2,53
140	MOLISE	-14,63	-0,35	-100,00	-10,26	-6,39	-1,63	-12,02	10,39	-6,54	-59,27	-1,92
150	CAMPANIA	2,60	3,06	13,47	11,03	-3,44	3,32	-4,01	4,54	1,94	-61,59	3,57
160	PUGLIA	8,81	2,83	9,30	9,44	-0,77	3,29	-0,19	10,29	4,05	-28,89	2,90
170	BASILICATA	9,41	-1,37	-9,76	-0,54	-4,84	-1,52	3,94	6,88	0,55	-51,03	1,03
180	CALABRIA	-0,44	-0,48	2,45	1,61	-11,24	-1,03	-1,26	2,48	-1,11	-43,36	-0,80
190	SICILIA	4,08	1,22	12,83	6,26	-6,61	1,15	-0,66	9,78	2,25	-41,62	2,51
200	SARDEGNA	-2,81	0,38	4,51	2,37	-3,76	0,35	6,89	5,76	13,56	-39,02	2,28
	ITALIA	5,65	3,12	6,52	5,48	-0,68	3,13	-0,63	7,09	4,06	-31,49	3,69

I RICAVI

TAVOLA A1.3

2020		CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010	PIEMONTE	8.588,1	0,0	152,2	7,9	6,6	23,5	20,1	35,7	68,2	12,6	0,0	130,8	9.045,8
020	VALLE D`AOSTA	244,4	1,3	15,3	0,8	0,1	1,4	0,6	1,2	5,5	0,3	0,0	7,6	278,5
030	LOMBARDIA	19.554,9	0,0	97,2	153,6	31,8	104,0	39,2	104,9	114,8	24,5	0,1	342,8	20.567,8
041	PROV. AUTON. BOLZANO	1.204,0	48,3	0,5	0,0	0,9	14,5	0,3	15,5	20,3	4,5	0,0	25,4	1.334,1
042	PROV. AUTON. TRENTO	1.058,6	19,7	10,0	0,0	5,8	6,5	0,2	3,2	14,0	7,8	0,0	31,6	1.157,5
050	VENETO	9.434,0	20,5	171,9	37,1	6,2	52,5	1,0	47,2	118,4	55,0	0,1	201,3	10.145,2
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.486,8	0,0	82,3	7,0	3,2	15,8	0,1	9,7	32,3	2,7	0,0	71,9	2.711,7
070	LIGURIA	3.257,4	0,2	42,7	7,6	3,3	9,8	0,4	30,3	23,2	11,6	0,0	59,2	3.445,7
080	EMILIA ROMAGNA	8.802,5	80,6	391,8	3,3	4,0	67,7	0,9	189,4	98,9	20,4	0,1	175,0	9.834,5
090	TOSCANA	7.400,1	10,3	187,4	11,2	7,0	29,6	4,3	50,9	83,7	33,8	0,2	132,9	7.951,3
100	UMBRIA	1.756,9	0,2	12,7	0,1	0,9	8,0	0,0	7,9	19,2	1,9	0,0	34,1	1.841,8
110	MARCHE	2.972,8	3,4	29,5	1,1	1,8	10,1	0,2	13,6	26,5	4,6	0,0	65,3	3.129,0
120	LAZIO	11.348,9	0,0	288,7	16,9	1,0	45,3	3,8	20,7	57,5	10,6	0,6	163,0	11.957,0
130	ABRUZZO	2.548,5	0,0	12,0	0,0	0,4	8,8	0,5	8,1	21,8	3,7	0,0	48,9	2.652,9
140	MOLISE	607,1	0,0	1,6	0,0	0,0	1,2	0,1	0,7	3,5	0,3	0,0	4,7	619,1
150	CAMPANIA	10.997,9	0,0	56,2	68,0	1,2	32,8	3,6	25,6	36,9	10,7	0,3	150,5	11.383,7
160	PUGLIA	7.738,5	0,0	74,2	1,3	0,9	13,3	2,2	23,7	32,6	9,9	0,6	109,7	8.006,8
170	BASILICATA	1.119,2	2,0	4,9	0,4	0,7	2,6	0,0	1,3	7,4	1,3	0,0	21,3	1.161,1
180	CALABRIA	3.744,8	0,0	36,8	1,3	0,1	5,8	1,0	8,7	12,3	2,1	0,0	30,6	3.843,6
190	SICILIA	9.488,8	0,0	182,4	0,3	1,8	26,5	3,1	35,1	24,0	6,2	0,3	162,0	9.930,5
200	SARDEGNA	3.160,8	8,6	123,8	1,2	0,6	12,2	1,1	6,1	14,4	6,4	0,0	54,1	3.389,4
	ITALIA	117.514,8	195,1	1.974,0	318,9	78,6	491,9	82,7	639,7	835,2	231,0	2,3	2.022,8	124.387,0

2019		CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010	PIEMONTE	8.233,7	0,0	139,8	7,4	8,3	29,9	26,1	36,7	120,3	14,1	0,0	126,9	8.743,2
020	VALLE D`AOSTA	230,0	1,1	1,5	0,0	0,2	2,2	0,7	1,6	8,2	0,4	0,0	6,1	252,0
030	LOMBARDIA	18.643,1	0,0	122,6	56,1	11,0	145,0	45,3	94,1	206,8	30,1	0,2	340,7	19.695,0
041	PROV. AUTON. BOLZANO	1.223,7	22,6	0,8	0,0	1,0	14,7	0,3	16,6	21,0	5,1	0,0	25,4	1.331,2
042	PROV. AUTON. TRENTO	967,9	19,7	4,0	0,0	7,7	6,4	0,4	4,7	22,2	4,2	0,0	30,3	1.067,5
050	VENETO	8.902,3	0,0	117,9	6,1	8,8	59,4	1,3	50,4	177,0	86,8	0,1	192,2	9.602,3
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.395,3	0,0	88,8	5,3	3,8	19,8	0,1	10,1	47,0	4,3	0,0	71,4	2.645,7
070	LIGURIA	3.118,6	0,1	40,6	9,6	1,1	13,9	0,8	29,7	44,6	16,2	0,0	57,4	3.332,8
080	EMILIA ROMAGNA	8.333,1	100,0	138,8	3,4	5,6	77,1	1,2	121,7	154,1	31,6	0,2	207,9	9.174,5
090	TOSCANA	7.081,1	14,5	47,1	9,6	7,5	36,7	5,9	59,9	128,8	49,9	0,2	138,4	7.579,7
100	UMBRIA	1.668,1	0,2	4,3	1,4	1,0	9,8	0,0	12,2	29,2	2,8	0,1	35,3	1.764,4
110	MARCHE	2.852,0	0,1	10,2	0,7	2,1	11,5	0,2	14,6	43,3	5,7	0,0	67,4	3.007,8
120	LAZIO	10.848,4	0,0	110,1	5,5	1,4	57,9	3,8	22,2	99,8	11,1	0,6	170,2	11.330,8
130	ABRUZZO	2.484,2	0,0	7,4	0,1	0,6	13,8	0,6	7,0	36,2	4,6	0,0	49,6	2.604,0
140	MOLISE	579,9	0,0	3,5	0,0	0,0	2,2	0,1	0,7	4,7	0,2	0,0	3,7	595,1
150	CAMPANIA	10.558,0	0,0	62,0	0,4	3,0	38,2	3,2	28,5	61,0	21,9	0,4	144,2	10.920,9
160	PUGLIA	7.437,9	0,0	74,7	1,0	1,6	16,7	3,4	25,0	49,7	31,3	2,8	109,5	7.753,5
170	BASILICATA	1.068,2	2,9	6,1	0,4	1,1	3,8	0,6	1,7	11,7	9,7	0,0	21,0	1.127,1
180	CALABRIA	3.581,7	0,0	41,1	0,5	0,3	6,5	0,1	10,4	23,4	2,2	0,3	32,7	3.699,2
190	SICILIA	9.147,6	0,0	170,7	0,4	2,7	32,6	3,6	38,8	42,8	7,3	0,5	153,4	9.600,3
200	SARDEGNA	3.014,9	9,2	145,9	0,4	1,1	8,6	0,5	6,8	25,6	5,0	0,0	55,3	3.273,4
	ITALIA	112.369,7	170,5	1.338,0	108,3	69,8	606,7	98,1	593,4	1.357,3	344,5	5,6	2.038,6	119.100,4

Variazioni		CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010	PIEMONTE	4,3		8,8	7,6	-20,1	-21,3	-23,0	-2,6	-43,3	-11,1	95,1	3,0	3,5
020	VALLE D`AOSTA	6,3	11,3	924,6		-37,8	-38,1	-7,3	-24,0	-33,1	-15,2		24,8	10,5
030	LOMBARDIA	4,9		-20,7	173,6	189,6	-28,2	-13,3	11,5	-44,5	-18,6	-54,4	0,6	4,4
041	PROV. AUTON. BOLZANO	-1,6	114,1	-41,5		-5,9	-1,5	0,6	-6,7	-3,1	-12,4	63,7	-0,2	0,2
042	PROV. AUTON. TRENTO	9,4	0,0	147,2		-24,5	3,1	-46,0	-31,4	-36,8	85,6	-55,1	4,5	8,4
050	VENETO	6,0		45,8	508,4	-29,0	-11,7	-24,2	-6,3	-33,1	-36,6	-45,8	4,8	5,7
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	3,8		-7,3	31,7	-14,4	-20,3	-38,7	-4,1	-31,3	-35,6	-32,3	0,8	2,5
070	LIGURIA	4,5	90,4	5,1	-21,2	188,7	-29,6	-55,0	2,0	-47,9	-28,6	-51,4	3,1	3,4
080	EMILIA ROMAGNA	5,6		182,3	-1,5	-29,1	-12,2	-23,7	55,6	-35,8	-35,5	-47,2	-15,8	7,2
090	TOSCANA	4,5		297,7	16,3	-7,2	-19,3	-28,1	-15,1	-35,0	-32,1	-8,0	-4,0	4,9
100	UMBRIA	5,3	-7,3	197,9	-94,9	-6,5	-19,2	575,8	-35,2	-34,4	-33,2	-96,8	-3,3	4,4
110	MARCHE	4,2	3.180,5	189,5	67,1	-14,3	-12,0	-2,5	-7,0	-38,9	-19,2	-97,4	-3,1	4,0
120	LAZIO	4,6		162,2	209,9	-23,0	-21,7	1,8	-6,8	-42,4	-4,7	-5,2	-4,2	5,5
130	ABRUZZO	2,6		63,0	-81,1	-31,2	-35,8	-9,7	16,9	-39,7	-20,0	-48,4	-1,3	1,9
140	MOLISE	4,7		-54,7			-48,0	0,0	4,0	-26,6	18,3		27,0	4,0
150	CAMPANIA	4,2		-9,4	15.069,0	-58,8	-14,0	12,5	-10,5	-39,6	-50,9	-20,5	4,3	4,2
160	PUGLIA	4,0		-0,7	32,0	-40,9	-20,4	-35,9	-5,2	-34,5	-68,2	-79,7	0,2	3,3
170	BASILICATA	4,8	-31,7	-19,1	3,3	-38,0	-30,9	-91,5	-24,1	-36,3	-86,7		1,5	3,0
180	CALABRIA	4,6		-10,5	152,3	-61,4	-10,3	687,5	-16,1	-47,5	-5,0	-95,4	-6,2	3,9
190	SICILIA	3,7		6,9	-43,8	-35,1	-18,7	-14,1	-9,3	-43,9	-14,5	-44,1	5,6	3,4
200	SARDEGNA	4,8	-6,4	-15,2	215,0	-43,8	40,8	107,0	-9,8	-43,8	28,4		-2,1	3,5
	ITALIA	4,6	14,5	47,5	194,6	12,5	-18,9	-15,7	7,8	-38,5	-32,9	-58,7	-0,8	4,4

PARTE QUARTA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

In occasione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016 (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 2/2016), la Corte dei conti aveva riservato particolare attenzione alla tematica dei trasferimenti alle imprese, in un contesto in cui tale categoria di spesa era divenuta naturale bacino di decisioni di taglio di risorse. In tale sede veniva rilevato come la composizione della categoria dei trasferimenti avesse subito un percorso di modifica caratterizzato da una rapida crescita della quota costituita da nuovi regimi di "spesa fiscale" (agevolazioni, crediti di imposta, ecc.), rispetto alle erogazioni dirette alle imprese. Con riguardo a queste ultime, inoltre, si metteva in luce come fosse evidente una tendenza di fondo a mantenere predominanti forme di incentivo quali le sovvenzioni, destinate in quota prevalente a specifici settori strategici o di interesse nazionale (come le infrastrutture, l'aeronautico e il marittimo), a scapito dei contributi in conto interessi e pluriennali, nonché dei fondi, in altri termini di tutti i trasferimenti diretti ad una platea più generale di destinatari ovvero gli incentivi in senso stretto. L'importo complessivo degli stanziamenti previsti quali contributi alle imprese diverse dalle società di servizio pubblico (comprensivo delle sovvenzioni residue, dei fondi e dei contributi pluriennali e per interessi), veniva quantificato, quale valore medio annuo per il triennio 2016-2018, in circa 2,8 miliardi (8,5 miliardi cumulati nel triennio).

In considerazione del mutato scenario di fondo, nel presente Rapporto si è ritenuto opportuno tornare sull'argomento e dedicare un approfondimento all'area di spesa dei trasferimenti alle imprese, all'interno della quale transitano le principali misure tese a fronteggiare l'impatto negativo della pandemia sugli operatori economici, in particolare attraverso interventi di sostegno alla liquidità e di mitigazione del relativo rischio di insolvenza. Ciò ha determinato, nel 2020 e nel biennio 2021-2022, un rilevante ampliamento delle dimensioni finanziarie della categoria di spesa in discorso, cui si è accompagnata un'importante espansione anche delle attività finanziarie legate alle misure di sostegno finanziario e patrimoniale delle imprese.

Oltre agli interventi emergenziali, alle richiamate aree di spesa è affidato il compito di riavviare politiche strutturali finalizzate al miglioramento del contesto operativo di fondo delle imprese, ai fini di incrementarne la produttività e la competitività, nonché a favorire il percorso di transizione digitale e di riconversione verso un'economia sostenibile. Si tratta di obiettivi di particolare rilievo su cui, peraltro, riposa in prospettiva anche l'assegnazione di una quota considerevole delle risorse derivanti dal programma europeo *Next generation EU*, rendendo necessario un attento monitoraggio dei relativi programmi di spesa.

Nel presente Rapporto l'analisi dei trasferimenti pubblici alle imprese è condotta su tre piani diversi, con l'obiettivo di fornire un quadro completo del fenomeno, da più prospettive. Un primo tipo di esame è sviluppato attraverso la lente degli aiuti di stato che, nel corso del 2020, sono stati oggetto di forte espansione, grazie all'introduzione di un quadro temporaneo e derogatorio da parte dell'Unione europea, al fine di consentire interventi pubblici di sostegno agli operatori economici. Tale angolo di visuale, fondato sulle informazioni del Registro nazionale degli Aiuti e, quindi, su una logica diversa da quella dei dati finanziari e contabili, consente però di fornire una descrizione completa, sul piano nazionale, delle misure adottate, nella loro ripartizione tra soggetti pubblici gestori, tra destinatari finali, nonché tra mezzi e finalità degli interventi.

In secondo luogo, la spesa per trasferimenti alle imprese viene esaminata sotto il profilo dell'impatto sui conti pubblici, sia in termini di contabilità nazionale, sia focalizzando l'attenzione sul bilancio dello Stato, con il precipuo obiettivo di evidenziare l'incidenza delle risorse destinate a tale scopo, nella fase di programmazione e in quella di attuazione.

Infine, il terzo approccio qui adottato tende a ricostruire il perimetro dei trasferimenti alle imprese attraverso i dati SIOPE sui pagamenti delle amministrazioni, consentendo di metterne in luce non solo l'evoluzione nel tempo, ma anche l'articolazione tra i diversi livelli territoriali di governo.

IL REGIME STRAORDINARIO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

1. Le gravi conseguenze sul piano economico e sociale generate dalla pandemia da Covid-19 hanno aperto il campo ad ampi interventi pubblici da parte delle istituzioni, sia a livello nazionale sia in ambito europeo. Agli stati membri è stata rimessa, in prima battuta, la definizione delle immediate risposte di politica fiscale e di sostegno all'economia, a valere sui rispettivi bilanci; la Commissione europea si è, invece, prontamente mossa per rimuovere eventuali ostacoli regolamentari, creando le condizioni abilitanti per un rapido intervento pubblico nell'economia da parte delle autorità nazionali. Con particolare riferimento al settore delle imprese, un ruolo centrale nel rendere possibili le misure di sostegno è stato svolto dalla riforma del quadro regolamentare europeo in materia di aiuti di stato, attraverso l'introduzione di un ampio regime derogatorio rispetto alla disciplina generale.

Al riguardo, con la Comunicazione del 20 marzo 2020[1], la Commissione europea ha previsto un *Temporary framework* in tema di controllo degli aiuti di Stato dell'UE, 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 di 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, facendo applicazione dell'art. 107, par. 3, lettera b), del TFUE, 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[2], illustra le modalità di intervento a disposizione degli Stati, 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*[3], al fine di estenderne progressivamente l'ambito applicativo e il lasso temporale di operatività; da ultimo, alla luce della seconda ondata dei contagi da Covid-19 e delle conseguenti ricadute sul tessuto economico, ne è stata prolungata la durata fino al 31 dicembre 2021.

---

[1] Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, (2020/C 91 I/01).

[2] 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 (Sentenza del Tribunale di primo grado del 15 dicembre 1999, sulle cause riunite T-132/96 e T-143/96, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH/Commissione).

[3] Si contano allo stato cinque emendamenti al *Temporary framework*. 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 start-up 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 coprire parte dei costi fissi non coperti delle imprese colpite dalla crisi. Infine, 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 accompagnerà e faciliterà l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. In quest'ambito la Commissione collaborerà 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 avverrà in modo prioritario, per evitare rallentamenti nella programmazione e attuazione dei piani stessi.

Per finalità di trasparenza, il *Temporary framework* prevede un obbligo generale di pubblicazione delle informazioni inerenti agli aiuti superiori alla soglia di 100 mila euro, sul sito web nazionale degli aiuti di stato o attraverso lo strumento informatico della Commissione, entro 12 mesi dalla concessione. Per quanto concerne le ricapitalizzazioni societarie, le informazioni relative a tutte le singole operazioni devono essere pubblicate entro tre mesi dall'implementazione. A consuntivo del regime di operatività del quadro temporaneo e, quindi, entro il 31 dicembre 2021 gli Stati membri sono chiamati a fornire alla Commissione un elenco delle misure poste in essere nell'ambito di tale quadro.

In esito agli emendamenti progressivamente adottati, il quadro temporaneo individua un'ampia serie di interventi di sostegno ritenuti compatibili, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE, il cui *iter* di valutazione e autorizzazione da parte della Commissione avviene in tempi rapidi, a condizione che lo Stato Membro dimostri che gli stessi siano necessari, adeguati e proporzionati rispetto all'obiettivo di porre rimedio a un grave turbamento dell'economia e che le condizioni stabilite nel quadro temporaneo stesso siano rispettate. Al riguardo, le misure di sostegno devono essere finalizzate a compensare gli operatori dei danni subiti per effetto dei provvedimenti che hanno impedito, *de jure* o *de facto*, ai beneficiari di condurre le proprie attività economiche o parti consistenti delle stesse[4], fermo restando il divieto di *overcompensation*, da garantirsi attraverso una rigorosa stima dei danni subiti dagli operatori per le restrizioni.

Vengono di seguito riepilogate le principali tipologie di operazione di sostegno e le relative condizioni di compatibilità con il quadro normativo europeo.

Aiuti di importo limitato

2. Rientrano in questa categoria una vasta gamma di aiuti, quali sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o in altre forme (ad esempio anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni), che rispettino i seguenti limiti quantitativi e qualitativi, tesi ad evitare effetti distorsivi eccessivi sulla concorrenza:

- il valore nominale totale degli aiuti concessi deve essere inferiore a 1,8 milioni per impresa (limite che scende a 270 mila e 225 mila euro, rispettivamente, per gli operatori dei settori della pesca/acquacoltura e dell'agricoltura);
- attesa la finalità di risposta alla crisi sanitaria, il perimetro applicativo degli aiuti esclude le imprese che risultavano già in difficoltà[5] alla data del 31 dicembre 2019. In deroga a tale

[4] In linea di principio, non giustificano aiuti di stato i meri provvedimenti che dispongono regole di distanziamento sociale, l'utilizzo di dispositivi di protezione o l'apposizione di limiti all'affollamento negli spazi.

[5] La nozione di "impresa in difficoltà" è ricavabile dall'art. 2, par. 14, Regolamento (UE) n. 702/2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006, e dall'art. 3, par. 5, Regolamento (UE) n. 1388/2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. In base a tali richiami normativi si considera "in difficoltà" un'impresa che soddisfa almeno una delle seguenti circostanze:

- nel caso di una società a responsabilità limitata (diversa da una PMI costituitasi da meno di tre anni), qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto;
- nel caso di una società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società (diversa da una PMI costituitasi da meno di tre anni), qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate;
- qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori;

limite, le misure di sostegno possono essere concesse alle microimprese o alle piccole imprese (ai sensi dell'allegato I del regolamento generale di esenzione per categoria) che risultavano già in difficoltà alla richiamata data, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio[6] o aiuti per la ristrutturazione[7].

Con il quinto emendamento al quadro temporaneo, inoltre, è stata prevista la possibilità, per gli Stati membri, di convertire gli strumenti rimborsabili (quali anticipazioni, prestiti e garanzie), anche successivamente alla relativa erogazione, in altre forme di aiuto, più incisive, quali le sovvenzioni dirette, purché la conversione avvenga entro la fine del 2022; è stato così definito un ordine temporale di successione negli strumenti di sostegno, tenendo conto dell'evoluzione delle condizioni di contesto.

Aiuti nell'acquisizione di finanziamenti

3. Al fine di fronteggiare gli immediati rischi di liquidità cui si sono trovate esposte le imprese a causa dei blocchi delle attività necessari per contrastare la diffusione dei contagi da Covid-19, il quadro temporaneo contempla varie forme di facilitazione all'accesso al credito da parte delle imprese, tanto per gli investimenti quanto per il capitale circolante. I prestiti che possono beneficiare di agevolazioni pubbliche devono, tuttavia, rispettare determinate condizioni di compatibilità, modulate in ragione della relativa durata. Per i finanziamenti con una scadenza superiore al periodo di operatività del quadro temporaneo, è richiesto che il totale dei prestiti per beneficiario non superi, alternativamente:

i. il doppio della spesa per dipendenti; o
ii. il 25 per cento del fatturato totale del beneficiario nel 2019; o
iii. sulla base di un'opportuna giustificazione fornita dallo Stato membro alla Commissione (ad esempio in relazione con le caratteristiche un determinato tipo di imprese) l'importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità dal momento della concessione per i seguenti 18 mesi per le PMI e per i seguenti 12 mesi per le grandi imprese.

Per i prestiti con scadenza entro il 30 giugno 2021, l'importo del capitale prestato può essere superiore ai valori sopra indicati, a fronte di una giustificazione adeguata dello Stato membro e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata.

La misura agevolativa può consistere sia nell'erogazione diretta di prestiti pubblici, anche subordinati, a condizioni economiche favorevoli, sia nella concessione della garanzia pubblica.

Nel primo caso, viene fissato un livello minimo di tasso di interesse, applicando uno *spread* rispetto al tasso base, da graduarsi in ragione della durata del prestito e delle dimensioni del beneficiario (PMI o grande impresa), con un *floor* di almeno 10 punti base all'anno[8].

- qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia, o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione;
- nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni:
  - il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5 e
  - il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0.

[6] Oppure, in caso abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio, abbiano rimborsato il prestito o abbiano revocato la garanzia al momento della concessione degli aiuti a titolo della presente comunicazione.

[7] Oppure, in caso abbiano ricevuto aiuti per la ristrutturazione, non siano più soggette a un piano di ristrutturazione al momento della concessione degli aiuti a titolo della presente comunicazione.

[8] Nel caso di strumenti di debito subordinato, poiché tali aiuti aumentano la capacità delle imprese di contrarre debiti di primo rango in modo analogo al sostegno al capitale, si applica anche un margine di rischio di credito. Al fine di assicurare la parità di trattamento, se l'importo del debito subordinato supera determinati massimali (due terzi della spesa di personale e l'8,4 per cento o 12,5 per cento del fatturato, rispettivamente per PMI e grandi imprese) la

Nel caso di aiuti sottoforma di garanzie pubbliche su prestiti alle imprese, ai fini di compatibilità con il Trattato, le stesse devono avere carattere oneroso, con premi minimi fissati in misura crescente (nel *range* 25-200 punti base) in ragione della durata del prestito garantito e delle dimensioni del beneficiario (PMI o grande impresa). Sono inoltre previsti limiti temporali per la durata della garanzia pubblica (massimo sei anni) e quantitativi (90 per cento del prestito o 35 per cento nel caso di garanzie di prima perdita). Specifiche condizioni, in termini di maggiore onerosità dei premi e di limiti massimi[9], sono previste per le garanzie rilasciate su strumenti di debito subordinati di nuova emissione.

Le forme di agevolazione dell'accesso al credito, oltre che ad essere erogati in modo diretto, possono richiedere l'intermediazione di enti creditizi. In tal caso, tuttavia, gli aiuti non dovrebbero tradursi in un sostegno alla redditività, liquidità e solvibilità degli intermediari finanziari, i quali sono quindi tenuti a traslare sui beneficiari finali, nella misura più ampia possibile, i vantaggi scaturenti dalla garanzia pubblica o dai tassi di interesse agevolati sui prestiti, in termini di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di garanzie e relativi premi ovvero tassi di interesse inferiori rispetto a quelli praticati in assenza di aiuto pubblico.

Aiuti nell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine

4. In linea generale, in base a quanto previsto dalla comunicazione della Commissione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, i rischi assicurabili sul mercato non sono coperti dall'assicurazione del credito all'esportazione con il sostegno degli Stati membri. L'attuale pandemia di Covid-19 ha tuttavia fortemente limitato la capacità del settore privato di assicurare i crediti all'esportazione a breve termine, determinando la temporanea indisponibilità della copertura per i rischi assicurabili sul mercato.

In tale contesto, il quadro temporaneo considera non assicurabili sul mercato tutti i rischi commerciali e politici associati alle esportazioni verso i paesi elencati nell'allegato della richiamata comunicazione, consentendo quindi il sostegno pubblico in questo settore.

Aiuti sotto forma di differimento degli oneri previdenziali e/o tributari, nonché le sovvenzioni per il pagamento dei salari ai dipendenti al fine di evitare licenziamenti

5. Trattasi di misure con evidente finalità di contenere le tensioni di liquidità delle imprese. In via generale, ove tali aiuti riguardino l'intera economia dello Stato membro, gli stessi non presentano natura selettiva e, di conseguenza, esulano dal campo di applicazione del controllo delle istituzioni europee sugli aiuti di stato. Per contro, tali regimi saranno ritenuti idonei a conferire alle imprese un vantaggio selettivo qualora siano limitati a determinati settori, regioni o tipi di imprese. In tale ipotesi, le misure in discorso possono essere ritenute compatibili con il quadro temporaneo, ove esse sia destinate a imprese particolarmente colpite dalle conseguenze della pandemia. Inoltre, per le sovvenzioni relative al costo del personale, ai fini della valutazione di compatibilità, sono richiesti ulteriori vincoli finalistici (gli aiuti devono tendere a evitare i licenziamenti durante la pandemia di Covid-19), temporali (periodo non superiore a dodici mesi a decorrere dalla domanda di aiuto, nei quali il personale deve continuare a svolgere la propria attività) e quantitativi (la sovvenzione non superi l'80 per cento della retribuzione mensile lorda). Nel caso di interventi di aiuto consistenti nel differimento di oneri fiscali e contributivi, gli stessi non possono superare la scadenza del 31 dicembre 2022.

compatibilità dello strumento deve essere valutata alla stregua delle condizioni previste per le misure di ricapitalizzazione.

[9] L'importo del debito subordinato garantito non può superare nessuno dei due seguenti parametri: due terzi della spesa di personale e l'8,4 per cento o 12,5 per cento del fatturato, rispettivamente per PMI e grandi imprese.

Misure di ricapitalizzazione

6. Nel quadro temporaneo sono contemplati anche gli interventi pubblici di ricapitalizzazione delle imprese, attraverso strumenti di capitale[10] o strumenti ibridi di capitale[11], tesi ad evitare che operatori economici in potenza sani vengano estromessi dal mercato a causa del turbamento generato dalla pandemia. Tuttavia, atteso l'impatto rilevante e stabile nel tempo delle operazioni di ingresso dello Stato nel capitale delle imprese, le misure di ricapitalizzazione sono considerate una "*extrema ratio"* cui fare ricorso qualora non sia possibile trovare un'altra soluzione adeguata. Deve, infatti, essere dimostrata la circostanza: che in assenza di intervento il beneficiario avrebbe gravi difficoltà a rimanere nel mercato, non potendo reperire ulteriori forme di finanziamento; che l'aiuto risponde ad un interesse collettivo (ad esempio evitare difficoltà di ordine sociale per i possibili licenziamenti ovvero preservare imprese di importanza sistemica); che il beneficiario non fosse in crisi già alla data del 31 dicembre 2019, fatta salva l'ipotesi delle microimprese o delle piccole imprese.

In ogni caso, al fine di limitare il rischio di un'eccessiva distorsione della concorrenza, la legittimità di tali forme di aiuto è subordinata, nel quadro temporaneo, ad una serie di condizioni con riguardo alle modalità di ingresso e uscita dello Stato dal capitale, di remunerazione della partecipazione, di *governance* e di limitazione dell'operatività dell'impresa beneficiaria.

Quanto alla remunerazione dello strumento di ricapitalizzazione, il quadro temporaneo richiede che la stessa sia congrua e si avvicini per quanto possibile a quella di mercato. A tal fine, la stessa dovrebbe essere aumentata progressivamente verso tale valore, per incentivare il beneficiario e gli altri soci a rimborsare la misura, non appena la situazione economica lo consenta. Per i conferimenti di capitale, è richiesto che l'operazione avvenga a prezzi non superiori a quelli medi delle azioni nei 15 giorni antecedenti la richiesta (nel caso di società quotate è opportuna anche una stima di un esperto indipendente). L'aumento della remunerazione – che può consistere nella concessione di azioni supplementari o altri meccanismi – deve essere almeno nella misura del 10 per cento e scattare dopo i primi quattro anni (se lo Stato non ha venduto almeno il 40 per cento della partecipazione) e, nuovamente, dopo sei anni, se lo Stato non è uscito integralmente dal capitale[12]. In caso di riacquisto da parte del beneficiario, operazione che dovrebbe sempre essere consentita, il prezzo della transazione non può essere inferiore all'importo più elevato tra: *i)* l'investimento nominale effettuato dallo Stato membro aumentato di una remunerazione annua al tasso di interesse di 200 punti base superiore alle soglie determinate dalla Comunicazione in ragione delle dimensioni del beneficiario (PMI o grande impresa) e dell'anno in cui avviene il riacquisto; e *ii)* il prezzo di mercato al momento del riacquisto. In alternativa, ferma restando la possibilità di concedere il diritto di prelazione ai soci esistenti, lo Stato può vendere in qualsiasi momento la propria quota azionaria ai prezzi di mercato ad acquirenti diversi dal beneficiario, nel qual caso, in linea di principio, è tenuto a consultare in forma aperta e non discriminatoria i potenziali acquirenti o a effettuare una vendita in borsa[13].

Nel caso di operazioni di ricapitalizzazione attraverso strumenti ibridi di capitale, la remunerazione complessiva deve tenere debitamente conto: delle caratteristiche dello strumento utilizzato (quali il livello di subordinazione e di rischio, nonché le modalità di pagamento); degli incentivi di uscita previsti (quali le clausole di incremento progressivo della remunerazione e di rimborso); e del tasso di interesse di riferimento congruo.

Per tali strumenti viene comunque individuata una remunerazione minima che, fino alla loro conversione in strumenti assimilabili al capitale, è almeno pari al tasso di base (IBOR a 1 anno o equivalente, pubblicato dalla Commissione), più un premio variabile in ragione delle

[10] Come sopra richiamato, devono essere valutate in base alle regole per le ricapitalizzazioni anche gli aiuti sotto forma di strumenti di debito subordinato che superano determinati limiti quantitativi.

[11] Rientrano nella categoria i diritti di partecipazione agli utili, le partecipazioni senza diritto di voto e a responsabilità limitata e le obbligazioni convertibili garantite o non garantite.

[12] I due termini possono essere posticipati di un anno se la beneficiaria non è una società quotata.

[13] Se la vendita avviene entra il quarto anno dal conferimento e a condizioni di prezzo inferiori a quelle di mercato, continuano ad applicarsi le restrizioni alla governance fino al termine dei quattro anni.

dimensioni del beneficiario e della durata dell'operazione. In caso di conversione dello strumento ibrido in capitale proprio, deve essere incluso un meccanismo di aumento progressivo della remunerazione dello Stato, in modo da incentivare i beneficiari a riacquistare i conferimenti di capitale pubblico[14].

In merito alle regole di *governance*, al fine di garantire la destinazione delle risorse al sostegno delle realtà produttive, fino al completo riscatto delle misure di ricapitalizzazione è previsto il divieto, per i beneficiari, di distribuire dividendi o cedole non obbligatorie nonché quello di riacquistare azioni proprie, se non per consentire l'uscita dello Stato. Inoltre, fintantoché almeno il 75 per cento della ricapitalizzazione non sia stata riscattata, sono previsti limiti alla remunerazione della dirigenza dei beneficiari, che non può superare la parte fissa degli emolumenti spettanti a fine 2019.

Sono, inoltre, adottate alcune cautele per evitare che le imprese beneficiarie della ricapitalizzazione possano godere di vantaggi operativi distorsivi della concorrenza. A queste ultime è infatti precluso di intraprendere espansioni commerciali aggressive finanziate dagli aiuti di Stato o di assumere rischi eccessivi, nonché di pubblicizzare l'aiuto per scopi commerciali o di procedere all'acquisto di partecipazioni superiori al 10 per cento in soggetti concorrenti o dello stesso ramo di attività, fino al riscatto di almeno il 75 per cento della ricapitalizzazione. In caso di operazioni di importo rilevante (superiori a 250 milioni) rivolte a imprese che dispongono di un notevole potere di mercato su almeno un mercato rilevante, è richiesto agli Stati di adottare accorgimenti supplementari per preservare la concorrenza.

Le regole di *governance* e le restrizioni operative sono attenuate nel caso in cui la ricapitalizzazione pubblica avvenga contestualmente all'iniezione di risorse private in misura significativa (in linea di principio almeno il 30 per cento del nuovo capitale), al fine di evitare disincentivi o ostacoli all'acquisizione di fondi sul mercato.

Il *Temporary framework* si preoccupa altresì di sottolineare la natura transitoria dell'ingresso pubblico nel capitale delle imprese, prevedendo, per i beneficiari di iniezioni di risorse pubbliche in misura rilevante (più del 25 per cento del capitale proprio), l'onere di definire, già all'avvio dell'operazione, una strategia di uscita credibile per la partecipazione dello Stato che comprenda il piano per il proseguimento dell'attività d'impresa e per l'uso dei fondi pubblici, nonché la fissazione di un calendario dei pagamenti per la remunerazione e il riscatto del capitale e delle misure per garantirne il rispetto. Tale onere è corroborato da obblighi di *reporting*[15] e di *disclosure*, sia da parte del beneficiario[16] sia da parte dello Stato investitore[17].

---

[14] Se il capitale risultante dall'intervento statale connesso alla Covid-19 è ancora di proprietà dello Stato due anni dopo la conversione in capitale proprio, lo Stato riceve un'ulteriore quota del beneficiario che si aggiunge alla sua partecipazione rimanente risultante dalla conversione, da parte dello Stato, degli strumenti ibridi di capitale connessi alla Covid-19. La quota supplementare è pari almeno al 10 per cento della partecipazione rimanente risultante dalla conversione.

[15] I beneficiari devono riferire allo Stato circa i progressi compiuti nell'attuazione del calendario di rimborso e l'osservanza delle regole di governance, entro 12 mesi dalla presentazione del calendario e, successivamente, ogni 12 mesi.

[16] Fintanto che le misure di ricapitalizzazione Covid-19 non siano state interamente riscattate, i beneficiari diversi dalle PMI sono tenuti a pubblicare informazioni sull'uso dell'aiuto ricevuto entro 12 mesi dalla data di concessione dell'aiuto e, successivamente, ogni 12 mesi. L'obbligo di *disclosure* comprende, in particolare, informazioni su come tale aiuto sostiene le loro attività in linea con gli obiettivi UE e gli obblighi nazionali legati alla trasformazione verde e digitale, compreso l'obiettivo UE di conseguire la neutralità climatica entro il 2050.

[17] Lo Stato membro dovrebbe riferire annualmente alla Commissione in merito all'attuazione del calendario di rimborso e all'osservanza delle regole di governance. Se il beneficiario ha ricevuto una ricapitalizzazione Covid-19 superiore a 250 milioni, la relazione comprende informazioni in merito alla proporzionalità dell'intervento. Qualora sei anni dopo la ricapitalizzazione, l'intervento dello Stato non sia stato ridotto al di sotto del 15% del capitale proprio del beneficiario, deve essere presentato alla Commissione, per approvazione, un piano di ristrutturazione in conformità agli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione.

Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti

7. Il quarto emendamento al *Temporary framework* ha aggiunto un ulteriore strumento a disposizione degli Stati per sostenere le imprese. Esso consiste nella concessione di contributi a fronte dei costi fissi non coperti nel periodo marzo 2020 - dicembre 2021, quale conseguenza delle restrizioni alle attività economiche. La compatibilità di tali aiuti è valutata alla stregua di parametri soggettivi e quantitativi. Sotto il primo profilo, l'impresa beneficiaria deve aver subito un calo di fatturato di almeno il 30 per cento rispetto al 2019; sotto il secondo profilo l'intensità dell'aiuto non deve superare il 70 per cento dei costi fissi non coperti (limite elevato al 90 per cento per le micro e piccole imprese)[18] e, in ogni caso, non può eccedere l'importo di 10 milioni per singola impresa.

Altre forme di aiuto

8. Completano il quadro degli aiuti previsti dal *Temporary framework* le misure settoriali legate alla lotta al virus, tese a sostenere le attività di ricerca e sviluppo, nonché gli investimenti per le infrastrutture di prova e per la produzione di prodotti connessi al Covid-19.

Il recepimento nel quadro italiano

9. Il quadro temporaneo derogatorio in materia di aiuti di stato delineato dalla Commissione europea è stato traslato nell'ordinamento italiano attraverso le disposizioni del d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020. In dettaglio, il Capo II del Titolo II reca misure normative (artt. da 53 a 65) che legittimano le amministrazioni territoriali (Regioni, Province autonome, enti locali e Camere di commercio), nell'ambito delle rispettive competenze e a valere sulle proprie risorse di bilancio, ad erogare aiuti di stato nelle forme previste dal *Temporary framework* e alle condizioni e limiti che sostanzialmente riflettono quelli imposti da quest'ultimo. Tali disposizioni configurano un regime quadro italiano che è stato notificato e approvato dalla Commissione europea in via preventiva[19], a copertura di tutte le misure successivamente adottate dagli enti territoriali, senza necessità di ulteriore notifica agli organi europei dei singoli interventi di sostegno rientranti nel regime ivi previsto. Restano, invece, fermi in capo agli enti che adottano le misure e agli enti che concedono gli aiuti gli obblighi e le responsabilità di monitoraggio e gli obblighi di relazione alla Commissione europea previsti dal *Temporary framework.*

Inoltre, il decreto-legge n. 34 del 2020 (art. 53) procede a disattivare, in via transitoria nella fase emergenziale, la clausola che fa divieto di concedere ulteriori aiuti di stato a imprese che non abbiano restituito precedenti misure di sostegno pubblico dichiarate incompatibili con il diritto europeo dalla Commissione (c.d. clausola *Deggendorf*)[20]. La norma precisa, tuttavia, che, in tali ipotesi, i nuovi aiuti siano corrisposti al netto dell'importo dovuto e non rimborsato, comprensivo degli interessi maturati fino alla data dell'erogazione.

Sul regime quadro degli aiuti di stato previsto dal d.l. n. 34/2020 è, di recente, intervenuto

[18] Al riguardo, le perdite registrate a conto economico nel periodo rilevante sono considerate una *proxy* dei costi fissi non coperti.

[19] Disposta dalla Commissione europea inizialmente con decisione del 21 maggio 2020 e successivamente integrata dalle decisioni del 10 dicembre 2020 e del 13 gennaio 2021, a seguito delle notificazioni delle modifiche apportate al quadro normativo nazionale.

[20] Si tratta di una deroga alla disposizione che, nell'ordinamento interno, ne costituisce espressione, ossia l'articolo 46, comma 1, della legge n. 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), secondo il quale nessuno può beneficiare di aiuti di Stato se rientra tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015 (comma 1).

l'art. 28 del d.l. n. 41/2021 (decreto "Sostegni"), aggiornando le disposizioni alle ultime modifiche apportate al *Temporary framework* da parte della Commissione europea, in particolare estendendone la durata a fine 2021 ed elevando i tetti delle misure di aiuto per singola impresa.

GLI AIUTI PUBBLICI ALLE IMPRESE (RNA)

10. Nel corso del 2020, le conseguenze economiche della crisi sanitaria hanno reso necessario un consistente intervento pubblico a sostegno delle imprese, intervento agevolato dall'introduzione del regime temporaneo in tema di aiuti di stato a livello europeo descritto nel precedente paragrafo. Tali interventi, essendo soggetti a specifici obblighi di comunicazione e pubblicazione, possono essere monitorati e analizzati attraverso il Registro Nazionale degli Aiuti (RNA)[21]. Trattasi di uno strumento di trasparenza, le cui vaste potenzialità applicative hanno determinato un miglioramento della razionalità complessiva del sistema degli incentivi (Misure di Aiuto[22] e Aiuti individuali[23]), agevolando i controlli e la *compliance* con la disciplina europea in materia di Aiuti di Stato.

Il perimetro di applicazione del Registro è circoscritto agli Aiuti di Stato, notificati[24] ed esentati da notifica[25] e agli Aiuti *de minimis*[26] concessi da tutti i Soggetti Gestori sul territorio nazionale. Sono esclusi da tale perimetro gli aiuti concessi nei settori dell'agricoltura e della pesca che continuano ad essere contenuti nei rispettivi registri SIAN e SIPA di pertinenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Secondo i dati forniti dal MISE con apposita istruttoria[27], nel corso del 2020 il Registro[28] ha censito un numero complessivo di circa 2,7 milioni concessioni di Aiuti individuali[29] (0,5 milioni nel 2019), con un controvalore complessivamente pari a 110,4 miliardi (8,7 miliardi di euro nel 2019 in Equivalente Sovvenzione Lorda -ESL[30]). Tale differenza si è generata, per la parte preponderante, a seguito dei provvedimenti emergenziali presi nel corso dell'anno ed è da attribuire,

[21] Il sistema, istituito presso la Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, ha l'obiettivo di assicurare un'adeguata applicazione dei controlli previsti dalle norme comunitarie in materia di Aiuti di Stato e fornire un supporto a tutti i soggetti coinvolti nelle attività propedeutiche alla concessione e all'erogazione degli Aiuti di Stato e Aiuti *de minimis*, al fine di migliorare la conformità dei provvedimenti amministrativi alle previsioni normative.

[22] Una misura di Aiuto è determinata dall'atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di Aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'Aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito, mentre, l'Aiuto ad hoc rappresenta l'Aiuto concesso ad un singolo beneficiario al di fuori di un regime di Aiuti.

[23] Per Aiuto individuale si intende un Aiuto concesso a singoli beneficiari nel quadro di un regime di Aiuti o un Aiuto ad hoc concesso ad un singolo beneficiario al di fuori di un regime di Aiuto. Relativamente agli Aiuti individuali, il Registro contiene le informazioni di dettaglio sul Soggetto beneficiario, sul progetto per il quale è concesso sulla data di concessione e importo concesso. Non contiene informazioni relativamente agli importi effettivamente erogati né alla spesa effettivamente rendicontata sul progetto.

[24] Gli "Aiuti Notificati" sono quelli per i quali la Commissione ha rilasciato opportuna autorizzazione

[25] Il Regolamento (CE) n. 994/98 autorizza la Commissione Europea ad adottare specifici regolamenti che dichiarano compatibili con il mercato comune determinate categorie di Aiuti. Per tali categorie di Aiuti non sono previsti obblighi di notifica; in luogo della notifica, la procedura prevede obblighi di comunicazione alla Commissione.

[26] Il Regolamento (CE) n. 994/98 autorizza la Commissione ad adottare Regolamenti relativi ad Aiuti dispensati dalla procedura di notifica a condizione che gli Aiuti concessi ad una stessa impresa in un determinato arco di tempo non superino un importo prestabilito.

[27] I dati del RNA relativi al 2019, nel presente testo, sono estrapolati dalla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive del Ministero dello sviluppo economico, settembre 2020.

[28] Il Registro è gestito da INVITALIA sottoposta al controllo del MISE.

[29] Tutti i dati sull'operatività sono espressi al netto di revoche, rinunce e ridetermine.

[30] L'ESL esprime il contenuto di aiuto degli importi concessi. I valori espressi in ESL sono molto diversi da quelli "nominali" nel caso di strumenti finanziari quali i prestiti rimborsabili, le garanzie o le partecipazioni nel capitale delle imprese. L'utilizzo dei valori in ESL, oltre ai fini previsti dalla normativa comunitaria sulle soglie massime di intensità dell'aiuto, consente una corretta comparazione dei benefici finanziari determinati dalle diverse forme di aiuto alle imprese.

in modo prevalente, agli interventi con garanzie pubbliche gestiti da Banca del Mezzogiorno MedioCredito Centrale S.p.A. attraverso il Fondo di garanzia per le PMI.

Gli Enti responsabili[31] delle misure attive si possono raggruppare nelle seguenti categorie: Ente centrale; Regione; Ente locale; Camera di Commercio/Unioncamere ed Ente privato.

Dallo studio delle diverse tipologie di soggetti responsabili, emerge come, nel corso dell'anno (cfr. Grafico 1), il 97 per cento dell'importo delle concessioni si riferisca alle Autorità centrali (circa l'85 per cento in termini di numero concessioni). Si tratta di 11 soggetti[32] tra i quali incidono particolarmente i Ministeri economici e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM). In dettaglio (cfr. Grafico 2), al Ministero per lo sviluppo economico è ascrivibile la quota principale di interventi concessi, sia in termini di numero (67 per cento del totale corrispondente a 1,5 milioni di concessioni) sia in termini di valore (94 per cento del totale, pari a oltre 100 miliardi); alla PCM si riferiscono circa 0,4 milioni di interventi (17 per cento) per un valore di quasi 2 miliardi (2 per cento) e al Ministero dell'economia e delle finanze sono attribuibili n. 0,2 milioni di aiuti (8 per cento), pari a circa 2,7 miliardi (3 per cento).

Tali misure di aiuto non sono tutte gestite in via diretta dalle amministrazioni ministeriali. Per molte di esse, i Ministeri responsabili si avvalgono di Soggetti Concedenti[33] che, nel 2020, sono stati circa 133. Tra questi emergono, in particolare, le figure di Banca del Mezzogiorno MedioCredito Centrale S.p.A. (circa 1,5 milioni di concessioni del valore di circa 97 miliardi), l'Agenzia delle entrate (con concessioni per circa 2,7 miliardi) e GSE - Gestore servizi Energetici S.p.A. (con aiuti per 1,2 miliardi); complessivamente i tre richiamati soggetti concedenti cumulano oltre il 96 per cento degli interventi del 2020.

In maggiore dettaglio, gli interventi di Banca del Mezzogiorno MedioCredito Centrale S.p.A. sono così costituiti: n. 134.908 concessioni sono relative alla ordinaria attività del Fondo di garanzia PMI per un controvalore di 1,6 miliardi; oltre 1,2 milioni di aiuti si riferiscono all'attività straordinaria del Fondo di garanzia PMI a seguito del periodo emergenziale per un controvalore di oltre 93 miliardi e, infine, n. 165.734 sono costituite dagli aiuti relativi alla Sezione speciale del Fondo di garanzia PMI relativa alla moratoria di cui all'art. 56 del decreto Cura Italia[34].

Per quanto concerne l'operatività dell'Agenzia delle entrate, oltre il 93% degli importi concessi nel 2020 è riferibile alle misure "deduzione forfettaria del lavoro dipendente per le regioni del sud" e al "credito d'imposta per i beni strumentali nel Mezzogiorno". Diversamente, gli aiuti concessi da GSE S.p.A. sono legati, per il 96 per cento del totale, alle misure di promozione dell'uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti e al regime di incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (*ex* d.m. 23 giugno 2016).

Alle Regioni e Province autonome si ricollega il 2,6 per cento dell'importo delle concessioni (13,4 per cento in termini di numero concessione). Tra queste (cfr. Grafico 3) figurano in primo

[31] Ai sensi dell'articolo 1 del decreto 31 maggio 2017, n. 115, recante "Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 52, comma 6, della l. 24 dicembre 2012, n. 234 e successive modifiche e integrazioni", il soggetto responsabile è il soggetto di natura pubblica o privata designato dalla norma primaria come responsabile della registrazione del regime di aiuti o dell'aiuto ad hoc, ovvero, in mancanza di detta designazione, il soggetto cui, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, è attribuita la competenza ad adottare il provvedimento di attuazione del regime di aiuti o dell'aiuto ad hoc; in caso di un regime di aiuto o di un aiuto ad hoc da notificare o concesso ai sensi di un regolamento di esenzione per il quale non sia prevista l'adozione di un provvedimento di attuazione, è considerato soggetto responsabile quello che procede alla notifica o alla comunicazione alla Commissione europea ovvero la struttura amministrativa competente per l'intervento secondo l'organizzazione interna di ciascuna Amministrazione.

[32] Oltre ai Ministeri, figurano in questa categoria l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro – INAIL e l'ICE - Agenzia per la Promozione all'estero e l'Internazionalizzazione delle Imprese Italiane.

[33] Ai sensi dell'articolo 1 del decreto 31 maggio 2017, n. 115, recante "Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 52, comma 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e successive modifiche e integrazioni", il soggetto concedente è il soggetto di natura pubblica o privata che concede aiuti individuali.

[34] L'art. 56 del decreto "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020) stabilisce la possibilità per imprese e professionisti di beneficiare del divieto di revoca, della proroga e della sospensione sui finanziamenti in essere.

piano la Campania e il Lazio, in termini di numero concessioni (rispettivamente 178 mila e 43 mila), mentre prevalgono, in termini di importo concesso, la Puglia e la Campania (rispettivamente 431,8 milioni e 380,6 milioni).

Spostando il *focus* dell'analisi verso i beneficiari degli aiuti di stato e, in particolare, sulla dimensione degli stessi (cfr. Grafico 4), emerge che alle piccole imprese[35] sono stati destinati n. 2,4 milioni di aiuti (89 per cento del totale), per un valore di circa 63 miliardi (57 per cento del totale). Seguono, la categoria della media impresa con n. 0,3 milioni di aiuti (10 per cento del totale), per un valore di 44,4 miliardi (40 per cento del totale), e quella della grande impresa con un numero nettamente inferiore di aiuti (circa 10 mila), per un controvalore di 2,5 miliardi (2 per cento del totale). Se, tuttavia, si considera l'importo medio degli aiuti, al crescere delle dimensioni aumenta anche il valore medio della concessione; infatti, le piccole imprese si attestano sul valore medio di 26 mila euro, quelle medie su 160 mila euro e i soggetti più grandi su 251 mila euro.

Anche sotto il profilo della distribuzione per obiettivi, gli aiuti concessi nel 2020 risultano particolarmente concentrati sugli interventi più direttamente legati alla crisi (Grafico 5). In particolare, sui 25 obiettivi censiti, i primi dieci per importo complessivo di aiuti concessi assorbono il 99 per cento del totale; già solamente ai primi tre obiettivi[36] è riferibile circa il 95 per cento dell'importo delle concessioni. Se, tuttavia, si sposta l'attenzione sulla variabile rappresentata dal valore medio dell'aiuto (cfr. Grafico 6), assumono importanza alcuni interventi non rilevanti sotto il profilo delle dimensioni complessive di risorse agli stessi destinate. Si fa riferimento, in ordine decrescente per valore medio, alle misure indirizzate agli aeroporti (3,8 milioni), agli aiuti alle infrastrutture locali (1,7 milioni), a quelli per i servizi di interesse economico generale (0,9 milioni), a quelli rivolti al settore dell'agricoltura (0,7 milioni) e al sostegno agli IPCEI (0,6 milioni).

L'analisi della distribuzione su scala territoriale delle concessioni (Grafico 7) mostra come la quota principale di aiuti[37] sia rivolta a imprese delle regioni settentrionali (circa 56 per cento del concesso), riferibili, in particolare, alla Lombardia (22 per cento del totale, pari a oltre 23 miliardi di aiuti), al Veneto (11 per cento del totale, pari a 11,7 miliardi) e all'Emilia-Romagna (10 per cento del totale, pari a circa 10,3 miliardi). Alla Lombardia spetta anche il primato in termini di importo medio degli aiuti erogati (oltre 61 mila euro). Le imprese delle aree centrali e del Sud e Isole, invece, hanno ricevuto, rispettivamente, il 21 e il 23 per cento degli importi di aiuto concessi. Nel confronto con la distribuzione territoriale del 2019, l'operatività degli aiuti di stato nel 2020 accentua il livello di concentrazione delle erogazioni nelle aree settentrionali (nel 2019 queste ultime assorbivano infatti il 48 per cento degli importi concessi). Anche rapportando l'importo erogato al numero di imprese per regione[38], le imprese delle regioni del Nord e, in particolare, di Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna risultano destinatarie di aiuti pro capite più elevati (Grafico 7).

Con riferimento agli strumenti di agevolazione (Grafico 8), nel 2020 le garanzie pubbliche risultano quelle a maggior diffusione, sia in termini di numero concessioni che di importo concesso, cubando oltre un milione e mezzo di aiuti pubblici (57 per cento del totale) per un controvalore di 97,6 miliardi (88 per cento del totale). Trattasi di un dato che mette in luce il ruolo centrale svolto da questo strumento nel fronteggiare l'esigenza di liquidità delle imprese a causa della crisi. Difatti, nel 2019 gli interventi di garanzia pubblica si attestavano su valori molto più limitati e inferiori ad altri strumenti, quali le sovvenzioni e i contributi in conto interesse. Questi ultimi, seppur in crescita rispetto al 2019, vedono la loro incidenza ridotta al 7 per cento. Altro

[35] Le piccole imprese sono quelle imprese con meno di 50 addetti medi nell'anno e al di sotto di 10 milioni di fatturato. Secondo la definizione comunitaria, contenuta nella Raccomandazione n. 2003/361/Ce della Commissione Europea del 6 maggio 2003, si considera impresa "ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica [...]. Sono considerate tali anche le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica".

[36] Trattasi degli aiuti associabili ai seguenti obiettivi: Aiuto per grave turbamento dell'economia; Aiuti alle PMI; Aiuti a finalità Regionale.

[37] Depurata della componente di aiuti destinata all'estero o che abbia natura multiregionale (pari a circa 3 miliardi).

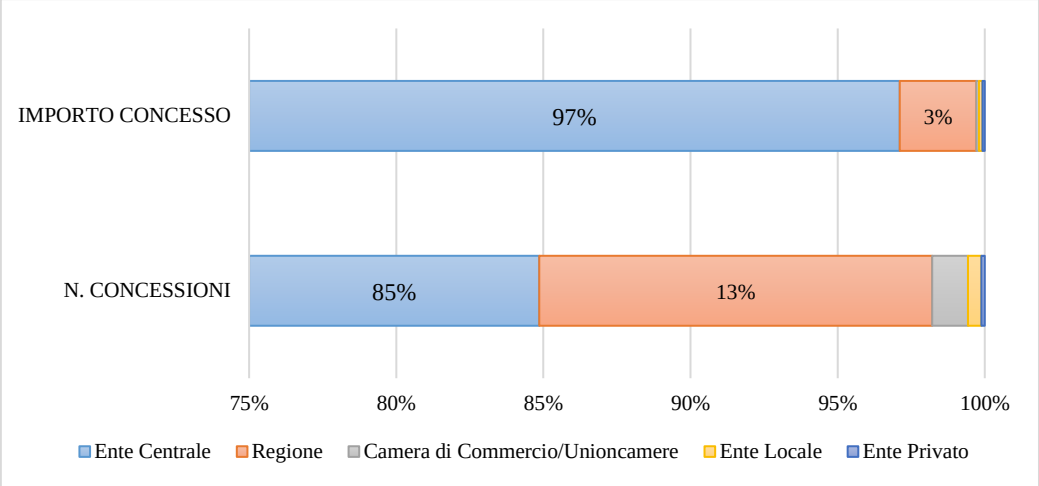
[38] Dato riferibile al dataset Istat Imprese e addetti del 2018, ultimo disponibile.

strumento in crescita rispetto al 2019 è rappresentato dai prestiti/anticipazioni rimborsabili con i quali sono state erogati aiuti per circa 4 miliardi (4 per cento del totale).

Un ultimo profilo di analisi è riservato alla distribuzione degli interventi nei principali settori economici dei progetti sovvenzionati; a tale riguardo, si evidenziano, in termini di importo concesso, gli aiuti dedicati alle attività di costruzione di edifici residenziali e non residenziali per circa 4 miliardi e quelli destinati a ristoranti e attività di ristorazione mobile per 3,2 miliardi. Gli altri settori più importanti si attestano su importi totali intorno ai 2 miliardi di euro[39]. Lo studio dei settori, con riguardo al numero di agevolazioni, indica, tra le principali attività, la ristorazione, con oltre 170 mila concessioni (oltre 27 mila nel 2019), bar e altri esercizi simili senza cucina, con circa 114 mila concessioni, e le costruzioni circa 103 mila (circa 20 mila nel 2019).

GRAFICO 1

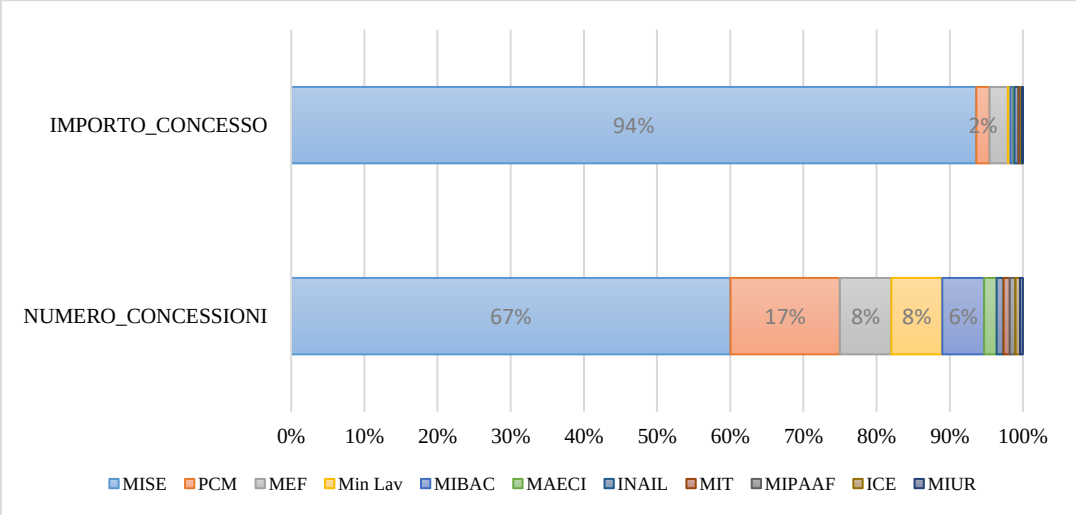
RIPARTIZIONE AIUTI PER ENTE SOGGETTO RESPONSABILE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

GRAFICO 2

RIPARTIZIONE AIUTI TRA AUTORITÀ CENTRALI

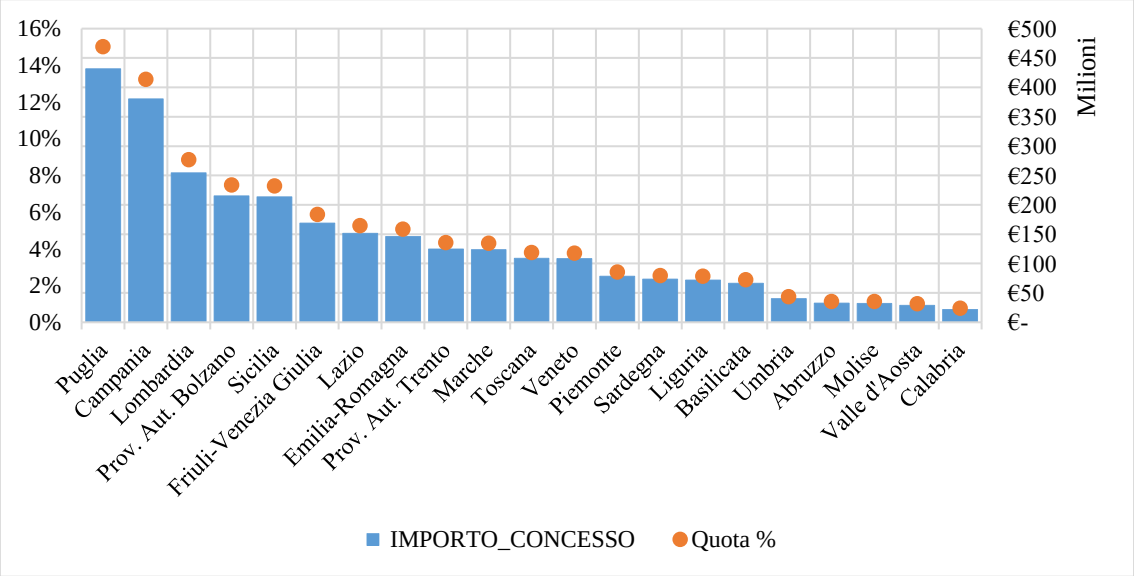


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

[39] Si tratta di: Alberghi e strutture simili per 2,3 miliardi; Trasporto di merci su strada per 2,2 miliardi e Commercio di autovetture e di autoveicoli leggeri per circa 2 miliardi.

GRAFICO 3

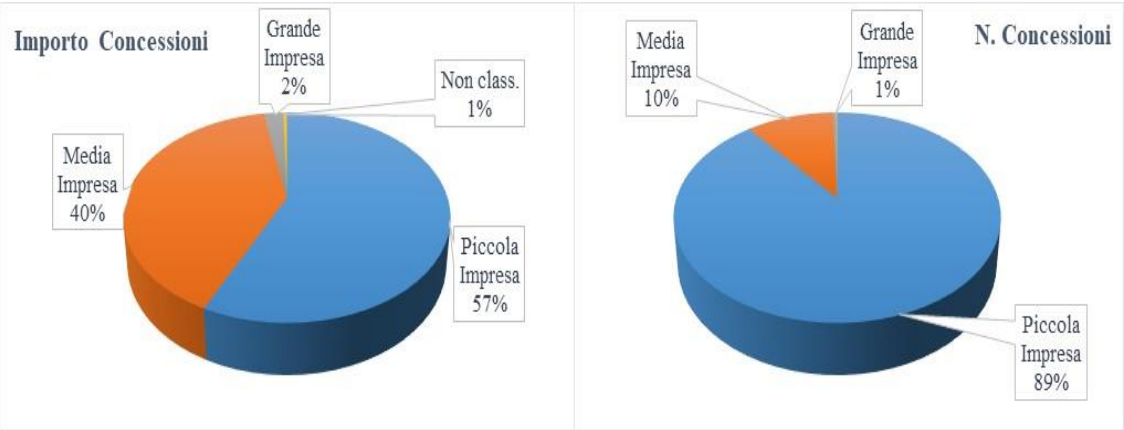
AIUTI CONCESSI DALLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

GRAFICO 4

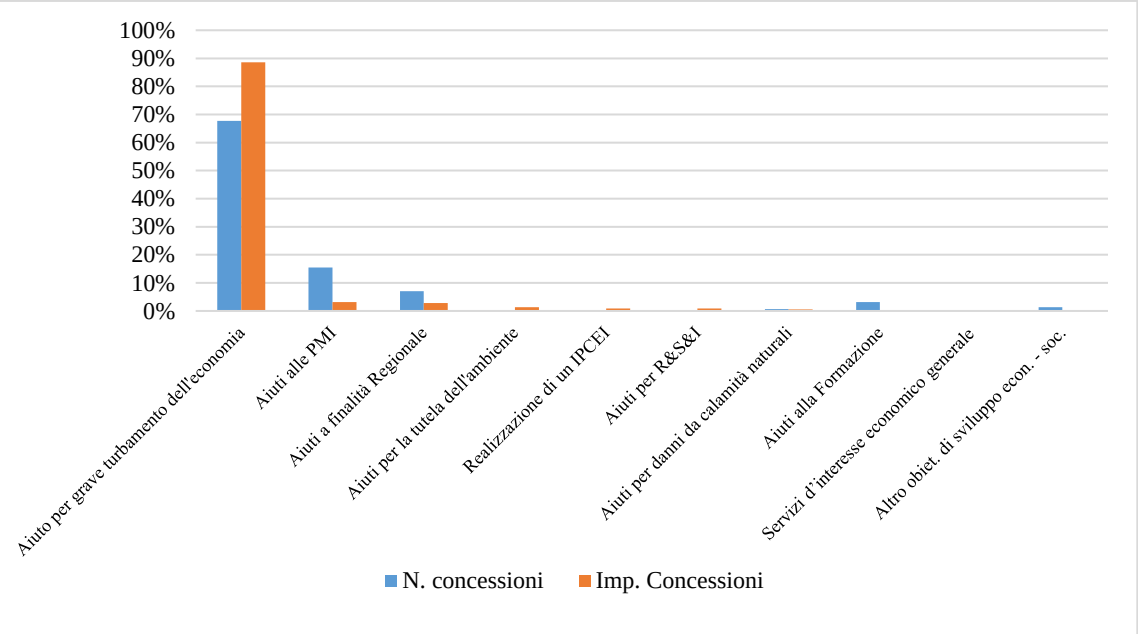
RIPARTIZIONE PER IMPRESA BENEFICIARIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE.

GRAFICO 5

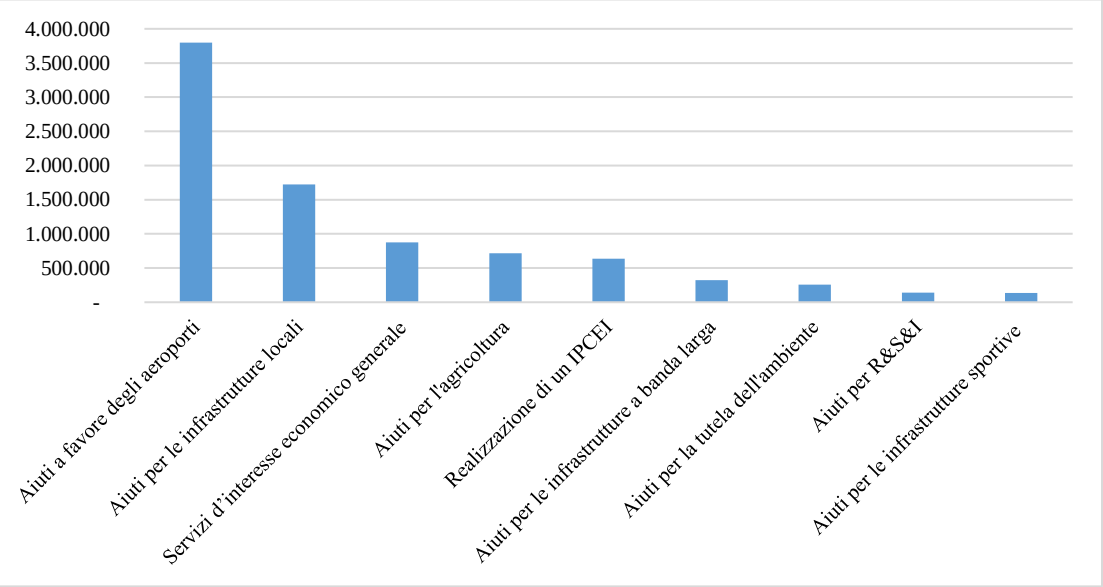
RIPARTIZIONE AIUTI PER OBIETTIVI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

GRAFICO 6

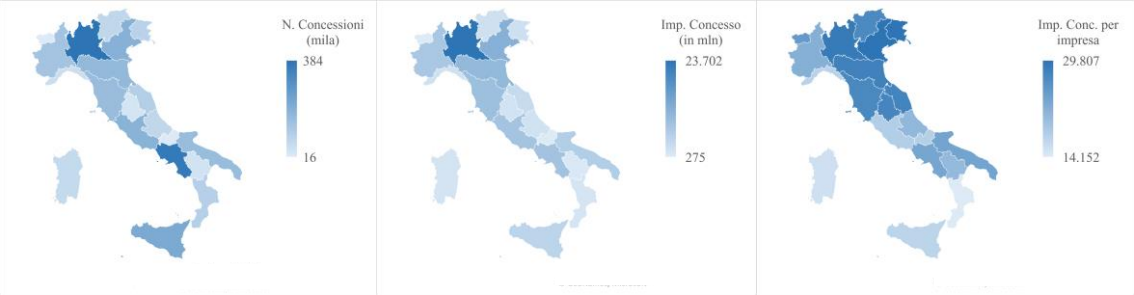
AIUTI PER OBIETTIVI: IMPORTO MEDIO



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

GRAFICO 7

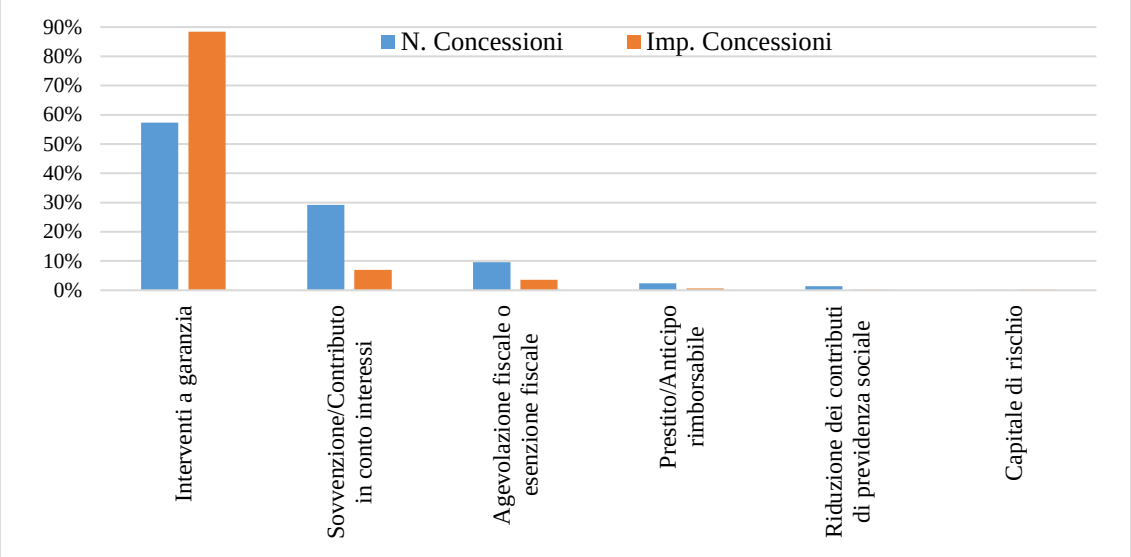
DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE CONCESSIONI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE e dati Istat imprese e addetti 2018

GRAFICO 8

RIPARTIZIONE DEGLI AIUTI PER STRUMENTI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NELLA CONTABILITÀ NAZIONALE

11. Una rappresentazione ampia dei trasferimenti alle imprese è fornita dalla contabilità nazionale. Vengono in tale contesto presi in considerazione i trasferimenti a enti eterogenei, non solo dunque alle imprese private in senso stretto, ma anche alle imprese di trasporto pubblico, di pubblica utilità, alle municipalizzate, ecc. ovvero a tutti soggetti che rientrano nell'aggregato imprese e non in quello delle PA[40].

All'interno del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, predisposto periodicamente dall'Istat, la categoria di spesa per trasferimenti alle imprese può essere

[40] Alcuni di tali trasferimenti non sono riconducibili alla categoria degli aiuti alle imprese (es. trasferimenti a Ferrovie dello Stato, Anas, RAI, Telecom, ecc.), bensì inquadrabili come spesa sociale o trasferimenti per obblighi di servizio pubblico.

approssimata[41] come somma delle voci relative ai contributi alla produzione[42], ai trasferimenti correnti diversi (a imprese) e ai contributi agli investimenti (a imprese)[43], nonché agli altri trasferimenti in conto capitale (alle imprese)[44]. Tale aggregato, nell'ultimo ventennio (cfr. Grafico 9), ha registrato un *trend* di fondo crescente, legato in particolare alla progressiva espansione dei contributi alla produzione, aumentati di circa 9 miliardi tra il 2003 e il 2019. Su questo andamento di base si sono inserite le variazioni congiunturali più intense, legate ai trasferimenti in conto capitale, che hanno determinato picchi di spesa nel 2006, 2015 e 2017. Nell'arco temporale 2003-2019, il valore medio dell'aggregato dei trasferimenti alle imprese da parte del settore delle amministrazioni pubbliche è stato di circa 43 miliardi; l'incidenza media rispetto alla spesa totale è stata costantemente intorno al 5 per cento.

Questo quadro di fondo è profondamente mutato nel 2020; il complesso dei trasferimenti alle imprese da parte delle amministrazioni pubbliche, desumibile dai dati di contabilità nazionale, ha registrato una netta crescita del 59,3 per cento (+1,7 per cento la variazione positiva nel 2019), salendo da 47 a 75 miliardi (Tavola 1). L'aumento ha interessato tutte le voci economiche dell'aggregato, ma è risultato particolarmente intenso per gli altri trasferimenti in conto capitale (cresciuti di cinque volte, da 5,2 a 25,8 miliardi); i contributi agli investimenti delle imprese e i trasferimenti correnti hanno segnato variazioni di oltre il 20 per cento, mentre l'aumento dei contributi alla produzione è stato più contenuto, sebbene di dimensioni importanti (+14,5 per cento). Per effetto di tale variazione, l'incidenza delle risorse destinate ai trasferimenti alle imprese sul totale della spesa è risultata in crescita, passando dal 5 all'8 per cento.

Rivolgendo l'attenzione alla ripartizione della spesa per sottosettore (Tavola 1), l'analisi dei dati mette in luce come l'espansione dell'aggregato dei trasferimenti alle imprese abbia interessato principalmente le amministrazioni del comparto centrale, per le quali si registra un incremento del 78,4 per cento, da 30,5 a 54,3 miliardi. A tale comparto è ascrivibile l'intera variazione positiva (+21 miliardi) degli altri trasferimenti in conto capitale. Diversamente, la spesa per trasferimenti alle imprese erogata dalle amministrazioni locali segna una crescita più contenuta, di circa 2,8 miliardi (+18,5 per cento), raggiungendo il livello di 18,2 miliardi. Tale evoluzione positiva è legata, in particolare, all'incremento dei contributi agli investimenti (+67,7 per cento) e dei trasferimenti correnti (+19,6 per cento); più limitata la crescita dei contributi alla produzione (+4,5 per cento)[45].

---

[41] Non vengono prese in considerazione le operazioni di carattere finanziario.

[42] I contributi alla produzione (voce D3) consistono in trasferimenti correnti che le amministrazioni pubbliche effettuano a favore dei produttori residenti allo scopo di influenzarne il livello di produzione o i prezzi o di influenzare la remunerazione dei fattori della produzione.

[43] I contributi agli investimenti (voce D92) consistono trasferimenti in conto capitale, in denaro o in natura, effettuati dalle amministrazioni pubbliche o dal resto del mondo ad altre unità istituzionali, residenti o non residenti, allo scopo di finanziare in tutto o in parte i costi per l'acquisizione di capitale fisso. Costituiscono un sostegno all'ampliamento della capacità produttiva.

[44] La voce "altri trasferimenti in conto capitale a imprese" (voce D99) è relativa ad operazioni di natura straordinaria o all'applicazione di regole specifiche dei conti nazionali, non strettamente legate a politiche effettive di incentivazione delle imprese. Secondo il paragrafo 4.164 del regolamento n. 549/2013 (SEC2010) essa ricomprende tutte le operazioni di trasferimento, ad eccezione dei contributi agli investimenti e dalle imposte in conto capitale, che operano una redistribuzione non già del reddito, bensì del risparmio o della ricchezza tra i diversi settori o sottosettori dell'economia o con il resto del mondo. Possono essere in denaro o in natura (assunzione o cancellazione di debiti) e corrispondono a trasferimenti volontari di ricchezza. Tra le partite incluse nella voce rilevano, ai fini di questa analisi, i trasferimenti da parte dalle amministrazioni pubbliche a favore di società e quasi-società non finanziarie, destinati alla copertura di perdite accumulate nel corso di vari esercizi o di perdite eccezionali dovute a cause esterne all'impresa (anche nel caso di conferimenti di capitale). Trattasi di una voce che si è caratterizzata negli ultimi anni per un *trend* in progressiva contrazione, passando da 13,1 miliardi del 2015 a 5,2 miliardi del 2019; nel contesto di crisi del 2020, invece, la voce in discorso ha toccato il picco di 26,4 miliardi.

[45] In base al paragrafo 4.35 del regolamento n. 549/2013 (SEC2010), la voce include anche i contributi concessi alle società e quasi-società pubbliche a copertura delle perdite non occasionali da esse subite nella loro attività produttiva dovendo praticare prezzi inferiori ai costi medi di produzione in ottemperanza agli indirizzi di politica sociale ed economica stabiliti in sede europea o dalle amministrazioni pubbliche.

12. Al fine di fornire indicazioni sulle prospettive evolutive della categoria di spesa in discorso nei prossimi esercizi, alcune informazioni utili possono trarsi dalle previsioni di finanza pubblica contenute nel Documento di economia e finanza per il 2021. Tali informazioni non sono espresse in modo sufficientemente granulare da selezionare i soli trasferimenti in favore delle imprese; i dati del DEF, infatti, si riferiscono ad aggregati più ampi di spesa, consistenti nelle complessive categorie economiche relative ai contributi alla produzione, ai contributi agli investimenti e alle altre spese in conto capitale. Trattasi di aggregati che – sebbene caratterizzati da un perimetro più largo di beneficiari – sono comunque in prevalenza riferibili al settore delle imprese; possono quindi ritenersi *proxy* efficienti dell'evoluzione dei trasferimenti in favore di queste ultime del prossimo triennio. Sulla base di tali premesse, l'analisi delle previsioni tendenziali contenute nel DEF (Tavola 2) mette in luce, per il 2021, un consistente aumento sia dei contributi agli investimenti (+55 per cento) sia di quelli alla produzione (+14,3 per cento). Il medesimo effetto espansivo si rileva per queste categorie di spesa anche in rapporto al Pil. In dettaglio i contributi agli investimenti sono attesi in salita dall'1,1 all'1,6 per cento del Pil, mentre quelli alla produzione dovrebbero raggiungere il 2,1 per cento del Pil, a fronte dell'1,9 del 2020. Sono stimate, invece, in contrazione (-18,2 per cento) le altre spese in conto capitale all'interno delle quali sono ricompresi i contributi a fondo perduto per il ristoro delle perdite di fatturato sofferte dalle imprese, oggetto di plurimi provvedimenti di concessione nel corso del 2020. In rapporto al Pil, le stesse scenderebbero dall'1,7 all'1,3 per cento.

Per tutte le tre categorie di spesa, inoltre, si prevede una progressiva riduzione nel corso del triennio di stima, con tassi di intensità differenziati. In particolare, alla fine del triennio, le altre spese in conto capitale e i contributi alla produzione sono attesi attestarsi su un livello inferiore al 2020; la contrazione dovrebbe essere particolarmente accentuata per le altre spese che, come sopra richiamato, accolgono le misure di ristoro alle imprese, di cui si esclude un'ulteriore necessità nel 2022-2023.

I contributi agli investimenti, sebbene in flessione nel 2022-2023, rimarrebbero, alla fine del triennio, su un livello notevolmente superiore a quello del 2020 (+50 per cento). Peraltro, nello scenario a politiche invariate, tale categoria di spesa viene rivista al rialzo nel biennio 2022-2023 di 0,1 punti percentuali di Pil.

Nel considerare questi dati occorre sottolineare come le previsioni tendenziali contenute nel DEF 2021 scontino - oltre ai provvedimenti emergenziali considerati nella NaDEF 2020 – anche gli impatti derivanti dalle misure urgenti rese necessarie dalla seconda ondata di diffusione del coronavirus (cd. decreto "Ristori"[46]) e quelle contenute nella legge di bilancio 2021[47]. Sono, inoltre, considerati gli effetti del recente d.l. "Sostegni"[48], che ha introdotto ulteriori interventi per il contrasto degli effetti economico sociali derivanti dal protrarsi della seconda ondata della pandemia da Covid-19 nell'anno in corso. Il complesso delle misure di spesa a sostegno del settore delle imprese e dell'economia introdotte con il d.l. Sostegni e potenzialmente riconducibili alle categorie economiche sopra richiamate è di circa 13 miliardi, in termini di indebitamento netto. Tra questi la quota principali di risorse è assorbita dai contributi a fondo perduto legati al ristoro delle perdite subite dalle imprese, per oltre 11 miliardi.

Le ipotesi sottostanti alle previsioni tendenziali del DEF includono, infine, l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU e del REACT-EU* per finanziare gli interventi programmati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021, in parte già attuati dalla legge di bilancio 2021, che esplicano i loro effetti, oltre che sugli investimenti pubblici, anche sulle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica ed investimenti privati in asset ad alto contenuto tecnologico. Secondo quanto stimato nel DEF, l'impatto del PNRR sulla categoria dei trasferimenti in conto capitale è pari allo 0,2 per cento del Pil nel 2021 e all'1,9 per cento del Pil su base cumulata per l'intero periodo 2021-2026 (Tavola 3). Quest'ultimo è equamente riconducibile alle misure finanziate con sovvenzioni e a quelle

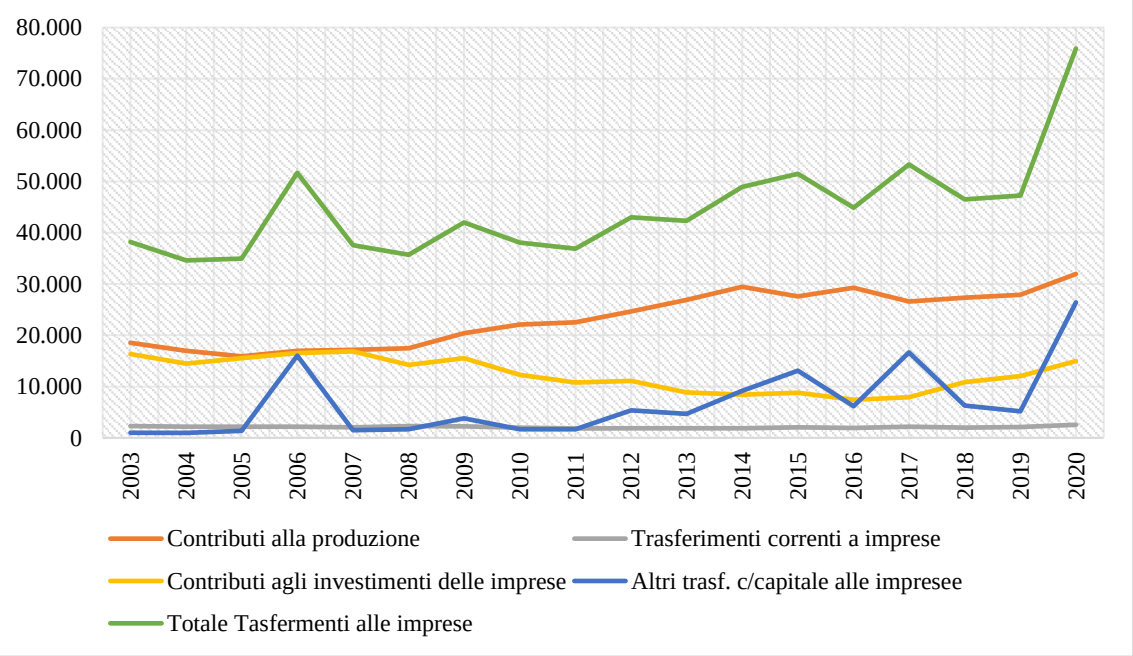
[46] D.l. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito dalla legge. n. 176 del 18 dicembre 2020.
[47] Legge n. 178 del 30 dicembre 2020.
[48] D.l. n. 41 del 22 marzo 2021.

coperte mediante prestiti. In ragione delle diverse tempistiche con cui verranno attivate le risorse di fonte europea, alle misure finanziate dalle sovvenzioni è associato un effetto maggiormente concentrato nel primo triennio di attuazione del PNRR, mentre l'impatto degli interventi legati ai prestiti appare maggiormente omogeneo lungo tutto il periodo di osservazione.

Non sono invece inclusi – nelle previsioni tendenziali sopra analizzate – gli effetti scaturenti dal decreto che dà attuazione alla richiesta di scostamento di bilancio presentata contestualmente al DEF 2021. Con l'intervento legislativo annunciato, invero, verranno adottate ulteriori misure in favore delle imprese, per un ammontare stimato in oltre 20 miliardi, consistenti nel rinnovo dei ristori in favore degli operatori economici, cui si aggiungeranno forme di aiuto nella copertura dei costi fissi aziendali, con particolare riferimento ai canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e alla quota fissa delle bollette. Trattasi, in tutti i casi, di interventi in grado di incrementare, nel 2021, la spesa per trasferimenti alle imprese oltre i livelli, già consistenti, raggiunti nel 2020, confermando la forte rilevanza assunta da tale categoria di spesa nelle politiche di contrasto alle conseguenze della crisi sanitaria.

GRAFICO 9

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat 1 aprile 2021

TAVOLA 1

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE 2016-2020 PER SOTTOSETTORE

Valori in mln.

	Voci economiche	2016	2017	2018	2019	2020	Var. % 20/19	Var. % 19/18
Conto economico AAPP	Contributi alla produzione	29.295	26.601	27.325	27.906	31.944	*14,5%*	*2,1%*
	Trasferimenti correnti a imprese	1.941	2.158	2.009	2.110	2.549	*20,8%*	*5,0%*
	Contributi agli investimenti delle imprese	7.430	7.905	10.868	12.044	14.989	*24,5%*	*10,8%*
	Altri trasf. c/capitale alle impresee	6.190	16.645	6.282	5.199	25.795	*396,2%*	*-17,2%*
	Totale Tasfermenti alle imprese	**44.856**	**53.309**	**46.484**	**47.259**	**75.277**	***59,3%***	***1,7%***
	Totale spesa	832.265	846.807	857.152	871.003	946.219	*8,6%*	*1,6%*
	Incidenza trasf. imprese su spesa	5%	6%	5%	5%	8%		
Conto economico Amm. Centr.	Contributi alla produzione	17.821	16.001	15.925	16.235	18.565	*14,4%*	*1,9%*
	Trasferimenti correnti a imprese	124	335	286	344	399	*16,0%*	*20,3%*
	Contributi agli investimenti delle imprese	4.973	5.608	7.856	8.997	9.879	*9,8%*	*14,5%*
	Altri trasf. c/capitale alle impresee	5.048	16.345	5.946	4.888	25.496	*421,6%*	*-17,8%*
	Totale Tasfermenti alle imprese	**27.966**	**38.289**	**30.013**	**30.464**	**54.339**	***78,4%***	***1,5%***
	Totale spesa	522.253	528.874	527.479	527.124	619.494	*17,5%*	*-0,1%*
	Incidenza trasf. imprese su spesa	5%	7%	6%	6%	9%		
Conto economico Amm. Loc.	Contributi alla produzione	10.870	9.990	10.273	10.359	10.829	*4,5%*	*0,8%*
	Trasferimenti correnti a imprese	1.511	1.572	1.515	1.628	1.947	*19,6%*	*7,5%*
	Contributi agli investimenti delle imprese	2.457	2.297	3.012	3.047	5.110	*67,7%*	*1,2%*
	Altri trasf. c/capitale alle impresee	1.104	300	336	311	299	*-3,9%*	*-7,4%*
	Totale Tasfermenti alle imprese	**15.942**	**14.159**	**15.136**	**15.345**	**18.185**	***18,5%***	***1,4%***
	Totale spesa	241.889	240.645	245.918	249.600	256.360	*2,7%*	*1,5%*
	Incidenza trasf. imprese su spesa	7%	6%	6%	6%	7%		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat 1 aprile 2021

TAVOLA 2

PREVISIONI TENDENZIALI 2021-2023

	Voci economiche	Consuntivo	Previsioni DEF 2021				
		2020	2021	2022	2023	Var. % 21/20	Var. % 23/20
Conto economico AAPP	Contributi alla produzione	31.944	36.500	31.208	30.474	*14,3%*	*-2,3%*
	Contributi agli investimenti	17.583	27.277	26.444	22.940	*55,1%*	*50,4%*
	Altre spese in conto capitale	28.497	23.299	6.701	3.422	*-18,2%*	*-76,5%*
		In percentuale rispetto al PIL					
	Contributi alla produzione	1,9%	2,1%	1,7%	1,6%		
	Contributi agli investimenti	1,1%	1,6%	1,4%	1,2%		
	Altre spese in conto capitale	1,7%	1,3%	0,4%	0,2%		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2021

TAVOLA 3

IMPATTO DEL PNRR SUI TRASFERIMENTI C/CAPITALE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
Trasferimenti in c/capitale D.9 (sovvenzioni)	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,9%
Trasferimenti in c/capitale D.9 (prestiti)	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	1,0%
Totale trasferimenti in c/capitale D.9 (RRF)	0,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%	1,9%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2021

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NEL BILANCIO DELLO STATO

13. Con riferimento al bilancio dello Stato, i trasferimenti alle imprese sono in larga parte riconducibili alle categorie economiche "trasferimenti correnti" e "contributi agli investimenti"[49]. Oltre a tali aggregati, una quota di risorse finanziarie transita dal bilancio statale alle imprese sottoforma di operazioni di carattere finanziario (quali concessione di prestiti, di garanzie o interventi di rafforzamento patrimoniale) ricomprese nella categoria XXXI[50]; tale quota ha assunto particolare rilievo nel corso del 2020, quale conseguenza delle misure di sostegno al sistema produttivo per fronteggiare la pandemia.

L'analisi dell'andamento, nel periodo 2017-2020[51] (Tavola 4 e Grafico 10), delle risorse stanziate per trasferimenti alle imprese, nell'aggregato sopra descritto, mostra, dopo un primo balzo in avanti del 30 per cento nel 2018 (da 20 a 26 miliardi), poi parzialmente riassorbito nel 2019, una forte espansione nel 2020, a causa delle misure di sostegno all'economia resesi necessarie per il contrasto delle conseguenze della pandemia. Infatti, nel corso del 2020 gli stanziamenti di spesa per trasferimenti alle imprese supera di sei volte la soglia del 2019, passando da 21,2 a 138,8 miliardi. L'incremento è evidente per tutte le tre componenti: i trasferimenti correnti quasi triplicano, passando da 9 a 28,5 miliardi[52]; i contributi agli investimenti sono oltre due volte il valore del 2019, passando da 12 a 27,9 miliardi[53]; particolarmente rilevante l'esplosione dei trasferimenti alle imprese sottoforma di attività finanziarie, cresciute da 0,2 a 82,4 miliardi[54]. Tale evoluzione determina una profonda modifica dell'incidenza delle tre

[49] Si tratta delle categorie di spesa VI "Trasferimenti correnti a imprese" e XXIII "Contributi agli investimenti ad imprese". Non si è tenuto conto delle categorie IV, per la parte corrente, e XXII, per quella in conto capitale, che si riferiscono ai trasferimenti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche ad altre unità istituzionali, residenti o non residenti (secondo il perimetro elaborato dall'Istat che tiene conto anche della rilevanza delle sovvenzioni pubbliche erogate). Anche la categoria XXVI "altri trasferimenti in conto capitale" non è stata inclusa nell'analisi in quanto comprende tutte le operazioni di trasferimento che operano una redistribuzione del risparmio o della ricchezza verso gli altri settori istituzionali, non computate nella voce contributi agli investimenti e nelle altre voci del conto capitale (ad esempio, nel 2020, in tale categoria sono state considerate le somme per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici e i contributi al mediocredito centrale per interventi di sostegno finanziario del sistema produttivo interno). Non sono stati, infine, considerati nell'analisi anche i trasferimenti verso l'estero e quelli verso destinatari diversi dalle imprese (famiglie, istituzioni sociali private, etc.).

[50] Ai fini della presente analisi, all'interno della categoria XXXI è stata effettuata una selezione di capitoli e piani gestionali relativi alle sottocategorie "concessioni di prestiti" e "azioni e altre partecipazioni" riconducibili a trasferimenti in favore della generalità delle imprese o di specifiche categorie di operatori o settori produttivi, con esclusione delle banche e di interventi rivolti a singole imprese (quali Alitalia S.p.A. o ILVA S.p.A.) in quanto caratterizzati da elementi di specificità non legati alla situazione di contesto.

[51] I dati finanziari relativi al bilancio dello Stato sono aggiornati alla data del 25 febbraio 2021; essi non tengono pertanto conto di variazioni intervenute successivamente nell'importo degli stanziamenti e dei pagamenti.

[52] Tra i principali fattori determinanti tale variazione si richiamano: le varie forme di contributi a fondo perduto alle imprese per ristorare il calo di fatturato (complessivamente circa 10,6 miliardi), i crediti d'imposta per i canoni di locazione degli immobili delle aziende operanti in determinati settori (circa 2,1 miliardi complessivamente), gli interventi a sostegno delle agenzie di viaggio e dei tour operator (in tutto 0,7 miliardi), gli indennizzi in favore dei vettori aerei per funzioni di servizio pubblico (0,4 miliardi), i contributi a fondo perduto per gli esercenti attività commerciali nei centri storici (0,5 miliardi), i crediti d'imposta per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione (0,6 miliardi), i crediti d'imposta fruito dagli enti crediti per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite d'esercizio (salite a 4,8 miliardi rispetto ai 3,8 del 2019), il cofinanziamento a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI (0,7 miliardi).

[53] Particolarmente rilevanti le risorse assegnate al Fondo di garanzia per le PMI (oltre 7 miliardi) e quelle destinate a sostenere l'internazionalizzazione (circa 1,4 miliardi).

[54] Il forte incremento è in sostanza dovuto: alla costituzione del Patrimonio Destinato di CDP S.p.A. per gli interventi di sostegno al capitale delle grandi imprese con stanziamenti per 44 miliardi (*ex* art. 27 d.l. n. 34/2020); al Fondo per la copertura delle garanzie concesse da SACE S.p.A. nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese per 31 miliardi (*ex* art. 31 d.l. n. 34/2020); alla costituzione del Fondo Patrimonio PMI per 4 miliardi, gestito da Invitalia S.p.A. per il sostegno alle imprese di medie dimensioni (*ex* art. 26, d.l. n. 34/2020); nonché alle somme per 1,5 miliardi destinate ai programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato (*ex* art. 66, d.l. n. 104/2020). Vanno altresì menzionati, sebbene di importo inferiore, i contributi a Invitalia S.p.A. (0,9 miliardi) per il rafforzamento patrimoniale di Mediocredito centrale-Banca del Mezzogiorno per iniziative strategiche da realizzarsi anche mediante operazioni finanziarie, le risorse assegnate al Fondo per il trasferimento tecnologico (*ex* art.

componenti sul totale dell'aggregato, in favore della categoria delle attività finanziarie, che sale al 59 per cento (a fronte di una media del triennio precedente del 18,5 per cento), mentre i contributi agli investimenti, che nel triennio precedente avevano mantenuto un peso medio del 56 per cento, scendono al 20 per cento; parimenti, si riduce l'incidenza dei trasferimenti correnti che nel 2020 si abbassa al 20,6 per cento, a fronte di una media del 37 per cento del triennio precedente.

Nel confronto con la spesa complessiva dello Stato, il peso degli stanziamenti legati all'aggregato dei trasferimenti alle imprese sale, nel 2020, al 12,2 per cento, a fronte di un valore medio nel periodo 2017-2019 del 2,6 per cento. L'incidenza si attesta al 17,3 per cento (4 per cento nel triennio precedente) se la stessa viene calcolata con riferimento alla spesa complessiva dello Stato al netto della Missione 34 relativa al debito pubblico, legata a fattori di mercato e di natura obbligatoria.

La rilevante espansione dei trasferimenti alle imprese nel 2020 è in gran parte legata alle variazioni intervenute in corso d'anno (+116,2 miliardi), scaturenti dai provvedimenti emergenziali adottati per sostenere le imprese (Tavola 5 e Grafico 11)[55]. L'impatto principale sull'evoluzione dei trasferimenti alle imprese è stato generato dal d.l. "Rilancio" (d.l. n. 34/2020, conv. dalla legge n. 77/2020) che ha stanziato risorse aggiuntive per 94 miliardi (circa l'81 per cento della crescita dell'aggregato nell'anno), concentrate specialmente nella categoria delle acquisizioni di attività finanziarie, destinando allo scopo 79 miliardi (circa il 96 per cento delle disponibilità aggiuntive della categoria nel 2020). L'atto normativo in discorso ha inciso in modo sostanziale anche sui trasferimenti correnti, con ulteriori stanziamenti per 10,2 miliardi (pari al 53,5 per cento della variazione annuale della categoria) dovuti ai ristori a fondo perduto. Più contenuti, ma rilevanti, gli impatti sui trasferimenti alle imprese degli ulteriori decreti emanati in corso d'anno; in dettaglio il d.l. "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020, conv. dalla legge n. 27/2020) ha assegnato risorse per 6,1 miliardi (con un'incidenza del 5,3 per cento sulla variazione annua) prevalentemente ascrivibili ai contributi agli investimenti (4,6 miliardi), il d.l. "Agosto" (d.l. n. 104/2020, conv. dalla legge n. 126/2020) ha assegnato risorse per 5,6 miliardi (con un'incidenza del 4,8 per cento sulla variazione annua) ripartite in misura omogenea tra i contributi agli investimenti e trasferimenti correnti (ciascuno con risorse per 2 miliardi) e le acquisizioni di attività finanziarie (con risorse per 1,5 miliardi), il d.l. "Ristori" (d.l. n. 137/2020, conv. in legge n. 176/2020) ha assegnato risorse per 5,8 miliardi (con un'incidenza del 5 per cento sulla variazione annua), sostanzialmente concentrate nella categoria dei trasferimenti correnti (5,3 miliardi). A ciò si aggiungono ulteriori variazioni intervenute in corso d'anno che hanno comportato maggiori risorse per 4,7 miliardi.

Le previsioni per il triennio 2021-2023 (Tavola 4 e Grafico 10), sulla base della legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020), lasciano trasparire una netta e progressiva contrazione dell'aggregato dei trasferimenti alle imprese che, nel 2021, sono quantificabili in 35,1 miliardi, per poi riallinearsi ai livelli precedenti alla crisi sanitaria alla fine del triennio di previsione; anche il peso sulla spesa complessiva è stimato in forte contrazione, passando nel triennio 2021-2022 dal 3,3 al 2,1 per cento (dal 5 al 3,4 considerando la spesa complessiva al netto di quelle legata al debito pubblico). La riduzione tocca tutte le tre componenti, ma è particolarmente evidente per la categoria delle attività finanziarie, in quanto le misure adottate nel 2020 esplicano tutti i loro effetti sul bilancio nel medesimo anno, sebbene, in molti casi, la relativa fase attuativa sarà avviata e si protrarrà nei periodi successivi.

42, d.l. n. 34/2020) finalizzato alla promozione di iniziative e investimenti utili alla valorizzazione e all'utilizzo dei risultati della ricerca presso le imprese, con particolare riferimento a start-up e PMI innovative (0,5 miliardi), all'incremento, per 0,2 miliardi, del Fondo per il sostegno al venture capital (*ex* art. 38, d.l. n. 34/2020).

[55] Anche ai fini dell'analisi dell'impatto dei provvedimenti emergenziali sui trasferimenti alle imprese del 2020 all'interno della categoria 31 è stata effettuata una selezione di capitoli e piani gestionali relativi alle sottocategorie "concessioni di prestiti" e "azioni e altre partecipazioni" riconducibili a trasferimenti in favore della generalità delle imprese o di specifiche categorie di operatori o settori produttivi, con esclusione delle banche e di interventi rivolti a singole imprese (quali Alitalia S.p.A. o ILVA S.p.A.) in quanto caratterizzati da elementi di specificità non legati alla situazione di contesto.

14. Analizzando il fenomeno dei trasferimenti alle imprese sotto il profilo dell'allocazione tra Dicasteri (Tavola 6), emerge come storicamente tale tipologia di spesa sia concentrata in poche strutture: in particolare sul Ministero dell'economia e delle finanze (in media il 63,5 per cento del totale nel triennio 2017-2019), sul Ministero per lo sviluppo economico (in media il 22,5 per cento del totale nel triennio 2017-2019) e sul Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (in media il 7,6 per cento del totale nel triennio 2017-2019). L'espansione del 2020 ha ulteriormente accentuato il livello di concentrazione in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, cui sono assegnate risorse per trasferimenti alle imprese per 116,5 miliardi (84 per cento del totale); resta rilevante anche il ruolo del Ministero dello sviluppo economico, con stanziamenti che raggiungono i 14,9 miliardi (10,7 per cento del totale).

Sotto il profilo della ripartizione per politiche (Tavola 7), le risorse dell'aggregato dei trasferimenti alle imprese sono costantemente transitate in un numero limitato di missioni di bilancio. Il dato medio degli stanziamenti triennali 2017-2019 mette in evidenza le missioni 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", con un'incidenza media del 61,3 per cento sul totale, 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", con un peso nel triennio del 26,8 per cento, e 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", con un'incidenza media triennale dell'1,5 per cento. Anche rispetto a questo profilo, le scelte allocative del 2020 hanno fortemente incrementato gli stanziamenti per trasferimenti alle imprese della missione 11 che, con disponibilità per 121 miliardi, arriva ad assorbire l'87,2 per cento delle assegnazioni dell'anno. All'interno della missione in commento (Tavola 8), la quota maggiore di risorse è assegnata al programma 8 "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno" che accoglie le principali misure di sostegno patrimoniale e di garanzia alle imprese, con risorse per 80,7 miliardi (66,7 per cento del totale a fronte del 9,9 per cento medio del triennio precedente); di rilievo anche il peso del programma 9 "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità", che passa da 8,3 a 26 miliardi (21,5 per cento del totale), soprattutto a causa degli stanziamenti per i contributi a fondo perduto per ristorare le perdite delle attività economiche, delle misure a sostegno dei canoni di locazione degli immobili adibiti ad attività d'impresa, nonché per i maggiori crediti d'imposta per il sostegno alla ricerca e allo sviluppo. Da ultimo, beneficia di un ingente aumento di stanziamenti anche il programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo", che passa da 1,7 a 10,7 miliardi (8,8 per cento del totale), in particolare per effetto delle risorse destinate al Fondo di garanzia per le PMI e ai contratti di sviluppo nel settore industriale.

Quanto alle altre missioni, in forte crescita, tra il 2019 e il 2020, risultano anche gli stanziamenti della numero 13, da 4,9 a 8,3 miliardi[56], e della numero 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica", da 0,2 a 3,2 miliardi[57].

15. Le considerazioni svolte in merito all'andamento dei trasferimenti alle imprese trovano conferma anche spostando l'attenzione sul dato dei pagamenti di competenza (Tavola 9). In particolare, il triennio 2017-2019 evidenzia, sia a livello aggregato sia con riguardo alle singole componenti, un picco nel 2018, anno in cui è stato raggiunto il livello di 19,3 miliardi (+20 per cento rispetto al 2017), cui ha fatto seguito una contrazione del 14,5 per cento che ha riportato il valore dei pagamenti a circa 16,5 miliardi.

Nel 2020, anche sul fronte dei pagamenti si registra una tendenza fortemente espansiva, che proietta l'aggregato in discorso su un livello di oltre 4 volte rispetto alla situazione precedente alla crisi. In dettaglio, i pagamenti raggiungono a fine anno l'importo di 77,4 miliardi, soprattutto per effetto del balzo della categoria delle acquisizioni di attività finanziaria, passata da 0,2 a 32,9

[56] Tale variazione è ricollegabile, tra gli altri, all'incremento, per 2,3 miliardi, dei contributi a Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

[57] Legate in particolare all'acquisizione di attività finanziarie per 2,4 miliardi e ai contributi per il sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni (0,6 miliardi).

miliardi. Le categorie dei trasferimenti correnti e dei contributi agli investimenti evidenziano anch'esse aumenti rilevanti di oltre due volte: i primi passano da 8,2 a 21,4 miliardi, mentre i secondi da 8,1 a 23 miliardi.

Tali dati mettono in luce un livello di attuazione finanziaria degli stanziamenti di circa il 56 per cento, quale risultante dei valori più alti conseguiti con riguardo ai contributi agli investimenti (83 per cento) e ai trasferimenti correnti (75 per cento), cui si contrappongono i maggiori ritardi riscontrati nella categoria delle attività finanziarie (40 per cento).

16. Rispetto al quadro delineato dei flussi registrati nel bilancio dello Stato, al fine di comprendere meglio le finalità cui sono stati destinati i trasferimenti alle imprese, appare utile, in prima battuta, operare una distinzione in relazione ai destinatari, isolando le "società di servizio pubblico" dalle "altre imprese" (Tavola 10). Ciò in ragione del differente scopo sotteso alle due tipologie di intervento pubblico: i trasferimenti rivolti alle prime sono sovente funzionali a consentire l'adempimento, da parte di queste ultime, degli obblighi di servizio e non sono pertanto assimilabili alle spese tese a sostenere o incentivare, in modo generale o settoriale, determinate attività d'impresa.

Gli stanziamenti diretti alle società di servizio pubblico sono, di norma, inferiori rispetto a quelli per le altre imprese (in media il relativo peso nel triennio 2017-2019 è stato del 26,6 per cento del totale, a fronte del 73,4 per cento delle altre imprese). I pagamenti confermano questa ripartizione di incidenza (24,6 per cento a fronte del 75,4 per cento nella media del triennio 2017-2019).

L'evoluzione del 2020 ha profondamente modificato questi rapporti. In un quadro di complessiva crescita delle dimensioni finanziarie dei trasferimenti alle imprese, la variazione positiva di quelli destinati alle società di servizio pubblico è stata largamente inferiore rispetto a quella delle risorse rivolte alle altre imprese. Infatti, alla base dell'aumento dei trasferimenti alle imprese nell'anno trascorso vi sono prevalentemente le misure di sostegno al sistema economico, che meno hanno riguardato le società di servizio pubblico. In dettaglio, gli stanziamenti di risorse destinati a queste ultime sono cresciuti del 55 per cento, passando da 4,9 a 7,6 miliardi (a fronte di un incremento di otto volte di quelli destinati alle altre imprese); i pagamenti sono risultati in aumento dell'80 per cento, da 3,8 a 6,8 miliardi (a fronte del balzo di oltre cinque volte registrato da quelli rivolti alle altre imprese). In esito a tali modifiche, il peso dei trasferimenti alle società di servizio pubblico sul totale è sceso nel 2020 al 5,5 e all'8,8 per cento con riferimento, rispettivamente, agli stanziamenti e ai pagamenti. Va tuttavia segnalato che, sul piano dell'attuazione finanziaria degli stanziamenti, i trasferimenti alle società di servizio pubblico si caratterizzano, nel 2020, per un maggior grado di realizzazione (89 per cento) rispetto a quelli destinati al complesso delle altre imprese (54 per cento).

I trasferimenti alle società di servizio pubblico

17. Tra i destinatari delle risorse pubbliche vi sono le società che gestiscono servizi di interesse pubblico[58]. Tali soggetti ricevono sia somme a fronte di controprestazioni per contratti di servizio[59], sia trasferimenti diretti.

Nei confronti di tali soggetti le risorse erogate, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, sono passate dai 5,6 miliardi del 2017 ai 7,6 miliardi del 2020 con un incremento di oltre il 36 per cento. Nel periodo di osservazione complessivamente considerato, l'incidenza

[58] Le risorse destinate a tali soggetti rappresentano, complessivamente per il quadriennio, il 21 per cento delle risorse dedicate al totale delle imprese, anche se per il primo biennio l'incidenza è di circa un terzo, mentre scende al 14 per cento nel biennio successivo.

[59] Si può definire contratto di servizio il contratto mediante il quale un Ente pubblico affida ad un erogatore (il gestore) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale trasferimento di funzioni pubbliche, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato.

media delle somme relative ai contratti di servizio è stata del 28 per cento[60].

La Tavola 11 e la Tavola 12 forniscono in dettaglio dei beneficiari sia con riguardo ai trasferimenti che relativamente ai contratti di servizio, con il confronto per ciascun anno del valore assoluto e relativo degli stanziamenti e dei pagamenti di competenza.

I contratti di servizio riguardano prevalentemente il gruppo Ferrovie dello Stato e Poste Italiane e, in misura minore, la RAI. Per quanto concerne gli altri trasferimenti, tra i principali destinatari figurano il gruppo Ferrovie dello Stato[61], le società di servizi marittimi[62] e Poste Italiane[63].

Dal punto di vista della natura della spesa, le risorse complessivamente considerate sono allocate per un terzo nei trasferimenti correnti e per la restante parte nei contributi agli investimenti. La spesa di parte corrente risiede prevalentemente nei contratti di servizio, mentre quella in conto capitale si riferisce alla componente relativa ai trasferimenti. Se la spesa corrente si mantiene sostanzialmente costante, si osserva un importante incremento della spesa per contributi agli investimenti, soprattutto per effetto degli importi destinati alle infrastrutture ferroviarie e, in misura minore, anche per la metropolitana di Roma e per il Centro Italiano Ricerche Aerospaziali (CIRA).

I trasferimenti alle altre imprese

18. Come sopra ricordato, i trasferimenti che hanno come destinatari le imprese diverse da quelle di servizio pubblico costituiscono la quota prevalente dell'aggregato, sia nel trend storico sia, in modo più accentuato, a seguito delle misure straordinarie di sostegno all'economia adottate nel corso del 2020. Ai fini della presente analisi detti trasferimenti sono stati scomposti, con riguardo alla natura dell'erogazione, in tre tipologie: le agevolazioni fiscali, i contributi e gli interventi sul patrimonio. I primi si riferiscono alle misure comportanti un risparmio d'imposta o la concessione di sgravi fiscali; i secondi consistono nell'erogazione di somme sotto diverse forme: garanzie, rimborsi, sovvenzioni, contributi in conto capitale e in conto interesse, contributi pluriennali, fondi e risorse con finalità di ristoro o di superamento delle emergenze. Gli interventi sul patrimonio, invece, raggruppano le misure che operano con lo strumento dei fondi rivolti a finanziarie le imprese, non attraverso il canale del credito, ma con forme di investimento, di varia natura, nel patrimonio delle stesse (Tavola 13).

A seguito di un primo picco nel 2018, i trasferimenti alle imprese diverse da quelle di servizio pubblico hanno registrato, in termini di stanziamenti definitivi, una forte crescita nel 2020, di oltre otto volte rispetto al 2019, passando da 16,3 a 131,2 miliardi. Tale espansione è riconducibile prevalentemente all'aumento delle somme erogate a titolo di contributi (+58 miliardi) e per interventi patrimoniali (+50 miliardi); meno rilevante, ma comunque sensibile, l'incremento delle agevolazioni fiscali (+6,8 miliardi). Ne deriva una ricomposizione dell'allocazione di risorse in favore degli interventi patrimoniali – che arrivano ad assorbire il 38,4 per cento delle risorse – a fronte della riduzione del peso delle agevolazioni fiscali, che passano da un'incidenza maggioritaria nel 2019 (52,4 per cento) ad appena l'11,7 per cento.

Le previsioni per il 2021 mettono in luce una contrazione dei trasferimenti alle altre imprese, che sono attesi comunque su livelli (28 miliardi) superiori a quelli precedenti alla crisi. Le scelte allocative della manovra di bilancio ripristinano la ripartizione percentuale delle risorse tra le tre tipologie di intervento in essere prima della crisi.

Sotto il profilo dei pagamenti, la crescita annuale del 2020, da 12,8 a 70,6 miliardi, è in larga parte dovuta ai contributi (+51 miliardi) e, in misura inferiore, alle agevolazioni fiscali (+5,6

[60] Tali considerazioni sono confermate nella sostanza anche in termini di pagamenti di competenza.
[61] Nel periodo considerato, gli stanziamenti di competenza superano i 16 miliardi corrispondenti a circa il 90 per cento del totale.
[62] Nel quadriennio 2017-2020 gli stanziamenti ammontano a circa 706 milioni.
[63] Le risorse complessive superano i 317 milioni.

miliardi). Tali tipologie di trasferimenti, infatti, mostrano percentuali di realizzazione finanziaria degli stanziamenti molto elevate, rispettivamente, 85 e 90 per cento. Molto più marginale la variazione positiva dei pagamenti per interventi sul patrimonio (+1,2 miliardi) per i quali, a fronte della cospicua destinazione di risorse, si registra uno scarso livello di attuazione finanziaria (3 per cento)[64].

Con particolare riferimento alle agevolazioni fiscali (Tavola 14), le misure assumono prevalentemente la forma dei crediti d'imposta (in media l'80 per cento del totale nel triennio 2017-2019). Nel 2020, tale forma di incentivo ha registrato, rispetto al 2019, un aumento di 4 miliardi, su cui ha inciso l'incremento di risorse destinate ai crediti d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo (+1,5 miliardi), quelli per gli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate (+1,3 miliardi), nonché le agevolazioni per gli acquisti di veicoli a basse emissioni (0,6 miliardi). Nel 2021 è previsto un ulteriore incremento delle risorse per crediti d'imposta per 2,2 miliardi, dovuti agli incentivi per gli investimenti in beni strumentali del piano Transizione 4.0, a quelli per gli interventi di adeguamento degli ambienti di lavoro per misure di contenimento della pandemia, nonché al credito d'imposta per gli aumenti di capitale della PMI. Nel corso del 2020 si rileva anche un importante incremento degli sgravi fiscali (+2,7 miliardi), legati al sostegno delle misure di sanificazione e di acquisto dei dispositivi di protezione individuale, nonché per i canoni di locazione degli immobili per l'attività d'impresa.

19. Passando all'esame dei contributi, gli stessi, come già detto, risultano nettamente predominanti rispetto alle agevolazioni fiscali; essi consistono prevalentemente in spesa di parte capitale (sia contributi agli investimenti sia acquisizioni di attività finanziarie), sebbene non sia trascurabile il peso dei contributi di parte corrente, in particolare nel biennio 2020-2021 (salito, rispettivamente, al 26 e 27,5 per cento).

L'analisi del trend storico di questa tipologia di trasferimento alle imprese mette in luce come l'impatto della crisi del 2020 ne abbia profondamente modificato, oltre alle dimensioni finanziarie (+58 miliardi), anche la composizione interna. Se, infatti, gli interventi sottoforma di sovvenzioni e di fondi hanno, storicamente, mostrato un'incidenza relativa determinante (superiore al 70 per cento), le misure straordinarie adottate nel corso del 2020 hanno posto l'accento su altre forme di intervento, incrementando in modo massiccio gli stanziamenti dei contributi sottoforma di concessione di garanzie pubbliche o di ristoro a fronte dell'emergenza. In dettaglio, le operazioni di sostegno alla liquidità delle imprese hanno fortemente ampliato le somme legate alla concessione di garanzie pubbliche, passate da 1,1 a 38,7 miliardi tra il 2019 e 2020, con un peso del 59,1 per cento sul totale[65] (cfr. Riquadro 1). I trasferimenti per finalità di ristoro e di contrasto alle varie emergenze sono cresciuti, nel 2019/2020, da 0,3 a 13,8 miliardi (circa il 21 per cento del totale), trainati in particolare dalle varie tipologie di contributi a fondo perduto riconosciuti alle imprese operanti nei settori più colpiti dai provvedimenti restrittivi.

La tipologia delle sovvenzioni, seppur in crescita di 2,6 miliardi (da 4,8 a 7,4 miliardi), vede ridursi il peso relativo, dal 63 all'11,3 per cento. La variazione positiva è in particolare determinata dalle risorse destinate al finanziamento dei contratti di sviluppo nel settore industriale e a quelle legate alla misura Nuova Sabatini (Riquadro 2). Ai contributi che operano attraverso lo strumento del Fondo sono destinati stanziamenti in crescita per circa 3 miliardi (da 1,2 a 4,2 miliardi), in dettaglio dovuti alle somme assegnate alla Simest S.p.A. per il sostegno al processo di internazionalizzazione delle PMI, a quelle finalizzate a garantire il sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni, nonché al fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione

[64] Su tale risultato incide la mancata o minima attuazione finanziaria delle misure Patrimonio Destinato di CDP S.p.A. e Patrimonio PMI di Invitalia S.p.A., nonché degli interventi di rafforzamento patrimoniale delle società a controllo dello Stato.

[65] Il forte incremento è legato alle risorse destinate al Fondo di garanzia per le PMI e al programma Garanzia Italia gestito da SACE S.p.A.; vanno menzionate, sebbene su ordini di grandezza inferiori, le assegnazioni all'ISMEA per le garanzie nel settore agricolo e della pesca.

dell'attività d'impresa.

Sotto il profilo dell'attuazione finanziaria, la classe dei contributi, con pagamenti complessivi nel 2020 per 55,5 miliardi, mette in luce un grado di realizzazione della spesa dell'85 per cento, nettamente al di sopra della media realizzata nel triennio precedente (64,7 per cento) su stanziamenti molto inferiori. Il livello di attuazione finanziaria è fortemente condizionato, in positivo, dagli strumenti di garanzia pubblica, con pagamenti che sostanzialmente eguagliano gli stanziamenti.

La previsione per il 2021 mostra una forte contrazione dei contributi che scendono a 13,1 miliardi, dato comunque largamente superiore alla media del triennio 2017-2019 (8,5 miliardi). La riduzione investe tutte le tipologie di contributi, ma è particolarmente marcata nel settore delle garanzie (che tornano ai livelli pre-crisi) e dei ristori emergenziali (-12,4 miliardi).

TAVOLA 4

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE – STANZIAMENTI DEFINITIVI

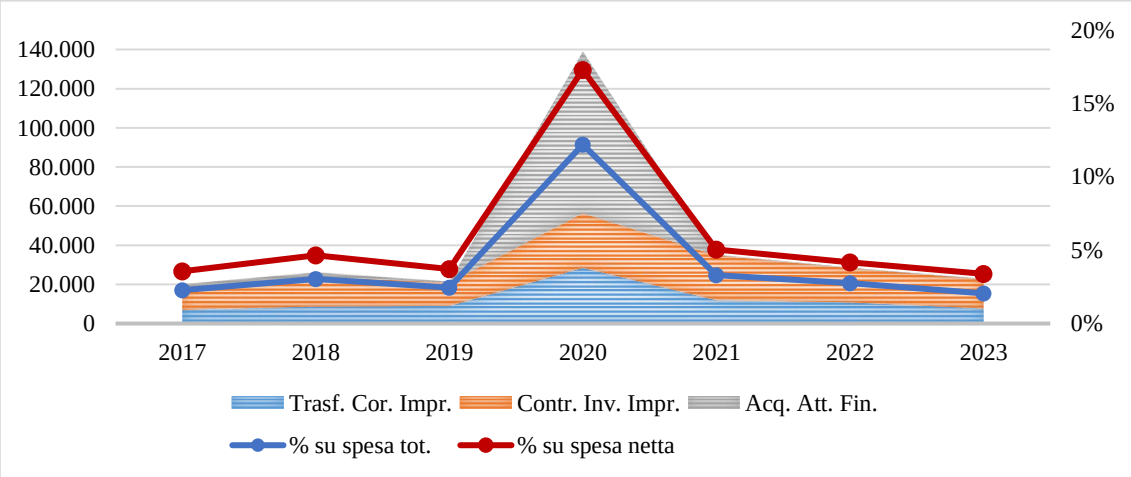
Valori in mln.

Esercizio	Trasf. Cor. Impr.	*% su Tot.*	Contr. Inv. Impr.	*% su Tot.*	Acq. Att. Fin.	*% su Tot.*	Tot. Trasf. Impr.	*% su spesa tot.*	*% su spesa netta*
2017	7.156	*35,8%*	10.989	*55,0%*	1.852	*9,3%*	19.997	*2,3%*	*3,6%*
2018	8.739	*33,6%*	15.126	*58,2%*	2.112	*8,1%*	25.978	*3,0%*	*4,6%*
2019	9.035	*42,5%*	11.970	*56,3%*	238	*1,1%*	21.244	*2,4%*	*3,7%*
2020	28.538	*20,6%*	27.882	*20,1%*	82.423	*59,4%*	138.843	*12,2%*	*17,3%*
Previsioni LB 2021									
2021	12.012	*34,2%*	22.790	*64,9%*	298	*0,8%*	35.100	*3,3%*	*5,0%*
2022	10.809	*37,9%*	17.499	*61,4%*	175	*0,6%*	28.483	*2,8%*	*4,2%*
2023	7.799	*34,3%*	14.878	*65,4%*	75	*0,3%*	22.752	*2,1%*	*3,4%*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

GRAFICO 10

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE – STANZIAMENTI DEFINITIVI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 5

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: INCIDENZA DECRETI LEGGE 2020

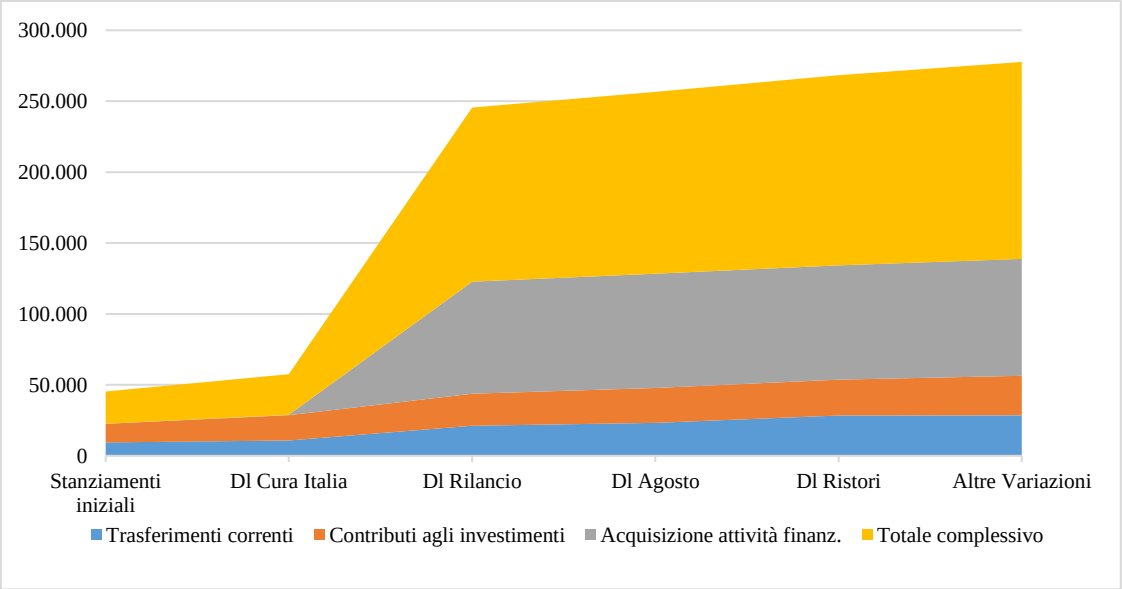
Valori in mln.

Trasfer. Imprese	Δ Stan. ini./fin.	Dl Cura Italia	Dl Rilancio	Dl Agosto	Dl Ristori	Altre Variazioni
Trasferimenti correnti	19.152	7,8%	53,5%	10,6%	27,7%	0,4%
Contributi agli investimenti	14.755	31,3%	33,4%	13,7%	3,7%	17,9%
Acquisizione attività finanz.	82.293	0,0%	95,8%	1,8%	0,0%	2,4%
Totale complessivo	116.200	5,3%	80,9%	4,8%	5,0%	4,0%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

GRAFICO 11

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: EVOLUZIONE 2020



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 6

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE PER MINISTERO

Valori in mln.

Esercizio	MEF		MISE		MIT		MIUR		MIBAC		Altri Ministri	
	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*
2017	12.001	*60,0%*	4.883	*24,4%*	1.616	*8,1%*	657	*3,3%*	360	*1,8%*	480	*2,4%*
2018	17.345	*66,8%*	5.215	*20,1%*	2.075	*8,0%*	599	*2,3%*	322	*1,2%*	422	*1,6%*
2019	13.545	*63,8%*	4.917	*23,1%*	1.401	*6,6%*	609	*2,9%*	299	*1,4%*	473	*2,2%*
2020	116.550	*83,9%*	14.887	*10,7%*	2.270	*1,6%*	969	*0,7%*	1.846	*1,3%*	2.322	*1,7%*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 7

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE PER PRINCIPALI MISSIONI

Valori in mln.

Esercizio	Missione 11		Missione 13		Missione 29		Missione 9	
	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*
2017	11.629	*58,2%*	5.615	*28,1%*	45	*0,2%*	355	*1,8%*
2018	15.930	*61,3%*	7.606	*29,3%*	84	*0,3%*	278	*1,1%*
2019	13.678	*64,4%*	4.879	*23,0%*	219	*1,0%*	339	*1,6%*
2020	121.094	*87,2%*	8.255	*5,9%*	3.182	*2,3%*	1.365	*1,0%*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 8

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: MISSIONE 11

Valori in mln.

Esercizio	Missione 11							
	Programma 8		Programma 9		Programma 7		Programma 5	
	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*	Stan. Fin.	*% su tot.*
2017	1.351	*11,6%*	5.539	*47,6%*	1.415	*12,2%*	3.324	*28,6%*
2018	2.121	*13,3%*	8.732	*54,8%*	1.699	*10,7%*	3.378	*21,2%*
2019	643	*4,7%*	8.339	*61,0%*	1.586	*11,6%*	3.100	*22,7%*
2020	80.721	*66,7%*	26.029	*21,5%*	10.677	*8,8%*	3.646	*3,0%*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 9

TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: PAGAMENTI DI COMPETENZA

Valori in mln.

Esercizio	Trasf. Cor. Impr.	*% su Tot.*	Contr. Inv. Impr.	*% su Tot.*	Acq. Att. Fin.	*% su Tot.*	Tot. Trasf. Impr.	*Var. %.*
2017	6.028	*37,4%*	8.529	*52,9%*	1.557	*9,7%*	16.114	
2018	7.801	*40,4%*	9.572	*49,5%*	1.951	*10,1%*	19.324	*19,9%*
2019	8.189	*49,5%*	8.142	*49,3%*	198	*1,2%*	16.529	*-14,5%*
2020	21.425	*27,7%*	23.052	*29,8%*	32.918	*42,5%*	77.395	*368,2%*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 10

TRASFERIMENTI: RIPARTIZIONE PER DESTINATARIO

Valori in mln.

Esercizio	Stanziamenti definitivi				Pagamenti di competenza			
	Imprese	*% su tot.*	Società servizi pubblici	*% su tot.*	Imprese	*% su tot.*	Società servizi pubblici	*% su tot.*
2017	14.407	*72,0%*	5.591	*28,0%*	11.709	*72,7%*	4.405	*27,3%*
2018	18.529	*71,3%*	7.448	*28,7%*	14.727	*76,2%*	4.597	*23,8%*
2019	16.319	*76,8%*	4.924	*23,2%*	12.767	*77,2%*	3.762	*22,8%*
2020	131.207	*94,5%*	7.636	*5,5%*	70.614	*91,2%*	6.781	*8,8%*
2021	28.118	*80,1%*	6.982	*19,9%*				

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 11

STANZIAMENTI DEF. DI COMPETENZA A FAVORE DELLE SOC. SERV. PUB. – TRASFERIMENTI

(milioni di euro)

Tipologia / Impresa		2017	2018	2019	2020
AVIO SPA	Stanz. def.	1			
	% su tot.	*0,0%*			
	Pag. comp.	1			
	% su tot.	*0,0%*			
CIRA ricerca	Stanz. def.		4		15
	% su tot.		*0,1%*		*0,3%*
	Pag. comp.		4		15
	% su tot.		*0,1%*		*0,3%*
COVIP	Stanz. def.			2	2
	% su tot.			*0,0%*	*0,0%*
	Pag. comp.			2	2
	% su tot.			*0,1%*	*0,0%*
Ferrovie dello Stato Fondo opere strategiche	Stanz. def.	103	474	270	344
	% su tot.	*2,7%*	*8,3%*	*8,5%*	*5,8%*
	Pag. comp.			26	195
	% su tot.			*1,2%*	*3,8%*
Ferrovie in regime di concessione	Stanz. def.	73	311	13	219
	% su tot.	*1,9%*	*5,5%*	*0,4%*	*3,7%*
	Pag. comp.	63	14	9	59
	% su tot.	*2,1%*	*0,5%*	*0,4%*	*1,1%*
Ferrovie in regime di concessione Fondo opere strategiche	Stanz. def.	16			
	% su tot.	*0,4%*			
	Pag. comp.				
	% su tot.				
Gruppo Ferrovie dello Stato	Stanz. def.	3.220	4.585	2.497	4.948
	% su tot.	*84,8%*	*80,7%*	*78,4%*	*84,0%*
	Pag. comp.	2.593	2.692	1.820	4.670
	% su tot.	*86,8%*	*90,7%*	*84,3%*	*90,3%*
Imprese acquicole	Stanz. def.				20
	% su tot.				*0,3%*
	Pag. comp.				20
	% su tot.				*0,4%*
Imprese autotrasporto	Stanz. def.			2	2
	% su tot.			*0,1%*	*0,0%*
	Pag. comp.				
	% su tot.				
Imprese ferroviarie	Stanz. def.	95			0
	% su tot.	*2,5%*			*0,0%*
	Pag. comp.	91			
	% su tot.	*3,0%*			
Metropolitana di Roma	Stanz. def.			55	65
	% su tot.			*1,7%*	*1,1%*
	Pag. comp.				
	% su tot.				
Poste Italiane	Stanz. def.	59	81	125	53
	% su tot.	*1,5%*	*1,4%*	*3,9%*	*0,9%*
	Pag. comp.	58	81	125	53
	% su tot.	*1,9%*	*2,7%*	*4,2%*	*1,8%*
RAI	Stanz. def.	17	17	17	38
	% su tot.	*0,4%*	*0,3%*	*0,5%*	*0,6%*
	Pag. comp.				10
	% su tot.				*0,2%*
Società di servizi marittimi	Stanz. def.	176	177	177	177
	% su tot.	*4,6%*	*3,1%*	*5,5%*	*3,0%*
	Pag. comp.	176	175	176	141
	% su tot.	*5,9%*	*5,9%*	*8,1%*	*2,7%*
Imprese telecomunicazioni	Stanz. def.	36	34	31	5
	% su tot.	*0,9%*	*0,6%*	*1,0%*	*0,1%*
	Pag. comp.	7	4	2	5
	% su tot.	*0,2%*	*0,1%*	*0,1%*	*0,1%*
Totale	Stanz. def.	3.795	5.682	3.187	5.888
	Pag. comp.	2.988	2.970	2.159	5.169

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 12

STANZIAMENTI DEF. DI COMPETENZA A FAVORE DI SOC. SERV. PUB. – CONTRATTI DI SERVIZIO

(milioni di euro)

Valori in mln.

Tipologia / Impresa		2017	2018	2019	2020
Gruppo Ferrovie dello Stato	Stanz. def.	1.417	1.499	1.435	1.443
	% su tot.	*78,9%*	*84,9%*	*82,6%*	*82,6%*
	Pag. comp.	1.039	1.365	1.341	1.349
	% su tot.	*73,3%*	*83,9%*	*83,6%*	*83,7%*
Imprese autotrasporto	Stanz. def.		5		
	% su tot.		*0,3%*		
	Pag. comp.				
	% su tot.				
Poste Italiane	Stanz. def.	378	262	262	262
	% su tot.	*21,1%*	*14,9%*	*15,1%*	*15,0%*
	Pag. comp.	378	262	262	262
	% su tot.	*26,7%*	*16,1%*	*16,4%*	*16,3%*
RAI	Stanz. def.			40	40
	% su tot.			*2,3%*	*2,3%*
	Pag. comp.				
	% su tot.				
CONSAP SPA	Stanz. def.				2
	% su tot.				*0,1%*
	Pag. comp.				1
	% su tot.				*0,0%*
Totale	Stanz. def.	1.795	1.766	1.738	1.747
	Pag. comp.	1.418	1.627	1.604	1.612

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 13

TIPOLOGIA DEI TRASFERIMENTI: STANZIAMENTI E PAGAMENTI

Valori in mln.

Esercizio	Agevolazioni fiscali	*% su Tot.*	Contributi	*% su Tot.*	Interventi su patrimonio	*% su Tot.*	Tot. trasf. altre imprese	*Var. %.*
2017	5.681	*39,4%*	8.543	*59,3%*	183	*1,3%*	14.407	
2018	8.913	*48,1%*	9.472	*51,1%*	145	*0,8%*	18.529	*28,6%*
2019	8.551	*52,4%*	7.638	*46,8%*	131	*0,8%*	16.319	*-11,9%*
2020	15.342	*11,7%*	65.477	*49,9%*	50.388	*38,4%*	131.207	*704,0%*
2021	14.929	*53,1%*	13.151	*46,8%*	38	*0,1%*	28.118	*-78,6%*

Valori in mln.

Esercizio	Agevolazioni fiscali	*% su Tot.*	Contributi	*% su Tot.*	Interventi su patrimonio	*% su Tot.*	Tot. trasf. altre imprese	*Var. %.*
2017	5.438	*46,4%*	6.151	*52,5%*	120	*1,0%*	11.709	
2018	8.666	*58,8%*	5.953	*40,4%*	107	*0,7%*	14.727	*25,8%*
2019	8.155	*63,9%*	4.520	*35,4%*	91	*0,7%*	12.767	*-13,3%*
2020	13.797	*19,5%*	55.454	*78,5%*	1.363	*1,9%*	70.614	*453,1%*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 14

AGEVOLAZIONI FISCALI

Valori in mln.

Esercizio	Stanziamenti definitivi				Pagamenti di competenza			
	Crediti d'imposta	Sgravi fiscali	Fondi	Totale	Crediti d'imposta	Sgravi fiscali	Fondi	Totale
2017	4.279	1.400	1	5.681	4.154	1.283	0	5.438
2018	7.442	1.470	1	8.913	7.286	1.381	0	8.666
2019	6.958	1.593	0	8.551	6.790	1.365	0	8.155
2020	11.041	4.301	0	15.342	10.317	3.481	0	13.797
2021	13.284	1.645	0	14.929				

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

TAVOLA 15

CONTRIBUTI

Valori in mln.

Tipologia		2017	2018	2019	2020	2021
Garanzia	Stanz. def.	1.590	2.301	1.149	38.726	1.129
	% su tot.	*18,6%*	*24,3%*	*15,0%*	*59,1%*	*8,6%*
	Pag. comp.	1.251	1.733	365	38.630	
	% su tot.	*20,3%*	*29,1%*	*8,1%*	*69,7%*	
Ristori / Emergenza	Stanz. def.	79	227	334	13.837	1.471
	% su tot.	*0,9%*	*2,4%*	*4,4%*	*21,1%*	*11,2%*
	Pag. comp.	79	127	171	8.537	
	% su tot.	*1,3%*	*2,1%*	*3,8%*	*15,4%*	
Sovvenzioni	Stanz. def.	5.202	5.120	4.804	7.380	6.691
	% su tot.	*60,9%*	*54,1%*	*62,9%*	*11,3%*	*50,9%*
	Pag. comp.	3.778	2.838	3.045	4.942	
	% su tot.	*61,4%*	*47,7%*	*67,4%*	*8,9%*	
Fondo	Stanz. def.	1.330	1.524	1.196	4.189	3.666
	% su tot.	*15,6%*	*16,1%*	*15,7%*	*6,4%*	*27,9%*
	Pag. comp.	943	1.121	860	2.562	
	% su tot.	*15,3%*	*18,8%*	*19,0%*	*4,6%*	
Rimborsi	Stanz. def.	0	0	0	900	0
	% su tot.	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*1,4%*	*0,0%*
	Pag. comp.	0	0	0	430	
	% su tot.	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,8%*	
Contributi c/capitale	Stanz. def.	71	62	28	285	21
	% su tot.	*0,8%*	*0,7%*	*0,4%*	*0,4%*	*0,2%*
	Pag. comp.	0	40	6	274	
	% su tot.	*0,0%*	*0,7%*	*0,1%*	*0,5%*	
Contributi pluriennali	Stanz. def.	128	150	102	120	155
	% su tot.	*1,5%*	*1,6%*	*1,3%*	*0,2%*	*1,2%*
	Pag. comp.	45	49	58	67	
	% su tot.	*0,7%*	*0,8%*	*1,3%*	*0,1%*	
Contributi c/interessi	Stanz. def.	144	87	26	20	17
	% su tot.	*1,7%*	*0,9%*	*0,3%*	*0,0%*	*0,1%*
	Pag. comp.	55	46	14	12	
	% su tot.	*0,9%*	*0,8%*	*0,3%*	*0,0%*	
Altro	Stanz. def.	0	0	0	20	0
	% su tot.	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*
	Pag. comp.	0	0	0	0	
	% su tot.	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	
Totale	Stanz. def.	8.543	9.472	7.638	65.477	13.151
	Pag. comp.	6.151	5.953	4.520	55.454	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

RIQUADRO 1 - LE GARANZIE PUBBLICHE: FONDO DI GARANZIA PMI E GARANZIA ITALIA

Il Fondo di garanzia PMI

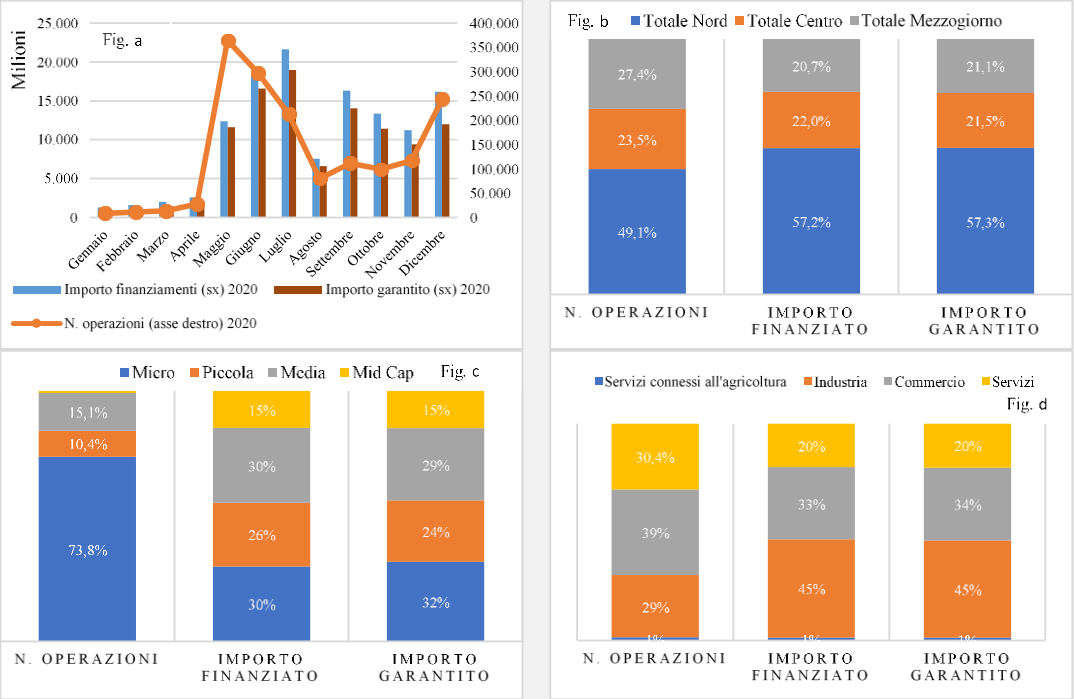
1. Il Fondo di garanzia per le PMI (di seguito anche solo Fondo), istituito dall'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è gestito da Mediocredito Centrale S.p.A. Lo strumento ha svolto un ruolo importante nel sostegno al credito, attraverso la concessione di garanzie pubbliche su finanziamenti erogati da intermediari bancari e da altri istituti di credito alle piccole e medie imprese. L'operazione di traslazione parziale del rischio di insolvenza dall'intermediario bancario al Fondo di garanzia e, in caso di esaurimento delle risorse di quest'ultimo, sullo Stato italiano che fornisce una garanzia di ultima istanza, determina benefici sia per le banche (prevalentemente in termini di minori accantonamenti di capitale), sia per le imprese (in termini di maggiore accesso e di migliori condizioni economiche). Tale ruolo si è rafforzato nel tempo attraverso il susseguirsi di leggi e decreti attuativi di interventi che ne hanno esteso l'operatività e integrato le risorse. Invero, i dati di monitoraggio sull'operatività del Fondo nel periodo 2013-2019 mettono in luce la progressiva crescita dello strumento. In tale periodo sono state accolte complessivamente n. 754.763 operazioni finanziarie che hanno determinato garanzie concesse pari a più di 75 miliardi, attivando un volume di nuovi finanziamenti pari a oltre 111 miliardi. Dal primo anno di osservazione (2013) all'ultimo (2019) il Fondo ha fatto registrare un aumento dei volumi di garanzie rilasciate pari a +108 per cento.
Nel corso del 2020, il Fondo ha assunto centralità all'interno del *set* di misure tese a contrastare le conseguenze economiche della crisi sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19, in particolare assicurando l'afflusso di liquidità alle imprese attraverso il canale bancario. Al riguardo, con i decreti emergenziali (in particolare i dd.ll. nn. 18, 23, 34 e 104 del 2020) è stato introdotto un regime straordinario di operatività del Fondo, sia con riferimento alla mole di risorse gestite[66], sia con riguardo alle procedure derogatorie per la concessione della garanzia, nella prospettiva della semplificazione e celerità dei tempi, nonché in quella di ampliamento delle tipologie e dei tetti ai finanziamenti oggetto di garanzia, della relativa percentuale di copertura e della platea di soggetti potenzialmente beneficiari.
Per effetto di tali interventi il Fondo ha fatto registrare, nel 2020, un incremento esponenziale del numero di concessioni, passate da circa 125 mila del 2019 ad oltre 1,5 milioni, con circa 1,2 milioni di imprese beneficiarie (84 mila nel 2019). I finanziamenti accolti raggiungono il livello complessivo di 124,4 miliardi (+543,9 per cento), a fronte di importi garantiti per 105,9 miliardi (+696,1 per cento). Il *coverage ratio* medio è salito all'85 per cento (69 per cento nel 2019). Ne è conseguita una riduzione dell'effetto leva tra accantonamenti e finanziamenti attivati, sceso a circa 1:10, rispetto al dato di 1:16,3 del 2019.
Nel corso del 2020, l'operatività del Fondo si è caratterizzata per una rapida crescita concentrata nei mesi successivi a quelli del *lockdown*, man mano che il regime straordinario è stato implementato. Un ulteriore incremento consistente, sia in termini di numero di operazioni sia in termini di dimensioni finanziarie, si è registrato alla fine dell'anno, in corrispondenza con le nuove restrizioni dovute alla seconda ondata di contagi (cfr. Grafico 12, fig. A).
Nella ripartizione territoriale (cfr. Grafico 12, fig. B), le richieste di garanzia risultavano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali, in particolare in termini di importi finanziati e garantiti (oltre il 57 per cento del totale, essendo il restante 43 per cento ripartito equamente tra regioni centrali e meridionali). Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia (cfr. Grafico 12, fig. C), il numero prevalente di domande accolte è riferibile alle microimprese (73,8 per cento del totale). Prendendo in considerazione, invece, gli importi garantiti, emerge una distribuzione più omogenea tra imprese micro (circa 32 per cento) e medie (circa 29 per cento) che hanno volumi di finanziamenti pressoché identici, pari a 37,2 miliardi, seguite dalle piccole (circa 24 per cento) e *mid cap* (circa 15 per cento).

[66] Nel corso del 2020 è stato versato al fondo l'importo di 7,6 miliardi. Inoltre, sfruttando la possibilità consentita dall'art. 31, c. 2, d.l. n. 34/2020 di adeguare le disponibilità del Fondo al profilo temporale delle perdite attese, assumendo impegni anche a fronte di autorizzazioni di spesa pluriennali del bilancio dello Stato, sono stati stanziati ulteriori 11,8 miliardi, spalmati nel periodo 2022-2026.

Sotto il profilo settoriale (cfr. Grafico 12, fig. D), in termini di numerosità delle domande, le operazioni sono prevalentemente riferibili al campo del commercio (39,4 per cento), mentre, in termini di importi finanziati e garantiti, la quota maggiore di operazioni è legata al settore dell'industria (circa 45 per cento), seguito da quello del commercio (circa il 33 per cento) e dai servizi (circa il 20 per cento).
La maggior parte delle operazioni accolte si riferisce a interventi a garanzia diretta (97 per cento) con una durata di medio-lungo termine[67] (95,3 per cento).
Le operazioni accolte riguardano solo per il 3,8 per cento le imprese artigiane e solo per l'1,7 per cento le imprese femminili. Resta basso anche il coinvolgimento delle imprese nuove (circa il 13 per cento) e delle *startup* innovative (inferiore ad un punto percentuale).
Sotto il profilo della tipologia di operazione, il 67,5 per cento delle domande accolte si riferisce alle ipotesi di cui all'art. 13, lettera m), d.l. n. 23/2020, ossia a finanziamenti fino a 30 mila euro, con percentuale della copertura al 100 per cento, per i quali l'intervento del Fondo è concesso automaticamente, con erogazione immediata senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria; una quota rilevante di operazioni (12,4 per cento) è costituito dalle moratorie sui prestiti di cui all'art. 56 d.l. n. 18/2020, cui si associano finanziamenti per 3,9 miliardi e importi garantiti per 1,3 miliardi.

GRAFICO 12

ANDAMENTO FONDO DI GARANZIA PMI NEL 2020 (PER DESTINATARIO, AREA E SETTORE MERCEOLOGICO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Fondo centrale di garanzia PMI

Garanzia Italia

2. Lo strumento Garanzia Italia è stato introdotto con l'art. 1 del d.l. n. 23/2020. In base a tale norma, al fine di mitigare la crisi di liquidità delle imprese di maggiori dimensioni SACE S.p.A. può concedere garanzie pubbliche, fino ad un massimo complessivo di 200 miliardi, a favore di banche e intermediari finanziari che erogano prestiti alle imprese. La quota di 30 miliardi è riservata alle PMI che abbiano esaurito la loro capacità di accesso al Fondo di garanzia. La garanzia è principalmente rivolta alle aziende di grande dimensione che possono ottenere una copertura dei prestiti pari al 70, 80 o 90 per cento, in relazione al fatturato e al numero di

[67] Oltre 18 mesi.

dipendenti. Il finanziamento di durata non superiore a 6 anni ha come limite di importo il valore più alto tra il 25 per cento del fatturato di gruppo in Italia del 2019 e il doppio del costo annuale del personale di Gruppo in Italia per il 2019. Sono inoltre previste condizioni specifiche in capo all'impresa beneficiaria che non deve risultare inclusa nella categoria degli operatori in difficoltà ai sensi della disciplina europea e che deve rispettare una serie di impegni preordinati ad assicurare che i fondi garantiti vengano impiegati a beneficio del sistema economico (non approvare la distribuzione di dividendi o acquistare azioni proprie con riferimento al periodo intercorrente dalla data del 9 aprile 2020 fino al 31 dicembre 2020, nonchè gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali). Sotto il profilo procedurale, per le imprese con numero di dipendenti inferiore a 5.000 e fatturato inferiore a 1,5 miliardi, la procedura per il rilascio della garanzia è gestita esclusivamente da SACE S.p.A., che cura l'istruttoria e approva la richiesta. Per le imprese che superano tali soglie, è, invece, previsto l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, che, a seguito dell'istruttoria svolta da SACE S.p.a., approva la richiesta di garanzia con decreto ministeriale, tenendo conto del ruolo dell'impresa garantita nel sistema economico, secondo i criteri indicati nel decreto Liquidità (contributo allo sviluppo tecnologico, livelli occupazionali, ecc.) e potendo elevare, in presenza di particolari impegni assunti dall'impresa beneficiaria, la percentuale di garanzia al livello di copertura immediatamente superiore (80 per cento o 90 per cento dell'importo finanziato). Quanto ai profili di onerosità, per la concessione della garanzia è previsto un costo che varia in ragione delle dimensioni dell'impresa beneficiaria e in base alla durata del periodo di copertura. Secondo i dati a fine 2020, l'importo delle garanzie concesse da SACE S.p.A. ha raggiunto il livello di circa 18,5 miliardi, quasi integralmente destinate a imprese di grandi dimensioni. Nella ripartizione settoriale, le garanzie hanno interessato principalmente i servizi non finanziari (33 per cento) e l'industria automobilistica (32 per cento). Ulteriori settori destinatari della misura sono quelli: navale (6 per cento), chimico/petrolchimico (5 per cento), infrastrutture/costruzioni (5 per cento) e industria mettallurgica (5 per cento). Sotto il profilo territoriale, la distribuzione delle garanzia ha riguardato in prevalenza le aree settentrionale (55 per cento nel Nord-ovest; 22 per cento nel Nord-est). La restante quota è stata destinata a imprese della zona centrale (14 per cento) e del sud e isole (8 per cento).

RIQUADRO 2 – BENI STRUMENTALI – NUOVA SABATINI

La misura *Beni Strumentali – Nuova Sabatini* - istituita dal d.l. n. 69/2013 - è un'agevolazione del Ministero dello sviluppo economico per rafforzare il sistema produttivo italiano e accrescerne la competitività, sostenendo gli investimenti delle micro, piccole e medie imprese (PMI) e favorendo la transizione del sistema produttivo verso la manifattura digitale 4.0 (a partire dall'operatività 2017), cui è riservata una quota delle disponibilità finanziarie. La misura consiste nella concessione da parte di banche e intermediari finanziari, aderenti alla convenzione tra il MISE, l'Associazione bancaria italiana e Cassa depositi e prestiti S.p.A., di finanziamenti alle PMI per la realizzazione di investimenti, nonché di un contributo da parte del MISE. Tale contributo è calcolato sull'importo del finanziamento concesso e riferito a un tasso convenzionalmente determinato, calcolato su un piano di finanziamento della durata di cinque anni e di importo uguale all'investimento effettuato dall'impresa, pari al:

- 2,75 per cento per gli investimenti ordinari;
- 3,575 per cento per gli investimenti in tecnologie digitali 4.0 e in sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti.

Nel corso degli ultimi anni sono state adottate modifiche al regime dell'agevolazione al fine di migliorarne l'efficienza, sotto il profilo dell'utilizzabilità e della semplificazione. In particolare, il d.l. n. 34/2019 (decreto "Crescita") ha elevato (da 2 a 4 milioni) il limite massimo del finanziamento ammesso al contributo, mostratosi eccessivamente restrittivo soprattutto per le imprese di medie dimensioni; ha altresì adottato semplificazioni procedurali per velocizzare le erogazioni, a beneficio della liquidità delle imprese (i.e. erogazione del contributo in un'unica soluzione per importi inferiori a 100 mila e posticipazione dei controlli sulle dichiarazioni ad una fase successiva all'erogazione). È stata introdotta, infine, una nuova forma ibrida di incentivo,

sempre secondo lo schema della "Nuova Sabatini", finalizzato a favorire percorsi di rafforzamento patrimoniale delle imprese correlati a programmi di investimento, attraverso il riconoscimento di contributi in misura più elevata rispetto a quelli standard. La soglia per l'erogazione in unica soluzione del contributo è stata poi estesa all'importo di 200 mila euro ad opera del d.l. n. 76/2020, per poi essere definitivamente generalizzata, indipendentemente dall'importo del finanziamento cui lo stesso accede (legge n. 178/2020).

Quanto alle risorse, dall'avvio della relativa operatività (Tavola 16), l'agevolazione è stata destinataria di stanziamenti per complessivi 2,7 miliardi, cui si sommano le risorse orientate ai programmi di investimento delle PMI impegnate in processi di ricapitalizzazione (80 milioni complessivi nel periodo 2019-2024). Le disponibilità del 2020 (488,9 milioni) risultano integralmente impegnate e pagate a fine anno.

Sotto il profilo dell'attuazione, l'agevolazione in discorso ha suscito un forte interesse da parte delle imprese. Secondo i dati aggiornati a fine dicembre 2020 del Ministero dello sviluppo economico, dall'iniziale apertura dello sportello (31 marzo 2014) sono state presentate 108.951 mila domande[68] a fronte delle quali le banche/intermediari finanziari hanno deliberato 20,7 miliardi di finanziamenti su un investimento proposto dalle imprese per 20,8 miliardi, con un investimento medio da parte delle imprese di circa 208 mila euro[69]. Le domanda accolte e i relativi decreti ministeriali emanati sono stati, nel periodo 2014-2020, pari a 99.801. Il contributo ministeriale decretato è stato di 1.721 milioni[70], a fronte di un contributo impegnato di 1.742 milioni. Nell'anno 2020 le richieste di contributo autorizzate sono state n. 68.394 e l'importo complessivamente erogato a valere dalla contabilità speciale n. 5850 è stato pari a 239,8 milioni.

A partire dal 2017 ha, peraltro, assunto particolare rilievo la componente dello strumento agevolativo relativa ai beni 4.0, in relazione ai quali sono stati deliberati finanziamenti per 7,6 miliardi e contributi in conto impianti per 0,7 miliardi[71].

Nell'intero arco temporale 2014-2020, la Nuova Sabatini ha registrato un andamento crescente, con picchi nel 2018 e 2020, con riguardo al numero di domande e imprese beneficiarie, nonché all'importo di finanziamenti, investimenti e contributi ministeriali. Si è invece ridotto l'importo medio degli investimenti proposti dalle imprese, da 309 a 170 mila euro.

In merito alla distribuzione tra imprese beneficiarie, ad essersi avvalse dell'agevolazione, in termini numerici, sono state in particolare le micro (48 per cento) e le piccole imprese (39 per cento). Prendendo in considerazione l'importo dei finanziamenti e quello dei contributi, il peso maggiore è riferito alle imprese di dimensioni piccole (46 per cento) e medie (32 per cento).

Nella ripartizione territoriale il contributo ministeriale è stato costantemente concentrato nelle aree settentrionali, mantenendosi per tutto il periodo ben oltre il 75 per cento. Le regioni più interessate dalla misura sono state nel complesso la Lombardia (27,3 per cento), il Veneto (20,5 per cento), l'Emilia-Romagna (13 per cento) e il Piemonte (10,6 per cento). La quota riferibile alle aree centrali si è attestata in media al 14 per cento, mentre quella usufruita dal sud e dalle isole è stata dell'8 per cento.

Da ultimo, quanto al profilo settoriale, nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (57,2 per cento) e dalle attività di trasporto e magazzinaggio (14,4 per cento) con incidenze più contenute nell'agricoltura (7 per cento), nel campo edilizio (6,5 per cento) e del commercio all'ingrosso (5,7 per cento).

TAVOLA 16

NUOVA SABATINI – STANZIAMENTI DI BILANCIO (IN MILIONI)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totale
7,5	*30,96*	*61,79*	*104,71*	*193,71*	*295,21*	*488,92*	*756,06*	*343,00*	*254,00*	*145,00*	*47,00*	*2.727,86*

[68] Il dato si riferisce all'anno di trasmissione delle domande.

[69] Si precisa che la somma delle imprese beneficiarie nel periodo 2014-2020 è diversa dal totale riportato nelle statistiche mensili del MISE, in quanto vi sono imprese che hanno beneficiato del contributo in anni diversi che nella tabella riepilogativa sono conteggiate una volta sola.

[70] Il dato è al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti.

[71] Dati aggiornati al 14 dicembre 2020.

GRAFICO 13

NUOVA SABATINI – ANDAMENTO PERIODO 2014-2020

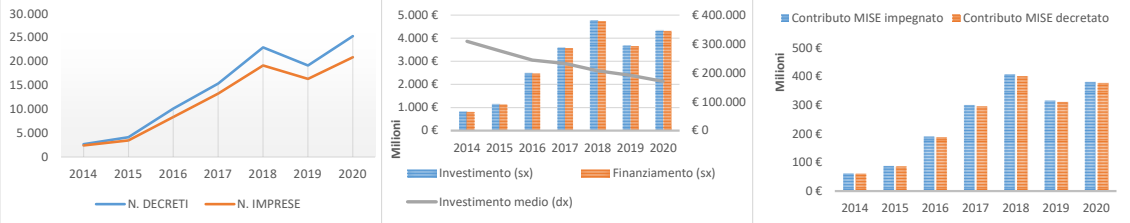
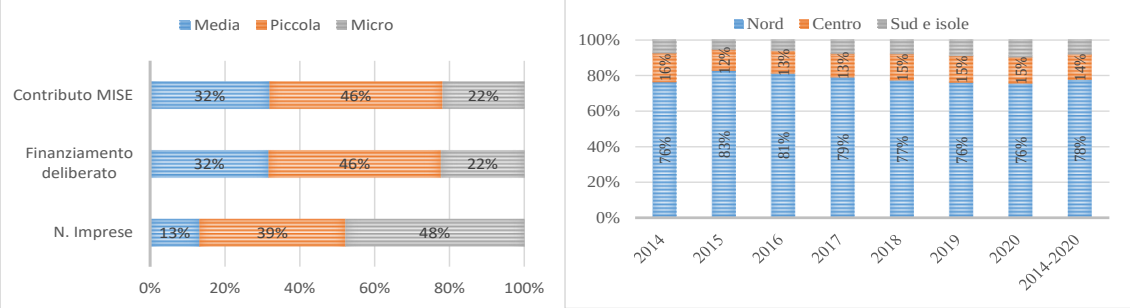


GRAFICO 14

NUOVA SABATINI – RIPARTIZIONE PER DIMENSIONE IMPRESA E AREA GEOGRAFICA (CONTRIBUTI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico

I PAGAMENTI DELLA PA ALLE IMPRESE

20. L'indagine sulle risorse pubbliche trasferite alle imprese è stata ulteriormente sviluppata attraverso l'analisi dei dati sui pagamenti nel Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)[72], per il triennio 2018-2020, con l'obiettivo di declinare l'articolazione delle stesse tra i vari livelli territoriali di governo, mettendo a confronto il dato del comparto Stato con quello sia delle Regioni e Province autonome che degli Enti locali (Tavola 17 e Tavola 18)[73].

L'analisi dei dati conferma la forte espansione dei pagamenti legati all'aggregato dei trasferimenti alle imprese, nelle sue varie forme; infatti, il totale della tipologia di spesa in discorso, già in lieve aumento annuale nel 2019 (+1,5 per cento), è più che triplicato nel 2020 (+225,7 per cento), passando da una media di circa 31 miliardi del biennio 2018-2019 al valore di 103,9 miliardi nel 2020, con un incremento di circa 72 miliardi.

L'aumento è comune a tutti i livelli territoriali di governo, tuttavia l'effetto espansivo risulta particolarmente forte nel comparto Stato, passato da 24,4 a 86,9 miliardi (+256,5 per cento,

[72] Per quanto concerne la rappresentazione dei dati relativi allo Stato, quale insieme dei 'Ministeri' (sottocomparti), è opportuno precisare che, dal sistema SIOPE, è possibile visualizzare i pagamenti effettuati con una procedura denominata mandato informatico. Essi rappresentano, pertanto, solo una parte dei pagamenti complessivi del bilancio dello Stato. A questi, che sono la parte più rilevante dal punto di vista quantitativo, si affianca la spesa gestita dagli organi periferici dello Stato e quella che riguarda le spese ricorrenti per il pagamento di stipendi e competenze fisse. I dati qui riportati, quindi, non sono perfettamente comparabili con quelli esposti nel successivo paragrafo focalizzato sul bilancio dello Stato. L'elaborazione dei dati SIOPE, per il 2020 con estrazione aggiornata al 4 febbraio 2021, comprendono, per lo Stato, anche una selezione di voci relative ai "trasferimenti a bilancio" e agli "altri trasferimenti". Per gli enti territoriali, invece, sono esclusi i pagamenti ancora considerati da regolarizzare, alla data dell'estrazione.

[73] In merito ai dati del comparto delle amministrazioni territoriali, si rappresenta che i pagamenti alle società legati ai contratti di servizio sono esclusi dall'analisi condotta in quanto rilevati, in SIOPE, tra gli acquisti di servizi.

pari ad una variazione assoluta di circa 87 miliardi), a seguito di un tasso di crescita annuale del 3 per cento registrato nel 2019. In sostanza al comparto statale è riferibile circa l'87 per cento dell'aumento dei pagamenti per trasferimenti alle imprese del 2020.

Anche il livello di governo regionale si è caratterizzato per un forte incremento dell'aggregato nel 2020 (+140,3 per cento), passato da 6,3 a 15,1 miliardi, a fronte di un andamento sostanzialmente stabile nel biennio precedente. Più contenuto, ma sempre di dimensioni rilevanti, l'aumento registrato dal comparto degli enti locali (+50,4 per cento nel 2020), passato da 1,2 a 1,8 miliardi, invertendo il *trend* di contrazione mostrato nel 2019 (-17,2 per cento).

21. Le variazioni sopra descritte hanno determinato una ridefinizione del ruolo dei diversi livelli territoriali di governo in questo settore di spesa, accentuandone il grado di concentrazione in capo allo Stato, già peraltro elevato nei precedenti anni. In dettaglio, a fronte di una media di incidenza dei pagamenti qui all'esame riferibili allo Stato del 76 per cento, nel biennio 2018-2019, nel corso del 2020 tale percentuale è salita all'84 per cento. Ciò a scapito del contributo degli altri due comparti: l'incidenza media del settore regionale è passata dal 20 per cento del biennio 2018-2019 al 15 per cento nell'ultimo anno; quella degli enti locali, già contenuta nel biennio 2018-2019 (4 per cento), si è ulteriormente contratta, passando al 2 per cento.

22. Focalizzando l'attenzione sulle differenti tipologie di trasferimenti alle imprese, il forte aumento del 2020 risulta principalmente legato alla categoria "incremento delle attività finanziarie", che consolida i pagamenti legati all'acquisizione di quote di capitale di rischio o altri strumenti finanziari delle imprese ovvero nella concessione di prestiti a queste ultime. Tale aggregato, infatti, già in espansione nel 2019 (+14,9 per cento), è cresciuto di oltre dieci volte (passando da 4,2 a 45,9 miliardi), determinando circa il 58 per cento sulla crescita del totale dei pagamenti. L'incremento di attività finanziarie è dovuto, per oltre l'80 per cento, ai pagamenti statali, in aumento di 34,9 miliardi (da 3,3 a 38,1 miliardi); trattasi, in particolare, delle somme (31 miliardi) destinate al Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di SACE e Cassa depositi e prestiti, nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese.

Va, altresì, richiamata, per dimensioni finanziaria, la variazione positiva dei pagamenti per attività finanziarie verso le imprese registrata dal settore regionale (+6,5 miliardi), interamente costituito da interventi in favore di imprese controllate o partecipate.

Rispetto alla variazione positiva dell'aggregato complessivo dei pagamenti per trasferimenti alle imprese, le categorie dei contributi agli investimenti e dei trasferimenti correnti hanno contribuito, rispettivamente, per il restante 22 e 20 per cento. Più in dettaglio, i primi, dopo l'aumento già registrato nel 2019 (+11,1 per cento), sono quasi raddoppiati nel 2020, passando da 15,9 a 31,7 miliardi; i trasferimenti correnti hanno invece invertito il *trend* di contrazione del 2019 (-12,5 per cento), facendo registrare una crescita di 14,5 miliardi (da 11,5 a 26 miliardi). Anche in questi casi l'incremento è prevalentemente dovuto al ruolo dello Stato che ha inciso, rispettivamente, per il 93,4 e 90 per cento delle variazioni. Più specificamente, i pagamenti statali per contributi agli investimenti si attestano a fine 2020 a 26,7 miliardi (+14,2 miliardi), quelli per trasferimenti correnti a 22 miliardi (+13,5 miliardi). A livello regionale, i contributi e i trasferimenti registrano pagamenti, rispettivamente, per 4,7 miliardi (+1,5 miliardi) e per 2,7 miliardi (+0,7 miliardi). Più contenuto, sebbene apprezzabile, l'aumento registrato nel settore degli enti locali.

23. In esito alla descritta evoluzione si accentua il grado di concentrazione dei pagamenti in capo allo Stato per tutte le categorie dei trasferimenti (sempre superiore all'80 per cento), a discapito del ruolo degli altri due livelli di governo.

Nella ripartizione interna a ciascun comparto, si registra una generalizzata accentuazione

del peso dei pagamenti legati all'incremento di attività finanziarie, il cui peso arriva a superare, per Stato e Regioni, il 40 per cento dei pagamenti, mentre per gli enti locali, si attesta al 21 per cento, comunque in forte crescita rispetto al 6 per cento del 2019.

TAVOLA 17

PAGAMENTI PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE (2018-2020)

Valori in migliaia

		2018	2019	2020	Var. ass 2019/2018	Var. ass 2020/2019
Stato	Trasferimenti correnti alle imprese	10.121.050	8.566.544	22.082.304	-1.554.506	13.515.760
	di cui a controllate/partecipate	-	-	-		
	Contributi agli investimenti	10.775.500	12.541.314	26.715.906	1.765.813	14.174.592
	di cui a imprese pubbliche	*256.453*	*785.707*	*503.104*	*529.254*	*-282.604*
	Altri trasferimenti in conto capitale	12.780	20.369	3.641	7.588	-16.728
	di cui a controllate/partecipate	-	-	-		
	Incremento di attività finanziarie	2.774.728	3.259.733	38.141.495	485.005	34.881.762
	di cui a controllate/partecipate	-	-	-		
	Totale	**23.684.058**	**24.387.960**	**86.943.346**	**703.901**	**62.555.386**
Regioni e province autonome	Trasferimenti correnti alle imprese	2.073.018	2.040.347	2.727.099	-32.671	686.752
	di cui a controllate/partecipate	*856.403*	*776.771*	*1.108.920*	*-79.632*	*332.150*
	Contributi agli investimenti	3.307.464	3.179.615	4.722.157	-127.849	1.542.542
	di cui a controllate/partecipate	*1.282.359*	*1.202.798*	*1.741.032*	*-79.561*	*538.234*
	Altri trasferimenti in conto capitale	213.512	201.421	329.226	-12.091	127.805
	di cui a controllate/partecipate	*160.871*	*123.084*	*247.792*	*-37.787*	*124.707*
	Incremento di attività finanziarie	671.832	867.608	7.330.990	195.775	6.463.382
	di cui a controllate/partecipate	*176.151*	*292.155*	*6.943.008*	*116.005*	*6.650.852*
	Totale	**6.265.826**	**6.288.992**	**15.109.472**	**23.165**	**8.820.481**
Comuni, province, città metropolitane, unioni	Trasferimenti correnti alle imprese	977.725	921.479	1.182.160	-56.246	260.681
	di cui a controllate/partecipate	*486.743*	*398.941*	*542.539*	*-87.802*	*143.598*
	Contributi agli investimenti	233.804	181.016	237.296	-52.788	56.280
	di cui a controllate/partecipate	*143.448*	*102.404*	*139.850*	*-41.044*	*37.447*
	Altri trasferimenti in conto capitale	53.075	44.098	30.182	-8.977	-13.916
	di cui a controllate/partecipate	*28.905*	*26.269*	*15.729*	*-2.636*	*-10.540*
	Incremento di attività finanziarie	211.727	76.134	389.878	-135.593	313.744
	di cui a controllate/partecipate	*150.664*	*56.499*	*381.176*	*-94.164*	*324.677*
	Totale	**1.476.332**	**1.222.727**	**1.839.516**	**-253.604**	**616.789**
Totale generale	Trasferimenti correnti alle imprese	13.171.793	11.528.370	25.991.563	-1.643.422	14.463.193
	di cui a controllate/partecipate	*1.343.146*	*1.175.711*	*1.651.459*	*-167.435*	*475.748*
	Contributi agli investimenti	14.316.768	15.901.945	31.675.359	1.585.177	15.773.413
	di cui a controllate/partecipate	*1.682.260*	*2.090.908*	*2.383.986*	*408.649*	*293.077*
	Altri trasferimenti in conto capitale	279.368	265.888	363.049	-13.480	97.161
	di cui a controllate/partecipate	*189.776*	*149.353*	*263.521*	*-40.423*	*114.168*
	Incremento di attività finanziarie	3.658.287	4.203.475	45.862.363	545.188	41.658.888
	di cui a controllate/partecipate	*326.814*	*348.655*	*7.324.184*	*21.840*	*6.975.529*
	Totale	**31.426.217**	**31.899.679**	**103.892.334**	**473.462**	**71.992.655**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. Estrazione dati aggiornata, per il 2020, al 4 febbraio 2021. I dati delle amministrazioni territoriali non includono i pagamenti per contratti di servizio, in quanto inclusi in SIOPE tra gli acquisti di servizi.

TAVOLA 18

PAGAMENTI PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE (2018-2020) – INDICATORI

		Δ 2019/2018	Δ 2020/2019	2018 % su comparto	2019 % su comparto	2020 % su comparto	2018 % comparto su tot	2019 % comparto su tot	2020 % comparto su tot
Stato	Trasferimenti correnti alle imprese	-15,4%	157,8%	43%	35%	25%	77%	74%	85%
	di cui a controllate/partecipate								
	Contributi agli investimenti	16,4%	113,0%	45%	51%	31%	75%	79%	84%
	di cui a imprese pubbliche	*206,4%*	*-36,0%*	*1%*	*3%*	*1%*			
	Altri trasferimenti in conto capitale	59,4%	-82,1%	0%	0%	0%	5%	8%	1%
	di cui a controllate/partecipate								
	Incremento di attività finanziarie	17,5%	1070,1%	12%	13%	44%	76%	78%	83%
	di cui a controllate/partecipate								
	Totale	**3,0%**	**256,5%**	**100%**	**100%**	**100%**	**75%**	**76%**	**84%**
Regioni e province autonome	Trasferimenti correnti alle imprese	-1,6%	33,7%	33%	32%	18%	16%	18%	10%
	di cui a controllate/partecipate	*-9,3%*	*42,8%*	*14%*	*12%*	*7%*			
	Contributi agli investimenti	-3,9%	48,5%	53%	51%	31%	23%	20%	15%
	di cui a controllate/partecipate	*-6,2%*	*44,7%*	*20%*	*19%*	*12%*			
	Altri trasferimenti in conto capitale	-5,7%	63,5%	3%	3%	2%	76%	76%	91%
	di cui a controllate/partecipate	*-23,5%*	*101,3%*	*3%*	*2%*	*2%*			
	Incremento di attività finanziarie	29,1%	745,0%	11%	14%	49%	18%	21%	16%
	di cui a controllate/partecipate	*65,9%*	*2276,5%*	*3%*	*5%*	*46%*			
	Totale	**0,4%**	**140,3%**	**100%**	**100%**	**100%**	**20%**	**20%**	**15%**
Comuni, province, città metropolitane, unioni	Trasferimenti correnti alle imprese	-5,8%	28,3%	66%	75%	64%	7%	8%	5%
	di cui a controllate/partecipate	*-18,0%*	*36,0%*	*33%*	*33%*	*29%*			
	Contributi agli investimenti	-22,6%	31,1%	16%	15%	13%	2%	1%	1%
	di cui a controllate/partecipate	*-28,6%*	*36,6%*	*10%*	*8%*	*8%*			
	Altri trasferimenti in conto capitale	-16,9%	-31,6%	4%	4%	2%	19%	17%	8%
	di cui a controllate/partecipate	*-9,1%*	*-40,1%*	*2%*	*2%*	*1%*			
	Incremento di attività finanziarie	-64,0%	412,1%	14%	6%	21%	6%	2%	1%
	di cui a controllate/partecipate	*-62,5%*	*574,7%*	*10%*	*5%*	*21%*			
	Totale	**-17,2%**	**50,4%**	**100%**	**100%**	**100%**	**5%**	**4%**	**2%**
Totale generale	Trasferimenti correnti alle imprese	-12,5%	125,5%	42%	36%	25%			
	di cui a controllate/partecipate	*-12,5%*	*40,5%*	*4%*	*4%*	*2%*			
	Contributi agli investimenti	11,1%	99,2%	46%	50%	30%			
	di cui a controllate/partecipate	*24,3%*	*14,0%*	*5%*	*7%*	*2%*			
	Altri trasferimenti in conto capitale	-4,8%	36,5%	1%	1%	0%			
	di cui a controllate/partecipate	*-21,3%*	*76,4%*	*1%*	*0%*	*0%*			
	Incremento di attività finanziarie	14,9%	991,1%	12%	13%	44%			
	di cui a controllate/partecipate	*6,7%*	*2000,7%*	*1%*	*1%*	*7%*			
	Totale	**1,5%**	**225,7%**	**100%**	**100%**	**100%**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. Estrazione dati aggiornata, per il 2020, al 4 febbraio 2021

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

24. Nel corso del 2020 la spesa riconducibile ai trasferimenti alle imprese ha giocato un ruolo centrale nelle politiche di contrasto alle conseguenze della crisi sanitaria sul tessuto produttivo e sull'economia; ciò ha comportato una forte espansione del complesso di risorse destinate a tale tipologia di spesa, aggiuntive rispetto a quelle strutturalmente indirizzate agli interventi di incentivazione e sviluppo delle imprese.

L'ampliamento nel 2020 delle somme per trasferimenti pubblici alle imprese trova conferma sia nei conti consolidati, sia con specifico riferimento ai singoli livelli territoriali di governo, analizzando i dati in termini di cassa e di competenza. Il fenomeno risulta, tuttavia, più intenso a livello di settore pubblico centrale, presso il quale si sono concentrate le principali misure di sostegno emergenziale al tessuto produttivo, in particolare volte a fronteggiare i rischi di liquidità, ristorare parzialmente le perdite subite per effetto delle restrizioni alle attività economiche, nonché per l'avvio di percorsi di rafforzamento patrimoniale.

25. Concentrando l'attenzione sul bilancio dello Stato ed estendendo il perimetro di indagine anche a operazioni generali di carattere finanziario (quali finanziamenti, garanzie e interventi di rafforzamento patrimoniale) assimilabili quanto a finalità ai trasferimenti alle imprese, il valore aggregato di questi ultimi è cresciuto di oltre sei volte nel 2020, raggiungendo la soglia di 138,8 miliardi. L'incremento - sebbene evidente per tutte le categorie di spesa che compongono l'aggregato (in dettaglio i trasferimenti correnti quasi triplicano, passando da 9 a 28,5 miliardi; i contributi agli investimenti sono oltre due volte il valore del 2019, passando da 12 a 27,9 miliardi) – risulta particolarmente rilevante per i trasferimenti alle imprese sottoforma di attività finanziarie, cresciute da 0,2 a 82,4 miliardi. Nel complesso, l'incidenza dell'aggregato sul totale della spesa sale al 12,2 per cento, a fronte di un valore medio nel periodo 2017-2019 del 2,6 per cento.

La rilevante espansione dei trasferimenti alle imprese nel 2020 è in gran parte legata alle variazioni intervenute in corso d'anno, scaturenti dai provvedimenti emergenziali adottati per sostenere le imprese. L'impatto principale sull'evoluzione dei trasferimenti alle imprese è stato generato dal d.l. "Rilancio" (d.l. n. 34/2020, conv. dalla legge n. 77/2020) che ha stanziato risorse aggiuntive per 94 miliardi (circa l'81 per cento della crescita dell'aggregato nell'anno), concentrate specialmente nella categoria delle acquisizioni di attività finanziarie, destinando allo scopo 79 miliardi (circa il 96 per cento delle disponibilità aggiuntive della categoria nel 2020). Più contenuti, ma rilevanti, gli impatti sui trasferimenti alle imprese degli ulteriori decreti emanati in corso d'anno; in dettaglio il d.l. "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020, conv. dalla legge n. 27/2020) ha assegnato risorse per 6,1 miliardi (con un'incidenza del 5,3 per cento sulla variazione annua) prevalentemente ascrivibili ai contributi agli investimenti (4,6 miliardi), il d.l. "Agosto" (d.l. n. 104/2020, conv. dalla legge n. 126/2020) ha assegnato risorse per 5,6 miliardi (con un'incidenza del 4,8 per cento sulla variazione annua) ripartite misura omogenea tra i contributi agli investimenti e trasferimenti correnti (ciascuno con risorse per 2 miliardi) e le acquisizioni di attività finanziarie (con risorse per 1,5 miliardi), il d.l. "Ristori" (d.l. n. 137/2020, conv. in legge n. 176/2020) ha assegnato risorse per 5,8 miliardi (con un'incidenza del 5 per cento sulla variazione annua), sostanzialmente concentrate nella categoria dei trasferimenti correnti (5,3 miliardi).

Le variazioni indotte nel 2020 alla spesa per trasferimenti alle imprese ne ha progressivamente accentuato il grado di concentrazione sia sul piano istituzionale (in particolare in capo al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero per lo sviluppo economico), sia sotto il profilo funzionale (interessando in misura più intensa le missioni "competitività e sviluppo delle imprese" e "diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto"). Quanto ai destinatari delle erogazioni, l'incremento ha riguardato in primo luogo i trasferimenti alle imprese diverse da quelle di servizio pubblico, assumendo in particolare la veste di contributi o di interventi sul patrimonio; anche le misure consistenti in agevolazioni fiscali sono risultate in aumento, sebbene

ad un tasso più contenuto. In dettaglio, all'interno della categoria dei contributi, le formule principali che hanno assunto i trasferimenti emergenziali del 2020 sono gli schemi di garanzia pubblica su prestiti e i ristori per le perdite subite.

26. L'analisi dei dati del Registro nazionale degli aiuti di stato consente di cogliere alcuni elementi informativi utili circa la destinazione dei trasferimenti alle imprese. Sotto il profilo della distribuzione territoriale, emerge che la quota principale di aiuti è rivolta a imprese delle regioni settentrionali (circa 56 per cento del concesso), riferibili, in particolare, alla Lombardia (22 per cento del totale, pari a oltre 23 miliardi di aiuti), al Veneto (11 per cento del totale, pari a 11,7 miliardi) e all'Emilia-Romagna (10 per cento del totale, pari a circa 10,3 miliardi). Alla Lombardia spetta anche il primato in termini di importo medio degli aiuti erogati (oltre 61 mila euro). Le imprese delle aree centrali e del Sud e Isole, invece, hanno ricevuto, rispettivamente, il 21 e il 23 per cento degli importi di aiuto concessi. Nel confronto con la distribuzione territoriale del 2019, l'operatività degli aiuti di stato nel 2020 accentua il livello di concentrazione delle erogazioni nelle aree settentrionali (nel 2019 queste ultime assorbivano infatti il 48 per cento degli importi concessi). Anche rapportando l'importo erogato al numero di imprese per regione, le imprese delle regioni del Nord e, in particolare, di Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna risultano destinatarie di aiuti pro capite più elevati.

Quanto alla dimensione del beneficiario, la categoria maggiormente interessata dagli aiuti è risultata essere quella delle piccole imprese (89 per cento del numero di concessione e 57 per cento del totale degli importi). Seguono, la categoria della media impresa (10 per cento delle concessioni e 40 per cento del totale degli importi) e quella della grande impresa con un numero nettamente inferiore di aiuti (circa 10 mila), per un controvalore di 2,5 miliardi (2 per cento del totale).

27. Volgendo lo sguardo all'evoluzione dei trasferimenti alle imprese nei futuri esercizi, le previsioni per il triennio 2021-2023 della di bilancio 2021 (l. n. 178/2020), lasciano trasparire una netta e progressiva contrazione dell'aggregato dei trasferimenti alle imprese che, nel 2021, sono quantificabili in 35,1 miliardi, per poi riallinearsi ai livelli precedenti alla crisi sanitaria alla fine del triennio di previsione; anche il peso sulla spesa complessiva è stimato in forte contrazione, passando nel triennio 2021-2022 dal 3,3 al 2,1 per cento (dal 5 al 3,4 considerando la spesa complessiva al netto di quelle legata al debito pubblico). Tale *trend* riflette le aspettative di progressiva rimozione delle misure di aiuto al settore produttivo, parallelamente ad una piena ripresa delle attività economiche e degli scambi.

I dati previsionali di contabilità nazionale, aggiornati al Documento di economia e finanza per il 2021, consentono di trarre ulteriori indicazioni sull'evoluzione della categoria di spesa in commento, incorporando al loro interno anche gli effetti del recente d.l. "Sostegni" (con misure di spesa a sostegno del settore delle imprese e dell'economia per circa 13 miliardi, la cui quota principali è assorbita dai contributi a fondo perduto legati al ristoro delle perdite subite dalle imprese, per oltre 11 miliardi) nonché l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU e del REACT-*EU per finanziare gli interventi programmati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021, in parte già attuati dalla legge di bilancio 2021, che esplicano i loro effetti, oltre che sugli investimenti pubblici, anche sulle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica ed investimenti privati in asset ad alto contenuto tecnologico.

Al riguardo, possono prendersi in considerazione le categorie economiche relative ai contributi alla produzione, ai contributi agli investimenti e alle altre spese in conto capitale che, seppur caratterizzate da un perimetro di beneficiari più ampio, possono rappresentare una *proxy* dell'andamento atteso dei trasferimenti in favore delle imprese; in dettaglio, i dati del DEF evidenziano, per il 2021, un consistente aumento sia dei contributi agli investimenti (+55 per cento) sia di quelli alla produzione (+14,3 per cento). Il medesimo effetto espansivo si rileva per

queste categorie di spesa anche in rapporto al Pil: i contributi agli investimenti sono attesi in salita dall'1,1 all'1,6 per cento del Pil, mentre quelli alla produzione dovrebbero raggiungere il 2,1 per cento del Pil, a fronte dell'1,9 del 2020. Sono stimate, invece, in contrazione (-18,2 per cento) le altre spese in conto capitale all'interno delle quali sono ricompresi i contributi a fondo perduto per il ristoro delle perdite di fatturato sofferte dalle imprese, oggetto di plurimi provvedimenti di concessione nel corso del 2020. In rapporto al Pil, le stesse scenderebbero dall'1,7 all'1,3 per cento.

Per tutte le tre categorie di spesa, inoltre, si prevede una progressiva riduzione nel corso del triennio di stima, con tassi di intensità differenziati. In particolare, alla fine del triennio, le altre spese in conto capitale e i contributi alla produzione sono attesi attestarsi su un livello inferiore al 2020; la contrazione dovrebbe essere particolarmente accentuata per le altre spese che, come sopra richiamato, accolgono le misure di ristoro alle imprese, di cui si esclude un'ulteriore necessità nel 2022-2023.

Sulla tale traiettoria di rientro e sulla relativa tempistica incideranno, tuttavia, gli eventuali ulteriori provvedimenti di sostegno all'economia che saranno adottati per fronteggiare fasi di recrudescenza dei contagi, quali il decreto che dà attuazione alla richiesta di scostamento di bilancio presentata contestualmente al DEF 2021. Con l'intervento legislativo annunciato, invero, verranno adottate ulteriori misure in favore delle imprese, per un ammontare stimato in oltre 20 miliardi, consistenti nel rinnovo dei ristori in favore degli operatori economici, cui si aggiungeranno forme di aiuto nella copertura dei costi fissi aziendali, con particolare riferimento ai canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e alla quota fissa delle bollette. Trattasi, in tutti i casi, di interventi in grado di incrementare, nel 2021, la spesa per trasferimenti alle imprese oltre i livelli, già consistenti, raggiunti nel 2020, confermando la forte rilevanza assunta da tale categoria di spesa nelle politiche di contrasto alle conseguenze della crisi sanitaria.

Parimenti, la versione definitiva del Piano nazionale di ripresa e resilienza potrà determinare la destinazione di ulteriori risorse alle politiche di incentivo alle imprese, principalmente in chiave di incremento di produttività e di riconversione delle attività verso un'economia sostenibile. Al riguardo, si sottolinea come nel testo definitivo del PNRR, in sede di valutazione dell'impatto macroeconomico delle risorse aggiuntive (stimate in 182,7 miliardi), la componente relativa ai trasferimenti alle imprese è quantificata nel 18,7 per cento (circa 34 miliardi).

In prospettiva, le decisioni in materia di misure a sostegno delle imprese dovranno contemperare l'esigenza di una progressiva riduzione dell'intervento pubblico a seguito del superamento dell'emergenza, con quella di accompagnare gli operatori economici nella fase di ripresa, attraverso strumenti caratterizzati da maggiore selettività e orientati al miglioramento strutturale della produttività del sistema economico.

GLI INVESTIMENTI LOCALI

LA SPESA PER INVESTIMENTI FISSI DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI NEGLI ULTIMI VENTI ANNI

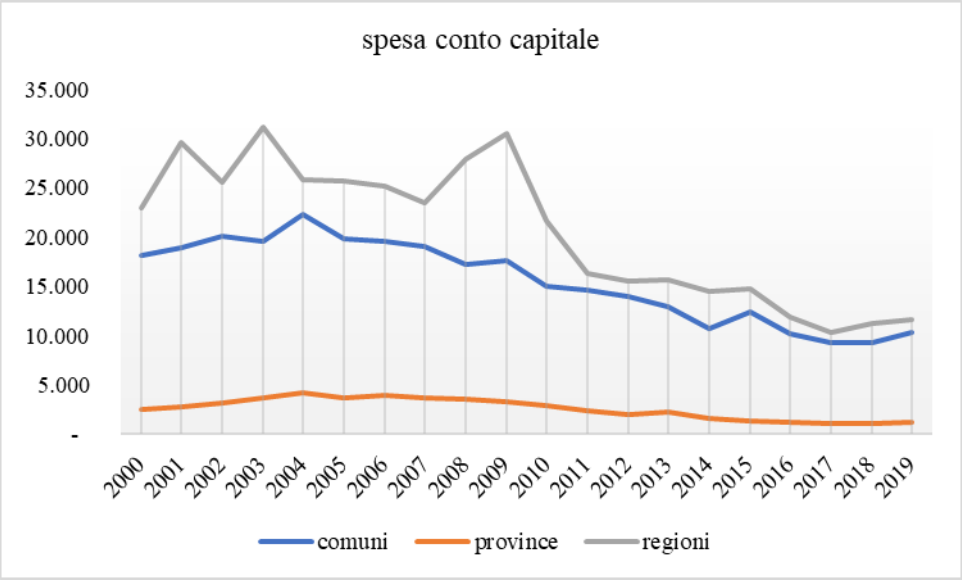
1. La realizzazione di investimenti pubblici vede in prima linea gli enti territoriali e i dati di contabilità nazionale offrono un quadro da cui emerge con evidenza la situazione di grave criticità che ha progressivamente colpito il settore negli ultimi venti anni. Dal 2001 al 2019, infatti, il mondo delle autonomie territoriali ha fatto registrare una caduta della spesa in conto capitale in termini reali di poco inferiore al 55 per cento, pari ad una perdita del volume di spesa (a prezzi 2015) di circa 28 miliardi. L'andamento negativo si è riverberato anche sugli investimenti fissi lordi che rappresentano oltre il 50 per cento della spesa in conto capitale e che si sono ridotti di oltre il 48 per cento (dai 24,2 miliardi del 2001- sempre a prezzi 2015 – ai 12,5 del 2019). La flessione più consistente ha riguardato le regioni (-54,5 per cento) e le province (-45,3 per cento), sottosettori che tuttavia cumulano una spesa molto contenuta in valore assoluto; la contrazione di poco superiore al 45 per cento registrata dai comuni ha, invece, un peso ben diverso dal momento che oltre il 70 per cento degli investimenti territoriali si riconduce a tale livello di governo.

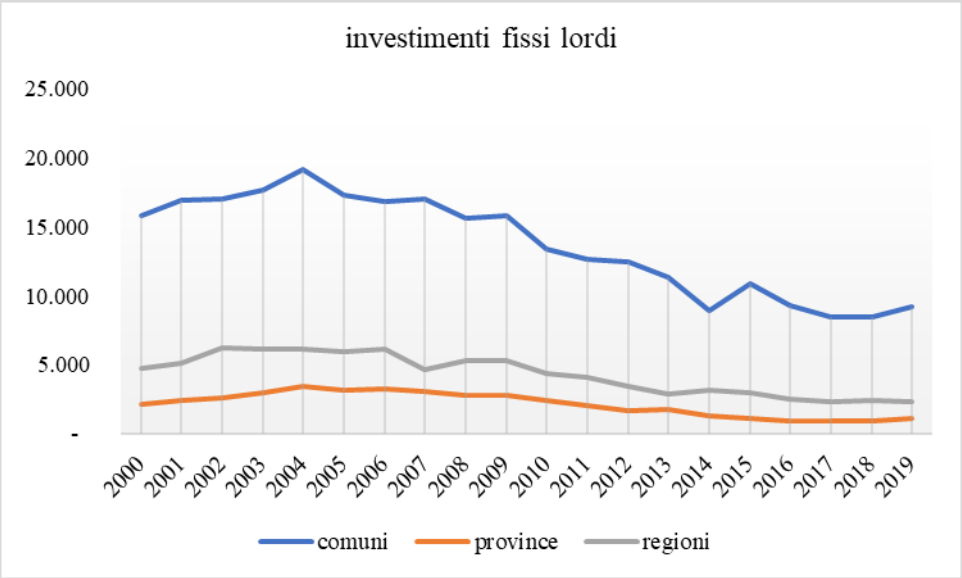
Da parte il livello contenuto, gli investimenti regionali e provinciali mostrano nel tempo un profilo piuttosto statico: dopo alcuni anni di tendenza al rialzo, dal 2010 la curva per entrambi i settori flette progressivamente. Appare invece più dinamico l'andamento degli investimenti comunali che dopo una fase di crescita costante tra il 2000 e il 2004, risente di un periodo di contrazione, interrotto tuttavia da alcuni picchi: nel 2007, nel 2009 e soprattutto nel 2015 in coincidenza con la chiusura della rendicontazione dei progetti relativi al ciclo di programmazione 2007-2013. Nell'ultimo biennio, poi, quello dei comuni è l'unico sottosettore che mostra una chiara ripresa, frutto delle misure introdotte a sostegno della politica di investimento locale; la reazione positiva non consente tuttavia di eguagliare il target di spesa del 2015 ed è ancora ben lontano dal momento di maggiore espansione degli investimenti comunali registratosi nel 2004.

GRAFICO 1

SPESA IN CONTO CAPITALE E INVESTIMENTI FISSI DEGLI ENTI TERRITORIALI

(in milioni)





Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

I PAGAMENTI PER SPESA DI INVESTIMENTO NEL PERIODO 2017-2020

2. L'osservazione dei dati di spesa circoscritta all'ultimo quadriennio (2017-2020), pur nell'ambito di un profilo ancora basso di investimenti, consente di cogliere e analizzare più nel dettaglio i segnali di ripresa mostrati dagli enti locali nel periodo più recente.

I pagamenti in conto capitale passano da 22 miliardi del 2017 a 26,2 nel 2020, con un incremento del 18,9 per cento. Una quota compresa tra il 46 e il 50 per cento è costituita dagli investimenti fissi lordi (superiori ai 10 miliardi in ciascun anno e pari a 12,7 miliardi nel 2020) che presentano una crescita particolarmente significativa nel 2019 (+12,4 per cento), annualità che sembrava essere preludio di una stagione di ripresa e consolidamento della spesa per accumulazione di capitale, drasticamente interrotta, invece, dalla crisi innescata dalla pandemia. Il periodo avverso sembra tuttavia aver determinato non una inversione di tendenza, bensì solo un rallentamento della spinta positiva (+3,4 per cento del 2020 rispetto al 2019). Principali protagonisti degli investimenti locali risultano i comuni con una quota di spesa superiore al 77,2 per cento del volume complessivo registrato dalle autonomie territoriali.

TAVOLA 1

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

in milioni

	SPESA IN CONTO CAPITALE				INVESTIMENTI FISSI LORDI			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Regioni	11.435	13.103	12.581	13.684	1.450	1.577	1.607	1.592
Enti area vasta	1.118	1.086	1.250	1.472	970	920	1.095	1.301
di cui:								
province	*793*	*776*	*896*	*1.083*	*709*	*680*	*804*	*988*
città metropolitane	*325*	*310*	*354*	*389*	*262*	*240*	*292*	*313*
Comuni	9.461	9.533	10.730	11.020	8.336	8.440	9.593	9.819
totale Enti territoriali	**22.014**	**23.722**	**24.561**	**26.176**	**10.756**	**10.937**	**12.295**	**12.712**
	variazione %							
	18/17	19/18	20/19	20/17	18/17	19/18	20/19	20/17
Regioni	14,6	-4,0	8,8	19,7	8,8	1,9	-0,9	9,8
Enti area vasta	-2,9	15,1	17,8	31,7	-5,2	19,0	18,8	34,1
di cui:								
province	*-2,1*	*15,5*	*20,9*	*36,6*	*-4,1*	*18,2*	*22,9*	*39,4*
città metropolitane	*-4,6*	*14,2*	*9,9*	*19,7*	*-8,4*	*21,7*	*7,2*	*19,5*
Comuni	0,8	12,6	2,7	16,5	1,2	13,7	2,4	17,8
totale Enti territoriali	**7,8**	**3,5**	**6,6**	**18,9**	**1,7**	**12,4**	**3,4**	**18,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

I pagamenti delle regioni e province autonome.

3. La spesa in conto capitale delle regioni passa da 11,4 miliardi del 2017 a 13,7 miliardi nel 2020 (+19,7 per cento) e gli investimenti fissi lordi occupano una parte residuale (circa il 12 per cento) di tale spesa, arrivando a quantificare importi che negli anni considerati oscillano intorno a 1,5 miliardi. L'andamento di questi ultima replica quello della spesa in conto capitale complessiva, registrandosi un incremento di spesa del 9,8 per cento (da 1,4 a 1,6 miliardi); in particolare, sono le RSO che mostrano una maggiore dinamica di crescita (+16,8 per cento), mentre risulta più contenuto l'incremento di spesa nelle RSS, esito di un balzo positivo registrato nel 2018 e di una progressiva flessione negli anni successivi.

TAVOLA 2

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI DELLE REGIONI

in milioni

	SPESA IN CONTO CAPITALE				**INVESTIMENTI FISSI LORDI**			
macroregione	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	1.224	1.251	1.406	1.734	186	134	157	169
ITALIA NORD-ORIENTALE	3.513	4.424	4.136	3.761	665	748	634	619
ITALIA CENTRALE	1.126	1.407	1.265	1.189	105	90	185	186
ITALIA MERIDIONALE	3.657	4.208	3.982	5.290	262	344	406	391
ITALIA INSULARE	1.915	1.814	1.792	1.711	233	261	225	227
totale	**11.435**	**13.103**	**12.581**	**13.684**	**1.450**	**1.577**	**1.607**	**1.592**
RSO	6.684	7.714	7.500	8.815	719,1	672,7	837,2	839,8
RSS	4.752	5.389	5.081	4.868	730,9	903,9	769,4	752,1
	variazione %							
	18/17	19/18	20/19	20/17	18/17	19/18	20/19	20/17
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	2,2	12,4	23,3	41,7	-28,0	17,2	7,6	-9,1
ITALIA NORD-ORIENTALE	25,9	-6,5	-9,1	7,1	12,5	-15,2	-2,4	-6,9
ITALIA CENTRALE	25,0	-10,1	-6,0	5,6	-14,3	105,6	0,5	77,1
ITALIA MERIDIONALE	15,1	-5,4	32,8	44,7	31,3	18,0	-3,7	49,2
ITALIA INSULARE	-5,3	-1,2	-4,5	-10,7	12,0	-13,8	0,9	-2,6
totale	**14,6**	**-4,0**	**8,8**	**19,7**	**8,8**	**1,9**	**-0,9**	**9,8**
RSO	15,4	-2,8	17,5	31,9	-6,5	24,5	0,3	16,8
RSS	13,4	-5,7	-4,2	2,4	23,7	-14,9	-2,2	2,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Gli investimenti fissi lordi si concentrano prevalentemente su beni materiali, con percentuali di incidenza che vanno dal 66 al 71 per cento, anche se nel periodo considerato l'acquisto di tali beni si mostra recessivo rispetto agli immateriali; questi ultimi, sebbene più contenuti in valore assoluto, presentano infatti una crescita dal 2017 al 2020 pari al 76 per cento nelle RSO e al 35 per cento nelle RSS.

Tra i beni materiali, la spesa più cospicua riguarda beni immobili (infrastrutture idrauliche e stradali) e mezzi di trasporto: 963 milioni nel 2017, 982 milioni nel 2018, 1.029 nel 2019 e 907 milioni nel 2020, con una incidenza sul totale della spesa per beni materiali progressivamente decrescente negli anni, seppure sempre molto elevata (dal 93,1 per cento del 2017 all'86 per cento del 2020); il 2020 fa registrare una significativa flessione (-11,9 per cento) che riporta il target di pagamenti ad un livello inferiore al 2017 e che esprime la fase di difficoltà in cui si sono ritrovate le amministrazioni: le regioni dell'Italia nord orientale e meridionale sostengono la quota di spesa 2020 più cospicua, ma solo le regioni del nord ovest espongono un andamento in controtendenza (+7,6 per cento), confermando la crescita già registrata l'anno precedente. Si nota altresì una certa

differenziazione territoriale riguardo alle priorità: beni immobili e infrastrutture stradali per i territori del nord est, opere per la sistemazione del suolo, infrastrutture stradali ed altre vie di comunicazione per il nord ovest; in Italia centrale e insulare mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e di ordine pubblico, nell'Italia meridionale sono nettamente prevalenti le spese per le infrastrutture idrauliche.

TAVOLA 3

PAGAMENTI PER IFL DELLE REGIONI, RIPARTIZIONE TERRITORIALE E TIPOLOGIA DI BENI

		valori assoluti in milioni				*variazione %*			
macroregione	beni materiali e immateriali (compresi leasing finanziari)	2017	2018	2019	2020	*18/17*	*19/18*	*20/19*	*20/17*
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	beni materiali	130	81	111	106	*-37,7*	*37,0*	*-4,5*	*-18,5*
	Terreni e beni materiali non prodotti	1	0	0	0	*-100,0*			*-100,0*
	beni immateriali	54	53	46	62	*-1,9*	*-13,2*	*34,8*	*14,8*
ITALIA NORD-ORIENTALE	beni materiali	498	552	419	370	*10,8*	*-24,1*	*-11,7*	*-25,7*
	Terreni e beni materiali non prodotti	11	28	20	18	*154,5*	*-28,6*	*-10,0*	*63,6*
	beni immateriali	156	168	194	231	*7,7*	*15,5*	*19,1*	*48,1*
ITALIA CENTRALE	beni materiali	76	63	130	118	*-17,1*	*106,3*	*-9,2*	*55,3*
	Terreni e beni materiali non prodotti	1	0	0	4	*-100,0*			*300,0*
	beni immateriali	28	26	55	65	*-7,1*	*111,5*	*18,2*	*132,1*
ITALIA MERIDIONALE	beni materiali	206	261	339	278	*26,7*	*29,9*	*-18,0*	*35,0*
	Terreni e beni materiali non prodotti	2	3	2	1	*50,0*	*-33,3*	*-50,0*	*-50,0*
	beni immateriali	54	80	65	112	*48,1*	*-18,8*	*72,3*	*107,4*
ITALIA INSULARE	beni materiali	126	130	143	183	*3,2*	*10,0*	*28,0*	*45,2*
	Terreni e beni materiali non prodotti	78	44	46	15	*-43,6*	*4,5*	*-67,4*	*-80,8*
	beni immateriali	29	87	37	29	*200,0*	*-57,5*	*-21,6*	*0,0*
	Totale	**1.450**	**1.577**	**1.607**	**1.592**	***8,8***	***1,9***	***-0,9***	***9,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

TAVOLA 4

PAGAMENTI PER BENI MATERIALI DELLE REGIONI

	valori assoluti in milioni				variazione %			
beni materiali	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	*18/17*	*19/18*	*20/19*	*20/17*
Attrezzature	10	23	21	28	*130,0*	*-8,7*	*33,3*	*180,0*
Beni immobili	829	882	801	729	*6,4*	*-9,2*	*-9,0*	*-12,1*
Beni immobili acquisiti mediante operazioni di leasing finanziario	6	1	2	1	*-83,3*	*100,0*	*-50,0*	*-83,3*
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico	37	26	28	27	*-29,7*	*7,7*	*-3,6*	*-27,0*
Hardware	29	37	42	51	*27,6*	*13,5*	*21,4*	*75,9*
Impianti e macchinari	15	22	26	39	*46,7*	*18,2*	*50,0*	*160,0*
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico	92	72	198	150	*-21,7*	*175,0*	*-24,2*	*63,0*
Mobili e arredi	5	3	4	5	*-40,0*	*33,3*	*25,0*	*0,0*
Oggetti di valore	1	7	2	8	*600,0*	*-71,4*	*300,0*	*700,0*
Altri beni materiali	13	13	18	15	*0,0*	*38,5*	*-16,7*	*15,4*
totale	**1.036**	**1.087**	**1.142**	**1.055**	***4,9***	***5,1***	***-7,6***	***1,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

TAVOLA 5

PAGAMENTI PER BENI IMMOBILI E MEZZI DI TRASPORTO DELLE REGIONI, TIPOLOGIE PIÙ RILEVANTI

	valori assoluti in milioni				variazione %			
voci economiche più rilevanti	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	*18/17*	*19/18*	*20/19*	*20/17*
Infrastrutture stradali	188	102	130	145	*-45,7*	*27,5*	*11,5*	*-22,9*
Infrastrutture idrauliche	179	159	152	184	*-11,2*	*-4,4*	*21,1*	*2,8*
Beni immobili n.a.c.	170	252	204	159	*48,2*	*-19,0*	*-22,1*	*-6,5*
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	77	46	187	131	*-40,3*	*306,5*	*-29,9*	*70,1*
Opere per la sistemazione del suolo	69	50	63	55	*-27,5*	*26,0*	*-12,7*	*-20,3*
Fabbricati ad uso strumentale	39	87	15	29	*123,1*	*-82,8*	*93,3*	*-25,6*
Fabbricati ad uso commerciale	37	24	11	6	*-35,1*	*-54,2*	*-45,5*	*-83,8*
Altre vie di comunicazione	37	67	85	67	*81,1*	*26,9*	*-21,2*	*81,1*
Fabbricati ad uso scolastico	33	30	18	13	*-9,1*	*-40,0*	*-27,8*	*-60,6*
Fabbricati Ospedalieri e altre strutture sanitarie	29	45	38	12	*55,2*	*-15,6*	*-68,4*	*-58,6*
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico n.a.c.	21	11	13	15	*-47,6*	*18,2*	*15,4*	*-28,6*
Infrastrutture telematiche	16	10	14	23	*-37,5*	*40,0*	*64,3*	*43,8*
Infrastrutture portuali e aeroportuali	14	21	21	15	*50,0*	*0,0*	*-28,6*	*7,1*
Mezzi di trasporto stradali	13	25	10	18	*92,3*	*-60,0*	*80,0*	*38,5*
Fabbricati ad uso abitativo	6	26	44	10	*333,3*	*69,2*	*-77,3*	*66,7*
altrii immobili e mezzi meno rilevanti	33	27	23	25	*-18,2*	*-14,8*	*8,7*	*-24,2*
totale	**963**	**982**	**1.029**	**907**	***2,0***	***4,8***	***-11,9***	***-5,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Province e città metropolitane

4. Gli enti di area vasta mostrano una spesa in conto capitale molto dinamica nel quadriennio passando da 1,1 miliardi del 2017 a 1,47 nel 2020 (+40 per cento); gli IFL rappresentano oltre l'80 per cento della spesa in conto capitale (l'88,4 per cento nel 2020) e, salvo una flessione registrata nel 2018, presentano negli anni successivi un costante incremento, vicino al 20 per cento annuo. Si mostrano più dinamiche le province rispetto alle città metropolitane. Oltre il 97 per cento degli IFL è costituito da beni materiali ed in particolare da beni immobili la cui spesa passa da 906 milioni del 2017 a oltre 1,2 miliardi nel 2020. In coerenza con le competenze specifiche attribuite a questo livello di governo e in risposta ai numerosi stimoli finanziari previsti dal legislatore per la manutenzione straordinaria e la riqualificazione di edifici scolastici e rete viaria, gli investimenti riguardano prevalentemente i fabbricati ad uso scolastico con una spesa in crescita del 48 per cento nel 2020 rispetto al 2019 (da 207 a 306 milioni) e le infrastrutture stradali, il cui trend di crescita si mantiene costante per tutto il periodo considerato (da 496 a 738 milioni).

TAVOLA 6

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI DELLE PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE

	SPESA IN CONTO CAPITALE				INVESTIMENTI FISSI LORDI			
	valori assoluti in milioni							
macroregione	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	251	297	318	400	209	223	282	360
ITALIA NORD-ORIENTALE	191	156	215	239	148	128	163	197
ITALIA CENTRALE	265	218	251	288	234	200	227	242
ITALIA MERIDIONALE	336	331	373	416	309	306	343	382
ITALIA INSULARE	75	84	92	129	70	63	80	119
totale	**1.118**	**1.086**	**1.250**	**1.472**	**970**	**920**	**1.095**	**1.301**
province	793	776	896	1.083	709	680	804	988
città metropolitane	325	310	354	389	262	240	292	313
	variazione %							
macroregione	18/17	19/18	20/19	20/17	18/17	19/18	20/19	20/17
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	18,3	7,1	25,8	59,4	6,7	26,5	27,7	72,2
ITALIA NORD-ORIENTALE	-18,3	37,8	11,2	25,1	-13,5	27,3	20,9	33,1
ITALIA CENTRALE	-17,7	15,1	14,7	8,7	-14,5	13,5	6,6	3,4
ITALIA MERIDIONALE	-1,5	12,7	11,5	23,8	-1,0	12,1	11,4	23,6
ITALIA INSULARE	12,0	9,5	40,2	72,0	-10,0	27,0	48,8	70,0
totale	**-2,9**	**15,1**	**17,8**	**31,7**	**-5,2**	**19,0**	**18,8**	**34,1**
province	-2,1	15,5	20,9	36,6	-4,1	18,2	22,9	39,4
città metropolitane	-4,6	14,2	9,9	19,7	-8,4	21,7	7,2	19,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Comuni

5. La quota prioritaria di spesa per investimenti, come evidenziato nella tavola 1, appartiene ai comuni: fra gli 8 e i 10 miliardi nel quadriennio. Una quota che ogni anno sfiora il 90 per cento della spesa in conto capitale complessiva. Dal 2017 al 2020 non si è interrotta la tendenza incrementale, seppure nel 2020 si palesano segni di difficoltà con una crescita che si ferma al 2,4 per cento sul 2019 a fronte del 13,7 per cento dell'anno precedente. Nonostante tutto, lo sforzo dei comuni ha prodotto nel 2020 investimenti per 9,8 miliardi a fronte degli 8,3 miliardi del 2017.

Le percentuali più significative di incremento si registrano nei comuni del nord ovest, seguiti da quelli del nord est e delle isole; anche gli enti del centro (unica area che registra una flessione nel 2020) mostrano una buona crescita di pagamenti nel quadriennio. Solo i comuni dell'Italia meridionale quantificano a fine periodo un livello di spesa per IFL inferiore al dato del 2017, ma l'andamento è fortemente influenzato dagli enti colpiti dagli eventi sismici del 2009 in Abruzzo (in particolare L'Aquila) per i quali la spesa straordinaria per la ricostruzione post sisma tende progressivamente ad esaurirsi. Al netto dei comuni terremotati, infatti, anche quest'area registra una spesa 2020 in crescita rispetto al 2017 (+4,3 per cento) e con una ripresa significativa proprio nel 2020. L'esclusione degli investimenti straordinari post terremoto determina su tutto il comparto una crescita più sostenuta degli IFL che passano da 7,7 miliardi del 2017 a 9,3 miliardi nel 2020 (+21,7 per cento contro il 17,8 per cento di tutti i comuni senza alcuna esclusione).

Sotto il profilo dimensionale diversi sono gli spunti di riflessione: si conferma per tutte le classi la prestazione particolarmente positiva del 2019 con percentuali di crescita che in alcune fasce risultano superiori alla media nazionale: 19,3 per cento per i piccoli comuni, oltre il 17 per cento per quelli tra 2000 e 5000 abitanti e per le grandi città.

TAVOLA 7

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI DEI COMUNI

	SPESA IN CONTO CAPITALE				INVESTIMENTI FISSI LORDI			
	valori assoluti in milioni							
macroregione	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	2.292	2.422	2.860	3.143	2.035	2.126	2.570	2.827
ITALIA NORD-ORIENTALE	2.330	2.505	2.905	2.859	2.111	2.291	2.672	2.639
ITALIA CENTRALE	1.368	1.345	1.598	1.559	1.227	1.200	1.477	1.401
ITALIA MERIDIONALE	2.742	2.501	2.546	2.556	2.322	2.151	2.153	2.159
ITALIA INSULARE	729	760	821	903	642	671	721	792
Totale	9.461	9.533	10.730	11.020	8.336	8.440	9.593	9.819
	variazione %							
macroregione	18/17	19/18	20/19	20/17	18/17	19/18	20/19	20/17
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	5,7	18,1	9,9	37,1	4,5	20,9	10,0	38,9
ITALIA NORD-ORIENTALE	7,5	16,0	-1,6	22,7	8,5	16,6	-1,2	25,0
ITALIA CENTRALE	-1,7	18,8	-2,4	14,0	-2,2	23,1	-5,1	14,2
ITALIA MERIDIONALE	-8,8	1,8	0,4	-6,8	-7,4	0,1	0,3	-7,0
ITALIA INSULARE	4,3	8,0	10,0	23,9	4,5	7,5	9,8	23,4
Totale	0,8	12,6	2,7	16,5	1,2	13,7	2,4	17,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Nel 2020 i pagamenti rallentano bruscamente e solo le amministrazioni collocate agli estremi della scala dimensionale riescono a mantenere un profilo crescente significativo: le grandi città, i cui investimenti in 4 anni crescono di oltre il 50 per cento e i comuni con popolazione fino a 2000 abitanti, comuni polvere, destinatari di numerose e specifiche misure di sostegno che si sono evidentemente dimostrate efficaci. I comuni medio-grandi, tra i quali rientrano quasi tutti i capoluoghi di provincia, rappresentano invece la fascia con maggiori difficoltà, visto che anche nell'anno migliore per gli investimenti locali, il 2019, registrano un incremento ben al di sotto delle altre classi (3,9 per cento), cui segue una flessione del 13,4 per cento nel 2020. Anche in questo caso, tuttavia, i dati risultano fortemente condizionati dall'affievolirsi del programma di ricostruzione post terremoto (vi appartiene il comune di L'Aquila in cui dal 2017 in poi si assiste ad un progressivo ridimensionamento della spesa per investimenti rispetto ai volumi straordinari degli anni precedenti). Al netto della particolare situazione del capoluogo abruzzese anche questa fascia dimensionale esprime nel quadriennio una crescita dei pagamenti (+15,3 per cento rispetto al 2017).

I beni materiali rappresentano oltre il 94 per cento degli IFL: il loro volume di spesa cresce del 16,4 per cento nel quadriennio, passando da 7,9 miliardi del 2017 a 9,2 nel 2020. Come per le regioni, risultano decisamente più contenute in valore assoluto le spese per beni immateriali, ma sono quelle che presentano gli incrementi più significativi soprattutto con riferimento agli incarichi professionali per la realizzazione di investimenti (+28 per cento in quattro anni) e all'acquisto di software (+186 per cento). Complessivamente si tratta di un volume di spesa che passa da 200,5 milioni del 2017 a 320,6 milioni nel 2020.

TAVOLA 8

PAGAMENTI PER IFL DEI COMUNI, RIPARTIZIONE TERRITORIALE E TIPOLOGIA DI BENI

		valori assoluti in milioni				*variazione %*			
macroregione	beni materiali e immateriali (compresi leasing)	2017	2018	2019	2020	*18/17*	*19/18*	*20/19*	*20/17*
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	beni materiali	1.928	1.993	2.417	2.651	*3,4*	*21,3*	*9,7*	*37,5*
	beni immateriali	64	87	101	109	*35,9*	*16,1*	*7,9*	*70,3*
	terreni e beni mnp	43	46	53	67	*7,0*	*15,2*	*26,4*	*55,8*
	Totale	2.035	2.126	2.570	2.827	*4,5*	*20,9*	*10,0*	*38,9*
ITALIA NORD-ORIENTALE	beni materiali	1.971	2.125	2.480	2.435	*7,8*	*16,7*	*-1,8*	*23,5*
	beni immateriali	65	82	100	105	*26,2*	*22,0*	*5,0*	*61,5*
	terreni e beni mnp	75	84	93	99	*12,0*	*10,7*	*6,5*	*32,0*
	Totale	2.111	2.291	2.672	2.639	*8,5*	*16,6*	*-1,2*	*25,0*
ITALIA CENTRALE	beni materiali	1.176	1.134	1.405	1.325	*-3,6*	*23,9*	*-5,7*	*12,7*
	beni immateriali	25	32	35	36	*28,0*	*9,4*	*2,9*	*44,0*
	terreni e beni mnp	26	33	37	40	*26,9*	*12,1*	*8,1*	*53,8*
	Totale	1.227	1.200	1.477	1.401	*-2,2*	*23,1*	*-5,1*	*14,2*
ITALIA MERIDIONALE	beni materiali	2.251	2.083	2.078	2.077	*-7,5*	*-0,2*	*0,0*	*-7,7*
	beni immateriali	26	34	39	41	*30,8*	*14,7*	*5,1*	*57,7*
	terreni e beni mnp	45	34	35	41	*-24,4*	*2,9*	*17,1*	*-8,9*
	Totale	2.322	2.151	2.153	2.159	*-7,4*	*0,1*	*0,3*	*-7,0*
ITALIA INSULARE	beni materiali	607	628	678	746	*3,5*	*8,0*	*10,0*	*22,9*
	beni immateriali	21	27	25	29	*28,6*	*-7,4*	*16,0*	*38,1*
	terreni e beni mnp	14	16	18	16	*14,3*	*12,5*	*-11,1*	*14,3*
	Totale	642	671	721	792	*4,5*	*7,5*	*9,8*	*23,4*
	Totale	**8.336**	**8.440**	**9.593**	**9.819**	***1,2***	***13,7***	***2,4***	***17,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

I beni materiali su cui si concentrano le quote più importanti di spesa sono beni immobili (in particolare quelli scolastici) e le infrastrutture stradali; seguono impianti sportivi, fabbricati ad uso abitativo, opere per la sistemazione del suolo, infrastrutture idrauliche. Un'area di spesa che vale 7,6 miliardi nel 2017 e 8,8 nel 2020 e che conferma l'anno 2019 come esercizio di forte ripresa dei pagamenti (+13,4 per cento). Nonostante la crisi intervenuta nel 2020 la quota di investimenti per queste tipologie di beni materiali mantiene un profilo di crescita (+1,7 per cento) con incrementi più significativi per i fabbricati ad uso strumentale, scolastico, gli impianti, i mezzi di trasporto stradali, musei, teatri e biblioteche La dimensione demografica è una variabile che incide sulla tipologia di investimenti legati alla pandemia come si può notare per le grandi città che assorbono la quota di spesa maggiore per mezzi di trasporto e macchinari per ufficio. Sul piano territoriale, invece, è nettamente prevalente l'entità di pagamenti registrata dagli enti del nord ovest (28,7 per cento) e nord est (26,4 per cento)

TAVOLA 9

PAGAMENTI PER BENI MATERIALI DEI COMUNI

	valori assoluti in milioni				*variazione %*			
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	*18/17*	*19/18*	*20/19*	*20/17*
Altri beni materiali	85	83	89	102	*-2,4*	*7,2*	*14,6*	*20,0*
Attrezzature	81	81	107	100	*0,0*	*32,1*	*-6,5*	*23,5*
Beni immobili	6.984	6.842	7.891	7.932	*-2,0*	*15,3*	*0,5*	*13,6*
Beni immobili acquisiti mediante operazioni di leasing finanziario	2	4	1	1	*100,0*	*-75,0*	*0,0*	*-50,0*
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico	288	329	300	296	*14,2*	*-8,8*	*-1,3*	*2,8*
Hardware	42	48	60	73	*14,3*	*25,0*	*21,7*	*73,8*
Impianti e macchinari	202	195	229	275	*-3,5*	*17,4*	*20,1*	*36,1*
Macchine per ufficio	4	4	8	11	*0,0*	*100,0*	*37,5*	*175,0*
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico	170	301	279	340	*77,1*	*-7,3*	*21,9*	*100,0*
Mobili e arredi	70	74	92	99	*5,7*	*24,3*	*7,6*	*41,4*
Oggetti di valore	3	3	2	4	*0,0*	*-33,3*	*100,0*	*33,3*
Totale	**7.933**	**7.963**	**9.058**	**9.234**	***0,4***	***13,8***	***1,9***	***16,4***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

TAVOLA 10

PAGAMENTI PER BENI IMMOBILI, IMPIANTI E MACCHINARI, MEZZI DI TRASPORTO DEI COMUNI

	valori assoluti in milioni				*variazione %*			
beni materiali rilevanti (immobili impianti e macchinari mezzi di trasporto)	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	*18/17*	*19/18*	*20/19*	*20/17*
Altre vie di comunicazione	337	445	524	501	*32,0*	*17,8*	*-4,4*	*48,7*
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico n.a.c.	109	99	107	104	*-9,2*	*8,1*	*-2,8*	*-4,6*
Beni immobili n.a.c.	1.547	1.407	1.470	1.380	*-9,0*	*4,5*	*-6,1*	*-10,8*
Cimiteri	198	187	203	189	*-5,6*	*8,6*	*-6,9*	*-4,5*
Fabbricati ad uso abitativo	291	308	312	300	*5,8*	*1,3*	*-3,8*	*3,1*
Fabbricati ad uso commerciale	453	341	323	296	*-24,7*	*-5,3*	*-8,4*	*-34,7*
Fabbricati ad uso scolastico	1.027	1.009	1.090	1.229	*-1,8*	*8,0*	*12,8*	*19,7*
Fabbricati ad uso strumentale	61	115	182	342	*88,5*	*58,3*	*87,9*	*460,7*
Impianti	174	169	202	247	*-2,9*	*19,5*	*22,3*	*42,0*
Impianti sportivi	396	458	540	530	*15,7*	*17,9*	*-1,9*	*33,8*
Infrastrutture idrauliche	312	306	286	296	*-1,9*	*-6,5*	*3,5*	*-5,1*
Infrastrutture stradali	1.755	1.668	2.323	2.174	*-5,0*	*39,3*	*-6,4*	*23,9*
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	91	164	148	124	*80,2*	*-9,8*	*-16,2*	*36,3*
Mezzi di trasporto stradali	79	136	130	217	*72,2*	*-4,4*	*66,9*	*174,7*
Musei, teatri e biblioteche	102	85	92	115	*-16,7*	*8,2*	*25,0*	*12,7*
Musei, teatri e biblioteche di valore culturale, storico ed artistico	60	65	60	79	*8,3*	*-7,7*	*31,7*	*31,7*
Opere per la sistemazione del suolo	338	318	364	393	*-5,9*	*14,5*	*8,0*	*16,3*
altri beni <50 mln	317	390	345	330	*23,0*	*-11,5*	*-4,3*	*4,1*
totale	**7.647**	**7.670**	**8.701**	**8.845**	***0,3***	***13,4***	***1,7***	***15,7***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Alcuni spunti di riflessione vengono anche dall'osservazione dei dati pro capite: complessivamente la spesa per investimenti fissi passa da 150,4 euro nel 2017 a 176,6 nel 2020, un target nazionale che è ampiamente superato dai comuni di piccole dimensioni (fino a 5000 abitanti) con importi crescenti in modo particolare nel 2019 e nel 2020. Per gli enti al di sotto dei 2.000 abitanti i pagamenti si attestano infatti ad un livello pari a tre o quattro volte quello nazionale; sotto il profilo territoriale, invece, i comuni del nord est presentano la spesa più elevata e con la crescita più consistente nel quadriennio (da 184,9 euro nel 2017 a 230,8 nel 2020). Il dato regionale evidenzia livelli di spesa ragguardevoli nei comuni delle Province autonome e della Valle d'Aosta, seguiti da quelli dell'Abruzzo ma solo per la presenza degli enti colpiti dagli eventi sismici; mentre livelli di spesa molto bassi si registrano per i comuni del Lazio e della Sicilia.

TAVOLA 11

PAGAMENTI PER IFL DEI COMUNI, DATI PRO CAPITE

classe	2017	2018	2019	2020	2018/17	2019/18	2020/19	2020/17
fino a 2000	667,4	654,9	750,9	827,8	-1,9	14,7	10,2	24,0
2000_5000	263,7	259,2	303,5	307,6	-1,7	17,1	1,4	16,6
5.000_10.000	146,5	152,5	178,2	176,8	4,1	16,9	-0,8	20,7
10.000_20.000	114,2	108,7	124,2	128,5	-4,8	14,3	3,5	12,5
20.000_60.000	96,2	90,8	102,3	105,6	-5,6	12,7	3,2	9,8
60.000_250.000	149,9	157,2	162,4	142,4	4,9	3,3	-12,3	-5,0
>=250.000	121,5	140	164,5	186,5	15,2	17,5	13,4	53,5
tutti i comuni	**150,4**	**151,9**	**173**	**176,6**	**1,0**	**13,9**	**2,1**	**17,4**
area geografica	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2018/17**	**2019/18**	**2020/19**	**2020/17**
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	133,1	138,7	167,5	184,5	4,2	20,8	10,1	38,6
ITALIA NORD-ORIENTALE	184,9	201	234,6	230,8	8,7	16,7	-1,6	24,8
ITALIA CENTRALE	102,9	100,6	124,3	118,3	-2,2	23,6	-4,8	15,0
ITALIA MERIDIONALE	171,1	158	158,1	159,7	-7,7	0,1	1,0	-6,7
ITALIA INSULARE	97,4	101,5	109,4	121,2	4,2	7,8	10,8	24,4
tutti i comuni	**150,4**	**151,9**	**173**	**176,6**	**1,0**	**13,9**	**2,1**	**17,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

La performance positiva delle amministrazioni comunali emerge anche osservando la numerosità degli enti che nel confronto tra il 2019 e il 2020 hanno incrementato la spesa: oltre il 53 per cento degli osservati e le grandi città in percentuale anche più elevata (8 su 12); verificando tale condizione per ciascun anno, tuttavia, si assottiglia notevolmente la platea di comuni che nell'arco dei quattro anni ha mantenuto ininterrottamente un profilo crescente di pagamenti: solo il 10 per cento degli enti rispetta la condizione posta e percentuali più elevate si riscontrano nelle fasce dimensionali della parte bassa della scala, mentre salendo di classe demografica gli enti "virtuosi" si riducono.

TAVOLA 12

COMUNI CHE HANNO AUMENTATO LA SPESA PER IFL NEL PERIODO 2018-2020

classe	nr. comuni	nr. "virtuosi" 2020	%	nr. "virtuosi" 2019 e 2020	%	nr. "virtuosi" 2018, 2019, 2020	%
fino a 2000	3.445	1.861	54,0	1.063	30,9	361	10,5
2000_5000	2.092	1.085	51,9	622	29,7	209	10,0
5.000_10.000	1.219	643	52,7	352	28,9	135	11,1
10.000_20.000	725	385	53,1	201	27,7	69	9,5
20.000_60.000	423	233	55,1	126	29,8	33	7,8
60.000_250.000	95	44	46,3	15	15,8	5	5,3
>=250.000	12	8	66,7	5	41,7	1	8,3
Totale	**7.842**	**4.176**	**53,3**	**2.340**	**29,8**	**795**	**10,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

LE PRINCIPALI LINEE DI FINANZIAMENTO STATALI: COSTRUZIONE DI UN MODELLO OPERATIVO

6. È proseguito anche nel 2020 il percorso di rafforzamento del sostegno finanziario agli investimenti locali, intensificandosi significativamente con la crisi pandemica. Ciò nella convinzione che il livello di governo locale rappresenta l'investitore più attivo tra le pubbliche amministrazioni e può rappresentare un volano per l'economia del Paese. Il moltiplicarsi degli strumenti, la riproposizione di misure storiche, la sovrapposizione di alcune finalità e procedure non impedisce comunque di individuare chiaramente i filoni principali in cui si incanalano le linee di finanziamento statali e che esprimono le priorità strategiche di sviluppo individuate a livello centrale: la messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici (con priorità per quelli scolastici), lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità, i servizi essenziali e la perequazione infrastrutturale.

Le principali misure di sostegno dedicate a tali finalità specifiche hanno reso disponibili risorse nazionali complessive pari a 3 miliardi per il 2020[1] e previsto una dotazione finanziaria più generosa negli anni successivi: 5,8 nel 2021, 5,2 nel 2022 e 4 miliardi nel 2023. La maggior parte delle linee di finanziamento ha una prospettiva temporale compresa tra i 10 e 15 anni determinando così un complesso di risorse destinate fino al 2034 superiori a 52 miliardi, di cui la quota più rilevante (45 per cento) finalizzata alle opere di messa in sicurezza, seguita dagli interventi per l'efficientamento energetico e lo sviluppo sostenibile (36 per cento). A questi stimoli finanziari si aggiungono altre forme indifferenziate di contributi che operano come incentivi alle politiche di investimento autonome di ciascun ente (ad esempio, la piena possibilità di utilizzo degli avanzi di amministrazione a seguito della revisione delle regole sugli equilibri di bilancio e sul pareggio, la quota di contributi concessa dalle regioni sul fondo per investimenti loro destinato)[2]. Considerando anche tali risorse, gli enti locali nel periodo 2020-2034 possono contare su un volume di finanziamenti per investimenti superiore ai 77 miliardi.

TAVOLA 13

LE PRINCIPALI LINEE DI FINANZIAMENTO PER GLI ENTI LOCALI
2020-2034

(in milioni)

linee di finanziamento	2020	2021	2022	2023	2024-2034	totale periodo
messa in sicurezza	2.040	3.865	3.790	2.040	11.875	23.610
sviluppo capacità progettuali	415	458	200	230	1.810	3.113
efficientamento energetico, sviluppo sostenibile e mobilità	576	1.365	1.024	1.350	10.500	18.815
servizi essenziali e perequazione infrastrutturale		100	200	400	6.400	7.100
subtotale	**3.031**	**5.788**	**5.214**	**4.020**	**30.585**	**52.638**
interventi plurimi/indifferenziati	404	806	1.639	1.825	20.350	25.023
totale	**3.435**	**6.594**	**6.853**	**5.845**	**50.935**	**77.660**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegati 3 legge 205/2017, legge 145/2018, legge 160/2019, d.l. 104/2020, legge 178/2020

Alla programmazione di risorse ingenti si è accompagnato un percorso evolutivo degli strumenti attuativi che ha portato alla costruzione di un modello regolatorio degli incentivi agli investimenti in grado di unire sostegno finanziario a responsabilità, in una logica sempre più lontana da quella del mero trasferimento di risorse. Questo approccio teso non soltanto a definire la quantificazione e l'erogazione dei contributi, ma a disciplinare l'intero ciclo di vita degli interventi, dalla fase delle candidature dei progetti alla realizzazione effettiva degli stessi, procedurale, finanziaria e fisica, rende gli enti territoriali protagonisti e responsabili delle strategie di sviluppo e di crescita che esprimono la visione del Paese per il futuro ed è un banco di prova

[1] Al netto delle misure per gli enti terremotati e di quelle specifiche per talune amministrazioni.
[2] Art. 1, comma 134 s.m.i. e comma 819 e ss. legge 145 del 2018.

in vista della definizione delle procedure attuative del programma delineato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il modello operativo dei finanziamenti si basa su una procedura concorsuale per la selezione delle istanze che presuppone innanzitutto la fissazione di condizionalità di carattere formale e sostanziale per l'ammissibilità delle candidature: modalità e tempistica per l'invio delle domande, identificazione dell'intervento attraverso un valido codice unico di progetto (CUP) al fine di consentirne il successivo monitoraggio, regolarità della posizione dell'ente con riferimento alla trasmissione dei dati contabili alla Banca dati unica delle Pubbliche amministrazioni. Requisiti sostanziali mirano, invece, a orientare la spesa al conseguimento degli obiettivi individuati dalle politiche di investimento; rispondono a tale scopo, ad esempio, la tipizzazione normativa degli interventi cui sono destinati i contributi, il collegamento con gli strumenti di pianificazione e programmazione dell'ente, la previsione di forme di cofinanziamento così da generare un positivo effetto leva che consenta di accrescere le dimensioni finanziarie dei progetti. Il limite determinato dal plafond di contributi erogabili rende necessaria, oltre la selezione delle candidature, anche la formazione della graduatoria dei potenziali beneficiari e, in tal senso, una parte fondamentale della regolamentazione riguarda la individuazione dei criteri e parametri di priorità, l'applicazione dei quali contribuisce a delineare ulteriormente gli obiettivi di policy sottostanti. Nel caso di ricorso a criteri contabili che delineano corsie preferenziali in base alla situazione finanziaria degli enti, ad esempio, i risultati che si intendono conseguire sono profondamente differenti: per i contributi finalizzati alla progettazione vengono avvantaggiati gli enti con maggiore disponibilità di cassa, al fine di stimolare gli investimenti in soggetti che presentano le potenzialità finanziarie per sostenerli; per i contributi finalizzati alla realizzazione delle opere di messa in sicurezza, invece, le priorità di natura contabile (esposizione di disavanzi di amministrazione o avanzi limitati) conseguono l'obiettivo di evitare che le rigidità di bilancio possano costituire un impedimento alla realizzazione di interventi necessari per garantire l'incolumità delle comunità amministrate o la difesa dei territori a rischio. Per gli interventi in materia di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile i criteri sostanziali che determinano l'ordine di priorità sono legati al contesto sociale ed economico del territorio sintetizzato nell'indice Istat di vulnerabilità sociale e materiale; possono costituire elementi preferenziali anche i benefici/vantaggi derivanti dalla realizzazione degli interventi alla comunità amministrata (come nel caso dei progetti per asili nido e servizi per l'infanzia) o, ancora, la rapidità con cui le risorse erogate possono trasformarsi in realizzazioni effettive (maggior punteggio attribuito ai progetti con livello di progettazione più avanzata).

Il modello operativo degli incentivi si completa con la previsione di condizioni necessarie per poter mantenere le assegnazioni ricevute e ricevere le successive erogazioni: l'attivazione di meccanismi sanzionatori determina, infatti, la revoca dei benefici eventualmente già erogati o l'interruzione delle tranches successive nel caso di mancato rispetto della tempistica definita per l'avanzamento della fasi procedurali (pubblicazione del bando di gara, affidamento dei lavori, approvazione progetto, rendicontazione a seguito di collaudo o regolare esecuzione dei lavori, ecc.) con conseguente recupero e riassegnazione delle risorse non utilizzate. L'esercizio della revoca, finalizzata ad evitare il mancato o parziale impiego delle risorse o la loro immobilizzazione per tempi eccessivamente lunghi, presuppone altresì la definizione di un sistema di monitoraggio procedurale e finanziario degli interventi oggetto di incentivazione e a tal fine il modello regolatorio di tutte le linee di finanziamento prevede, in adesione al dettato normativo, il monitoraggio nelle modalità previste dal d.lgs. 229 del 2011, in base al quale tutti gli enti beneficiari degli incentivi sono obbligati "a detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere"[3]. I soggetti attuatori sono altresì obbligati ad alimentare il sistema informatico

[3] D.lgs. 229/2011, art. 1, c. 1, lett. a).

"Monitoraggio delle opere pubbliche" nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap) secondo le modalità e i tempi fissati con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2013. L'importanza strategica di assicurare un presidio continuo ed efficace sulle diverse fasi di vita degli interventi finanziati è resa evidente anche dal recente meccanismo sanzionatorio introdotto con il decreto-legge "semplificazioni" che determina la nullità del provvedimento di assegnazione del finanziamento nel caso di errata indicazione del codice unico di progetto (CUP), elemento imprescindibile ai fini del monitoraggio[4].

Il sistema è rafforzato solitamente da una attività di controllo sulla realizzazione effettiva degli interventi svolta da parte dell'amministrazione titolare delle risorse erogate, ad esempio il Ministero dell'istruzione per l'edilizia scolastica o i Ministeri delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e dell'interno per gli interventi di rigenerazione urbana e di mobilità sostenibile dei comuni.

LE PRINCIPALI LINEE DI FINANZIAMENTO STATALI: IL PERCORSO DI ATTUAZIONE E PRIMI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

MESSA IN SICUREZZA - risorse totali nel periodo 2020-2034: 23.610 milioni

tipologia interventi	norma	finanziamento
edifici e territorio (comuni)	LB 2018-2020, c. 853	400
	LB 2019-2021, c. 139	500
	LB 2020-2022, c. 38	5.650
	DL 104/2020, art. 46	2.650
	LB 2021-2023, sez. II	600
scuole di province e città metropolitane	LB 2020-2022, c. 63 (modificato da DL 162/2019, art. 38-bis)	630
	DL 104/2020, art. 48	2.475
ponti e viadotti (fondo per province e città metropolitane)	DL 104/2020, art. 49	600
programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	L 205/2017, c. 1076 (modificato da d.l. 162/2019 art. 38-bis)	4.945
mitigazione del rischio idrogeologico	LB 2019-2021, c. 1028	1.800
primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico	LB 2019-2021, c. 155	700
contributo per compensazione IMU-TASI finalizzato a strade, scuole e strutture comunali	LB 2019-2021, c.892	2.660

Edifici e territorio

7. La necessità di attuare una politica di prevenzione sia sul territorio che sugli edifici pubblici e le strutture degli enti locali adibite ai diversi servizi per la collettività si è tradotta negli ultimi anni in un intenso programma di sostegno finanziario.

L'avvio del programma di incentivazione risale al 2018[5] con la previsione di contributi pari a 850 milioni fino al 2020 per interventi di messa in sicurezza di edifici e territorio da destinare ai comuni non rientranti nel Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo che aveva intercettato solo 53 enti. Con la legge di bilancio per il 2019[6] è stata data continuità alla linea di finanziamento attraverso una programmazione di risorse fino al 2034, rafforzata ulteriormente nel biennio 2021-2022 con un incremento di 600 milioni disposto dalla Sezione II della legge di bilancio n. 178/2020 e una anticipazione di risorse pari a 900 milioni per il

[4] D.l. 76/2020, art. 41.
[5] Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1 comma 853.
[6] Art. 1, comma 140 e ss. legge n. 145 del 2018.

2021 e 1.750 milioni per il 2022 che comporterà la chiusura anticipata del programma al 2030[7].

Il fabbisogno espresso dal territorio per questa tipologia di interventi è risultato particolarmente rilevante e ben superiore alle risorse, pure importanti, messe a disposizione. Nel 2018 a fronte di istanze per complessivi 7.152 milioni, le richieste risultate ammissibili sono state pari a 3.992 milioni per un plafond di 150 milioni. Ciò ha consentito di soddisfare le istanze di soli 53 comuni riferite a 146 progetti[8.] Nel 2019, a fronte di richieste per 5,6 miliardi, di cui ammissibili per 4,2, sono state ripartite tra 86 comuni risorse per 297,3 milioni[9] da destinare a 246 progetti[10]. Per il 2020 l'ammontare complessivo di richieste ha raggiunto 4.381 milioni di cui ammissibili limitatamente a 3.349 milioni, a fronte di un plafond di 400 milioni da ripartire[11]. Per l'anno 2021 sono state avanzate richieste per 5.081 milioni, di cui ammissibili 4.290, soddisfatte nei limiti di 1.849 milioni di risorse disponibili, procedendo allo scorrimento della graduatoria degli enti già precedentemente ammessi[12].

Di fronte a risorse che, seppure cospicue, sarebbero state comunque insufficienti a soddisfare tutte le richieste di finanziamento, il legislatore ha fissato criteri e modalità per la ripartizione pro quota dei fondi, successivamente affinati in via amministrativa ed estesi agli aspetti più squisitamente procedurali e gestionali[13], nell'ottica di strutturare un meccanismo stabile ed equo per la l'assegnazione dei contributi.

Il meccanismo prevede innanzitutto delle condizionalità formali per l'ammissibilità delle istanze: il termine perentorio di presentazione, la completezza in relazione al corredo informativo dell'intervento per cui si richiede il finanziamento (in particolare la tipologia dell'opera e il CUP identificativo corretto e la classificazione secondo settori e sottosettori) e le modalità di invio attraverso apposito modello di certificazione approvato con decreto del Ministero dell'interno; requisito di ammissibilità della candidatura è altresì l'avvenuta trasmissione alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni dei documenti contabili di cui all'art. 1 comma 1 lettere b) ed e) e all'articolo 3 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016[14]. Altri criteri di selezione di natura sostanziale sono previsti già dal legislatore[15]: lo stretto collegamento con uno strumento programmatorio approvato dall'ente, il limite quantitativo della richiesta (inizialmente fissato ad un massimo di 5.225.000 euro e poi, con l'art. c. 140 della legge 145/2018, differenziato per fasce dimensionali dei comuni: 1 milione per i comuni fino a 5.000 abitanti, 2,5 milioni per i comuni tra 5000 e 25.000 abitanti, e 5 milioni per quelli con popolazione superiore a 25.000 abitanti), la destinazione del contributo a specifiche tipologie di interventi secondo un ordine prioritario che va dalla messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, alla messa in

[7] D.l. 104/2020 art. 46.
[8] Decreto del Ministero dell'interno del 13 aprile 2018.
[9] L'importo previsto per il 2019 dall'articolo 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, pari a 300 milioni è stato ridotto a 297,3 con la sezione II della legge di bilancio.
[10] Decreto del Ministero dell'interno del 6 marzo 2019.
[11] Decreto del Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno di concerto con il Capo Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2019. Per il 2020, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2019 e dall'art. 4, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 32/2019 (c.d. sblocca cantieri), il quadro normativo di riferimento è composto dall'art. 1, comma 853, della legge n. 205/2017, per quanto attiene la copertura finanziaria, e dall' art. 1, commi 140 - 148 della legge n. 145/2018 per quanto attiene i criteri di assegnazione delle risorse, i requisiti di accesso e le modalità di utilizzo delle risorse stesse.
[12] Decreto del Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno di concerto con il Capo Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 febbraio 2021.
[13] Decreto Ministero dell'interno 5 agosto 2020 con cui è stato definito il modello di certificazione da utilizzare, nonché le modalità di trasmissione che gli enti interessati devono rispettare per richiedere il contributo erariale.
[14] I rendiconti della gestione, compresi gli allegati previsti dall'art. 11, comma 4, lettere da a) a p), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 10 al predetto decreto legislativo, il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all'art. 18-*bis* del decreto legislativo e il rendiconto della gestione secondo la struttura del piano dei conti integrato.
[15] Art 1, commi 139 e ss della legge 145/2018.

sicurezza di strade, ponti e viadotti, e infine alla messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici con priorità per quelli scolastici[16]. Una ulteriore importante condizione di ammissibilità è richiesta specificamente per le opere di importo superiore a 1 milione per le quali è necessario dimostrare al momento dell'istanza un livello di progettazione già avanzato al fine di poter rispettare i tempi rapidi per l'affidamento dei lavori. Dal 2022 si aggiunge un ulteriore criterio di selezione che comporta la non ammissibilità per gli enti risultati già beneficiari nel biennio precedente, ciò al fine di raggiungere con le politiche di sostegno agli investimenti una platea di soggetti più estesa possibile.

Il meccanismo di assegnazione si articola poi in una serie di ulteriori criteri di priorità che consentono di stilare una graduatoria dei potenziali beneficiari in presenza di risorse scarse rispetto ai fabbisogni: all'ordine imposto dalle finalità di destinazione dei finanziamenti si affianca un criterio di tipo contabile rappresentato dalla minore incidenza del risultato di amministrazione, al netto degli accantonamenti, rispetto alle entrate di competenza dei primi cinque titoli del bilancio come risultanti dai rendiconti del penultimo anno precedente a quello cui si riferiscono le risorse da ripartire[17]. Con riguardo a tale criterio, teso a consentire la realizzazione di opere necessarie anche ad enti con bilanci caratterizzati da una forte rigidità e non in grado di generare avanzi da poter destinare ad investimenti, è stato introdotto un correttivo per evitare che il plafond fosse esaurito a favore dei soli comuni con risultato d'amministrazione negativo ed è stato posto il limite del 50 per cento delle risorse loro destinabili.

Il sistema di riparto e assegnazione dei fondi è rafforzato da meccanismi sanzionatori finalizzati ad assicurare l'effettivo e tempestivo utilizzo delle risorse e a potenziare la capacità programmatoria degli enti locali. A tal fine il legislatore ha stabilito i termini entro i quali il soggetto beneficiario deve procedere all'affidamento dei lavori[18] e la riduzione del 5 per cento del contributo nel caso in cui l'ente non abbia ancora approvato il PUA e il PEBA[19].

I contributi sono erogati in tre tranches: il 20 per cento a seguito della comunicazione di ammissione al beneficio, il 60 per cento a seguito di verifica di avvenuto affidamento dei lavori e il restante 20 per cento a seguito della trasmissione al Ministero dell'interno del certificato di collaudo o di regolare esecuzione dell'intervento. Al fine di ottimizzare le risorse assegnate è previsto altresì che eventuali ribassi d'asta rimangano vincolati fino al collaudo dell'opera (o regolare esecuzione) e possano essere utilizzati successivamente per ulteriori investimenti finalizzati alle stesse tipologie di intervento considerate prioritarie e purché vengano impegnati entro sei mesi dal collaudo. Sempre per la medesima finalità di impiego ottimale delle risorse, le quote recuperate o non erogate agli enti che erano stati individuati come beneficiari sono assegnate agli enti presenti in graduatoria per i quali le richieste erano state già considerate ammissibili.

Dal monitoraggio della banca dati delle pubbliche amministrazioni (Bdap-MOP) sulle opere per la messa in sicurezza finanziate con lo strumento attuativo di cui all'articolo 1, comma 853 della legge n. 205 del 2017 risulta che nell'arco del triennio 2018-2020 sono stati finanziati 1.016 interventi che hanno generato 3.605 CIG per lavori e/o servizi. Per l'87,5 per cento degli

[16] Il decreto 5 agosto 2020 ha poi specificato le diverse tipologie di intervento ammissibili per le tre diverse finalità: interventi di tipo preventivo nelle aree ad elevato rischio idraulico oppure di ripristino di strutture e infrastrutture danneggiate a seguito di calamità naturali, interventi per manutenzione straordinaria delle strade e messa in sicurezza dei tratti di viabilità e manutenzione straordinaria su ponti e viadotti (compresa demolizione e ricostruzione), opere di manutenzione straordinaria di edifici scolastici e altre strutture di proprietà comunale (miglioramento sismico a garanzia della sicurezza degli utenti, adeguamenti impiantistici e antincendio e la manutenzione straordinaria per garantire l'accessibilità e l'abbattimento delle barriere architettoniche, interventi per l'efficientamento energetico.

[17] Art. 1 comma 141 della legge 145/2018.

[18] L'art. 1, c. 858 della legge 205/2017 prevedeva un termine unico di otto mesi dal decreto di assegnazione del contributo; successivamente con la legge 145 del 2018 (art. 1, c. 143) sono state introdotte scadenze differenziate in base al valore dell'opera: 6 mesi per le opere con quadro economico fino a 100.000 euro, entro dieci mesi per quelle fino a 750.000 euro, entro quindici mesi per le opere con un finanziamento fino a 2,5 milioni e venti mesi per quelle tra 2,5 milioni e 5 milioni. (termini prorogati di tre mesi se il soggetto attuatore si avvale per la selezione del contraente della centrale unica di committenza o della stazione unica appaltante).

[19] Piano urbanistico attuativo e Piano eliminazione barriere architettoniche.

interventi la procedura di affidamento dei lavori è stata avviata entro la scadenza normativamente prevista[20]. Nel calcolo di questo indicatore, per l'anno 2020, viene presa in considerazione la platea dei 796 CUP per i quali, alla data di osservazione del monitoraggio[21], i termini erano scaduti. Pur tenendo conto di questo elemento, risulta evidente tuttavia che nell'anno appena trascorso il periodo di *lockdown* ha determinato un forte rallentamento delle attività amministrative ed un accumulo di ritardi nelle procedure per l'affidamento dei lavori con conseguente ampliamento della forbice degli enti inadempienti.

Il finanziamento complessivo ammesso nel triennio è stato pari a 847,4 milioni con una dotazione media per ente di 2,7 milioni nel 2018, 3,6 milioni nel 2019 e poco più di 1 milione nel 2020, quando la platea di beneficiari si è allargata considerevolmente e l'importo massimo del contributo è stato differenziato per dimensione demografica degli enti. Il finanziamento medio per CUP si attesta intorno a 1 milione sia nel 2018 che nel 2019, mentre scende a poco meno di 700mila euro nel 2020. Si tratta prevalentemente di interventi con quadro economico piuttosto contenuto se si considera che nell'annualità 2020 i comuni ai quali è stato concesso il contributo massimo (pari a 5 milioni) sono stati solo 5, per la realizzazione di 28 opere, mentre 17 enti hanno ottenuto risorse comprese tra 1 milione e 2,5 milioni e 331 enti risorse fino a 1 milione; l'importo più elevato per il 2018 (5,2 milioni) è stato assegnato a 9 comuni per 30 interventi e nel 2019 a 25 enti per realizzare 110 opere: dati che indicano un ridimensionamento dei quadri economici.

Associando a queste informazioni di natura amministrativa i dati sull'avanzamento finanziario degli interventi, il quadro informativo si fa decisamente più carente a causa della mancata valorizzazione da parte di molti enti beneficiari dei quadri economici delle opere e dei dati aggiornati di finanziamento e pagamento, così come previsto dalle norme. A fronte di quasi 850 milioni di contributi ammessi, il monitoraggio delle opere pubbliche rileva 483,6 milioni di finanziamenti (un valore di poco superiore a quanto effettivamente erogato dal Ministero dell'interno a titolo di acconto e 1° saldo)[22] e pagamenti effettuati nel triennio per 41 milioni circa, appena l'8,5 per cento (l'8,8 per cento se si considerano solo i CUP con procedure di affidamento avviate entro le scadenze)[23]. Lo stesso rapporto calcolato sui soli CUP che presentano pagamenti eleva il grado di avanzamento finanziario al 18,6 per cento, un risultato migliore ma ancora lontano dall'obiettivo di accelerazione della spesa che rappresenta il *leitmotiv* di tutti i recenti interventi normativi a sostegno della politica di investimento pubblico. Solo per gli interventi avviati nel primo anno di attuazione dello strumento si consegue un grado di realizzazione, calcolato sui CUP che presentano dei pagamenti, collocato poco al di sotto del 30 per cento dei contributi concessi.

Considerando che l'erogazione dei contributi è avvenuta per una quota pari al 20 per cento sulla base del decreto di individuazione dei beneficiari (circa 169 milioni) e per una ulteriore quota pari al 60 per cento a seguito di verifica del rispetto dei termini per l'avvio dei lavori, condizione solo marginalmente non rispettata, il target di spesa atteso dovrebbe attestarsi ad un livello decisamente più elevato in tutte le annualità. Queste osservazioni inducono a ritenere che, anche al netto di lacune informative presenti nel sistema e che indeboliscono l'intero impianto di monitoraggio, nonostante l'accelerazione impressa all'attuazione procedurale, il tempo

[20] Per l'annualità 2018 gli interventi avviati entro il termine stabilito dal decreto di riparto (13 dicembre 2018) sono stati 93 su 146 e 45 ulteriori CUP sono stati ammessi al beneficio con proroga dei termini di avvio dei lavori tra dicembre 2018 e dicembre 2019; per l'annualità 2019 la scadenza per l'aggiudicazione dei lavori varia tra fine giugno e fine dicembre 2020 e risultano aver rispettato i termini di affidamento 60 enti su 83 beneficiari; per l'annualità 2020 il termine massimo per la pubblicazione dei CIG coincide con fine di settembre e fine dicembre 2020, e poi gennaio, aprile, giugno e novembre 2021, a seconda dell'entità finanziaria dell'intervento ammesso al beneficio.

[21] I dati sulle opere pubbliche sono stati estratti dalla banca dati Bdap-MOP alla data del 19 marzo 2021

[22] Sul capitolo di spesa 7235 del Ministero dell'interno "Somme da destinare ai comuni per interventi riferiti a opere per la messa in sicurezza di edifici e territorio" risultano pagamenti totali per 118,2 milioni nel 2018, 215,3 milioni nel 2019 e 128,6 milioni nel 2020.

[23] I pagamenti valorizzati nella banca dati con riferimento alle specifiche linee di finanziamento possono avere provenienza differente: alcuni dati vengono comunicati direttamente dai soggetti attuatori, altri provengono dal flusso Siope, altri ancora dal flusso Siope+. Ai fini della presente analisi sono stati utilizzati i pagamenti da qualunque fonte valorizzati e in caso di importi indicati da più fonti, è stato utilizzato il valore più elevato.

necessario affinché le risorse stanziate si trasmettano al sistema economico rimane ancora lungo. Un tempo forse eccessivo, considerando che il parco delle opere in questione è costituito prevalentemente da interventi di dimensioni finanziarie contenute e caratterizzati da urgenza, stante la loro finalizzazione.

TAVOLA 14

CONTRIBUTI PER INTERVENTI RIFERITI A OPERE PUBBLICHE DI MESSA IN SICUREZZA DEGLI EDIFICI E DEL TERRITORIO

annualità 2018-2019-2020

in migliaia

	2018		2019		2020		tot. triennio		
	opere ammesse a contributo	***opere associate a CIG con procedura affidamento lavori entro la scadenza***	**opere ammesse a contributo**	***opere associate a CIG con procedura affidamento lavori entro la scadenza***	**opere ammesse a contributo**	***opere associate a CIG con procedura affidamento lavori entro la scadenza***	**opere ammesse a contributo**	***opere associate a CIG con procedura affidamento lavori entro la scadenza***	**% degli interventi avviati entro la scadenza**
enti beneficiari	54	54	83	60	386	222	**523**	**336**	*64,2*
CUP	146	144	286	270	584	325	**1.016**	**739**	*72,7*
CIG lavori servizi forniture	753	753	1.357	1.312	1.495	1.055	**3.605**	**3.120**	*86,5*
finanziamento concesso	150.078	148.828	297.326	217.653	399.999	192.827	**847.403**	**559.308**	*66,0*
finanziamento medio per ente	2.779	-	3.582	-	1.036	-			
finanziamento medio per CUP	1.028	-	1.040	-	685	-			
finanziamento totale Bdap-MOP	132.400	132.400	217.116	209.972	134.042	123.025	**483.557**	**465.397**	*96,2*
pagamenti	25.228	25.228	12.328	12.328	3.646	3.477	**41.202**	**41.033**	*99,6*
grado di realizzazione finanziaria	16,8	17,0	5,7	5,9	2,7	2,8	**8,5**	**8,8**	
finanziamento dei soli CUP con pagamento	88.984	88.984	98.078	98.078	33.630	33.245	**220.691**	**220.306**	*99,8*
grado di realizzazione finanziaria per i soli CUP con pagamenti	28,4	28,4	12,6	12,6	10,8	10,5	**18,7**	**18,6**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

A queste risorse per la messa in sicurezza si sono aggiunti, per la sola annualità 2019, i contributi concessi ai sensi della legge n. 145 del 2018, art. 1, c. 107 per i piccoli investimenti dei comuni fino a 20.000 abitanti[24]. La misura di sostegno ha raggiunto, in base ai dati di monitoraggio, 7.392 enti (il 93,4 per cento dei comuni) per un valore di finanziamento pari a 394,5 milioni ed ha consentito di finanziare quasi 9.000 progetti. Al contributo statale si è aggiunta in alcuni casi una quota di finanziamento da altra fonte così da raggiungere, in base ai dati presenti nel sistema Bdap-MOP, un valore complessivo di finanziamento per oltre 500 milioni. Risulta particolarmente elevata la percentuale di adempienza nei termini, vale a dire di

[24] I contributi sono stati assegnati con il decreto 10 gennaio 2019 del Ministero dell'interno secondo quote proporzionali alla popolazione: ai comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti nella misura di 40.000 euro ciascuno, ai comuni con popolazione tra 2.000 e 5.000 abitanti nella misura di 50.000 euro ciascuno, ai comuni con popolazione tra 5.001 e 10.000 abitanti nella misura di 70.000 euro ciascuno e ai comuni con popolazione tra 10.001 e 20.000 abitanti nella misura di 100.000 euro ciascuno. Sul capitolo di spesa n. 7262 del Ministero "Contributi ai comuni per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale" sono state pagate somme, tra il 2019 e il 2020, per 338,3 milioni pari all'86 per cento del finanziamento complessivo concesso.

aggiudicazione dei lavori entro le scadenze stabilite dai provvedimenti (comprese fra aprile 2018 e dicembre 2020): quasi il 98 per cento dei beneficiari e oltre il 92 per cento in termini di CUP avviati. Il 43 per cento dei progetti risulta chiuso alla data di osservazione, indice del fatto che la misura ha intercettato un gran numero di interventi già avviati o comunque con un elevato grado di progettazione e di dimensione finanziaria contenuta (il finanziamento medio concesso per CUP è di poco superiore a 49mila euro) tanto da consentirne la realizzazione in tempi ristretti. Una considerazione che trova conferma anche nell'elevato grado di realizzazione finanziaria: per gli enti adempienti, il 66,6 per cento rispetto al finanziamento concesso tramite lo strumento attuativo, il 57 per cento se calcolato sul finanziamento complessivo (pressoché completo se calcolato sui soli CUP che hanno registrato pagamenti). Oltre il 90 per cento dei CUP per i quali sono stati rispettati i termini di avvio lavori è stato aggiudicato nel 2019 ed ha prodotto il 95 per cento dei pagamenti totali. A distanza di 26 mesi dalla sua attivazione questi indici mostrano un grado abbastanza elevato di efficienza dello strumento.

TAVOLA 15

CONTRIBUTO PICCOLI INVESTIMENTI LEGGE BILANCIO 145 DEL 2018
annualità 2019

in migliaia

	tutti i CUP	di cui: con aggiudicazione CIG o avvio lavori entro la data di scadenza	% sul totale dei CUP
enti beneficiari	7.392	7.229	97,8
CUP	8.818	8.129	92,2
CIG (lavori, servizi o forniture)	15.430	14.568	94,4
Totale finanziamento Bdap-MOP	533.792	444.206	83,2
di cui finanziamento classificato "piccoli comuni" L. 145/2018"	393.433	378.691	96,3
Totale pagamento	260.827	252.153	96,7
grado di realizzazione finanziaria rispetto al finanziamento totale Bdap-MOP	48,9	56,8	
grado di realizzazione finanziaria rispetto al finanziamento concesso	66,3	66,6	
finanziamento concesso (solo CUP con pagamenti)	265.103	261.559	98,7
grado di realizzazione finanziaria rispetto al finanziamento concesso (solo CUP con pagamenti)	98,4	96,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

Analoga finalità hanno i contributi di cui al comma 14-*ter* dell'art. 30 del d.l. 34/2019 (c.d. decreto "Crescita") riservati ai soli comuni fino a 1000 abitanti al fine di stabilizzare le risorse necessarie per l'attuazione di una politica di investimento anche nelle amministrazioni più piccole: 1.940 enti ai quali sono stati assegnati contributi per il potenziamento degli interventi per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche[25].

> I 22,5 milioni stanziati sono stati ripartiti assicurando ad ogni ente beneficiario un contributo di circa 11.600 euro. L'erogazione effettiva delle somme concesse era prevista, per una quota pari al 50 per cento, a condizione che fosse avviata la fase di esecuzione lavori entro il 15 maggio 2020 e per la restante parte previo invio della certificazione di collaudo o di regolare esecuzione da parte dell'ente beneficiario.
> Il controllo sull'avvio dei lavori è attuato tramite il sistema di "monitoraggio delle opere pubbliche – MOP" sul quale i comuni beneficiari sono tenuti a classificare le opere finanziate con lo strumento attuativo individuato dalla norma. Sono obbligati altresì a compilare

[25] Decreto del Ministro dell'interno del 14 gennaio 2020.

correttamente, a cura del RUP responsabile dell'opera, sul sistema informativo monitoraggio gare (SIMOG) dell'ANAC, le informazioni correlate al relativo codice identificativo di gara (CIG) per lavori al fine di consentire la verifica della data di aggiudicazione definitiva del contratto.

Dal monitoraggio risulta che il 73 per cento degli enti beneficiari ha correttamente classificato almeno un'opera finanziata e aggiudicato i lavori entro la scadenza (compresa tra il 15 gennaio e il 15 maggio 2020) per un valore complessivo pari a 16,4 milioni. I contributi sono stati finalizzati a 1.460 opere, il 93,3 per cento con aggiudicazione lavori entro i termini per un valore complessivo di finanziamento presente nel sistema Bdap-MOP di 18 milioni. I pagamenti effettuati per le opere aggiudicate nei termini risultano pari a 6 milioni, il 33 per cento dei corrispondenti finanziamenti [26].

Ultimo strumento attuativo per la messa in sicurezza del territorio per il quale è stato attivato uno specifico monitoraggio è la sezione del Piano ProteggiItalia[27] (emergenza dissesto) dedicata agli investimenti finanziati con le risorse di cui all'art. 24-*quater* del d.l. n. 119 del 2018, recante "Disposizioni in materia fiscale e finanziaria"[28], e all'art. 1, comma 1028 della legge di bilancio per il 2019.[29] Si tratta di spese di investimento che costituiscono una quota rilevante della clausola di flessibilità concessa all'Italia per il 2019 e per le quali sono state messe in atto procedure straordinarie attraverso il Dipartimento della Protezione civile e i Commissari straordinari all'emergenza (Presidenti di regione) onde assicurare l'accelerazione e l'efficacia degli interventi (entro 90 giorni dall'adozione del decreto i soggetti attuatori avrebbero dovuto avviare gli interventi e liquidare le spese entro 30 giorni).

Dal monitoraggio della prima misura risultano ammessi al finanziamento 3.593 interventi riferiti a 796 beneficiari e ai quali sono associati 6.075 CIG per lavori, servizi o forniture. Circa il 45 per cento dei CUP presenta almeno una gara di lavori avviata, ma solo il 9,5 per cento risulta in regola con la tempistica stabilita per la stipula dei contratti. Dall'integrazione con le altre informazioni presenti nella Bdap-MOP risultano pagamenti per 335,9 milioni determinando un indice di realizzazione finanziaria poco superiore al 67 per cento. Per i soli interventi sui quali sono stati valorizzati dei pagamenti, l'indice supera il 100 per cento, in considerazione del fatto che al finanziamento riconosciuto attraverso lo strumento attuativo si aggiungono, per alcune opere, risorse provenienti da altra fonte.

Anche con riferimento all'utilizzo dei contributi stanziati con il comma 1028 della legge di bilancio per il 2019[30], il monitoraggio riporta un elevato numero di progetti ammessi all'incentivo (3.429), oltre il 66 per cento dei quali presenta almeno una gara lavori o servizi avviata per un totale di 6.822 CIG generati. Per questo secondo strumento attuativo, tuttavia, l'avanzamento finanziario risulta più lento: infatti i pagamenti registrati rappresentano un impiego delle risorse

[26] Sul capitolo di spesa n. 7262 del Ministero dell'interno risultano pagamenti per 9,8 milioni nel 2020

[27] "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale" adottato con dPCM 20 febbraio 2019. L'Azione 4 del Piano prevede interventi per la mitigazione del rischio idraulico ed idrogeologico e riduzione del rischio residuo, connesso con gli eventi emergenziali, nonché di ripristino delle strutture e delle infrastrutture danneggiate, finalizzati all'aumento del livello di resilienza delle stesse.

[28] E' stato istituito un fondo di 474,6 milioni per il 2019 e 50 milioni per il 2020 per far fronte alle esigenze emerse nel settore dell'edilizia pubblica, della manutenzione della rete viaria e del dissesto idrogeologico, a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nell'autunno del 2018: 347,4 milioni per i progetti strettamente collegati ai danni causati dalle alluvioni del 2018 e gli altri 177 milioni sono stati ripartiti per essere utilizzati per interventi altrettanto urgenti ma non necessitati dagli eventi calamitosi. Con il dPCM del 4 aprile 2019 si è provveduto alla ripartizione delle risorse e alla programmazione per assicurare l'avvio immediato degli interventi.

[29] L'art. 1, commi 1028-1029 della legge di bilancio per il 2019 ha istituito un fondo con finalità analoghe alla misura contenuta nel collegato fiscale: consentire di dare immediato avvio alla realizzazione (da ultimare nel triennio 2019-2021) di investimenti strutturali e infrastrutturali urgenti, finalizzati "alla mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico e all'aumento del livello di resilienza delle strutture". Con il dPCM del 27 febbraio 2019 si è dato avvio ad una platea di interventi selezionati sulla base di Piani di investimento predisposti dai Commissari straordinari e approvati dal Dipartimento della Protezione civile.

[30] Stanziate risorse per 800 milioni nel 2018 e 900 milioni per ciascuna delle annualità successive, per un totale di 2.600 milioni da utilizzare entro il triennio.

concesse inferiore al 25 per cento e anche considerando i soli CUP per i quali sono stati valorizzati dei pagamenti, la percentuale di utilizzo si attesta al 39,7 per cento. Va tuttavia sottolineato che rispetto a quanto osservato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020 in riferimento all'attuazione di questi specifici programmi di spesa, la situazione appare comunque migliorata considerando che il grado di realizzazione finanziaria rilevato un anno fa era pari al 37 per cento per i progetti dell'art. 24-*quater* e al 15 per cento per quelli del comma 1028; all'accelerazione nell'impiego dei contributi concessi si è accompagnato il forte ampliamento della platea di nuovi interventi ammessi.

Potrebbe pesare sui tempi di realizzo l'intermediazione nell'assegnazione dei fondi da parte dei Presidenti di regione; posizione, questa, sostenuta da parte degli enti locali che, almeno per le opere più urgenti e meno complesse, riterrebbero più efficace un meccanismo di attribuzione diretta al pari di quanto avviene per altre linee di finanziamento. Ciò significherebbe tuttavia rientrare in una modalità amministrativa ordinaria che non sempre si è dimostrata all'altezza di gestire in modo rapido ed efficace interventi infrastrutturali urgenti.

TAVOLA 16

CONTRIBUTI PROTEGGITALIA – STRUMENTO ATTUATIVO ART. 24-QUATER E COMMA 1028

(in migliaia)

art. 24-quater	ammessi al finanziamento	*con contratto stipulato entro i termini*	*con almeno una gara lavori avviata*	*con almeno una gara di servizi o forniture contrattualizzata*	*senza contratto entro i termini oppure senza una gara avviata*
CUP	3.593	*342*	*1633*	*11*	*1607*
finanziamento concesso	498.141	*108.100*	*306.022*	*1.993*	*82.026*
pagamenti complessivi	335.942				
grado realizzazione finanziaria	67,4				
finanziamento concesso per i CUP con pagamenti	306.006				
grado realizzazione finanziaria per i CUP con pagamenti	109,8				
comma 1028 LB 2019	ammessi al finanziamento	*con contratto stipulato entro i termini*	*con almeno una gara lavori avviata*	*con almeno una gara di servizi o forniture contrattualizzata*	*senza contratto entro i termini oppure senza una gara avviata*
CUP	3.429	*261*	*2272*	*15*	*881*
finanziamento concesso	1.246.594	*96.847*	*970.210*	*6.405*	*173.132*
pagamenti complessivi	305.742				
grado realizzazione finanziaria	24,5				
finanziamento concesso per i CUP con pagamenti	770.549				
grado realizzazione finanziaria per i CUP con pagamenti	39,7				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

Scuole delle province e città metropolitane

8. Una seconda linea di intervento dedicata alla messa in sicurezza è rivolta a province e città metropolitane per la manutenzione straordinaria degli edifici scolastici e si aggiunge ad altre linee di finanziamento che già dal 2013 sono state attivate per potenziare in maniera specifica il patrimonio immobiliare scolastico.

Per il triennio 2018-2020 la programmazione unica nazionale in materia di edilizia scolastica[31] ha previsto risorse per 2,6 miliardi con le quali sono stati autorizzati 3.897 interventi (2.404 in corso e 40 conclusi) a fronte di un fabbisogno complessivo espresso dalle regioni pari a 10,6 miliardi da destinare a 6.592 interventi. Le somme liquidate, 108 milioni, rappresentano un impiego pari al 4 per cento delle risorse a disposizione.

TAVOLA 17

PROGRAMMAZIONE NAZIONALE EDILIZIA SCOLASTICA 2018-2020: RISORSE E INTERVENTI

	risorse stanziate in milioni	Nr. interventi autorizzati	Di cui in corso	Di cui conclusi	somme liquidate in milioni
mutui BEI	1.550	918	490	6	68,7
I Piano 2019	510	334	104	0	11,7
II Piano 2019	320	210	60	0	7,6
Piano antincendio	114,6	2278	1680	32	8,9
Piano palestre	50	90	70	0	6,2
fondo protezione civile	80	67		2	5,3
totale	2.625	3.897	2.404	40	108,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'istruzione

Le risorse della programmazione 2018-2020 si aggiungono agli strumenti già attivi sulla base della programmazione precedente e di altre misure specifiche e che portano la dotazione finanziaria degli ultimi 7 anni finalizzata agli investimenti per l'edilizia scolastica a circa 6 miliardi.

TAVOLA 18

RISORSE E INTERVENTI INCLUSI NELLA PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

	risorse stanziate in milioni	Nr. interventi autorizzati	Di cui in corso	Di cui conclusi	somme liquidate in milioni
programma scuole sicure (2013)	550	2.633	124	2.187	429
mutui BEI (2015)	905	1.901	86	1.653	662
mutui BEI (2016)	238	531	80	337	115
indagini diagnostiche (2015)	40	8.696	-	6.402	23
fondo protezione civile (2014-2015)	66	54	9	27	16
fondo protezione civile (2016-2017)		34	7	14	3
fondo comma 140 (dal 2017 fino al 2021)	1.605	7.811	4.979	416	268
totale	3.404	21.660	5.285	11.036	1.516

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'istruzione

[31] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 3 gennaio 2018 sono stati definiti i tempi e i criteri per la redazione della programmazione unica nazionale in materia di edilizia scolastica ed è stato stabilito che entro 120 giorni dalla pubblicazione del decreto le Regioni dovessero trasmettere al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca i propri piani regionali approvati. Tutte le Regioni entro il termine del 2 agosto 2018 hanno trasmesso i piani di interventi di edilizia scolastica per il triennio 2018-2020. La programmazione nazionale è stata quindi approvata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 12 settembre 2018, n. 615 e successivamente rettificata con riferimento ad alcune Regioni con successivo decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 dicembre 2018, n. 849.

L'articolo 1, commi 63 e 64, della legge 27 dicembre 2019, n. 160[32] ha aggiunto ulteriori finanziamenti per interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole superiori di competenza di province e città metropolitane. In particolare, prevede risorse pari 90 milioni per gli anni 2020 e 2021 e 225 milioni annui dal 2022 al 2034. Successivamente l'articolo 48, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, nell'ottica di accelerare gli investimenti, ha incrementato lo stanziamento dell'importo complessivo di 1.125 milioni dal 2021 al 2024 e ha esteso la possibilità di finanziamento anche agli enti di decentramento regionale.

Con il decreto del Ministro dell'istruzione del 1° ottobre 2020, n. 129 è stata ripartita la somma complessiva di 855 milioni per le annualità dal 2020 al 2024 in favore di province e città metropolitane, demandando ad un successivo decreto del Ministro dell'istruzione il riparto delle maggiori somme stanziate dall'articolo 48, comma 2, del decreto-legge n. 104 del 2020. Il riparto è stato effettuato secondo i criteri individuati con il dPCM del 7 luglio 2020, vale a dire in base al numero degli studenti (2.623.297) delle istituzioni scolastiche secondarie di II grado presenti in ogni provincia e città metropolitana e in base al numero degli edifici adibiti ad uso scolastico (7.080). La ripartizione dei fondi ponderata sul numero degli interventi presentati dalle regioni ed autorizzati (n. 831) determina un importo medio per progetto di poco superiore a 1 milione, ma molto differenziato sul territorio: più che doppio per la Campania (2,6 milioni) e più che triplo in Sicilia (3,7) dove si è puntato ad un programma di interventi particolarmente rilevanti e pertanto concentrato su pochi edifici; scelta opposta nel Lazio in cui gli enti hanno pianificato un impiego più diffuso delle risorse assegnate: 133 interventi per un finanziamento medio di poco superiore a 600mila euro.

TAVOLA 19

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE PER LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DELLE SCUOLE SUPERIORI

regione	Numero Alunni	Numero edifici	Quota importo alunni (migliaia)	Quota importo edifici (migliaia)	totale riparto (migliaia)	interventi autorizzati	quota media per intervento (migliaia)
ABRUZZO	56.969	171	9.284	10.325	19.609	27	726
BASILICATA	28.922	130	4.713	7.850	12.563	21	598
CALABRIA	96.595	321	15.741	19.382	35.124	45	781
CAMPANIA	311.517	799	50.766	48.245	99.010	37	2.676
EMILIA ROMAGNA	193.496	439	31.533	26.507	58.040	84	691
FRIULI-VENEZIA GIULIA	49.325	158	8.038	9.540	17.578	13	1.352
LAZIO	250.332	690	40.795	41.663	82.458	133	620
LIGURIA	61.948	151	10.095	9.118	19.213	25	769
LOMBARDIA	383.993	763	62.577	46.071	108.648	80	1.358
MARCHE	71.281	211	11.616	12.740	24.357	14	1.740
MOLISE	13.345	78	2.175	4.710	6.884	12	574
PIEMONTE	174.655	419	28.462	25.300	53.762	74	727
PUGLIA	206.088	537	33.585	32.425	66.009	69	957
SARDEGNA	73.845	340	12.034	20.530	32.564	41	794
SICILIA	243.978	745	39.759	44.984	84.743	23	3.684
TOSCANA	166.365	436	27.111	26.326	53.438	38	1.406
UMBRIA	38.964	145	6.350	8.755	15.105	22	687
VENETO	201.679	547	32.866	33.029	65.895	73	903
totale	2.623.297	7.080	427.500	427.500	855.000	831	1.029

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegato al decreto interministeriale MI-MEF n. 129 del 1° ottobre 2020

[32] Come modificato dall'articolo 38-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Nei limiti delle risorse assegnate, ciascun ente ha presentato l'elenco dei progetti da sottoporre ad approvazione ministeriale e finanziabili in base ad un ordine prioritario che tiene conto di alcune caratteristiche degli interventi: inclusione nella programmazione triennale 2018-2020, miglioramento sismico per gli edifici ricadenti nelle zone a rischio 1 e 2, messa in sicurezza a seguito di indagini diagnostiche su solai e controsoffitti e lavori per assicurare l'agibilità delle scuole e il diritto allo studio in ambienti sicuri[33].
I fondi vengono erogati per tranches successive: il 20 per cento al momento della richiesta, contributi successivi in base allo stato avanzamento lavori fino al raggiungimento del 90 per cento della spesa complessiva e il restante 10 per cento a seguito del collaudo o della certificazione di regolare esecuzione. Le eventuali economie di gara rimangono nella disponibilità dell'ente per essere impiegate per analoghe finalità previa autorizzazione del Ministero dell'istruzione. Anche per tale tipologia di interventi è previsto il sistema di monitoraggio attraverso la banca dati delle amministrazioni pubbliche e i meccanismi sanzionatori con revoca dei contributi in caso di mancato rispetto delle tempistiche per l'aggiudicazione dei lavori e nel caso in cui il progetto risulti assegnatario di altri finanziamenti nazionali, regionali o comunitari.

La messa in sicurezza degli edifici scolastici, obiettivo strategico della politica di investimento per il quale servono ancora risorse e progetti a fronte delle esigenze rappresentate dai territori, è una linea di investimento recuperata anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza nell'ambito della missione "Istruzione e ricerca", componente "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione". Dalla realizzazione di tali investimenti ci si attende, oltre al miglioramento in termini di sicurezza e riqualificazione, una riduzione dei consumi energetici in linea con il processo di recupero climatico che ispira tutto il Piano e un impatto positivo sugli obiettivi di perequazione ed eliminazione degli squilibri economici e sociali nelle aree più svantaggiate.

Ponti, viadotti e programmi straordinari di manutenzione rete viaria di competenza delle province e città metropolitane

9. Una terza linea di finanziamento per la sicurezza è il programma straordinario di manutenzione della rete viaria, finanziato attraverso risorse provenienti dai fondi per gli investimenti delle amministrazioni centrali[34]. Le risorse sono destinate prioritariamente su ponti, viadotti, gallerie manufatti ed altre opere di interesse della rete stradale, installazione di sensoristica di controllo delle infrastrutture, dispositivi di ritenuta. Possono considerarsi ammissibili anche spese per la progettazione, direzione lavori e collaudo e altre spese tecniche necessarie, pavimentazioni, sistemi di smaltimento delle acque, segnaletica, illuminazione, sistemi di info-mobilità, realizzazione di interventi di miglioramento delle condizioni di sicurezza delle infrastrutture esistenti. Vi rientrano anche interventi per la realizzazione di percorsi per la tutela delle utenze deboli, miglioramento delle condizioni per la salvaguardia della pubblica incolumità, riduzione inquinamento ambientale, riduzione del rischio derivante da traporto merci inclusi i trasporti eccezionali, riduzione esposizione al rischio di dissesto idrogeologico, incremento della durabilità per la riduzione dei costi di manutenzione.

[33] Con il decreto del Ministro dell'istruzione dell'8 gennaio 2021 sono stati approvati i piani degli interventi per la manutenzione straordinaria e l'efficientamento energetico degli edifici scolastici secondo il riparto delle risorse precedentemente adottato con il decreto del 1° ottobre 2020. Il decreto ha individuato come condizione per l'erogabilità delle risorse, i termini di aggiudicazione delle successive fasi di progettazione o di affidamento dei lavori differenziati a seconda dell'importo del finanziamento complessivo dell'opera e del livello di progettazione raggiunto al momento della richiesta: per gli interventi compresi tra 1,8 e 8,2 milioni si va da un minimo di 11 mesi ad un massimo di 17; per gli interventi compresi tra 8,3 e 16 milioni i tempi per l'aggiudicazione delle fasi successive va da 13 a 21 mesi; per importi tra 16,3 e 19,8 milioni i tempi vanno da 15 a 23 mesi; per lavori da 25,6 e 56 milioni la fasi successive devono essere aggiudicate in un tempo compreso tra 19 e 27 mesi. Il decreto fissa altresì le modalità di rendicontazione e di monitoraggio e le eventuali circostanze che determinano la revoca dei finanziamenti assegnati.
[34] Art. 1, comma 140 legge 232/2016, art. 1, comma 1072 l. 205/2017, art. 1, comma 95 legge 145/2018.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205, e s.m.i. ha previsto il finanziamento della somma complessiva di 1.620 milioni di euro per la realizzazione di interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane, ripartita negli anni dal 2018 al 2023, cui si sono aggiunti complessivi 995 milioni di euro per gli anni 2020 - 2024 e 275 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034 (oltre 4 milioni di euro destinati alla Città Metropolitana di Roma per gli anni dal 2020 al 2023). Con la legge di bilancio per il 2019 sono state assegnate ulteriori risorse di cui 144,7 milioni per il periodo 2019–2024 e 310,5 milioni per le annualità dal 2025 al 2033.
I criteri di riparto dei fondi sono stati indicati già a livello normativo nell'art. 1 comma 1077 della legge di bilancio per il 2018: la consistenza della rete viaria, il tasso di incidentalità e la vulnerabilità rispetto a fenomeni di dissesto. In fase attuativa il modello regolatorio dei contributi si è irrobustito con l'introduzione di indicatori[35] e parametri in cui declinare i criteri normativi per la selezione dei programmi da ammettere a finanziamento, con la definizione di una precisa tempistica per la realizzazione dei progetti, con la specifica delle modalità di erogazione e revoca delle risorse[36].

Una costola del programma è la linea di finanziamento specificamente dedicata alla messa in sicurezza di ponti e viadotti introdotta con il d.l. 104/2020, potenziando gli interventi destinati a tale finalità già comunque ricompresi anche nel programma generale di manutenzione della rete viaria. La selezione delle candidature dovrà avvenire sulla base di criteri di priorità legati al miglioramento della sicurezza, al traffico interessato e alla popolazione servita. La rilevanza strategica di tale obiettivo è dimostrata anche dalla inclusione degli interventi destinati a tale finalità nell'ambito del piano di finanziamenti per favorire gli investimenti delle RSO a partire dal 2021[37] ove si prevede la riserva pari al 70 per cento delle risorse a favore dei comuni, tra l'altro, per la messa in sicurezza di ponti e viadotti; la medesima priorità è indicata anche nei criteri per l'assegnazione dei contributi agli investimenti direttamente attribuiti ai comuni)[38].

SVILUPPO DELLE CAPACITÀ PROGETTUALI – risorse totali nel periodo 2020-2034: 3.113 milioni

tipologia interventi	norma	finanziamento
progettazione interventi messa in sicurezza	LB 2018-2020, c. 1079	330
	LB 2020-2022, c. 51	2.183
	DL 104/2020, art. 45	600

10. Alla politica di sostengo finanziario per la realizzazione degli investimenti si accompagnano le diverse linee di intervento finalizzate allo sviluppo delle capacità progettuali degli enti locali, fattore riconosciuto strategico per assicurare una continuità e una maggiore diffusione delle politiche di investimento, superando le difficoltà connesse alla sottodotazione di profili tecnici negli organici delle amministrazioni locali. Le due principali misure operative fanno capo al Ministero delle infrastrutture (attuazione dell'art. 1, comma 1079 della legge 205/2017) e al Ministero dell'interno (attuazione dell'art. 1, comma 51 della legge 160/2019).

[35] A ciascuno dei criteri individuati dal legislatore per la selezione dei programmi è attribuito un peso di ponderazione e la declinazione in diversi parametri. L'indicatore unico finale in base al quale è stata disposta la ripartizione dei finanziamenti è il risultato della combinazione lineare dei tre criteri, ognuno rapportato al totale.
[36] Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 49 del 16 febbraio 2018 "Finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane". Con decreto MIT del 19 marzo 2020 e decreto MIT del 29 maggio 2020 si è provveduto al riparto delle risorse aggiuntive (995 milioni dal 2020 al 2024 e 144,7 milioni dal 2019 al 2024).
[37] Art. 1, comma 134 della legge 160/2019.
[38] Con la legge 145/2018, inoltre, è stato istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la messa in sicurezza di ponti e viadotti del bacino del Po con una dotazione finanziaria di 250 milioni per il quinquennio 2019-2023.

A partire dal 2018 il Fondo progettazione enti locali[39] mira ad assicurare un cofinanziamento statale fino ad un massimo dell'80 per cento della spesa complessiva per la redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi ed esecutivi degli enti locali relativi ad opere destinate alla messa in sicurezza degli edifici e strutture pubbliche (in particolare degli edifici scolastici) con una dotazione finanziaria di 30 milioni annui fino al 2030. I criteri, le modalità di accesso, selezione e finanziamento dei progetti sono stati definiti nel decreto del Ministero delle infrastrutture n. 46 del 2019 ai sensi del quale le risorse assegnate annualmente a città metropolitane e province sono ripartite in base ad una quota fissa e una quota variabile proporzionale alla popolazione, mentre le risorse assegnate ai comuni sono ripartite sulla base di una graduatoria triennale 2018/2020. In seguito alla valutazione delle candidature presentate dagli enti sull'applicazione informativa predisposta dalla Cassa DD.PP. è stata formata la graduatoria dei potenziali beneficiari dando priorità ai progetti di adeguamento alla normativa sismica degli edifici e delle strutture scolastiche. Ogni comune ha potuto presentare un massimo di tre progetti per i quali richiedere il contributo nei limiti di 60mila euro per ciascuno. Per il biennio 2018-2019 sono state ammesse a finanziamento 272 progettazioni di province e città metropolitane per un valore complessivo di 20,5 milioni e, su 1.665 progettazioni incluse nella prima graduatoria comunale (per un valore complessivo di 53,4 milioni), sono stati ammessi a cofinanziamento 833 progetti. L'erogazione dei contributi è avvenuta nelle modalità fissate dal decreto ministeriale: un acconto del 60 per cento all'atto della pubblicazione dell'ammissione al beneficio e il saldo ad avvenuta aggiudicazione del servizio di progettazione. Per la quantificazione definitiva del contributo deve essere presentata, infine, rendicontazione delle spese entro sei mesi dalla approvazione del progetto. Gli enti beneficiari hanno l'obbligo di rispettare una precisa e stringente *timeline* stabilita nel decreto ministeriale, il mancato rispetto della quale determina l'automatica revoca degli anticipi erogati: 3 mesi dalla pubblicazione della ammissione al cofinanziamento per la pubblicazione del bando di gara, 10 giorni ulteriori per individuare sull'applicativo della Cassa DD.PP. il servizio progettazione, 270 giorni per procedere all'aggiudicazione del servizio, 10 giorni ulteriori per l'inserimento su Bdap della avvenuta aggiudicazione del servizio. Per il 2020 è stata approvata[40] la nuova graduatoria generale delle 1.666 (successivamente rettificate a 1.667 con decreto del 27 agosto 2020) progettazioni dei comuni ammissibili a cofinanziamento, e le risorse a disposizione (27 milioni, utilizzando anche le economie generate sulle risorse stanziate per gli anni 2018/2019 per province e città metropolitane pari a 14,3 milioni) hanno consentito di concedere i contributi fino alla posizione 1.610.
L'emergenza epidemiologica da Covid 19 ha determinato un rallentamento delle attività che ha reso necessario prorogare i termini inizialmente fissati per l'aggiudicazione definitiva del servizio di progettazione: dal 14 agosto 2020 al 5 novembre 2020 per province e città metropolitane, e dal 30 agosto 2020 al 21 novembre 2020 per i comuni[41]. Il perdurare della situazione emergenziale ha amplificato le difficoltà e i ritardi, anche per la conseguente riduzione del personale in presenza negli uffici, necessario per l'analisi degli atti e dei progetti, tanto che il termine è stato ulteriormente prorogato al 5 marzo 2021. Infine, con il Decreto milleproroghe 2021 è stato modificato l'art. 1, comma 1082, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, per portare da tre a sei mesi, dalla data di pubblicazione del decreto di ammissione a finanziamento, il tempo utile per avviare le procedure di gara.

Con la legge di bilancio per il 2020[42] il sostegno alle capacità progettuali viene rafforzato mediante il reperimento di 2,8 miliardi fino al 2034 e l'introduzione di un nuovo strumento che estende gli incentivi anche ad interventi di manutenzione stradale e di efficientamento energetico delle scuole e di altri edifici degli enti locali, ma è utilizzabile limitatamente alla progettazione definitiva ed esecutiva. Il d.l. 104/2020, che aveva l'obiettivo di imprimere una accelerazione

[39] Art.1, comma 1079 della legge n. 205 del 2017.
[40] Decreto direttoriale n. 7896 del 5 giugno 2020.
[41] La normativa intervenuta a disciplinare la situazione emergenziale, in particolare l'art. 103, c. 1 del d.l. 18/2020, ha disposto la sospensione di tutti i termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio tra il 23 febbraio 2020 e il 15 aprile 2020.
[42] Art.1, commi da 51 a 58 della legge n. 160 del 2019.

generale alla spesa per investimenti, ha disposto l'anticipazione di risorse già programmate fino al 2034 con conseguente chiusura della linea di finanziamento al 2031; la dotazione finanziaria è stata incrementata di 300 milioni per il 2020 e 2021 al fine di consentire lo scorrimento della graduatoria dei progetti definitivi/esecutivi già valutati come ammissibili da parte del Ministero dell'interno[43].

> Per il primo piano di riparto le richieste pervenute quantificavano un ammontare complessivo superiore a 732 milioni a fronte di un plafond di 85 milioni[44] e sono state soddisfatte solo le prime 970 posizioni in graduatoria. È previsto anche in questo caso un meccanismo di revoca dei fondi laddove l'ente beneficiario non provveda ad affidare la progettazione (pubblicazione del bando o lettera di invito in caso di procedura negoziata, o manifestazione della volontà di procedere all'affidamento dell'appalto) entro tre mesi dall'assegnazione delle risorse e il sistema di monitoraggio attraverso la Banca dati unica delle amministrazioni pubbliche. Con le risorse aggiuntive messe a disposizione con il decreto-legge "agosto" 2020 sono state soddisfatte le richieste fino alla posizione 4.737 per il 2020 e fino alla n. 9.350 per il 2021[45].

Il monitoraggio della Bdap-MOP sulle linee di finanziamento per lo sviluppo delle capacità progettuali degli enti locali evidenzia che nel triennio 2018-2020 le amministrazioni hanno potuto contare, complessivamente, su contributi per progettazione pari a 493 milioni che rappresentano il 29 per cento del valore complessivo delle opere finanziate (1,7 miliardi).

Le risorse messe a disposizione, più generose rispetto ad analoghe misure utilizzate negli anni passati e ormai concluse, hanno dato forte impulso all'attività del comparto raggiungendo una platea di beneficiari e di progetti decisamente più significativa.

TAVOLA 20

SVILUPPO CAPACITÀ PROGETTUALE DEGLI ENTI LOCALI

in migliaia

	comma 1079 l. 205/2017			**art. 51 l. 160/2019**		**Totale interventi e risorse**
	annualità 2018-2019-2020			annualità 2020		**anni 2018-2020**
	tutti i CUP	*con pubblicazione bando di gara nei termini*	*con aggiudicazione servizio progettazione nei termini*	tutti i CUP	*n. opere associate a CIG con almeno una gara nei termini*	**tutti i CUP**
CUP	2.823	*1.942*	*550*	4.612	*3.765*	**7.435**
CIG (Servizi, Fornitura e lavori)	3.165	*3.117*	*953*	8.275	*7.687*	**11.440**
finanziamento concesso	108.467	79.884	28.983	384.937	324.061	**493.403**
finanziamento totale Bdap-MOP	707.729	627.019	299.158	999.608	900.302	**1.707.337**
inc % contributo concesso su finanziamento	15,3	12,7	9,7	38,5	36,0	**28,9**
pagamento cumulato	17.222	13.309	5.184	21.489	9.672	**38.710**
grado realizzazione finanziaria rispetto al finanziamento concesso	15,9	*16,7*	*17,9*	5,6	*3,0*	**7,8**
valore finanziamento concesso per i soli CUP con pagamento	19.585	18.664	9.235	20.354	15.120	***39.939***
grado realizzazione finanziaria rispetto al finanziamento concesso per i soli CUP cin pagamento	87,9	*71,3*	*56,1*	105,6	*64,0*	***96,9***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

[43] Per il triennio 2018-2020 è stato operativo anche il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la *project review* delle infrastrutture già finanziate**.** Sono stati ripartiti 80 milioni (al netto dell'accantonamento dello 0,4 per cento per le attività di supporto e assistenza tecnica): 25 milioni per l'anno 2018, 5 milioni per il 2019 (a seguito della riduzione di 30 milioni di risorse destinate dal comma 115 della legge n. 145 del 2018 al finanziamento degli investimenti per i comuni fino a 20.000 abitanti) e 50 milioni per il 2020.

[44] Decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 31 agosto 2020.

[45] Decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 7 dicembre 2020.

Con riferimento allo strumento attuativo di cui al comma 1079, gli enti beneficiari nel biennio 2018-2019 sono stati 1.003 tra amministrazioni provinciali e comunali, per un totale di 1.936 progetti cui sono stati associati 2.279 CIG di servizi, lavori e forniture. Il finanziamento medio concesso risulta pari a 73mila euro per ciascun beneficiario, 38mila per CUP. Per l'annualità 2020 i beneficiari sono stati 548 per un complesso di 887 progetti; il finanziamento medio per ente scende a 63mila euro mentre rimane invariato quello per singolo progetto. Elevato il livello di adempienza rispetto al termine fissato per la pubblicazione del bando di gara (3 mesi dalla data di ammissione al beneficio): 83,5 per cento per le amministrazioni provinciali e le città metropolitane e 69,1 per cento per i comuni con riferimento ai contributi erogati per le annualità 2018-2019; 62 per cento e 77 per cento con riferimento ai contributi concessi per il 2020. Si riduce il grado di adempienza rispetto al secondo termine previsto come condizione per il mantenimento del diritto al contributo, ma ciò è dovuto esclusivamente alla circostanza che i termini indicati dai decreti sono successivi rispetto alla data in cui è stata effettuata l'osservazione dei dati, e, pertanto, i CUP per i quali risulta il rispetto della scadenza sono solo quelli aggiudicati in anticipo rispetto al termine massimo normativamente previsto.

TAVOLA 21

COMMA 1079 – CUP PER TERMINI DI SCADENZA

	2018-2019				2020			
	totale triennio	pubblicazione bando (3 mesi dal decreto ammissione)		aggiudicazione servizio (270 giorni dal decreto ammissione)	pubblicazione bando (6 mesi dal decreto ammissione)		aggiudicazione servizio prorogata con DD 15119/2020	
		feb-20	**mar-20**	**mar-21**	**set-20**	**mar-21**	**mar-21**	**giu-21**
CUP ammessi	**2.823**	**272**	**1.664**	**1.936**	**778**	**109**	**778**	**109**
di cui: CUP nei termini		*227*	*1.150*	*457*	*481*	*84*	*88*	*5*
%		*83,5*	*69,1*	*23,6*	*61,8*	*77,1*	*11,3*	*4,6*
contributo concesso (migliaia)	**108.467**	**20.471**	**53.400**	**73.871**	**27.035**	**7.561**	**27.035**	**7.561**
di cui: contributo concesso per CUP nei termini		16.958	39.150	25.037	17.917	5.859	3.565	381
%		*82,8*	*73,3*	*33,9*	*66,3*	*77,5*	*13,2*	*5,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

Lo strumento attuativo di cui al comma 51 della L. 160/2019 ha consentito di assegnare contributi pari a 385 milioni a 2.770 comuni per un parco di progettazioni costituito da 4.612 CUP (circa 84mila euro di contributo medio per progetto), dei quali 970 finanziati in base al primo decreto del Ministero dell'interno del 31 agosto 2020 e 3.642 con il successivo decreto del 7 dicembre 2020 che ha ripartito le risorse aggiuntive reperite con il d.l. 104/2020. La percentuale dei progetti la cui pubblicazione del bando per il primo CIG è avvenuta nei termini (tra gennaio e novembre 2020 per i progetti ammessi con il primo decreto e tra gennaio 2020 e marzo 2021 per i progetti del secondo decreto) è dell'82 per cento e complessivamente sono stati generati 8.275 CIG di lavori/servizi o forniture. Con questa linea di finanziamento che aumenta le risorse a disposizione cresce l'incidenza dei contributi sul valore complessivo dei progetti finanziati: 38,5 per cento su un finanziamento totale di interventi per quasi 1 miliardo.

Per il complesso dei CUP interessati da entrambi gli strumenti attuativi risultano dal monitoraggio Bdap-MOP pagamenti per 38 milioni (circa l'8 per cento, del valore concesso), un livello molto basso da mettere in correlazione con alcuni fattori: in primo luogo le erogazioni effettive delle risorse da parte del Ministero delle infrastrutture (pari per ciascun beneficiario al 60 per cento dell'assegnazione totale) e del Ministero dell'interno (pari per ciascun beneficiario al contributo complessivo) si sono concluse nell'ultimo trimestre del 2020 e ciò può aver rallentato l'attività delle amministrazioni locali, già in difficoltà anche a causa della situazione emergenziale, come reso evidente dalle ripetute proroghe dei termini previsti per l'avanzamento delle fasi procedurali. Nello stesso tempo, tuttavia, l'elevato grado di adempienza rispetto alle

scadenze dimostra che il comportamento dei soggetti attuatori non è stato caratterizzato da inerzia, se non in misura residuale; piuttosto il mancato rigore nelle attività di aggiornamento della banca dati, in particolare con riferimento alle informazioni di carattere finanziario, può essere alla base di una sottostima della spesa finale e rappresenta un elemento di forte criticità che impedisce una attendibile valutazione ex post sull'efficacia delle misure e sul tempo che intercorre tra la messa a disposizione delle risorse attraverso gli strumenti normativi e la loro effettiva immissione nel sistema economico.

Al monitoraggio relativo alle due linee di finanziamento indicate si aggiunge quello concernente i contributi previsti dall'art. 41-*bis* del d.l. 50/2017[46]. Nel triennio 2017-2019 sono stati concessi finanziamenti per 637 interventi che presentano un valore complessivo di 134,7 milioni. Risultano pagamenti per soli 16,6 milioni.
Anche nell'ambito degli investimenti in edilizia scolastica è stata attivata una specifica linea di finanziamento dedicata alla progettazione degli interventi di messa in sicurezza degli edifici[47]. Grazie alle economie accertate sul Programma scuole sicure (50 milioni) è stato possibile pubblicare un avviso nazionale per l'individuazione degli enti locali beneficiari degli incentivi alla progettazione. La graduatoria è stata approvata a giugno 2019 ammettendo al beneficio 323 progettazioni. Il termine per affidare le progettazioni era fissato per il 31 dicembre 2020, ma a causa dell'emergenza sanitaria è stata concessa una proroga al 30 aprile 2021.

EFFICIENTAMENTO ENERGETICO E SVILUPPO SOSTENIBILE E MOBILITÀ – risorse totali nel periodo 2020-2034: 18.815 milioni

tipologia interventi	norma	finanziamento
sostegno alle piccole opere dei comuni	LB 2020-2022, c. 29	2.500
	DL 104/2020, art. 47	500
rigenerazione urbana dei comuni	LB 2020-2022, c. 42	8.500
fondo sviluppo reti ciclabili urbane	LB 2020-2022, 47	150
Fondo progetti di sviluppo infrastrutturale o di riqualificazione del territorio Isole minori	LB 2020-2022, c. 553	42
fondo piccole opere e contrasto all'inquinamento (comuni <1000 ab.)	DL 34/2019, art. 30, c. 14-bis, 14-ter, modificato da DL 104/2020, art. 51	2.102
		1.021
fondo rilancio investimenti sviluppo sostenibile dei comuni (dal 2025)	LB 2020-2022, c. 44	4.000

Piccole opere dei comuni

11. La legge di bilancio per il 2020 ha previsto contributi per 500 milioni annui dal 2020 e fino al 2024 da destinare ad investimenti comunali in opere funzionali all'efficientamento energetico (compresi interventi di illuminazione pubblica, di efficientamento energetico di edifici pubblici e di edilizia residenziale pubblica, e finalizzati all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili) e allo sviluppo territoriale sostenibile declinato in interventi per la mobilità, per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Con il decreto-legge "agosto" 2020 sono state raddoppiate le risorse a disposizione per l'anno 2021[48] da assegnare ai comuni beneficiari da parte del Ministero dell'interno in misura proporzionale rispetto alla

[46] Sono assegnati ai comuni, compresi nelle zone a rischio sismico 1 ai sensi dell'*ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3519 del 28 aprile 2006*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 108 dell'11 maggio 2006, contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi per opere pubbliche, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017. Per gli anni 2018 e 2019 i contributi di sono assegnati ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1 e 2 per spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, nel limite di 25 milioni di euro per l'anno 2018 e di 30 milioni di euro per l'anno 2019.
[47] D.l. 109/2018, art. 42.
[48] Art. 1, comma 29-*bis* della legge n. 160/2019 introdotto dall'art. 47 del d.l. 104/2020.

popolazione residente (criterio già adottato per il 2020)[49]; la quota individuale varia da un minimo di 50mila euro per comuni con popolazione fino a 5000 abitanti ad un massimo di 250mila euro per quelli oltre 250mila abitanti. Due i requisiti per l'utilizzo del contributo: che si tratti di opere non integralmente finanziate da soggetti esterni al comune e che siano aggiuntive rispetto al programma triennale degli investimenti di cui all'art. 21 del codice dei contratti. E' previsto il monitoraggio specifico attraverso il sistema di cui al d.lgs. 229/2011 (Bdap-Mop) ed un monitoraggio a campione svolto dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Ministero per le infrastrutture e i trasporti; le verifiche sono funzionali all'attivazione del sistema sanzionatorio/premiante: le risorse, erogate in due tranches, vengono revocate in caso di mancato rispetto dei termini di avvio della fase esecutiva e assegnate ai Comuni più virtuosi, vale a dire quelli che hanno avviato i lavori in data antecedente al termine fissato dalla legge[50].

La misura replica con delle modifiche quella già prevista dalla legge 145/2018 per il solo 2019 e quantificata in 400 milioni (c.d. Piano Spagnolo), rispetto alla quale ha ampliato la platea di beneficiari, rimuovendo il limite di popolazione che era fissato a 20.000 abitanti, e riorientato la destinazione del contributo verso interventi classificabili come efficientamento energetico e mobilità sostenibile.

Si tratta di un incentivo che opera come strumento complementare alla linea di finanziamento di cui all'art. 1, comma 139 della legge 145/2018 che pur prevedendo, tra le finalità di utilizzo dei fondi, anche l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, colloca tale tipologia di intervento solo come terza priorità nell'assegnazione delle risorse, preceduta da messa in sicurezza del territorio e di strade, ponti e viadotti. L'insufficienza delle risorse rispetto alle richieste di contributo ha di fatto determinato l'impossibilità, se non in misura del tutto residuale, di soddisfare le necessità di investimento orientate all'efficientamento energetico e allo sviluppo sostenibile, per le quali è certamente positiva, quindi, l'individuazione di un canale specificamente dedicato.

Le risorse aggiuntive previste dal decreto "Agosto" 2020 possono essere destinate a rafforzare ed ampliare interventi già in atto come pure finanziare nuovi progetti. Per i beneficiari dei contributi è previsto l'obbligo di avviare i lavori entro nove mesi dall'assegnazione delle risorse.

TAVOLA 22

CONTRIBUTI PER OPERE DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO ART. 1, C. 29 - LEGGE160/2019

	tutti	**attivi**	***di cui nei termini***	**chiusi**	***di cui nei termini***	**revocati**	**cancellati**
CUP	7.526	7.386	*6.847*	136	*118*	2	2
CIG (lavori, servizi o forniture)	13.420	13.182	*12.474*	233	*191*	2	3
Totale finanziamento Bdap-MOP (migliaia)	522.178	514.534	451.841	7.432	6.157	92.000	120.000
di cui finanziamento "piccoli comuni" legge 160_2019 comma 29" (migliaia)	405.443	399.589	358.212	5.713	4.812	92.000	50.000
inc% su finanziamento totale	77,6	77,7	*79,3*	76,9	*78,2*	100,0	41,7
Totale pagamento (migliaia)	76.232	71.372	66.322	4.860	4.282	0	0
grado di realizzazione finanziaria su "finanziamento piccoli comuni"	18,8	17,9	*18,5*	85,1	*89,0*	0,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

[49] Decreti attuativi: decreti del Ministero dell'interno del 14 e del 30 gennaio 2020, pubblicati nelle Gazzette ufficiali n. 13 del 17 gennaio 2020 e n. 31 del 7 febbraio 2020; decreto del Ministero dell'interno 11 novembre 2020 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 289 del 20 novembre 2020.

[50] Oltre agli obblighi di monitoraggio sul sistema della banca dati delle opere pubbliche, sono intestati agli enti beneficiari obblighi di trasparenza che impongono la pubblicazione sul proprio sito web, ai sensi del d.lgs. 33/2013, delle informazioni relative alle fonti di finanziamento, l'importo assegnato dal Ministero e la finalizzazione del contributo.

I dati di monitoraggio evidenziano che lo strumento attuativo ha raggiunto una platea di 7.904 enti per 7.526 interventi, il 70 per cento dei quali è di competenza dei piccoli comuni, mentre per gli enti medi e medio grandi la percentuale di opere scende al di sotto dell'1 per cento. Il 55 per cento dei finanziamenti è stato concesso ai comuni fino a 5.000 abitanti (il 69 per cento in termini di progetti), percentuali progressivamente più basse caratterizzano invece gli enti di dimensioni maggiori.

TAVOLA 23

CONTRIBUTI ART. 1, C. 29 LEGGE N. 160/2019: RIPARTO DELLE RISORSE PER FASCIA DIMENSIONALE

fascia dimensionale	risorse assegnate (migliaia)	n. enti	comp%	n. CUP	comp%
fino a 5000	274.350	5.487	69,4	5.245	69,7
5.001-10.000	82.950	1.185	15,0	1.156	15,4
10.001-20.000	63.720	708	9,0	668	8,9
20.001-50.000	49.270	379	4,8	354	4,7
50.001-100.000	17.000	100	1,3	74	1,0
100.001-250.000	6.930	33	0,4	24	0,3
>250.000	3.000	12	0,2	5	0,1
totale	497.220	7.904	100,0	7.526	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 19 marzo 2021

Per 1.286 enti non risultano opere classificate con lo strumento attuativo riferito al comma 29 della legge 160/2019 (spicca il dato delle grandi città delle quali solo 5 presentano CUP classificati), con la conseguenza che dei 497,2 milioni assegnati, solo 405,4 milioni risultano associati a interventi codificati. Tale valore rappresenta oltre il 77 per cento del finanziamento complessivo dei lavori di efficientamento energetico, attivati anche con risorse aggiuntive provenienti da altre fonti. Il termine per l'avvio dei lavori era fissato al 15 settembre 2020 e la percentuale di adempienza risulta elevata sia per i progetti ancora attivi (6.847 su 7.386) sia per quelli che si sono già chiusi (118 su 136). Risultano 76,2 milioni di pagamenti, pari al 18,8 per cento dei finanziamenti concessi (percentuale che sale al 73 per cento se calcolata sui soli CUP con pagamenti valorizzati, pari al 26 per cento delle opere censite dalla linea di finanziamento).

A questi contributi si sono aggiunti 37,4 milioni previsti dal comma 14-*bis* dell'art. 30 del d.l. 34/2019 ripartiti con provvedimento del Ministero per lo sviluppo economico[51] tra 1.940 comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti (19.330 euro assegnati a ciascun ente). Per circa il 50 per cento degli enti beneficiari non ci sono opere classificate nel sistema di monitoraggio, per un valore di 16 milioni non tracciati. Gli interventi attivati risultano essere stati 1.151, dei quali 953 attivati nei termini. Appena poco superiori a 5 milioni i pagamenti valorizzati.

Inoltre, per l'anno 2019, lo stesso art. 30 del d.l. 34/2019 aveva previsto risorse pari a 500 milioni a valere sul Fondo sviluppo e coesione, ripartite tra tutti i comuni con il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 14 maggio 2019. Il monitoraggio relativo a tali contributi viene effettuato attraverso il sistema della Ragioneria generale dello Stato – IGRUE (SiMonWeb) implementato per la rilevazione dello stato di avanzamento dei progetti finanziati nell'ambito delle politiche di coesione.

[51] Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 2 luglio 2020 di assegnazione dei contributi e il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 1° settembre 2020 recante la disciplina delle modalità di attuazione della misura a sostegno delle opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile prevista dall'art. 30, comma 14-*bis* del d.l. 34/2019.

Contributi ai comuni per investimenti nella rigenerazione urbana

12. Appartengono al filone dello sviluppo sostenibile anche le linee di finanziamento dedicate alla rigenerazione urbana, sia sotto il profilo della marginalità sociale e culturale che del degrado urbanistico e infrastrutturale. Alle criticità connesse ad insediamenti a rischio per fattori legati al cambiamento climatico si sono aggiunte a causa dell'emergenza sanitaria le fragilità delle mutate tendenze alla socialità ed è emersa l'urgenza di un ripensamento del ruolo e della funzione della città. Il tema è affrontato in numerosi interventi legislativi recenti sia in materia di edilizia che di governo del territorio.[52]

> Dal 2012 sono stati attivati 3 programmi con tale finalità. Il Piano nazionale per le città, il Piano periferie e il Programma straordinario per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie per le città metropolitane e i comuni capoluogo. A questi si sono aggiunti i fondi per il riequilibrio territoriale destinati alle città (PON-Metro, Programma operativo complementare, Programmi operativi regionali per lo sviluppo urbano sostenibile) con un ammontare complessivo di risorse superiore ai 5 miliardi. Questi programmi hanno trovato, tuttavia, forti difficoltà di attuazione legate alla complessità degli adempimenti richiesti e alla moltiplicazione delle competenze con riferimento, in particolare, al Piano periferie e al Piano straordinario del 2015 che, a quattro anni dall'avvio, si trovavano ancora in fase iniziale[53].

Con la legge di bilancio per il 2020 sono stati introdotti due nuovi programmi legati alla rigenerazione urbana: il primo previsto dal comma 42 finalizzato alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale per il miglioramento del decoro urbano e del tessuto ambientale e sociale, il secondo, previsto dal comma 437, è il programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare.

Con riferimento al primo programma di investimenti, l'attivazione è prevista a partire dal 2021 ed ha un profilo temporale di 14 anni con risorse crescenti nel periodo:150 milioni per l'anno 2021, 250 milioni per l'anno 2022, di 550 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e di 700 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034[54]

A gennaio 2021 è stato approvato il dPCM[55] di individuazione, in via sperimentale per il prossimo biennio, dei criteri prioritari per l'assegnazione delle risorse a favore dei comuni che abbiano nel proprio territorio una densità maggiore di popolazione caratterizzata da condizioni di vulnerabilità sociale e materiale. Il legislatore ha già indicato come beneficiari privilegiati per tale linea di finanziamento i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, i comuni capoluogo e sede di città metropolitana e la graduatoria degli enti richiedenti dovrà essere formata in base all'indice di vulnerabilità sociale e materiale calcolato dall'Istat. Ciascun comune potrà ricevere contributi nel limite di una soglia fissata in base alla popolazione (da un minimo di 5 ad un massimo di 20 milioni) per contributi singoli o anche per insiemi coordinati di interventi, anche con recupero delle opere incompiute. I progetti possono riguardare la manutenzione per il riuso o la rifunzionalizzazione di aree pubbliche, il miglioramento del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale attraverso la ristrutturazione edilizia di immobili da destinare a servizi sociali, educativi, culturali o sportivi e interventi per la mobilità sostenibile. Secondo lo schema ormai consueto dei provvedimenti che vanno a regolamentare le linee di finanziamento per gli enti territoriali, sono previste condizionalità per l'accesso al beneficio: CUP valido, regolarità di trasmissione dei documenti contabili, coerenza dei progetti con le finalità previste dalla misura, rispetto delle modalità di trasmissione della domanda e della tempistica per l'affidamento dei lavori, inclusione dei progetti negli strumenti programmatori adottati dall'ente. Analogo agli altri strumenti anche il sistema di monitoraggio, di erogazione delle risorse e di revoca delle stesse. Le

[52] All'esame del Parlamento il Testo unificato per i disegni di legge n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981 su Misure per la rigenerazione urbana.
[53] Deliberazione Corte dei conti n. 13/2019/G.
[54] Art.1, comma 42 della l. 160/2019.
[55] DPCM 21 gennaio 2021 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 56 del 6 marzo 2021.

domande dovranno essere trasmesse entro il 4 giugno 2021 attraverso apposita piattaforma (GLF, gestione linee di finanziamento) realizzata in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze ed integrata con il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche[56].

Il Programma innovativo per la qualità dell'abitare è finalizzato alla realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e alla riqualificazione delle aree degradate con l'obiettivo di raggiungere un modello urbano alternativo, un modello di città intelligente.[57]

Anche queste linee di finanziamento, come il piano per la manutenzione straordinaria e la riqualificazione degli edifici scolastici, sono incluse nel PNRR, nell'ambito della Missione "Inclusione e coesione", componente "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore". Insieme ad altri interventi concorrono alla realizzazione di città sostenibili, obiettivo indicato tra l'altro nell'Agenda ONU 2030: i Piani Urbani integrati, dedicati alle periferie delle città metropolitane per trasformare i territori vulnerabili in città smart limitando il consumo di suolo; programma di recupero di situazioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo; programma di recupero delle aree urbane puntando su impianti sportivi e parchi urbani attrezzati.

SERVIZI ESSENZIALI E PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE – totale risorse nel periodo 2020-2034: 7.100 milioni

tipologia interventi	norma	finanziamento
fondo asili nido comunali e scuole infanzia	LB 2020-2022, 59	2.500
fondo perequativo infrastrutturale	LB 2021-2023, c. 815	4.600

13. Nell'ambito dei sevizi essenziali e della perequazione infrastrutturale una importante linea di finanziamento che si sta attivando riguarda i servizi per l'infanzia, la cui offerta sul territorio, pur in presenza di un incremento registrato negli ultimi anni, rimane caratterizzata da una accentuata differenziazione regionale. Diversi sono gli stimoli introdotti di recente, agendo anche dal lato della domanda e della spesa corrente[58], con l'obiettivo di far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità in termini di offerta di servizi socioeducativi, che in Italia tende a rimanere ancora lontana dalla soglia minima del 33 per cento di copertura nazionale fissata come obiettivo dalla Commissione europea per favorire la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Dal lato della spesa per investimenti si è agito introducendo con la legge di bilancio per il 2020 il Fondo "Asili nido e scuole dell'infanzia" con una dotazione pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034. Le risorse sono destinate a progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, con priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti; può essere destinato altresì a progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati, con

[56] Decreto del Ministero dell'interno 2 aprile 2021.

[57] Con il decreto del 16 settembre 2020 sono state individuate le procedure per la presentazione dei progetti candidabili; a febbraio 2021 è stata presentata in Parlamento la prima relazione annuale sul programma.

[58] La legge di bilancio per il 2021 (legge. 178/2020) ha incrementato il fondo di solidarietà comunale (FSC) destinando la quota aggiuntiva allo sviluppo e all'ampliamento dei servizi in campo sociale e potenziare l'offerta degli asili nido. L'incremento specificamente vincolato al potenziamento dei posti negli asili (a regime 300 milioni, di cui 150 nel primo triennio) include tra i beneficiari gli enti delle regioni a statuto ordinario e quelli di Sardegna e Sicilia. Le risorse saranno ripartite sulla base dei LEP e nelle more della definizione degli stessi, il criterio utilizzabile è stato individuato nei fabbisogni standard calcolati per il servizio "asili nido" con l'obiettivo di privilegiare quegli enti che ancora non raggiungono il rapporto medio per la fascia demografica di appartenenza tra potenziali utenti (popolazione compresa tra 0 e 3 anni) e posti disponibili.

la finalità del riequilibrio territoriale, anche nel contesto di progetti innovativi finalizzati all'attivazione di servizi integrativi.

A ottobre 2020 è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata sullo schema di dPCM emanato a fine dicembre relativo alla definizione, in via sperimentale per il quinquennio 2021-2025, di criteri, modalità e tempistiche per il riparto dei fondi[59].

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO PER ASILI NIDO E SCUOLE DELL'INFANZIA

Tipologia intervento	Contributo 2021-2023	Contributo 2024-2025
Asili nido	120 milioni	160 milioni
Scuole dell'infanzia	75 milioni	100 milioni
Centri polifunzionali	45 milioni	60 milioni

Per ogni annualità e tipologia di intervento una quota dei contributi è riservata a progetti destinati a strutture localizzate nelle periferie urbane dei comuni capoluogo e nelle aree svantaggiate del paese con elevato indice di vulnerabilità sociale e materiale. Questa vocazione perequativa rende lo strumento rispondente anche alla finalità di rigenerazione urbana e di inclusione sociale descritta in precedenza. I contributi sono contingentati e potranno essere destinati ad un massimo di due interventi per comune entro la soglia di 3 milioni di finanziamento. Nella ripartizione dei fondi si tiene conto della clausola di salvaguardia per le regioni del Sud attraverso il rispetto dell'art. 7-*bis*, c. 2 del d.lgs. 243/2016 in materia di assegnazione differenziale delle risorse aggiuntive.

Il dPCM prevede delle condizionalità per l'accesso ai contributi: indicazione di un CUP valido, il collegamento con la programmazione annuale o triennale dell'ente, la non esclusività di finanziamenti da parte di altri soggetti, il conseguimento della agibilità dell'edificio, il fatto che per il medesimo intervento non siano stati erogati altri contributi negli ultimi 5 anni, che non si tratti di interventi già avviati, che siano rispettati tempi e modalità di invio delle richieste. Entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto avrebbero dovuto essere selezionati i progetti, ma il decreto interministeriale per l'approvazione del modello e della procedura di invio delle richieste è stato adottato solo a fine marzo 2021 e pertanto la presentazione delle candidature è slittata a fine maggio[60] con conseguente rinvio anche della erogazione dei contributi. A fronte di risorse che seppure importanti, rimangono comunque limitate, il dPCM definisce numerosi criteri di priorità necessari alla formazione di una graduatoria di potenziali beneficiari: il livello di progettazione, la tipologia di intervento, popolazione degli utenti potenziali, assenza di strutture analoghe, eventuale quota di cofinanziamento a carico dell'ente, appartenenza a zona sismica, delocalizzazione del rischio idrogeologico, dismissione di fitto passivo, realizzazione di tutti gli spazi previsti dal dPCM per i centri polifunzionali e la presenza di un piano di gestione degli stessi. Sono inoltre fissati termini per l'aggiudicazione dei lavori differenziati in base al costo economico dell'opera. Il piano di erogazione dei contributi prevede un'anticipazione del 20 per cento al momento dell'assegnazione del finanziamento, poi tranche successive a stato avanzamento lavori fino al 90 per cento del contributo complessivo e il restante 10 per cento alla presentazione del collaudo o certificato di regolare esecuzione.
Per il monitoraggio è prevista una governance di doppio livello: l'attività di verifica e controllo di avanzamento delle opere attraverso il portale "Edilizia scolastica" del Ministero dell'istruzione, anche per l'acquisizione di tutta la documentazione necessaria alla rendicontazione e per effettuare, mediante indicatori ante e *post operam*, valutazioni sulla effettiva realizzazione dei progetti, cui si aggiunge il monitoraggio in base al d.lgs. 229 del 2011 per l'avanzamento procedurale e finanziario. Per questo tipo di interventi è prevista anche l'attività della Cabina di regia istituita presso la Presidenza del consiglio.

[59] dPCM del 30 dicembre 2020 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 67 del 18 marzo 2021.
[60] Decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'istruzione del 22 marzo 2021.

Anche questi progetti sono candidati a rientrare nei finanziamenti del NGEU essendo una linea di finanziamento inclusa nel PNRR, nell'ambito della missione "Istruzione e ricerca", componente "Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione". Nel Piano si prevede che gli investimenti possano consentire la creazione di 228.000 nuovi posti negli asili nido e scuole dell'infanzia e il programma si affianca ad altre linee di finanziamento tese a rafforzare su tutto il territorio nazionale i servizi per le famiglie con figli in età scolare. La prima relativa al piano di estensione del tempo pieno e delle mense che assicurerà un ampliamento dell'offerta formativa delle scuole per renderle sempre più aperte al territorio anche oltre l'orario scolastico, accogliendo le necessità di conciliazione tra vita familiare e lavorativa dei genitori (si prevede un piano di investimenti per la costruzione o ristrutturazione di spazi mensa in circa 1000 edifici); la seconda linea di finanziamento ha l'obiettivo di potenziare le infrastrutture per lo sport e favorire l'attività motoria a cominciare dalle scuole primarie anche per la promozione di stili di vita salutari, per contrastare la dispersione scolastica e garantire l'inclusione sociale. Il programma prevede di realizzare, con una dotazione finanziaria di circa 300 milioni, la costruzione o ristrutturazione di circa 400 edifici da adibire a palestre o strutture sportive.

Il potenziamento dei servizi alla persona, ambito nel quale gli enti locali, e i particolare i comuni, svolgono un ruolo di primo piano, è un obiettivo prioritario del PNRR da conseguire non solo con riferimento ai servizi all'infanzia, ma altresì con programmi di investimento per il sostegno alle persone vulnerabili rafforzando e costruendo infrastrutture per servizi sociali territoriali atti a prevenire l'istituzionalizzazione degli anziani e delle persone fragili, consentire percorsi di autonomia per soggetti con disabilità, aiutare persone senza fissa dimora ad accedere a sistemazioni temporanee (*housing* temporaneo e stazioni di posta).

Per quanto riguarda la perequazione infrastrutturale, la legge di bilancio per il 2021 ha previsto l'istituzione di un fondo specifico con una dotazione di 4,6 miliardi per dieci anni a partire dal 2022 (da 100 a 300 milioni l'anno fino al 2027 e 500 milioni annui fino al 2033). Il tema della perequazione infrastrutturale costituiva uno dei pilastri dell'impianto del federalismo fiscale disegnato dalla legge 42 del 2009, rimasto tuttavia, come i livelli essenziali delle prestazioni, in una permanente fase di transizione. Le risorse aggiuntive stanziate dal 2022 dovrebbero consentire di attraversare questa fase e realizzare, in attuazione all'art. 119 della Cost., quegli interventi speciali per il recupero del deficit infrastrutturale.

La geografia dei divari territoriali, infatti, si è ulteriormente complicata negli anni e la pandemia ha contribuito ad un ulteriore aggravamento: accanto alla frattura nord-sud è andata aumentando la divergenza tra centri e periferie, tra aree urbane e aree interne e isole minori, e si è aggiunta la questione appenninica, in particolare per i territori colpiti dagli eventi sismici e si è acuito lo svantaggio delle isole maggiori. La fragilità della competitività infrastrutturale regionale, non in grado di fornire servizi adeguati a cittadini e imprese, è evidente anche in una prospettiva europea e rischia di porre tutta l'Italia in una situazione di marginalità territoriale; tornare ad agire sulla riduzione di tali divari è pertanto un obiettivo necessario dell'azione pubblica, riconosciuto anche dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e indicato come priorità strategica trasversale a tutte le missioni.

LE PROSPETTIVE PER GLI INVESTIMENTI LOCALI ALLA LUCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

14. Il Piano assegna un ruolo centrale alle amministrazioni territoriali nell'attuazione del programma di investimenti che sarà alla base della ripresa e del rilancio del Paese: quasi 90 miliardi di risorse, infatti, una quota pari al 39,4 per cento dei finanziamenti totali, sono destinate a progetti da realizzare da parte di regioni, comuni ed enti di area vasta, di cui 71,5 miliardi provenienti dal dispositivo RRF e 15,9 miliardi dal Fondo complementare. Gli interventi

attraversano tutte le missioni ma non con eguale peso: le quote più significative di finanziamento si riferiscono ai progetti per investimenti finalizzati alla Rivoluzione verde e transizione ecologica (28 per cento) e per l'Inclusione e coesione (23,5 per cento). Rispetto al finanziamento complessivo da RRF e Fondo complementare previsto per ciascuna missione, il ruolo assegnato alle autonomie territoriali è determinante per la realizzazione degli investimenti della Missione 5, Inclusione e coesione (oltre il 90 per cento delle risorse), e della Missione 6, Salute (76 per cento delle risorse complessive).

TAVOLA 24

INVESTIMENTI DI COMPETENZA DEGLI ENTI TERRITORIALI

(in miliardi)

missione	RRF	fondo complementare	totale	comp %	totale PNRR	quota risorse EE.TT.
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	11	3,1	14,1	16,1	49,2	28,7
Rivoluzione verde e transizione ecologica	21,1	3,4	24,5	28,0	68,6	35,7
Infrastrutture per una mobilità sostenibile		4,5	4,5	5,1	31,4	14,3
Istruzione e ricerca	9,8		9,8	11,2	31,9	30,7
Inclusione e coesione	18,1	2,4	20,5	23,5	22,4	91,5
Salute	11,6	2,4	14	16,0	18,5	75,7
Totale	71,5	15,9	87,4	100,0	222,00	39,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PNRR

Ad eccezione degli interventi per la missione Salute, di competenza delle Regioni, i programmi di investimento vedono come soggetti attuatori prevalentemente comuni, province e città metropolitane in ambiti che si concentrano nella tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, nelle infrastrutture sociali e nel rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività (dalla mobilità, ai servizi scolastici ed educativi, al trattamento dei rifiuti, ecc.). Sono settori interconnessi e reciprocamente funzionali che esprimono, oltre alla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alle autonomie locali, anche la vocazione di prossimità di tali enti.

I progetti nei quali si declinano le linee di intervento hanno prevalentemente natura di investimento, ma, in particolare per le azioni di rafforzamento dei servizi socio-assistenziali (potenziamento dell'offerta di asili nido e servizi all'infanzia, housing temporaneo, servizi per la presa in carico di soggetti fragili, rafforzamento della strategia per le aree interne, progetti di rigenerazione urbana) alle spese di infrastrutturazione si associano incrementi di spesa corrente legati alla gestione delle strutture realizzate.

> Sono previsti interventi per la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico di siti minori, aree rurali e periferie (M1C3) con una pianificazione nazionale per i piccoli borghi, enti fragili sotto il profilo ambientale, demografico e sociale, e una riqualificazione di giardini e parchi storici per valorizzarne la fruizione da parte del pubblico. Sono riconducibili a tale area anche progetti per la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e di edifici di proprietà comunale da destinare ad usi sociali (M2C3), nonché gli interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico, interventi di forestazione urbana e tutela dei boschi per ridurre le aree forestali in dissesto e quelle soggette a rischio idraulico (M2C4). Sono previsti, inoltre, interventi speciali di coesione territoriale (M5C3) declinati in progetti specifici mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione di condizioni di sviluppo in territori vulnerabili, ciò attraverso il rafforzamento della strategia per le aree interne, ulteriore incentivazione della ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto, interventi per l'innovazione e la trasformazione ecologica e digitale nelle regioni del Sud. Ancora alla valorizzazione del territorio sono orientati i progetti di piccola dimensione per la resilienza e l'efficientamento energetico dei comuni (M2C4). All'area delle infrastrutture sociali, ma con una connotazione anche di tutela del territorio, sono riconducibili diversi interventi localizzati nelle periferie urbane spesso caratterizzate da una

forte fragilità sociale: si prevede di potenziare l'offerta culturale e creativa attraverso progetti partecipati di rigenerazione urbana a base culturale (M1C3), nonchè la realizzazione di interventi di rigenerazione promossi dalle città metropolitane e dai comuni tesi a rifunzionalizzare e incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per rafforzare la rete di alloggi di housing sociale e per operare un recupero delle aree periferiche anche con la costruzione di impianti sportivi (M5C2); per la gestione sostenibile delle risorse idriche si prevedono numerosi interventi infrastrutturali, concentrati al Sud, finalizzati alla sicurezza dell'approvvigionamento e progetti nelle reti di fognatura e negli impianti di depurazione (M2C1). Sono riferibili alle infrastrutture sociali anche i progetti relativi all'economia circolare tesi da una parte ad affrontare le situazioni critiche nella gestione di rifiuti nelle grandi aree metropolitane del centro-sud e dall'altra a realizzare una transizione ecologica nel mezzogiorno e nelle isole minori (M2C1). Si prevede inoltre di investire in progetti di infrastrutture sociali a favore di minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità (M5C2). Per il rafforzamento dei servizi essenziali sono previsti progetti per il trasporto locale sostenibile finalizzati alla realizzazione di piste ciclabili urbane e turistiche e di interventi integrati (piste ciclabili, scuola bus, *sharing mobility*) nei comuni maggiormente interessati da effetti negativi della qualità dell'aria, incidentalità e congestione del traffico (M2C2); progetti per il rinnovo dei mezzi di trasporto pubblico e progetti per il trasporto rapido di massa in alcune grandi città (M2C2). Sarà di competenza dei comuni l'attuazione degli interventi per il potenziamento degli asili nido (M4C1 e gli interventi per la realizzazione, riqualificazione e messa in sicurezza delle scuole dell'infanzia. Per le situazioni di non autosufficienza e di marginalità, oltre alla realizzazione di infrastrutture sociali già citate, è previsto un progetto per la presa in carico deistituzionalizzata di soggetti con disabilità e un programma di housing temporaneo per persone in difficoltà estrema da attuare attraverso la realizzazione di Stazioni di posta in grado di fornire un'assistenza sociosanitaria integrata grazie alla presenza di equipe multidisciplinari (M5C2).

Tra i diversi progetti delineati nelle missioni si riconoscono programmi di investimento già tracciati da precedenti linee di finanziamento (come evidenziato con riferimento al tema della rigenerazione urbana, degli asili nido, dell'edilizia scolastica); la coerenza e la continuità rispetto ad altri strumenti pianificatori e di programmazione, anche locale, hanno una valenza sicuramente positiva, potendo consentire di accedere più rapidamente alla fase attuativa degli interventi. Tra i criteri di eleggibilità dei progetti da includere nel PNRR, infatti, già nelle linee guida adottate a settembre 2020, erano state indicate l'integrazione con progetti esistenti, purché credibilmente orientata a rafforzarli, la rapida attuabilità e cantierabilità delle opere, strettamente dipendenti dalla esistenza di un livello di preparazione progettuale sufficientemente avanzato.

L'attuazione di misure di incentivazione degli investimenti locali messe a punto nelle manovre di finanza pubblica degli ultimi anni, ha spesso evidenziato - come rilevato con riferimento alle linee progettuali per la messa in sicurezza del territorio e degli edifici - una forbice tra le richieste degli enti e le dotazioni finanziarie previste, rendendo necessari – soprattutto in conseguenza dell'aggravarsi della situazione socio-economica determinato dall'emergenza sanitaria - finanziamenti integrativi. Pertanto, di fronte alle maggiori risorse del *Recovery plan*, condizionate peraltro da tempi di utilizzo celeri e certi, la programmazione avanzata di progetti non ancora tradottisi in appalti di lavori, rappresenta indubbiamente un vantaggio.

15. I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza della pianificazione, anche in considerazione del fatto che, presentando prevalentemente quadri economici di dimensioni contenute, risultano meno complessi da realizzare e in grado di produrre effetti positivi per numerosi beneficiari (criterio anche questo incluso tra le condizionalità per la selezione degli interventi). Il tessuto comunale diffuso su tutto il territorio nazionale, infatti, consente di estendere i vantaggi delle politiche di investimento ad una platea molto ampia di soggetti. I progetti locali, inoltre, incardinati nell'ambito delle funzioni istituzionali delle autonomie, consentono di incrementare la dotazione di capitale e rafforzare i servizi ai cittadini in aree e settori considerati marginali dal mercato perseguendo con maggiore intensità gli obiettivi

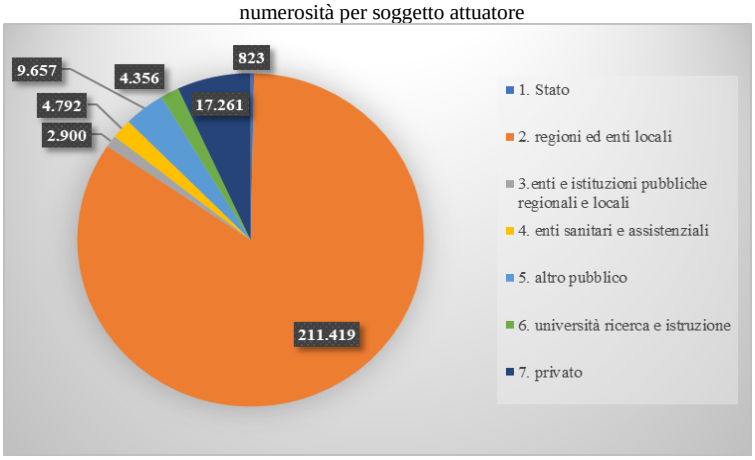
di riequilibrio e recupero dei divari di genere, intergenerazionale e territoriale, anche nell'ottica di contribuire all'identificazione di livelli minimi ed essenziali delle prestazioni e rendere i diritti di cittadinanza effettivi su tutto il territorio.

La reazione mostrata dagli enti locali in relazione alle recenti politiche di incentivazione degli investimenti genera delle aspettative positive anche sulla capacità di realizzazione del programma delineato dal Piano. Comuni, province e città metropolitane hanno progressivamente intensificato la numerosità degli interventi di loro competenza come risulta dalla banca dati delle opere pubbliche (Bdap-MOP), con una dinamicità che non si riscontra negli altri soggetti attuatori. Dal 2012 al 2020 gli enti hanno attivato l'80,4 per cento delle opere totali monitorate (il 95,5 per cento di quelle di competenza degli enti territoriali), per un finanziamento totale di oltre 69 miliardi a fronte di un valore complessivo di progetti di investimento pari a 145 miliardi[61].

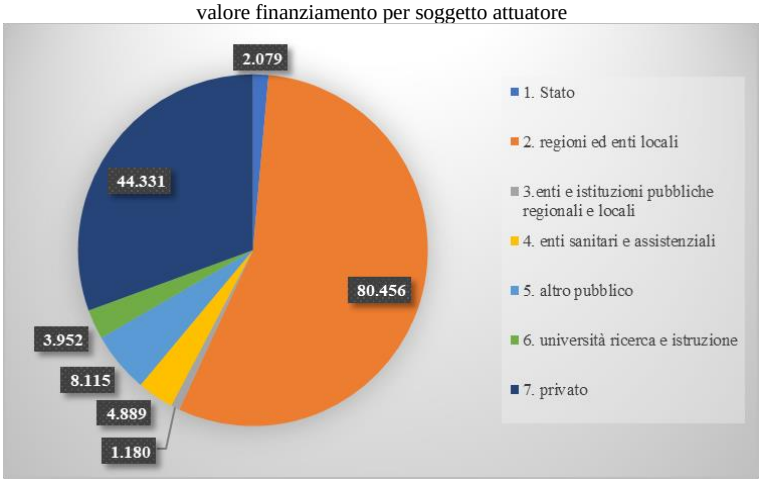
GRAFICO 2

LE OPERE PUBBLICHE AVVIATE DAL 2012 AL 2020, NUMEROSITÀ E VALORE DEL FINANZIAMENTO

numerosità per soggetto attuatore



valore finanziamento per soggetto attuatore

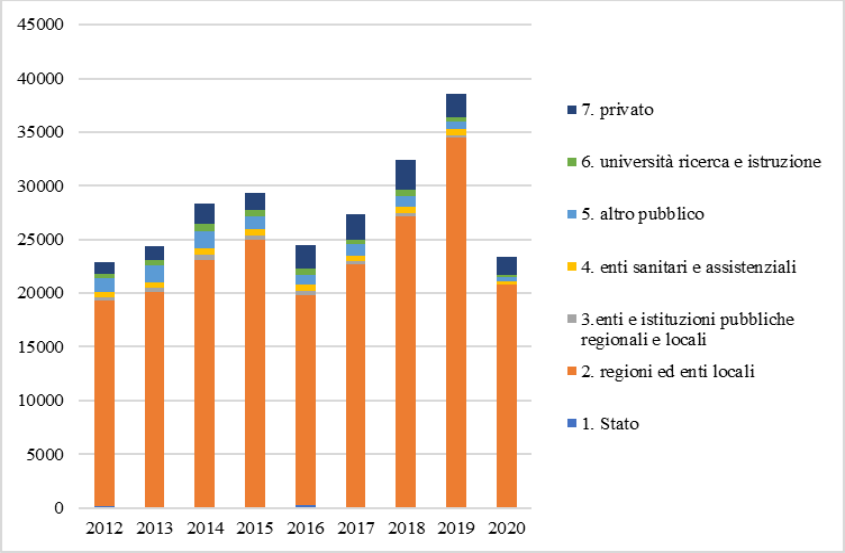


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 4 marzo 2021

[61] I dati sono stati estratti nel mese di marzo 2021 e sono stati sottoposti a diverse operazioni di bonifica che hanno portato alla eliminazione dei CUP contenenti informazioni anomale e non utilizzabili, tra cui la mancata valorizzazione del finanziamento, anno attivazione successivo all'anno di pagamento, importo negativo dei pagamenti, anno di pagamento non corretto, importi di finanziamento/pagamento del tutto anomali per la classe demografica di appartenenza dei comuni. Sono stati effettuati anche interventi finalizzati ad allineare in maniera coerente le informazioni (in particolare sono state ricondotte a livello di CUP le informazioni riferite ai singoli codici locali di progetto e, laddove necessario, il valore del finanziamento è stato corretto utilizzando la somma dei campi "da realizzare" e "realizzato", laddove valorizzati).

GRAFICO 3

OPERE PUBBLICHE, NUMEROSITÀ PER SOGGETTO ATTUATORE E ANNO DI AVVIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 4 marzo 2021

Come evidenziato nella tavola 25 gli interventi che si riferiscono agli enti locali risultano fortemente caratterizzati sotto il profilo settoriale: oltre il 50 per cento delle opere si concentra nel settore delle infrastrutture sociali (in cui vengono classificati tutti gli interventi in materia di edilizia scolastica), seguite dalle infrastrutture di trasporto (31,1 per cento) e da quelle ambientali e per le risorse idriche (11 per cento). Una proporzione che si riflette anche sul livello di finanziamento e pagamento. Il 37,7 per cento dei CUP è stato portato a conclusione e risulta chiuso, per un valore di finanziamento pari a 11,7 miliardi (il 16,8 per cento del totale) e di pagamento pari a 7,4 miliardi (31,5 per cento dei pagamenti complessivi). La localizzazione delle opere rappresentata nel grafico 4 evidenzia la concentrazione delle iniziative nelle regioni del Nord (in particolare Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna): una condizione non favorevole al superamento del gap infrastrutturale che pesa sulle restanti aree del Paese.

Anche in termini di capacità di realizzazione e di spesa, gli enti locali si presentano come i soggetti attuatori con la migliore performance, insieme ai loro enti ed istituzioni, in termini di completamento delle opere, seppure con indici di avanzamento finanziario, e quindi velocità di attuazione, differenziati in funzione delle dimensioni demografiche delle amministrazioni, delle dimensioni finanziarie dei quadri economici, dei settori e dei territori come evidenziato nel Riquadro "Grado di realizzazione delle opere in attuazione da parte dei comuni."

Questi elementi consentono di valutare positivamente la scelta di affidare una quota importante delle risorse del PNRR agli enti locali, anche se non vanno sottovalutati alcuni fattori di debolezza che se non adeguatamente affrontati potrebbero incidere negativamente sul processo attuativo del Piano e sui conseguenti effetti attesi in termini di crescita:

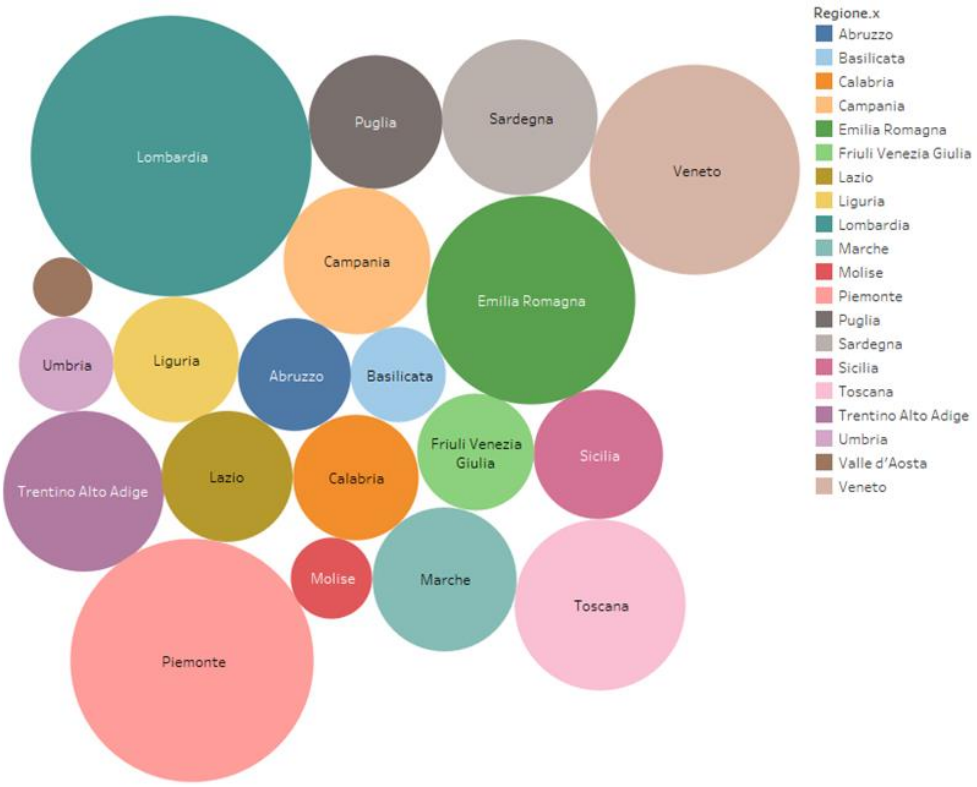
- la dimensione contenuta dei quadri economici che, se da una parte dà maggiori garanzie circa il completamento degli interventi, dall'altra può determinare un basso impatto macroeonomico degli investimenti, poco significativo in termini di redditi, potenziale di sviluppo e consumi in quanto limitato alla dimensione locale;
- la mole delle nuove risorse da gestire, aggiunte a quelle già programmate, accrescerà notevolmente il carico amministrativo, soprattutto in alcuni contesti territoriali meno dotati di competenze tecniche e gestionali necessarie per assicurare, con gli strumenti dell'amministrazione ordinaria, un rapido ed efficace impiego delle risorse straordinarie. Sarà importante in tal senso l'impatto che le misure per la digitalizzazione e l'innovazione

della P.A. avranno sulle amministrazioni locali, nonché gli interventi di semplificazione, accelerazione e liberalizzazione di procedure che in cui si andrà a concretizzare la riforma per la "buona amministrazione";

- la fase di coordinamento centrale degli investimenti finalizzata alla individuazione dei criteri, parametri e modalità per la selezione puntuale delle candidature ha richiesto per le linee di finanziamento già attivate un tempo sempre molto lungo, poco compatibile con le tempistiche di utilizzo dei fondi del PNRR. Si dovrà pertanto necessariamente operare nella direzione dell'accelerazione, dello snellimento e della semplificazione delle procedure amministrative – anche di tipo concertativo - al fine di evitare l'accumulo di ritardi nella fase regolatoria delle singole misure con ricadute sui soggetti attuatori impossibilitati ad avviare gli interventi;
- il sistema di monitoraggio attualmente attivo su tutte le opere pubbliche restituisce un quadro informativo piuttosto fragile, come evidenziato nella prima parte del capitolo. Ma la raccolta efficiente e affidabile dei dati sull'intero ciclo di vita delle opere è una sfida da vincere perché è lo strumento essenziale per assicurare un continuo e tempestivo presidio sulle misure finanziate e sul loro grado di attuazione, anche ai fini della valutazione sull'efficacia delle misure messe in campo[62].

GRAFICO 4

LOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA DELLE OPERE ATTIVATE NEL PERIODO 2012-2020 DA COMUNI PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE



[62] Il Piano definisce le modalità per il monitoraggio degli investimenti attraverso un sistema informatico che rilevi tutti i dati relativi alla loro attuazione a livello finanziario, fisico e procedurale, anche con riferimento ai singoli target e milestone. Le informazioni rilevate nel dettaglio da ciascun ente attuatore saranno poi rese disponibili alle Amministrazioni centrali responsabili di ciascuna linea progettuale per essere validate e trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze, responsabile della aggregazione e divulgazione dei dati, nonché punto unico di contatto con la Commissione europea.

TAVOLA 25

LE OPERE PUBBLICHE DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE ATTIVATE DAL 2012 AL 2020: NUMEROSITÀ, FINANZIAMENTO, PAGAMENTO PER SETTORE

Settore		CUP totali	attivi	chiusi	% chiusi
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	CUP	22.064	13.925	8.139	36,9
	Finanziamento (milioni)	11.595	10.147	1.448	12,5
	Pagamento (milioni)	3.034	2.194	840	27,7
	grado realizzazione	*26,2*	*21,6*	*58,0*	
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	CUP	7.459	4.933	2.526	33,9
	Finanziamento (milioni)	1.995	1.565	430	21,5
	Pagamento (milioni)	748	492	257	34,3
	grado realizzazione	*37,5*	*31,4*	*59,7*	
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	CUP	62.897	37.854	25.043	39,8
	Finanziamento (milioni)	20.858	17.408	3.450	16,5
	Pagamento (milioni)	7.164	4.844	2.320	32,4
	grado realizzazione	*34,3*	*27,8*	*67,2*	
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	CUP	691	422	269	38,9
	Finanziamento (milioni)	719	643	76	10,5
	Pagamento (milioni)	349	310	40	11,4
	grado realizzazione	*48,6*	*48,1*	*52,4*	
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI E TECNOLOGIE INFORMATICHE	CUP	1.799	1.109	690	38,4
	Finanziamento (milioni)	308	240	68	21,9
	Pagamento (milioni)	137	93	44	31,9
	grado realizzazione	*44,4*	*38,8*	*64,7*	
INFRASTRUTTURE SOCIALI	CUP	104.653	65.935	38.718	37,0
	Finanziamento (milioni)	33.022	26.941	6.081	18,4
	Pagamento (milioni)	11.800	7.978	3.823	32,4
	grado realizzazione	*35,7*	*29,6*	*62,9*	
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO	CUP	786	660	126	16,0
	Finanziamento (milioni)	349	325	24	6,9
	Pagamento (milioni)	61	44	17	28,2
	grado realizzazione	*17,5*	*13,5*	*71,1*	
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	CUP	1.607	998	609	37,9
	Finanziamento (milioni)	603	491	112	18,5
	Pagamento (milioni)	183	118	65	35,6
	grado realizzazione	*30,3*	*24,0*	*58,3*	
RICERCA SVILUPPO TECNOLOGICO ED INNOVAZIONE	CUP	42	27	15	35,7
	Finanziamento (milioni)	16	16	1	4,0
	Pagamento (milioni)	3	3	1	17,0
	grado realizzazione	*19,1*	*16,5*	*81,9*	
SERVIZI PER LA P.A. E PER LA COLLETTIVITA'	CUP	35	28	7	20,0
	Finanziamento (milioni)	14	14	1	3,9
	Pagamento (milioni)	2	1	0	24,8
	grado realizzazione	*13,4*	*10,5*	*84,3*	
TOTALE	CUP	202.033	125.891	76.142	37,7
	Finanziamento (milioni)	69.479	57.790	11.689	16,8
	Pagamento (milioni)	23.482	16.076	7.405	31,5
	grado realizzazione	*33,8*	*27,8*	*63,4*	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 4 marzo 2021

CONCLUSIONI

È proseguito anche nel 2020 il percorso di rafforzamento del sostegno finanziario agli investimenti locali, intensificandosi significativamente con la crisi pandemica. Ciò nella convinzione che il livello di governo locale è un attore fondamentale per la crescita e lo sviluppo dei territori e un investitore pubblico su cui puntare. I filoni principali in cui si incanalano le linee di finanziamento per gli enti territoriali e che esprimono le priorità strategiche di sviluppo individuate a livello centrale possono essere ricondotti alla messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici (con priorità per quelli scolastici), lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità, i servizi essenziali e la perequazione infrastrutturale. La finalizzazione delle politiche incentivanti si caratterizza anche sotto il profilo soggettivo con misure specifiche in base alla dimensione demografica degli enti (sostegno ai piccoli comuni), alla maggiore presenza di fasce vulnerabili di popolazione (interventi di rigenerazione urbana per i comuni con elevato indice IVSM), agli ambiti di competenza (province e città metropolitane per interventi di edilizia scolastica e sulla rete viaria).

La prospettiva temporale dei finanziamenti è compresa tra i 10 e i 15 anni determinando un complesso di risorse destinate nel periodo 2020-2034 superiori a 52 miliardi, di cui la quota più rilevante (45 per cento) finalizzata alle opere di messa in sicurezza, seguita dagli interventi per l'efficientamento energetico e lo sviluppo sostenibile (36 per cento).

Alla programmazione di risorse ingenti si è accompagnato un percorso evolutivo degli strumenti attuativi che ha portato alla costruzione di un modello regolatorio degli incentivi in grado di unire sostegno finanziario a responsabilità, in una logica sempre più lontana da quella del mero trasferimento di risorse. Questo approccio teso non soltanto a definire la quantificazione e l'erogazione dei contributi, ma a disciplinare l'intero ciclo di vita degli interventi, dalla fase delle candidature dei progetti alla realizzazione effettiva degli stessi, procedurale, finanziaria e fisica, rende gli enti territoriali protagonisti e responsabili delle strategie di sviluppo e di crescita che esprimono la visione del Paese per il futuro e che costituiscono un banco di prova importante in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il modello operativo per la concessione dei finanziamenti si basa su requisiti di ammissibilità formali e condizionalità di tipo sostanziale per la selezione delle candidature, l'utilizzo di parametri e criteri di priorità per formare le graduatorie dei potenziali beneficiari, l'applicazione di meccanismi sanzionatori – decadenza dalla assegnazione, interruzione o revoca delle risorse attribuite - in caso di mancato rispetto dei tempi stabiliti per l'attuazione degli interventi.

L'impianto non può prescindere da un efficace sistema di monitoraggio che il legislatore ha identificato nella Banca dati delle pubbliche amministrazioni alla quale gli enti beneficiari delle risorse sono obbligati a rendere disponibili tutte le informazioni e i dati finanziari e procedurali relativi ai singoli progetti finanziati. L'esito del monitoraggio sulle principali linee di finanziamento per gli enti locali evidenzia un elevato grado di adempienza con riferimento alle scadenze poste come condizione per l'erogazione dei contributi, che non trova tuttavia corrispondenza in un adeguato livello di pagamenti finali. Non è valutabile al momento quanto il basso grado di avanzamento finanziario delle opere sia dovuto alla scarsa capacità di spesa delle amministrazioni e quindi esprima la lentezza con cui l'erogazione delle risorse statali si trasferisce all'economia del territorio, e quanto invece sia determinato da un tasso significativo di inadempimento rispetto agli obblighi di comunicazione tempestiva dei dati al sistema Bdap-MOP. Il monitoraggio delle opere pubbliche rappresenta, infatti, uno strumento dal forte potenziale informativo ai fini della valutazione dell'efficacia delle misure adottate a livello normativo e della loro traduzione in termini economici, ma non è ancora in grado di esplicare pienamente tale potenziale a causa dell'elevata incertezza e incompletezza che caratterizzano il patrimonio informativo e che ne indeboliscono fortemente la significatività.

Gli enti locali, in particolare i comuni, si sono mostrati reattivi rispetto alle recenti politiche di incentivazione degli investimenti e hanno progressivamente intensificato la numerosità degli

interventi di loro competenza, con una dinamicità che non si riscontra in altri soggetti attuatori. Una tendenza che si è tradotta anche in un incremento dei pagamenti.

Nel quadriennio 2017-2020, infatti, i pagamenti in conto capitale degli enti territoriali passano da 22 miliardi a 26,2 (+18,9 per cento), dei quali una quota compresa tra il 46 e il 50 per cento è costituita da investimenti fissi lordi che presentano una crescita particolarmente significativa nel 2019 (+12,4 per cento), annualità che sembrava essere preludio di una stagione di ripresa e consolidamento della spesa per accumulazione di capitale, drasticamente interrotta, invece, dalla crisi innescata dalla pandemia. Il periodo avverso sembra tuttavia aver determinato non una inversione di tendenza, bensì solo un rallentamento della spinta positiva (+3,4 per cento del 2020 rispetto al 2019). Una quota di spesa superiore al 77,2 per cento del volume complessivo è rappresentata dai comuni, il sottosettore cui va principalmente ascritto il trend positivo del periodo e il cui sforzo ha prodotto nel 2020 investimenti per 9,8 miliardi, un livello di spesa che tuttavia rimane al di sotto di quello del 2015 e ancora ben lontano dal momento di maggiore espansione degli investimenti comunali registratosi nel 2004 con un volume di oltre 16 miliardi.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza assegna un ruolo centrale alle amministrazioni territoriali nell'attuazione del programma di investimenti che sarà alla base della ripresa e del rilancio del Paese: quasi 90 miliardi di risorse, infatti, una quota pari al 39,4 per cento dei finanziamenti totali, sono destinate a progetti da realizzare da parte di regioni, comuni ed enti di area vasta; quasi esclusivamente affidata alle autonomie territoriali la realizzazione degli investimenti della Missione 5, Inclusione e coesione (oltre il 90 per cento delle risorse) e della Missione 6, Salute (76 per cento delle risorse complessive).

I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza della pianificazione, anche in considerazione del fatto che, presentando prevalentemente quadri economici di dimensioni contenute, risultano meno complessi da realizzare e in grado di produrre effetti positivi per numerosi beneficiari (criterio anche questo incluso tra le condizionalità per la selezione degli interventi). Il tessuto comunale diffuso su tutto il territorio nazionale, infatti, consente di estendere i vantaggi delle politiche di investimento ad una platea molto ampia di soggetti. I progetti locali, inoltre, incardinati nell'ambito delle funzioni istituzionali delle autonomie, consentono di incrementare la dotazione di capitale e rafforzare i servizi ai cittadini in aree e settori considerati marginali dal mercato perseguendo con maggiore intensità gli obiettivi di riequilibrio e recupero dei divari di genere, intergenerazionale e territoriale, anche nell'ottica di contribuire all'identificazione di livelli minimi ed essenziali delle prestazioni e rendere i diritti di cittadinanza effettivi su tutto il territorio.

Questi elementi consentono di valutare positivamente la scelta di affidare una quota importante delle risorse del PNRR agli enti locali, anche se non vanno sottovalutati alcuni fattori di debolezza che se non adeguatamente affrontati potrebbero incidere negativamente sul processo attuativo del Piano e sui conseguenti effetti attesi in termini di crescita.

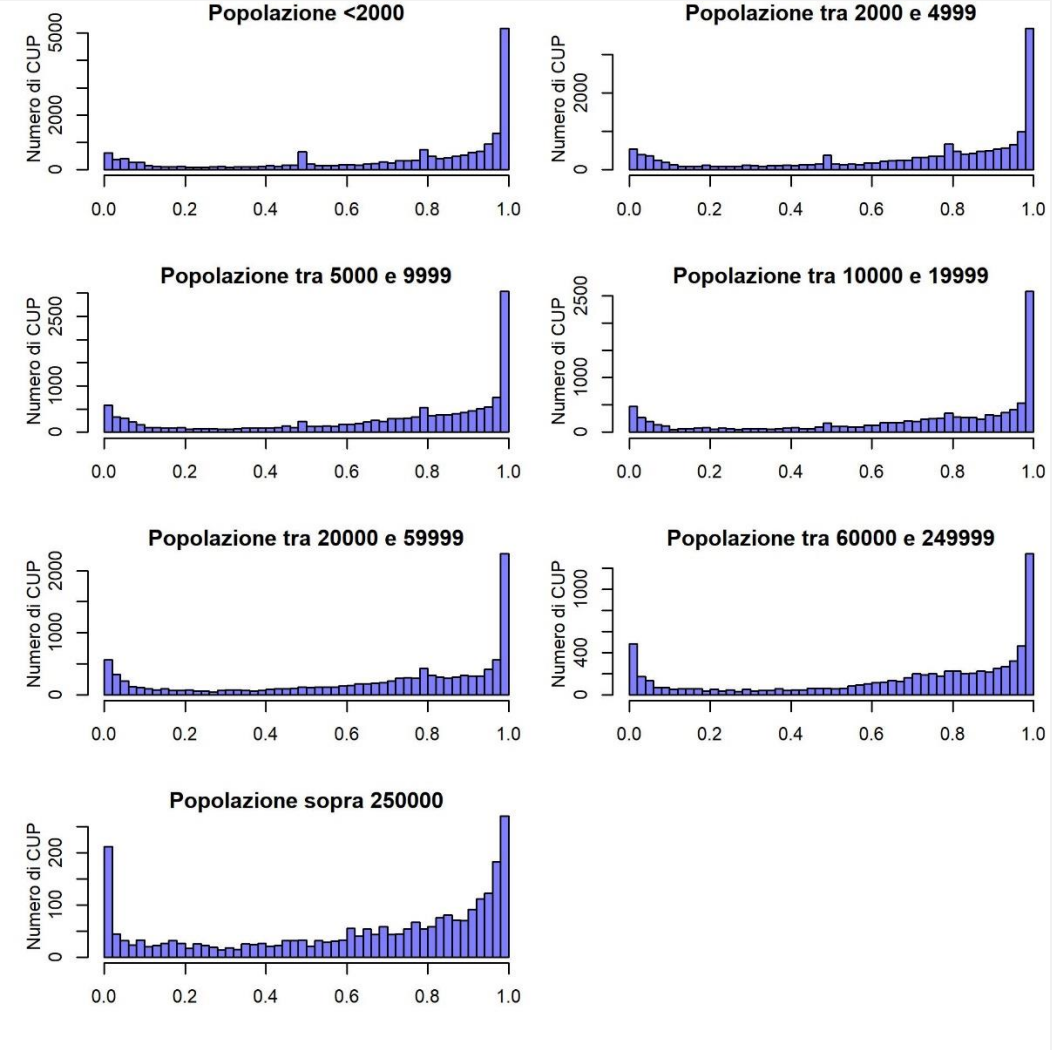
RIQUADRO 1 - ANALISI SUL GRADO DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE DI COMPETENZA DEI COMUNI

Nel capitolo che precede è stato sottolineato che gli enti locali (comuni, province e città metropolitane) mostrano una capacità di realizzazione della spesa per opere pubbliche migliore di altri soggetti attuatori, anche se ancora lontana da un livello di efficienza coerente con gli obiettivi di accelerazione degli investimenti pubblici. Nell'approfondimento che segue, riferito esclusivamente ai comuni, viene proposta la rappresentazione del comportamento del grado di realizzazione in funzione delle principali variabili che caratterizzano le opere di questo livello di governo.

L'analisi è basata sulla costruzione di istogrammi rappresentanti la distribuzione dei CUP per grado di realizzazione, all'interno di gruppi che si distinguono per fascia di popolazione, per anno di attivazione del CUP, per classe di finanziamento, per macroregione di localizzazione dell'opera e per settore. Sono stati presi in considerazione i soli CUP attivi e per i quali il grado di realizzazione sia superiore allo 0,1 per cento per evitare che, a causa della alta numerosità di interventi per i quali non è stato valorizzato alcun pagamento, la rappresentazione risulti schiacciata sulla percentuale di realizzo a 0 (assenza totale di pagamento).

GRAFICO R1.1

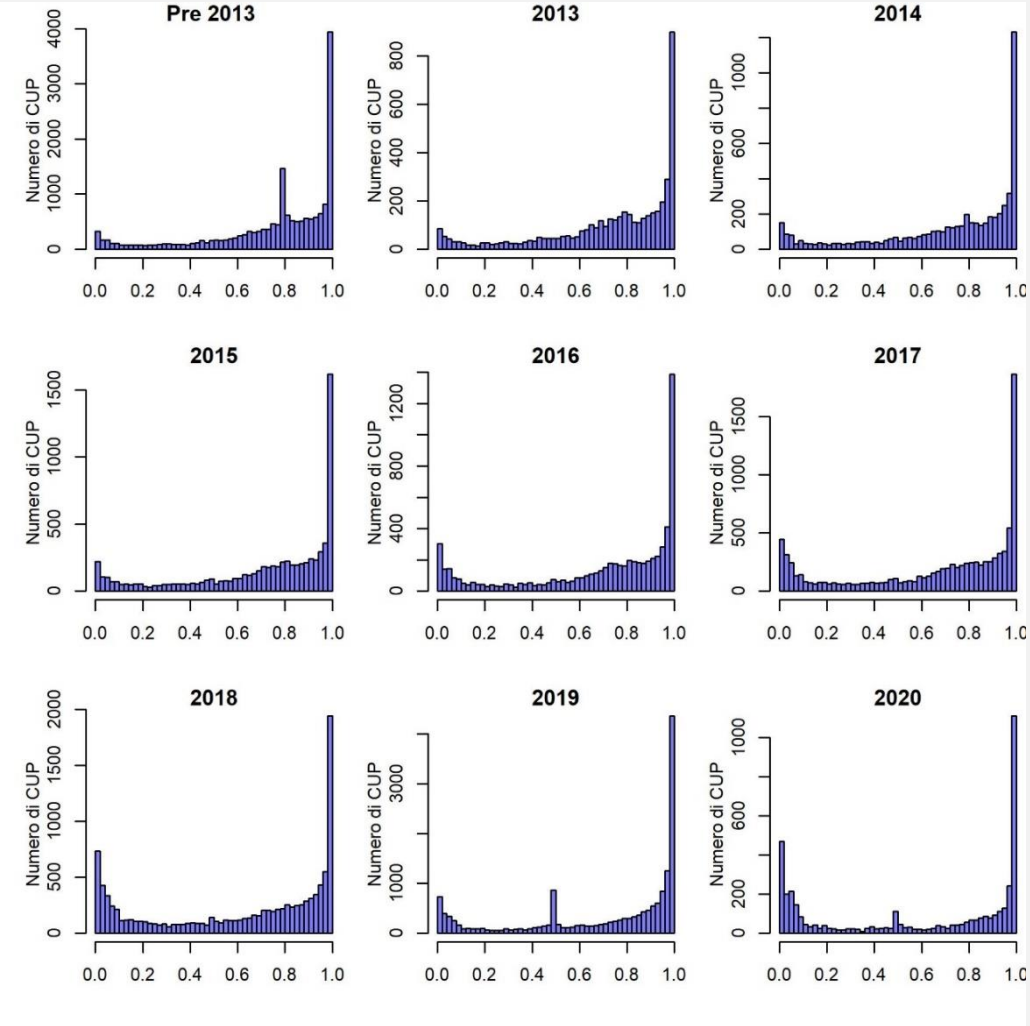
DISTRIBUZIONE DEI GRADI DI REALIZZAZIONE DEI CUP PER FASCIA DI POPOLAZIONE (>0,1%)



Nel grafico R1.1 si ravvisa, per tutte le classi di fascia di popolazione, un andamento a U che si accentua passando alle classi dimensionali più elevate, una certa polarizzazione della distribuzione con gradi di realizzazione più bassi all'aumentare della classe di popolazione e un addensamento verso il completamento della realizzazione per i comuni più piccoli. Nella classe superiore ai 250.000 abitanti la differenza numerica tra gli interventi con grado di realizzo prossimo allo 0 e quelli al 100 si assottiglia in misura particolarmente significativa.
Questo andamento a U si ritrova anche in Grafico R1.2, nella quale gli istogrammi sono raggruppati per anno di attivazione del CUP e il confronto dovrebbe fornire un'idea dell'evoluzione dei lavori nel tempo. In effetti si osserva lo scorrimento in avanti dei CUP con basso grado di realizzazione con un progressivo abbassamento della coda sinistra ed un innalzamento di quella destra. L'addensarsi su valori del rapporto vicini a 1 fa pensare ad una sorta di accumulo dei pagamenti "finali" in prossimità del completamento dell'opera e la concentrazione di CUP con grado di realizzazione avanzato o completo anche con riferimento all'ultimo triennio dà evidenza di una certa accelerazione degli interventi, che in linea con gli stimoli indotti a livello normativo presentano quadri economici meno complessi e costosi; condizioni favorevoli ad una più rapida attuazione.

GRAFICO R1.2

DISTRIBUZIONE DEI GRADI DI REALIZZAZIONE DEI CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE (>0,1%)

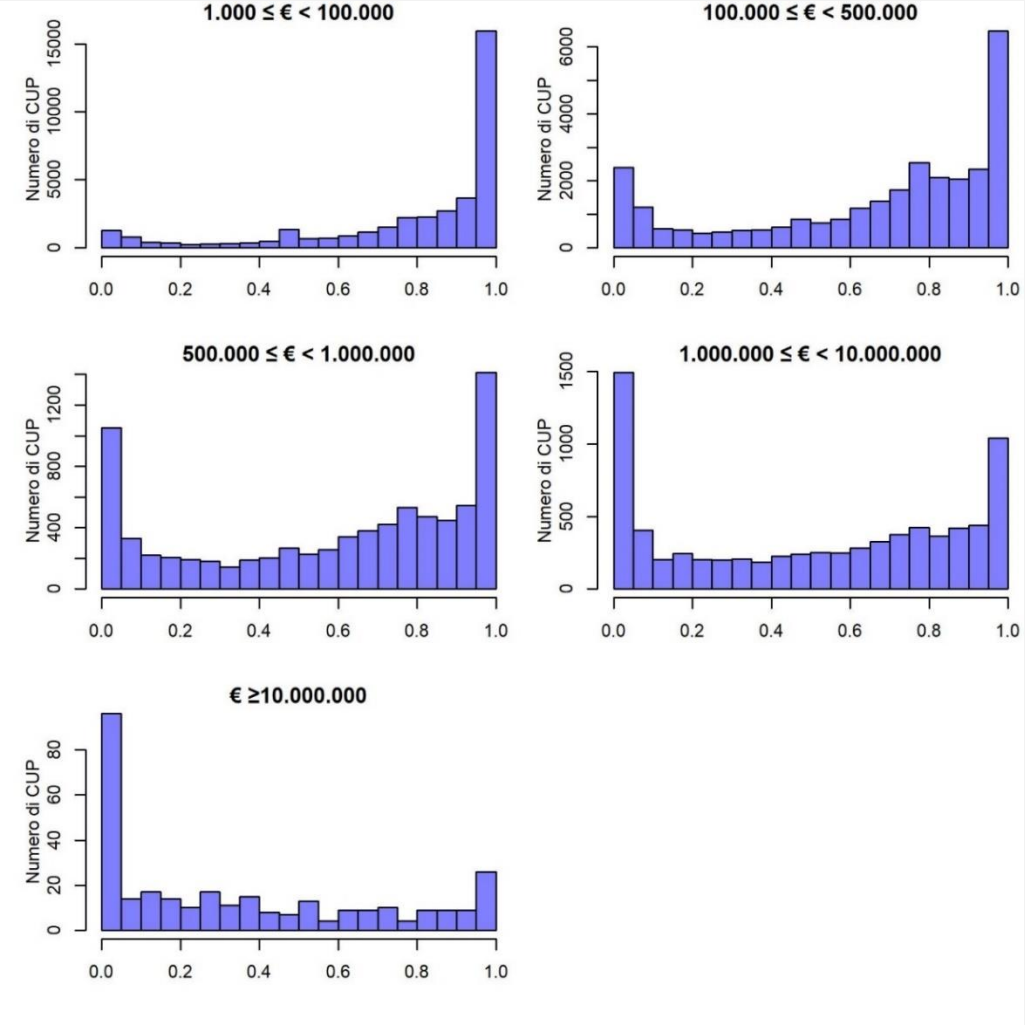


Anche la classe di finanziamento (grafico R1.3) determina un andamento a U che si accentua particolarmente per le opere comprese tra 500mila e 10 milioni di euro. Al di sotto di questa fascia

si evidenzia una catalizzazione degli interventi verso il completamento, indice che la realizzazione delle piccole opere, oggetto di specifiche misure di stimolo, presenta un percorso attuativo piano e di conseguenza anche più rapido. Il numero di CUP nella prossimità dello zero aumenta fortemente per le opere superiori ai 10 milioni di euro, espressione di una lentezza nella realizzazione particolarmente marcata dovuta anche alla complessità dei quadri economici.

GRAFICO R1.3

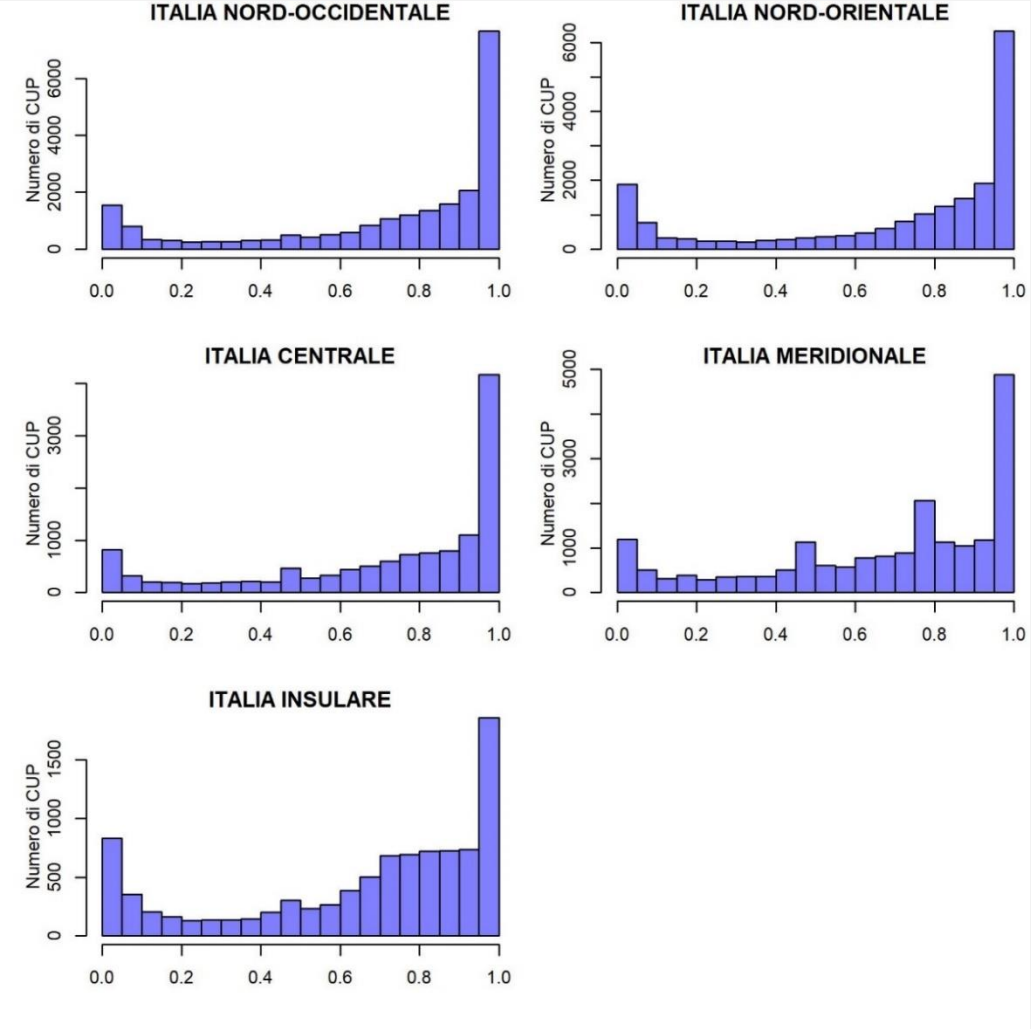
DISTRIBUZIONE DEI GRADI DI REALIZZAZIONE DEI CUP PER CLASSE DI FINANZIAMENTO (>0,1%)



La rappresentazione in base alla localizzazione delle opere (grafico R1.4), fondamentalmente coincidente con la regione di appartenenza del soggetto attuatore, evidenzia anche in questo caso una polarizzazione dei CUP agli estremi della scala del grado di realizzazione e l'andamento a U si fa più evidente nelle aree del Centro, Sud e Isole in cui è maggiore il peso degli interventi con un livello di realizzazione poco superiore allo 0 per cento. In tutte le aree, comunque, la quota prevalente di interventi si concentra nei livelli più vicini al completamento. Il confronto tra grafici mette altresì in evidenza la maggiore dinamicità dei comuni del nord nell'attivazione delle opere.

GRAFICO R1.4

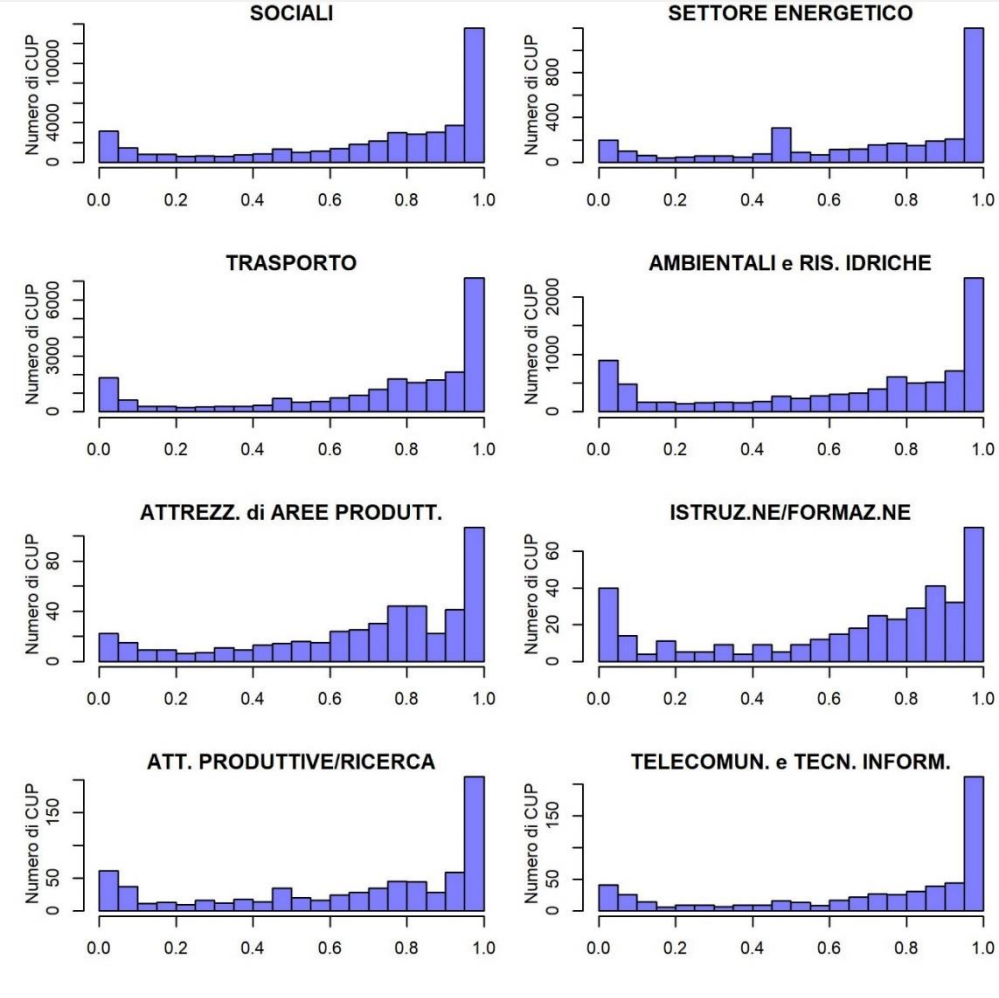
DISTRIBUZIONE DEI GRADI DI REALIZZAZIONE DEI CUP PER LOCALIZZAZIONE (>0,1%)



L'ultima rappresentazione prende a riferimento il settore di intervento (grafico R1.5, dalla quale si sono esclusi due settori, Servizi per la Pubblica Amministrazione e Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione per l'esiguità degli interventi): si conferma la concentrazione dei CUP agli estremi della scala dei gradi di realizzazione; per i settori più rilevanti in termini di numerosità di opere (sociali, settore energetico, trasporto, ambientali e risorse idriche), i CUP si addensano progressivamente sui valori superiori al 50 per cento di realizzazione. Meno lineare l'andamento per gli altri settori in cui il numero di opere è tuttavia molto ridotto.

GRAFICO R1.5

DISTRIBUZIONE DEI GRADI DI REALIZZAZIONE DEI CUP PER SETTORE (>0,1%)



Tutte le rappresentazioni confermano un comportamento dei gradi di realizzazione delle opere che tende a polarizzarsi verso gli estremi della scala. Da ciò si possono comunque trarre due considerazioni positive: da una parte, l'accumulo dei CUP nelle fasce di realizzo superiori al 60 per cento è un indice che esprime una buona capacità di spesa dei comuni, dall'altra la presenza significativa di CUP con grado di realizzo prossimo allo zero, elemento costante per tutte le classificazioni adottate, è certamente indicativa del tempo che necessariamente intercorre tra l'attivazione del CUP e la fase di realizzazione nella quale cominciano ad apparire pagamenti, ma può dare la misura della dinamicità delle amministrazioni, impegnate a dare una risposta continuativa al rilancio degli investimenti locali attivando nuovi interventi.

APPENDICE 1 - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE PER LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO E LA LOGISTICA

Mobilità e logistica si presentano temi centrali della politica infrastrutturale regionale, sia nell'ambito di una visione interna orientata a risolvere questioni territorialmente più funzionali alle esigenze di trasporto di persone e merci, sia in riferimento ad un più allargato approccio che fa leva su scelte di infrastrutture di connessione ai corridoi europei.

Il Piano regionale dei trasporti, previsto all'indomani del d.lgs. n. 422 del 1997 dalle singole leggi regionali sul TPL, ha rappresentato il primo elaborato di sintesi in materia di politica per la mobilità. Dopo l'approvazione del Piano generale dei trasporti e la logistica, alcune Regioni hanno cominciato ripensare e consolidare in un unico documento di pianificazione le scelte e le prospettive in materia di trasporto funzionali anche a quelle per la logistica. Il PGTL affrontava il tema della pianificazione regionale riportando apposite "linee guida" per la redazione e gestione dei Piani Regionali di Trasporto (PRT). Esse erano volte a garantire il coordinamento tra pianificazione nazionale e regionale e definivano l'esercizio ed i compiti dei PRT, al fine di pervenire alla realizzazione di una univoca procedura di pianificazione a livello regionale, che fosse coerente e coordinata con la pianificazione nazionale[1].
In generale, essi costituiscono gli strumenti di programmazione che affrontano le tematiche della mobilità nelle sue diverse modalità, quella su strada, ferroviaria, aerea e marittima, delineando scenari futuri sia della domanda che dell'offerta dei relativi servizi.

A livello nazionale il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) risale al 2001 e già allora si dava risalto allo squilibrio verso la mobilità stradale, la congestione su alcune direttrici, problematiche di inquinamento e sicurezza.

Gli obiettivi, alcuni dei quali ancora attuali, definivano la necessità di favorire l'ammodernamento del settore sotto il profilo della gestione e della dotazione infrastrutturale. Si puntava, quindi, a servire la domanda di trasporto a livelli di qualità adeguati; ad offrire un sistema sicuro e sostenibile dal punto di vista ambientale; a fare del sistema dei trasporti un mezzo per ridurre il più possibile il gap esistente tra le diverse aree del Paese, puntando all'integrazione con l'Europa. Inoltre, si tendeva a creare una forte rete di traffici ed infrastrutture nel Mediterraneo; ad individuare alcuni indirizzi strategici tra i quali il rilancio del cabotaggio (attraverso le autostrade del mare), lo sviluppo del trasporto combinato strada-rotaia, la ristrutturazione della catena logistica, per raggiungere un trasporto merci più efficiente e sostenibile con servizi di alta qualità. Il Piano individuava, inoltre, il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), ancora attuale, funzionale all'identificazione delle infrastrutture di interesse nazionale, alla focalizzazione delle criticità di queste e al superamento di criticità e carenze emerse attraverso interventi mirati. Ad oggi il PGTL viene, di fatto, ad essere sostituito dall'Allegato Infrastrutture al DEF, rappresentando il documento nazionale di riferimento anche per la pianificazione delle infrastrutture di trasporto di alcune singole regioni.

Il quadro programmatico attualmente delineato dalle regioni per le politiche infrastrutturali nel sistema della mobilità si configura alquanto differenziato, sia sul piano degli strumenti tecnici e giuridici utilizzati, sia sul piano dei contenuti in essi inseriti. Si tratta, infatti, di una materia rispetto alla quale ciascuna regione, beneficiando di autonomia decisionale, legislativa e amministrativa, pur impostata nel rispetto dei canoni costituzionali e in sintonia con le singole iniziative di coordinamento e finanziamento, statale, si presenta con autonome e specifiche modalità di declinazione e di attuazione (anche con tempistiche diverse). Ciò in considerazione delle differenze economiche, demografiche, geografiche, climatiche e storiche, che caratterizzano

[1] Tra gli indirizzi del PGTL, veniva, tra l`altro, ritenuto fondamentale che i Piani Regionali *"non vengano più intesi, come è troppo spesso avvenuto in passato, come una mera sommatoria di interventi infrastrutturali, in pratica un elenco di opere, molto spesso molto lungo ed avulso da una logica di vincolo di bilancio…"* e viene introdotto piuttosto il concetto di *"progetto di sistema"* da modulare nel tempo, ove necessario, in funzione delle istanze e delle esigenze socio economiche della regione, procedendo conseguentemente, ove necessario, al suo aggiornamento.

i territori regionali. Tali strumenti sono accomunati, tuttavia, da una medesima visione programmatica orientata allo sviluppo del contesto regionale dei trasporti in un'ottica di sistema integrato, prevedendo progetti infrastrutturali nell'ambito della rete TEN-T e fornendo previsioni di medio lungo periodo degli scenari della domanda e dell'offerta trasportistica.

La maggior parte degli interventi infrastrutturali previsti nei documenti programmatori sono di stretto interesse regionale o interregionale, la cui attuazione tuttavia può coinvolgere anche altri soggetti istituzionali, come ANAS o RFI. Pochi di essi, tuttavia, si caratterizzano sotto l'aspetto finanziario dell'individuazione dei finanziamenti, sia per la quantificazione dei costi, sia sotto l'aspetto, altrettanto centrale, delle azioni di monitoraggio e controllo del raggiungimento degli obiettivi: circostanze queste che manifestano un approccio poco efficace nell'affrontare la pianificazione degli investimenti nel settore.

La situazione è stata, come noto, resa ancora più complessa a seguito delle difficoltà connesse alla situazione pandemica. A riguardo, va osservato che, a contrasto degli effetti negativi che hanno interessato tutti i settori economici, le regioni (sebbene non tutte o nella stessa misura) non hanno fatto mancare una presa di posizione, nel contesto della programmazione dei trasporti, in merito, ad esempio, alla pianificazione delle risorse finanziarie riconducibili al *Recovery Plan.* e al loro futuro utilizzo. È stata questa l'occasione per alcune di esse di rimodulare la pianificazione strategica trasportistica, anche in considerazione delle difficoltà che si sono riscontrate nei diversi comparti di trasporto e che hanno dato evidenza della debole solidità strutturale, anche sul piano economico, o delle fragilità di governo insite nel sistema[2].

L'ambito di riferimento è particolarmente complesso e necessiterebbe oggi di uno sforzo di coordinamento finalizzato a dare continuità e coerenza tra scelte programmatorie, già effettuate e quelle che deriveranno dalla contingente situazione socioeconomica che sta imponendo un più radicale e concreto approccio duale Stato-Regioni ai temi legati al trasporto multimodale. E ciò anche nella considerazione della imprescindibile esigenza di gestire in modo ottimale l'utilizzo dell'ingente ammontare di risorse connesse al *Next Generation EU* per la mobilità.

I documenti regionali finora approvati, in un contesto per lo più estraneo alle condizioni di emergenza che hanno caratterizzato il 2020 e che non di meno interesseranno anche il corrente anno, rappresentano, comunque, il tentativo di rafforzamento di scelte strategiche orientate a infrastrutture efficienti e funzionali nel contesto socioeconomico regionale, secondo le logiche dell'intermodalità. Alcuni dei documenti approvati nel periodo precedente al 2020 hanno costituito il presupposto giuridico formale per consentire l'accesso ai fondi strutturali europei delle programmazioni di periodo (2007-2013, 2014-2020). In diversi casi la programmazione toccava anche le questioni legate alla politica dei servizi dei trasporti, con riferimento a tariffazione e bandi di gara.

I documenti riferiti al 2020 rappresentano, invece, la forte presa d'atto dell'urgenza di un radicale cambio di paradigma che deve interessare le scelte di *policy* per le infrastrutture di trasporto e che deve ispirarsi ai nuovi obiettivi di resilienza e sostenibilità, digitalizzazione, integrazione modale, continuità territoriale ed equità sociale.

In taluni casi, al Piano regionale dei trasporti si affianca il Piano regolatore generale (PRG), per le connesse interdipendenze tra le scelte inerenti alle politiche per la mobilità e quelle per il territorio. Gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, nell'ambito delle proprie scelte strategiche di assetto e di sviluppo del territorio, si affiancano, infatti, a quelli del sistema della mobilità garantendo la conformità agli indirizzi e il perseguimento degli obiettivi, con riferimento ai quali andrebbe valutata la sostenibilità del sistema insediativo rispetto al sistema della mobilità.

[2] È il caso del Piemonte, ad esempio, che ha prodotto il "*Next Generation* Piemonte" con l'inserimento di proposte progettuali ritenute meritevoli di sviluppo o della regione Lombardia che ha elaborato il documento "PNRR - Le sfide della regione Lombardia".

QUADRO PROGRAMMATICO REGIONALE PER I TRASPORTI

Regioni	Anno di approvazione dei Piani regionali di trasporto/ Altri Documenti programmatici	Aggiornamenti/ Monitoraggi
Abruzzo	2016	-
Basilicata	1998	2005 (I aggiornamento) 2017 (II aggiornamento)
Calabria	1997	2016 (aggiornamento)
Campania	1993	-
Emilia-Romagna	1998	In fase di predisposizione
Friuli-Venezia Giulia	2011	-
Lazio	2008 2020	-
Liguria	2013	In fase di predisposizione
Lombardia	2016	2019 (monitoraggio)
Marche	2012	-
Molise	2013	In fase di predisposizione
Piemonte	2018	-
Puglia	2008	2015 (Approvazione I Piano attuativo)
Sardegna	1993	In fase di predisposizione
Sicilia	2002	2017 (aggiornamento)
Toscana	2014	2020 (monitoraggio)
Trentino-Alto Adige		
Umbria	2003	2015 (aggiornamento)
Valle d'Aosta	-	2019 (avvio predisposizione)
Veneto	2020	-

PIANI REGIONALI DI TRASPORTO

Regione Lazio: ha emanato a dicembre 2020 il Piano regionale della mobilità dei trasporti e della logistica (PRMTL). Va osservato che la legge regionale n. 30 del 1998 prevedeva già l'adozione e l'aggiornamento del Piano regionale dei trasporti ma la regione, allora, non ritenne sufficiente agire attraverso un Piano regionale dei trasporti, sulla convinzione che tale strumento rappresentasse un mero documento per soddisfare una domanda di mobilità formata su una crescita del territorio spontanea ma "non governata". Fu quindi scelta la strada più ambiziosa per la stesura di un Piano Regionale della mobilità, dei trasporti e della logistica, le cui linee guida furono approvate solo nel 2007[3]. Seguirono, quindi, protocolli d'Intesa nel 2008 e nel 2011, principalmente tra regione, province e gestori nazioni delle infrastrutture di trasporto (RFI e ANAS). Il Piano del 2020, quindi, documento di raccordo di altrettanti atti precedenti di programmazione, quali DEFR, Programmi operativi regionali (POR FESR) e Accordi di programma quadro, intende fornire una visione ambiziosa di sviluppo, appropriata al contesto, ispirata dalle specificità del territorio e delle comunità di riferimento e coerente con le più avanzate conoscenze di settore, anche trasferite da altri ambiti; esso mira, inoltre, a definire linee di sviluppo integrato, partendo dalla componente mobilità quale volano per la riqualificazione del territorio, non solo in merito a più opportune condizioni di trasporto di persone e beni, ma anche a quello che attiene alla tutela del territorio (mitigazione del consumo di suolo, salvaguardia del territorio naturale ed antropico, *in primis*) e al benessere (sia sociale che economico) delle comunità. Si definiscono le priorità per gli obiettivi che si intendono raggiungere nell'orizzonte temporale di medio termine (al 2030) e di lungo termine (al 2040), nell'ambito dei singoli settori della mobilità (ferroviaria, stradale, autostradale, portuale e aerea) ma in una ottica unitaria. È un documento di programmazione che tenta anche di definire l'allocazione regionale delle risorse che si renderanno disponibili con il *Recovery Plan*.

[3] Delibera di Giunta n.358 del 29/05/07. La Regione Lazio con delibera della Giunta Regionale n. 12363 del 05/08/2013 definì, successivamente, gli indirizzi per la redazione del PRMTL.

Regione Veneto: nel 2018 la Giunta regionale[4] aveva già dato avvio alle attività di redazione di un nuovo Piano regionale dei trasporti (PRT). Il Piano[5], poi approvato dal Consiglio regionale nel 2020, fissa l'obiettivo di creare un assetto coerente delle politiche che disciplinano i molteplici aspetti del settore trasportistico (infrastrutture, organizzazione dei servizi, disciplina dei sistemi multimodali, sia per viaggiatori che per merci). Il documento si focalizza sul perseguimento, attraverso una visione unitaria e condivisa, di un sistema di mobilità sostenibile dal punto di vista sociale, economico e ambientale. Il nuovo Piano intende caratterizzarsi quale strumento adatto agli stimoli e alla dinamicità della società e dell'economia veneta, stabilendo strategie ed azioni con obiettivi misurabili, oltre a meccanismi di adeguamento delle politiche sui trasporti in grado di pianificare e governare i processi.

Regione Emilia-Romagna: partendo da una valutazione dei risultati conseguiti con il precedente Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT 98), ha avviato nel 2015 il percorso per l'elaborazione del nuovo PRIT 2025, secondo l'iter previsto dalla disciplina regionale in materia[6]. In particolare, nel 2015 si è conclusa la redazione del "Documento preliminare" al Piano che descrive, insieme agli elaborati tecnici "Quadro conoscitivo" e "Rapporto ambientale preliminare", gli obiettivi e le scelte di pianificazione che si intendono perseguire; nel 2016 la Giunta regionale ha approvato il Documento preliminare del PRIT 2025, con gli elaborati relativi al quadro conoscitivo e al Rapporto ambientale preliminare. A seguito della chiusura della Conferenza di pianificazione, sono stati redatti gli elaborati tecnici necessari all'adozione del Piano. Nel 2018 è stata, quindi, approvata la proposta del nuovo PRIT 2025 per l'avvio delle procedure di adozione da parte dell'Assemblea legislativa, che ha esaminato il Piano dopo aver recepito anche alcuni emendamenti[7]. Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1696 del 14 ottobre 2019 sono state apportate le relative controdeduzioni, a cui è seguito l'invio all'Assemblea legislativa per l'approvazione finale.

Regione Lombardia: il Programma regionale della mobilità e dei trasporti (PRMT) si presenta come uno strumento strategico, il cui percorso di costruzione ha visto, sin dall'avvio (giugno 2013), molteplici momenti di confronto con enti territoriali, stakeholder di settore, soggetti competenti in materia ambientale e altri soggetti potenzialmente interessati. Oltre che nelle sedute della Conferenza regionale del trasporto pubblico locale e nelle Conferenze di valutazione e nei forum pubblici VAS (Valutazione Ambientale Strategica) del luglio 2014 e luglio 2015, il percorso di redazione del PRMT, approvato nella sua versione finale nel 2016[8], e i suoi stessi contenuti, sono stati oggetto di continua revisione. Il documento si caratterizza per l'ampiezza della trattazione che fa leva su un elenco di interventi regionali di competenza di differenti soggetti attuatori e non solo della regione ampliando il valore strategico e finanziario del quadro di programmazione. Da osservarsi quanto è emerso in sede di monitoraggio (l'ultimo è del 2019, su valori di contesto al 2017 e al 2018) dei dati trasportistici regionali. I risultati dimostrano una variabilità a seconda delle modalità e tipologia di osservazione. In alcuni casi si riscontrano valori positivi degli indicatori. Ad esempio, l'offerta complessiva di trasporto pubblico, ferroviario e TPL, è stata nel 2017 di circa 525 milioni di vetture*km, in crescita del 3 per cento rispetto al 2013 (circa 510 milioni): la parte ferroviaria è di 221,3 milioni (più 4,8 per cento rispetto al 2013), quella del restante TPL di 302,8 (più 1,4 per cento rispetto al 2013). Inoltre, il monitoraggio registra che la velocità media di percorrenza dei mezzi pesanti sulla rete stradale lombarda è stata di 43,6 km/h, contro i 41,9 km/h del 2014, in linea con il target del 2017 (44 km/h). Valore negativo, invece, risulta per l'indicatore relativo all'età media del parco circolante TPL, il cui valore target 2017 era di 8,5 anni mentre il dato rilevato mostra un'età media di 9,6 anni. Nel complesso, secondo il monitoraggio, vi è stato un quadro positivo che evidenzia un miglioramento della mobilità dei passeggeri (soprattutto per il trasporto pubblico) e delle merci

[4] Deliberazione n. 997 del 6 luglio 2018.
[5] Deliberato dalla Giunta regionale con atto n. 1376 del 23 settembre 2019. Naturalmente il nuovo PRT si colloca nel contesto normativo regionale, seguendo le modalità previste dalla legge regionale n. 25/98, che prevede sia la procedura per la formazione del Piano (art. 12) che la sua modalità approvativa a cura del Consiglio regionale (art. 11).
[6] **A**rt. 5-*bis* legge regionale 30 del 1998 (e s.m.i.) per la sua approvazione, nonché le disposizioni della legge regionale 20 del 2000.
[7] Delibera n. 214 del 10/07/2019.
[8] Deliberazione del Consiglio regionale n. 1245 del 2016.

e della sua sostenibilità, insieme al miglioramento degli indicatori di qualità ed economici del trasporto ferroviario e del TPL. Tali indicatori in alcuni casi sono andati oltre le attese fissate dal PRMT per il 2017. Ma occorre anche osservare che in alcuni casi vi sia stato un ridimensionamento dei target 2020 (è il caso dei servizi ferroviari regionali che passano da 50 treni Km/anno a 45 o della velocità media di percorrenza della rete stradale da 52 km/h a 50).

Regione Puglia: dà attuazione alle politiche in tema di mobilità e trasporti mediante strumenti di pianificazione tra loro integrati tra cui, in particolare, il Piano attuativo del Piano regionale dei trasporti[9] (PRT) di durata quinquennale (quello attuale copre il periodo 2015-2019). In esso si individuano le infrastrutture e le politiche correlate, finalizzate ad attuare gli obiettivi e le strategie definite nel PRT e ritenute prioritarie per il periodo di riferimento. Ad esso si affianca il Piano triennale dei servizi (PTS) inteso come piano attuativo del PRT, che attua gli obiettivi e le strategie di intervento relative ai servizi di trasporto pubblico regionale locale individuate dal PRT e ritenute prioritarie. La redazione del Piano attuativo 2015-2019 e del PTS 2015-2017 ha rivestito carattere strategico, sia perché tali Piani rappresentano strumenti fondamentali per le politiche regionali in materia di mobilità, sia perché costituiscono condizionalità ex ante per l'accesso ai fondi strutturali del ciclo di programmazione 2014-2020, sempre in materia di infrastrutture per la mobilità, e per l'accesso – senza penalizzazioni - al fondo nazionale sul trasporto pubblico locale. L'approccio unitario adottato dalla Regione Puglia si fonda sulla scelta di mettere al centro della nuova programmazione la visione e gli obiettivi del programma europeo "Europa 2020" promuovendo lo sviluppo di un sistema regionale dei trasporti per una mobilità intelligente, sostenibile e inclusiva. Lo scenario di progetto è stato declinato rispetto a tre livelli territoriali e economici di dettaglio, quali lo spazio euro-mediterraneo, rispetto al quale il Piano si pone l'obiettivo generale di valorizzare il ruolo della regione; i collegamenti con gli elementi della rete TEN-T, tentando di conciliare l'esigenza della estensione della rete (in ambito nazionale che internazionale) con quella di sviluppo regionale di interesse per la Puglia; l'area delle regioni meridionali peninsulari per le interconnessioni economiche e sociali basate anche sull'esigenza di sostenerne lo sviluppo e limitare la marginalizzazione delle aree interne.
Occorre, inoltre, ricordare che la Regione Puglia ha redatto nel 2020 il Piano regionale delle merci e della logistica. Tale documento, importante nell'ambito delle politiche di trasporto e di sviluppo commerciale a livello regionale, affronta, pur senza fornire una quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per la sua attuazione, nel più vasto spettro delle questioni legati ai diversi sistemi di trasporto, gli aspetti programmatori legati agli interventi nella logistica pubblica, intesa come strumento per una politica economica del territorio, capace di creare le condizioni affinché la logistica privata, ossia quella delle imprese manifatturiere e commerciali, possa essere competitiva, efficiente, nonché socialmente ed ambientalmente sostenibile. Esso intende porre le basi e le condizioni per la crescita e l'insediamento di imprese logistiche attraverso l'efficienza dell'offerta (organizzazione del sistema trasportistico, di aree logistiche e di servizi), agevolazioni per l'insediamento, costi concorrenziali di esercizio e marketing. Si vuole dare al Piano una valenza anticipatrice, che si fonda sull'intervento pubblico trainato da una spinta forte alla spesa per gli investimenti. Nel caso della dimensione locale, l'azione pubblica si esplica principalmente nel promuovere un'innovazione dell'organizzazione logistica del sistema produttivo locale, in modo da creare le necessarie premesse per lo sviluppo globale. L'intervento pubblico regionale è visto come momento per misurarsi con il contesto locale. Risultano fondamentali, quindi, gli obiettivi strategici che guidano la programmazione, per i quali vale la coerenza con le politiche di sviluppo industriale, economico e sociale che si intendono perseguire e pertinenti rispetto alla situazione del territorio e alla collocazione all'interno degli scenari globali.

Regione Basilicata: nel 2017 ha adottato il nuovo Piano regionale dei trasporti, strumento che si caratterizza "per la marcata discontinuità rispetto al passato" e che "persegue la definizione di un sistema basato sull'integrazione delle reti, in una logica di interscambio e di sostenibilità tecnica ed economica, che attraverso l'integrazione funzionale e tariffaria garantisca adeguati livelli di servizio anche ai territori più svantaggiati". Il Piano vuole rappresentare lo strumento per consolidare il ruolo della regione Basilicata di cerniera e promotrice di integrazioni interregionali tra i territori dell'Italia meridionale, rendendo maggiormente efficiente il sistema infrastrutturale

[9] PRT approvato dal Consiglio regionale nel 2008 con legge regionale n. 16. Il Piano attuativo è stato deliberato dalla Giunta regionale pugliese con atto n. 676 del 2/4/2015.

nelle diverse modalità di trasporto: aereo, ferroviaria, stradale, la logistica e trasporto merci nonché prevedendo azioni in tema di mobilità ciclabile ed a basso impatto (mobilità elettrica) e di sicurezza stradale. Per la rete stradale gli interventi previsti dal quadro programmatico progettuale e recepiti dal Piano rispondono alle seguenti finalità: maggiore apertura verso l'esterno attraverso migliori collegamenti con i nodi della rete TEN-T e salvaguardia dell'accessibilità multimodale interna. Per quanto riguarda il trasporto aereo, il Piano prevede il potenziamento dei servizi di TPL verso gli aeroporti di rilevanza strategica nell'ambito del sistema aeroportuale di interesse nazionale di riferimento per la Basilicata (Napoli e Bari) ed il sostegno all'attivazione degli scali nazionali secondari e degli scali di interesse regionale finalizzati a servire specifiche componenti di domanda. Per il trasporto merci e la logistica, invece, il Piano propone la fattibilità tecnico-economica della realizzazione di una piastra intermodale retroportuale da inserire nell'area logistica integrata del porto di Taranto. Il Piano regionale dei trasporti prefigura anche le linee di indirizzo per lo studio di un modello di integrazione tariffaria e bigliettazione unica regionale che possa agevolare il raggiungimento degli obiettivi di incremento dell'efficienza e di monitoraggio dell'offerta e della domanda di trasporto pubblico.

Regione Friuli-Venezia Giulia: si può osservare che l'ultimo Piano regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità delle merci e della logistica è stato approvato nel 2011 e non si rinviene ad oggi una sua revisione. Può osservarsi, tuttavia, che elementi informativi per il settore trasportistico possono trarsi, per quanto riguarda il 2020, dal bilancio regionale classificato per missioni e programmi di spesa. Può, quindi, rilevarsi che le risorse finanziate nell'ambito della missione 10 "Trasporto e diritto alla mobilità" ammontano complessivamente a 771 milioni per l'anno 2020. La maggior parte dello stanziamento (circa il 59 per cento) è destinato alla viabilità e alle infrastrutture stradali, compresa la partecipazione azionaria nella società per azioni Autovie Venete. Sono stati previsti, inoltre, diversi interventi a favore della mobilità ciclistica e della sicurezza stradale. Circa il 18 per cento delle risorse è stato dedicato al trasporto pubblico locale automobilistico e marittimo. Quanto al riavvio dell'operatività di alcune vie tramviarie, nel 2020 è stata prevista la realizzazione degli interventi di armamento e messa in sicurezza. Con riguardo al trasporto ferroviario (a cui è dedicato circa il 18 per cento delle risorse), nel 2020 un tema significativo è stato dedicato alla definizione conclusiva degli atti relativi al nuovo affidamento dei servizi ferroviari regionali, attualmente gestiti da Trenitalia Spa. Si è inteso procedere anche alla definizione del nuovo contratto di servizio con la società Ferrovie Udine Cividale. È stata poi prevista l'attivazione delle azioni necessarie per l'inserimento nel Protocollo Regione-RFI della tematica dell'alta velocità, degli interventi di velocizzazione della linea Gorizia-Udine-Treviso-Venezia e di elettrificazione della linea ferroviaria Casarsa-Portogruaro, in modo da assicurare a tutto il territorio regionale un collegamento più efficace con il nodo di Mestre e una maggiore capacità della rete. Nell'ambito del settore della portualità maggiore (porto di Monfalcone e porto Nogaro), oltre al mantenimento in efficienza delle strutture portuali, la regione ha programmato di concludere l'iter della variante al Piano regolatore del Porto di Monfalcone per incrementare sia gli ormeggi sia gli spazi di retro banchina; garantire e supportare il subentro dell'Autorità di sistema portuale del mare adriatico orientale nella gestione e regolazione dell'attività portuale dello scalo di Monfalcone; di pianificare una migliore gestione e utilizzazione delle aree ricomprese nel compendio portuale di Porto Nogaro; di proseguire lo sviluppo delle 38 infrastrutture di accesso e le connessioni alla rete stradale e ferroviaria dei due porti mediante interventi in parte già avviati e in parte in corso di progettazione. Con riferimento al sistema di trasporto delle persone, attenzione è stata data anche nel 2020 agli interventi di realizzazione delle strutture intermodali previste dal Piano regionale del trasporto pubblico locale (circa il 2 per cento delle risorse stanziate nel 2020): 28 centri di interscambio modale regionale, che miglioreranno l'efficacia e l'attrattività del sistema del TPL nel suo complesso e assicureranno una completa accessibilità a tali strutture da parte di soggetti a ridotta mobilità.

Regione Abruzzo: ha approvato il Piano regionale trasporti (PRIT)– Parte infrastrutture nel 2016. L'azione di programmazione che la Regione Abruzzo, attraverso il PRIT, intendeva raggiungere nel settore dei trasporti aveva una doppia valenza: una relativa a una pianificazione "strategica" per recuperare i deficit che si erano determinati a livello territoriale e una tendente a una pianificazione "tattica" per riallineare le politiche di intervento nella logica degli obiettivi di lungo periodo.

Un occhio particolare era rivolto alle infrastrutture destinate a consentire un raccordo tra la rete viaria e l'infrastruttura ferroviaria e soprattutto tra la rete viaria e le infrastrutture puntuali (porto, interporto e infrastrutture logistiche). In generale, le migliori condizioni di accessibilità e raccordo sono state riconosciute a favore delle infrastrutture di nuova realizzazione, quali: l'interporto d'Abruzzo, il centro merci della Marsica e i due autoporti con analisi e proposte in grado di garantire buoni livelli di accessibilità. Anche per queste infrastrutture sono stati ulteriormente individuati gli interventi migliorativi delle attuali condizioni di accessibilità stradale e ferroviaria; per i porti quelli che riguardano il porto di Pescara e di Ortona. Quest'ultimo, pur avendo risolto gran parte dei propri problemi di accessibilità con la realizzazione del cavalca-ferrovia realizzato contestualmente alla variante ferroviaria, necessitava del collegamento con il casello autostradale di Ortona, così come previsto da altri strumenti di programmazione. L'aeroporto d'Abruzzo, per l'aumento di traffico registrato anche ad opera dei nuovi insediamenti turistico commerciali, è stato considerato per un suo ammodernamento e per un nuovo e più efficiente raccordo d'accesso alle infrastrutture; le principali stazioni ferroviarie ed autostazioni e terminal di partenza per il TPL su gomma sono state ripensate ed attrezzate quali piattaforme da utilizzare per lo scambio modale tra i servizi ferroviari, quelli del trasporto pubblico su gomma (urbano-extraurbano) e la mobilità privata. In particolare, il Piano del 2016 ha previsto, inoltre, l'individuazione degli interventi infrastrutturali che rientravano anche nel Patto per il sud stipulato tra Governo e regione Abruzzo a maggio 2016.

Regione Calabria: a fine 2016 è stato approvato il nuovo Piano regionale dei trasporti. Il Piano partiva dall'analisi degli elementi che condizionano pesantemente il sistema dei trasporti e della logistica della Calabria rispetto ai sistemi di altre regioni italiane: dalle programmazioni a livello nazionale, europeo ed euro mediterraneo, all'analisi degli scenari economici, alla domanda nei vari segmenti, alla valutazione dell'offerta di servizi e di infrastrutture, nonché al sistema normativo e gestionale interessato. Il Piano si sviluppava a partire dalla particolare situazione della Calabria. Il Piano, quindi, rimarcava il fatto che in Calabria la dinamica insediativa degli ultimi decenni ha visto crescere l'estensione delle aree urbane, soprattutto costiere, a cui ha corrisposto una tendenza all'abbandono delle zone rurali, con particolare riferimento a quelle interne. Il Piano evidenziava che i numerosi centri urbani distribuiti su una costa molto estesa, che incornicia un territorio regionale con una particolare conformazione geo-morfologica, sono serviti da un sistema di trasporto insufficiente nella sua dotazione infrastrutturale e dei servizi per garantire livelli minimi europei di funzionalità per le attività economiche e sociali, e privo di qualunque integrazione nelle sue differenti componenti modali. Tali condizioni del sistema di trasporto hanno inciso sulla mobilità interna alla regione ed esterna alla regione di passeggeri e merci, considerati, quindi, dal Piano, come un ostacolo allo sviluppo socioeconomico della regione, per i costi elevati e le utilità estremamente basse rispetto ad altri sistemi territoriali.

Regione Campania: manca, tuttora, un documento di programmazione aggiornato. Inoltre, risale al 1993 l'approvazione del Piano regionale dei trasporti (legge n. 34) e al 2002 la legge di riforma del TPL[10]. Va rilevato che le maggiori criticità nel tessuto infrastrutturale e logistico campano riguardano una rete stradale e ferroviaria non efficiente ed una scarsa integrazione tra i diversi tipi di infrastrutture e trasporti. Con il Piano operativo nazionale PON Infrastrutture e reti 2014-2020 si è tentato di dare un quadro programmatico maggiormente integrato. Esso si concentra sullo sviluppo delle connessioni tra i porti di Napoli e Salerno, gli interporti di Nola e Marcianise e la Rete TEN-T. Sono stati individuati i necessari interventi per aumentare i traffici commerciali marittimi internazionali verso il Mezzogiorno in modo da poter rafforzare l'utilizzo del sistema portuale Napoli-Salerno. È stato ritenuto inoltre necessario integrare i diversi distretti industriali della zona con i nodi logistici esistenti: interporti di Nola, Marcianise-Maddaloni e Battipaglia e porti e aeroporti di Napoli e Salerno attraverso raccordi ferroviari e/o terminal intermodali.

[10] Con legge regionale n. 34 dell'8 settembre 1993 "Norme e procedure per l'attuazione del Piano regionale dei trasporti" di approvazione del PRT, la regione Campania articolava la programmazione in materia di trasporti mediante un modello a cascata di piani progressivamente calati in dettaglio sul territorio, il cui obiettivo prioritario era il perseguimento di una efficace funzionalità dell'intero sistema come condizione e strategia per il supporto alle attività e all'accessibilità ai luoghi, e soprattutto come strumento efficace per sostenere lo sviluppo regionale.

Regione Liguria: può osservarsi che la base giuridica per la predisposizione di un Piano di natura programmatica per le infrastrutture di trasporto può rinvenirsi nella legge regionale n. 31 del 9 settembre 1998 "Norme in materia di trasporto pubblico locale", e nella legge regionale n.33 del 7 novembre 2013 "Disciplina del sistema di trasporto pubblico regionale e locale e del Piano regionale integrato delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti (Priimit)". La Regione ha così inteso realizzare un ampio processo di delega che coinvolge la Città Metropolitana e le Province e una divisione tra le funzioni di programmazione e quelle di gestione dei servizi, definendo gli ambiti territoriali ottimali del trasporto pubblico e i relativi enti di governo. La Regione ha, poi, definito gli indirizzi strategici prioritari, sia attraverso gli strumenti di programmazione di sua competenza attraverso l'elaborazione dei Piani di bacino e del programma dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale[11], sia, per quanto riguarda il programma regionale dei trasporti, attraverso il Piano regionale integrato delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti, che, tuttavia, risulta ancora in corso di predisposizione, così attraverso gli indirizzi per la programmazione del servizio di trasporto ferroviario regionale e locale di competenza della Regione Liguria, attualmente in corso di definizione.

Regione Marche: l'Assemblea legislativa ha varato il Piano regionale delle infrastrutture, del trasporto merci e della logistica nel 2012[12]. Esso prevedeva una serie di interventi strategici e prioritari cantierabili entro il 2013 pari a oltre 1,2 miliardi. Tra le opere prese in considerazione vi erano il collegamento Fano-Grosseto, il prolungamento del Corridoio Baltico fino ad Ancona. Il Piano ha affrontato in modo consistente i riflessi sul sistema economico. Particolare attenzione è stata data alla logistica pubblica e privata nella filiera degli elettrodomestici in ambito regionale. Inoltre, una parte è stata dedicata anche alla mobilità sostenibile, in cui si è esaltato lo strumento del Piano urbano della mobilità (come previsto dalla legge n. 340 del 2000).

Regione Molise: per quanto riguarda il Piano regionale dei trasporti (PRT) del Molise, esso viene approvato dal Consiglio regionale, di concerto con gli enti locali e previa audizione delle associazioni degli utenti e gli esercenti del trasporto pubblico e privato[13]. Il Piano regionale dei trasporti ha carattere pluriennale con riferimento temporale che deriva dal programma di sviluppo regionale. Esso si attua mediante Piani annuali. Nel 2019 la Regione Molise e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avevano sottoscritto un accordo istituzionale finalizzato a regolamentare la collaborazione per la predisposizione e l'elaborazione del Piano della mobilità e dei trasporti. Va aggiunto, anche, che con la delibera di Giunta n. 468 del 2018, erano state approvate le Linee guida per la redazione del Piano regionale dei trasporti e della mobilità. Nell'Accordo si individuavano tre macro-obiettivi essenziali: migliorare la qualità e l'offerta dei servizi di trasporto collettivo adattandolo anche alle caratteristiche orografiche e alla domanda; assicurare un sistema di integrazione delle reti e di intermodalità dei trasporti su gomma, su ferro e via mare; riorganizzare il trasporto pubblico locale sul modello comunitario del gestore unico nell'affidamento del servizio. L'obiettivo generale dell'Accordo istituzionale consisteva, quindi, nella volontà congiunta delle parti di collaborare per la realizzazione di due output: da un lato, la redazione del Piano della mobilità e dei trasporti della regione Molise, dall'altro il Piano dei servizi minimi del trasporto pubblico locale regionale, al fine di garantire una piena sinergia tra l'assetto regionale e i principi e le strategie di pianificazione nazionali in materia di trasporti. Il Piano esecutivo, inoltre, risultava centrale per le attività progettuali, in quanto contenente l'elenco delle azioni tecniche e di competenza ripartite fra regione Molise e Ministero, in relazione alla soddisfazione delle due finalità dell'Accordo: la redazione del Piano regionale dei trasporti e la predisposizione del Piano dei servizi minimi. Tali documenti risultano, tuttavia, ancora non

[11] Di cui alla delibera del Consiglio regionale n.7 del 27 giugno 2017.

[12] La legge regionale 45/1998 "Norme per il riordino del trasporto pubblico regionale e locale nelle Marche" prevedeva, tra le competenze della Regione, l'aggiornamento del Piano regionale dei Trasporti che "si articola nel piano del trasporto pubblico locale, nel piano del trasporto delle merci, marittimo ed aereo e nel piano delle infrastrutture". Il Piano regionale del TPL costituiva quindi, insieme al Piano del trasporto delle merci, marittimo e aereo, l'ossatura della programmazione regionale nel settore dei trasporti.

[13] Secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2000.

emanati[14]. Il Documento di riprogrammazione del trasporto pubblico locale regionale della regione Molise, per quanto assimilabile al PRT, è stato adottato, invece, nel 2013[15].

Regione Piemonte: con deliberazione del Consiglio regionale del 2018 è stato approvato il Piano regionale della mobilità e dei trasporti della regione[16]. Va, tuttavia, anche ricordata la legge regionale del 2000 n. 1, che detta nome di disciplina e di *governance* del TPL e la legge regionale 27 febbraio 2008, n. 8, che ha lo scopo di promuovere la crescita socioeconomica del territorio nel rispetto dei sistemi ambientali, di provvedere alla programmazione degli interventi volti a favorire l'integrazione dei sistemi di trasporto e lo sviluppo della logistica regionale, anche a sostegno delle attività produttive, perseguendo la creazione e la valorizzazione di nuove forme di lavoro qualificato e stabile.
Il Piano, approvato nel 2018, si configura come un piano strategico, cioè come strumento di indirizzo che trova attuazione in successivi e specifici piani di settore, che operano in modo sinergico e in una logica di pianificazione gerarchica e integrata, sviluppando i temi del trasporto pubblico, della logistica, delle infrastrutture di trasporto, della sicurezza, della mobilità sostenibile e dell'innovazione tecnologica, quali aspetti trasversali. Esso, altresì, costituisce un piano-processo ovvero un documento aperto che si costruisce mediante la partecipazione, uno strumento flessibile che monitora la capacità di raggiungere gli obiettivi posti nel lungo periodo. Infatti, in esso viene risaltata la valenza plurisettoriale della sostenibilità della crescita, che presuppone un'azione comune e coerente da parte di tutti i settori (trasporti, territorio, ambiente, energia, sanità, commercio, industria, innovazione), rapportandosi ed integrandosi con gli altri strumenti di pianificazione ed a ogni livello istituzionale, in un'ottica di lungo periodo (al 2050).

Regione Sardegna: già nel 2008 erano state avviate le procedure per l'approvazione, che ad oggi ancora non risulta, del Piano regionale dei trasporti. Infatti, l'ultima approvazione del Piano regionale dei trasporti da parte del Consiglio regionale risale al 1993. Da allora si sono susseguiti aggiornamenti parziali del testo, fino al 2008, ma come anticipato, mai approvati dal Consiglio regionale. Da qui la necessità di adottare ex novo un Piano regionale dei trasporti delle persone e delle merci. La Giunta regionale[17] nel 2019 ha fornito, quindi, gli indirizzi per la redazione di tale Piano, anche per il necessario coordinamento con il processo di valutazione ambientale strategica, stabilendo di delegare la Direzione generale della centrale regionale di committenza all'espletamento dell'intera procedura sino all'aggiudicazione definitiva.

Regione Toscana: nel 2014[18] è stato approvato il Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)[19], che si eleva a strumento di programmazione unitaria attraverso il quale la regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di mobilità, infrastrutture e trasporti. Le finalità del Piano sono riferite alla realizzazione di una rete integrata e qualificata di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile di persone e merci, all'ottimizzazione del sistema di accessibilità alle città toscane, al territorio e alle aree interne e lo sviluppo della piattaforma logistica toscana quale condizione di competitività del sistema regionale. Obiettivi sono risultati, inoltre, essere la riduzione dei costi esterni del trasporto anche attraverso il riequilibrio e l'integrazione dei modi di trasporto, l'incentivazione dell'uso del mezzo pubblico, migliori condizioni di sicurezza stradale e la diffusione delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione. Nel Piano queste finalità sono state tradotte in cinque obiettivi strategici che, tra loro, concorrono al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale attraverso azioni rivolte allo sviluppo di modalità di trasporto sostenibili, con particolare riferimento all'ambito urbano e metropolitano (sistema tramviario, mobilità ciclabile, intermodalità, etc.), alla qualificazione del sistema dei servizi di trasporto pubblico su gomma e su ferro (nell'ambito del quale è stato previsto il rinnovo del parco bus e treni), al potenziamento dei collegamenti ferroviari e della modalità di trasporto via mare, nonché allo sviluppo delle azioni trasversali per

[14] Sulle questioni normative e finanziarie legate al Piano regionale dei trasporti della regione Molise, *cfr. Parificazione del rendiconto generale della regione Molise esercizio 2019, Analisi di settore specifici, volume III.*
[15] Deliberazione della Giunta regionale n. 5597/2013.
[16] Deliberazione 16/01/2018 n. 256-2458.
[17] Deliberazione n. 39/43 del 03/10/2019.
[18] Deliberazione del Consiglio regionale n. 18 del 2014.
[19] Previsto dalla legge regionale n. 55/2011.

l'informazione e la comunicazione, la ricerca e l'innovazione e i sistemi di trasporto intelligenti in ambito urbano ed extraurbano. Annualmente la Regione dà conto dell'avanzamento delle politiche del PRIIM, aggiornando contestualmente i quadri conoscitivi del Piano, attraverso i documenti di monitoraggio[20]. L'ultimo monitoraggio dello scorso anno mette in evidenza che al mese di giugno 2020 è stato impegnato nel complesso l'84 per cento del totale delle risorse previste dal Piano per il periodo 2014-2022 (pari a 5.205 milioni su un totale di 6.215 milioni stanziati), ed è stato liquidato l'87 per cento delle risorse impegnate pari a 3.939 milioni. Con riguardo all'obiettivo generale 1 "Realizzazione delle grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale", il monitoraggio evidenzia che l'adeguamento dei collegamenti di lunga percorrenza stradali e autostradali e di tratti stradali regionali segna una percentuale di realizzazione finanziaria (data dal rapporto tra pagamenti e impegni) nel periodo 2014-2020 pari a circa 84 per cento. Per l'obiettivo 2 "Qualificazione del sistema dei servizi di trasporto pubblico" il rapporto è di circa l'84 per cento. Per l'obiettivo 3 "Azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviari" (tra cui compare l'obiettivo specifico "Sviluppo di modalità di trasporto sostenibili in ambito urbano e metropolitano") l'indicatore si attesta al 65 per cento. Per l'obiettivo 4 relativo a "Interventi per lo sviluppo della piattaforma logistica toscana" il rapporto è stato pari, anche in questo caso, a circa 84 per cento. Con riferimento all'obiettivo 5 "Azioni trasversali per l'informazione e comunicazione, ricerca e innovazione, sistemi di trasporto intelligenti" il rapporto pagamenti impegni sale all'88 per cento.

Regione Umbria: il nuovo Piano regionale dei trasporti (PRT) è stato emanato nel 2015[21] in aggiornamento al Piano del 2003, ai sensi della legge regionale n. 37 del 1998 "Norme in materia di trasporto pubblico locale", con validità decennale. I principali obiettivi strategici perseguiti dalla Regione, attraverso il PRT, sono inerenti ad una configurazione di un assetto ottimale del sistema plurimodale dei trasporti e ad una maggiore efficacia nella connessione del sistema regionale al contesto nazionale. Inoltre, con riguardo all'obiettivo di potenziamento e di sviluppo delle infrastrutture, attenzione è stata data anche ad interventi che mirino alla riduzione dei costi economici generalizzati del trasporto.

Regione Valle d'Aosta: il quadro programmatico sembra essere delineato principalmente su base normativa. Si cita, a riguardo, la legge n. 16 del 2019 che prevede che il Piano regionale dei trasporti e della comunicazione, di cui alla legge regionale 1° settembre 1997, n. 29 (Norme in materia di servizi di trasporto pubblico di linea), programmi e pianifichi la mobilità pubblica e privata in coerenza con i principi e le finalità previste dalla legge e con la strategia *fossil fuel free*; a tal fine, il Piano è previsto contenere le necessarie indicazioni per la riconversione del parco veicolare utilizzato per il trasporto pubblico locale, anche attraverso l'utilizzo delle risorse previste dal Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile per il rinnovo del parco mezzi su gomma per i servizi di TPL e il miglioramento della qualità dell'aria, approvato con DPCM nel 2019. Inoltre, la legge regionale 25 novembre 2016, n. 22, recava già specifiche disposizioni per una ferrovia moderna ed un efficiente sistema pubblico integrato dei trasporti. Nel 2019 è stato formalmente avviato il confronto con i principali portatori d'interesse per valutare la bozza del Piano regionale dei trasporti (PRT) della Valle d'Aosta, il documento di programmazione e organizzazione unitaria del sistema dei trasporti nella regione, che non risulta, tuttavia, ancora essere stato approvato. Sulla base dell'analisi della situazione, nel PRT, erano stati ipotizzati scenari futuri, attraverso la simulazione e la valutazione di diverse alternative, con l'intento di migliorare la qualità della mobilità di persone e merci. Questa prima serie di interlocuzioni avrebbe consentito di fare il punto sulle strategie e sulle proposte presentate, in modo da giungere ad un documento condiviso e integrato e di permettere il suo assoggettamento alla procedura di valutazione ambientale strategica non ancora risultante.

[20] L'ultimo approvato dalla Giunta regionale con Decisione n.28 del 2020.
[21] Deliberazione dell'assemblea legislativa n. 42 del 2015.

Regione Sicilia: nel 2017 ha adottato il Piano integrato delle infrastrutture e della mobilità[22]. Esso ha preso avvio dalle procedure di aggiornamento, contenente non solo le opere strategiche ma anche i principi per una gestione sostenibile dei trasporti, del Piano regionale dei trasporti[23]. Il documento di Piano è articolato secondo i seguenti obiettivi: la definizione e modellazione dell'attuale sistema delle infrastrutture e dei servizi di trasporto, attraverso la definizione della matrice origine/destinazione, espressione della domanda di mobilità, e del grafo di rete, rappresentazione dell'offerta infrastrutturale e di servizio; l'individuazione degli interventi infrastrutturali, organizzativi e gestionali già programmati e finanziati e il loro livello di maturità, con particolare attenzione al gap infrastrutturale tra quanto previsto e quanto realizzato nel precedente ciclo di programmazione dei fondi europei 2007- 2013; la definizione dei punti di forza e di debolezza per ciascuna modalità di trasporto, attraverso l'analisi delle criticità del sistema infrastrutturale e trasportistico; l'individuazione degli interventi strategici e della priorità d'intervento, per ciascun sistema di trasporto; la redazione di un modello di attuazione e gestione degli interventi previsti. Per quanto riguarda l'aspetto relativo agli interventi programmati il riferimento base del documento si fonda sul documento "Strategie per le infrastrutture di trasporto e la logistica", allegato al Documento di economia e finanza del 2016. Riprendendo le 25 opere prioritarie di interesse nazionale, definite nel precedente Allegato Infrastrutture del Governo, si riportava il loro stato di avanzamento. Tra esse, quattro interessano il territorio siciliano: la linea ferroviaria Messina Palermo-Catania, la SS 640 Agrigento-Caltanissetta, il passante ferroviario di Palermo con il collegamento all'aeroporto di Punta Raisi, e la ferrovia metropolitana Circumetnea di Catania. Inoltre, venivano riproposti gli interventi nel settore ferroviario oggetto di un precedente contratto istituzionale di sviluppo e di accordi di programma quadro.

La tavola che segue rappresenta le risorse stanziate nei bilanci di previsione relativi al periodo 2018-2021 sulla missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" ed evidenzia che la quota di spesa in conto capitale oscilla tra il 34 e il 37 per cento della spesa totale; da 4,4 miliardi del 2018, il valore aumenta nel biennio successivo arrivando ai 5 miliardi del 2020, per poi tornare su un livello più contenuto nel 2021. Nel 2019 in tutte le aree geografiche (fatta eccezione per le isole) si riscontra una crescita significativa della spesa destinata a investimenti, molto più marcata di quella registrata sul totale della spesa; nel 2020 solo le regioni del nord ovest e delle isole presentano valori incrementali rispetto all'anno precedente, mentre il 2021, a fronte di una diffusa e importante flessione che caratterizza la spesa totale per la Missione 10, la quota in conto capitale si mantiene sui livelli dell'anno precedente in tutte le aree.

TAVOLA 1

MISSIONE "TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITÀ" – PREVISIONI DI COMPETENZA PER AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

	2018		2019		2020		2021	
area geografica	spesa totale	di cui conto capitale	spesa totale	di cui conto capitale	spesa totale	di cui conto capitale	spesa totale	di cui conto capitale
nord ovest	2.788	612	2.791	639	3.052	863	2.514	820
nord est	2.842	1.076	3.080	1.267	2.895	1.077	3.127	1.233
centro	2.446	425	2.681	643	2.636	639	2.623	599
sud	3.419	1.570	3.592	1.766	3.603	1.757	2.643	978
isole	1.436	738	1.226	642	1.225	675	830	461
totale	**12.931**	**4.421**	**13.370**	**4.957**	**13.410**	**5.011**	**11.737**	**4.090**

[22] Decreto dell'Assessorato delle infrastrutture e della mobilità della regione siciliana n. 1395 del 30/06/2017.

[23] Adottato con D.A. n. 237 del 16 dicembre 2002, previa approvazione della Giunta regionale con delibere n.322 del 11 ottobre 2002 e n. 375 del 20 novembre 2002. La Sezione di controllo sulla regione siciliana già nel novembre 2001, in sede di indagine ispettiva sul trasporto pubblico locale, evidenziava la necessità di procedere alla redazione del PRT, in quanto necessario per il superamento delle criticità riscontrate nel comparto dei trasporti in Sicilia, individuando nel Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni l'organo istituzionalmente preposto alla redazione di tale strumento, e garante della centralità delle esigenze regionali in materia di trasporti.

SEGUE TAVOLA 1

	variazioni percentuali					
	2019/2018		2020/2019		2021/2020	
area geografica	spesa totale	di cui conto capitale	spesa totale	di cui conto capitale	spesa totale	di cui conto capitale
nord ovest	0,1	4,5	9,3	35,0	-17,6	0,9
nord est	8,3	17,7	-6,0	-15,0	8,0	1,1
centro	9,6	51,3	-1,7	-0,6	-0,5	0,9
sud	5,1	12,5	0,3	-0,5	-26,7	0,6
isole	-14,6	-13,0	-0,1	5,1	-32,2	0,7
totale	**3,4**	**12,1**	**0,3**	**1,1**	**-12,5**	**0,8**

Fonte: elaborazione Cdc su dati OPEN/BDAP - finanza regionale

La scomposizione delle risorse programmate per il 2020 nei sei programmi che compongono la Missione 10 evidenzia che le quote prioritarie di risorse da destinare a investimenti sono finalizzate a viabilità e infrastrutture stradali (1,6 miliardi) e agli interventi rientranti nella politica regionale unitaria che incorpora gli obiettivi e i fondi collegati ai cicli di programmazione comunitaria (1,7 miliardi).

La previsione delle risorse su ciascun programma evidenzia chiaramente le differenze in ordine alle scelte di investimento che le regioni ritengono prioritarie per il territorio: nel nord ovest e nel centro si sono privilegiati gli interventi per il trasporto ferroviario, mentre nel nord est quelli per la viabilità e le infrastrutture stradali; una quota di risorse tra il 7 e il 17 per cento è destinata in ciascuna area territoriale agli investimenti per il TPL. Per le regioni del sud e delle isole risulta netta la prevalenza delle risorse destinate a realizzare i programmi comunitari di investimento: oltre il 98 per cento della spesa riferita al programma "Politica regionale unitaria e diritto alla mobilità", infatti, si concentra nelle regioni del sud e isole, aree in cui le risorse comunitarie aggiuntive rappresentano quindi un elemento fondamentale per garantire la realizzazione di politiche di investimento nel settore.

TAVOLA 2

TRASPORTO E DIRITTO ALLA MOBILITÀ - PREVISIONI DI COMPETENZA 2020 PER PROGRAMMA E REGIONE

(in migliaia)

Regioni/Programmi	Trasporto ferroviario	Trasporto pubblico locale	Trasporto per le vie d'acqua	Altre modalità di trasporto	Viabilità e infrastrutture stradali	Politica regionale unitaria e diritto alla mobilità	**totale**
Piemonte	96.411	12.060	5.605	0	57.198	1.700	172.973
Valle d'Aosta	6.044	7.389	0	2.984	23.711	0	40.128
Liguria	37.651	7.996	2.565	150	25.533	0	73.895
Lombardia	366.167	33.048	12.616	192	164.366	0	576.390
PP.AA. Trento e Bolzano	10.277	73.600			374.814		458.691
Veneto	8.141	53.601	7.248	9.976	68.789	13.067	160.822
Friuli-Venezia Giulia	6.352	2.300	17.464	9.671	228.669	0	264.456
Emilia-Romagna	24.200	1.980	3.574	5.398	157.441	0	192.592
Toscana	35.746	12.970	7.667	3.477	50.349	12.915	123.123
Umbria	18.766	1.979	0	358	10.061	4.609	35.774
Lazio	162.922	86.764	5.870	7.108	97.435	53.776	413.874
Marche	14.212	8.876	1.800	8.000	16.753	16.400	66.042
Abruzzo	5.400	17.460	28.000	14.554	28.330	0	93.744
Molise	3.750	31.151	2.014	0	35.596	2.048	74.559
Campania	0	0	0	500	3.249	431.688	435.437
Basilicata	22.116	173.656	0	10.456	134.008	1.034	341.270
Puglia	40.223	4.700	500	0	19.041	261.137	325.601
Calabria	0	37.170	0	25.938	4.034	419.723	486.864
Sicilia	0	0	0	14.239	6.079	312.517	332.835
Sardegna	0	100.411	31.082	0	66.727	143.878	342.098
totale	**858.379**	**667.109**	**126.006**	**113.001**	**1.572.183**	**1.674.492**	**5.011.170**

Fonte: elaborazione Cdc su dati OPEN BDAP - finanza regionale 2020

TAVOLA 3

TRASPORTO E DIRITTO ALLA MOBILITÀ - PREVISIONI DI COMPETENZA 2020 PER PROGRAMMA E AREA GEOGRAFICA

(in migliaia)

area geografica	Trasporto ferroviario	Trasporto pubblico locale	Trasporto per le vie d'acqua	Altre modalità di trasporto	Viabilità e infrastrutture stradali	Politica regionale unitaria e diritto alla mobilità	**totale**
nord ovest	506.274	60.492	20.786	3.326	270.808	1.700	863.386
nord est	48.970	131.480	28.287	25.044	829.713	13.067	1.076.561
centro	231.647	110.589	15.337	18.943	174.598	87.700	638.814
sud	71.489	264.137	30.514	51.449	224.258	1.115.629	1.757.475
isole	-	100.411	31.082	14.239	72.806	456.395	674.933
totale	858.379	667.109	126.006	113.001	1.572.183	1.674.492	5.011.170
composizione percentuale							
nord ovest	58,6	7,0	2,4	0,4	31,4	0,2	100,0
nord est	4,5	12,2	2,6	2,3	77,1	1,2	100,0
centro	36,3	17,3	2,4	3,0	27,3	13,7	100,0
sud	4,1	15,0	1,7	2,9	12,8	63,5	100,0
isole	-	14,9	4,6	2,1	10,8	67,6	100,0
totale	17,1	13,3	2,5	2,3	31,4	33,4	100,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati OPEN BDAP - finanza regionale 2020

Questa sintetica descrizione delle iniziative regionali in tema di programmazione dei trasporti dà risalto allo sviluppo integrato delle reti di trasporto, di intermodalità e di accessibilità infrastrutturale tra strade, ferrovie, porti e aeroporti, mettendo in evidenza la complessità e le difficoltà di attuazione ma anche le esternalità positive di tipo economico e ambientale legate ai progetti regionali. Questo ripensamento delle infrastrutture di trasporto non è tuttavia stato così omogeneo sul territorio: gli stessi dati di bilancio dimostrano le differenti preferenze di trasporto e le eterogenee necessità di finanziamento. Inoltre, il contesto di programmazione a livello nazionale è mutato nel 2015 con il Piano nazionale della portualità e la logistica a cui si è aggiunta, nel 2016, la riforma della portualità con l'istituzione delle autorità di sistema portuale. Ciò può aver determinato un effetto di spiazzamento nell'ambito del quadro delle scelte regionali.

Occorrerebbe, pertanto, ripensare procedure semplificate di programmazione nelle quali, una volta fissati a livello centrale gli obiettivi primari (in termini, ad esempio di accessibilità infrastrutturale, misurabile attraverso il *regional competitive index*[24]), si lascerebbe poi alle regioni la programmazione degli obiettivi secondari secondo tempistiche predeterminate e tenendo conto delle peculiari esigenze e prospettive di sviluppo economico, sociale, ambientale, oltreché infrastrutturale. Il rischio, infatti, sta proprio nel disallineamento tra le diverse visioni interregionali e intraregionali (quest'ultime rispondono alle localistiche esigenze degli enti subregionali), che può rappresentare un punto di debolezza di fronte a scenari di cambiamento derivanti da eventi non prevedibili, come l'attuale crisi pandemica ha messo in luce.

[24] L'accessibilità diventa così misura della capacità di assicurare il grado di connessione infrastrutturale volta a garantire la mobilità. Tale indicatore è analizzato dalla Commissione europea che lo aggiorna ogni 3 anni e viene definito come una misura della capacità di ogni regione di offrire un contesto che sia attrattivo e sostenibile per l'operare di individui e imprese. L'indicatore è peggiorato per l'Italia passando da 0,625 nel 1995 a 0,534 nel 2018.

L'IMPIANTISTICA PER IL CICLO DEI RIFIUTI URBANI

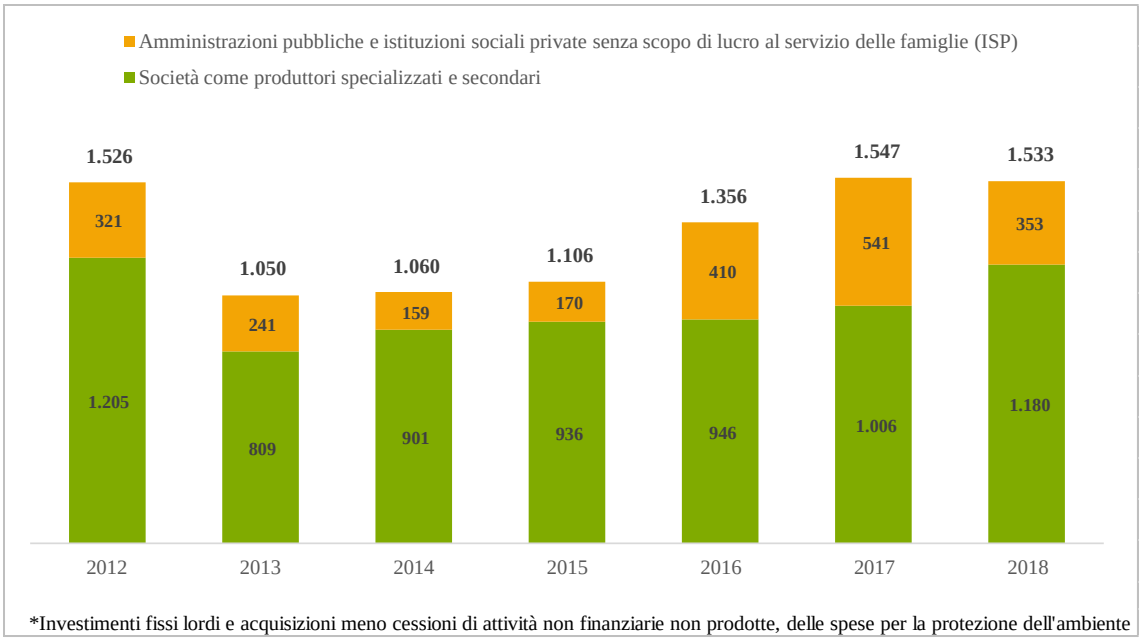
IL CONTRIBUTO DEL SETTORE DEI RIFIUTI URBANI ALLA CRESCITA DEL PAESE

1. Nella gestione dei rifiuti urbani, la cui produzione si è attestata su un valore di poco inferiore ai 30,1 milioni di tonnellate nel 2019[1], risultano attive in Italia più di 700 aziende, con un fatturato di oltre 13 miliardi, ovvero circa l'1 per cento del Pil[2]. Il numero di addetti del settore è superiore alle 95mila unità, con un'incidenza dell'1,6 per cento sugli occupati del comparto industria[3]. Una gestione efficiente ed efficace dei rifiuti rappresenta uno degli snodi fondamentali affinché l'Economia Circolare possa dispiegare pienamente i suoi benefici, assicurando un contributo stabile e duraturo nel sostegno all'occupazione e alla creazione di valore aggiunto. Come riportato anche nel recente "Nuovo piano d'azione per l'economia circolare" dell'Unione Europea (UE), le potenzialità dell'Economia Circolare si quantificano in un contributo di mezzo punto percentuale alla crescita del Pil e nella creazione di 700mila nuovi posti di lavoro entro il 2030.

Per una disanima degli investimenti nella gestione dei rifiuti, è possibile fare affidamento ai Conti Ambientali dell'Istat, relativamente alla variabile investimenti fissi lordi e acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte, nell'ambito delle spese per la protezione dell'ambiente.

GRAFICO 1

INVESTIMENTI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI (SPESE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE)*
(MILIONI DI EURO, PREZZI CORRENTI, ANNI 2012-2018)



*Investimenti fissi lordi e acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte, delle spese per la protezione dell'ambiente

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat (Conti Ambientali, Edizione Feb. 2021)

[1] Fonte: Catasto Rifiuti ISPRA.
[2] Fonte: *Green Book 2020*, Fondazione Utilitatis.
[3] Ibidem.

Nel periodo 2012-2018, l'andamento degli investimenti evidenzia un calo consistente: dai 1.526 milioni del 2012, si scende su valori di poco superiori ai 1.000 milioni nel triennio 2013-2015 (in calo di oltre il 30 per cento), denotando un successivo recupero sino a tornare sopra i 1.500 milioni nel biennio 2017-2018. Circa il riparto tra le "Amministrazioni pubbliche e istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (ISP)" e le "Società come produttori specializzati e secondari", nel periodo 2012-2018, alle prime sono riconducibili 2,2 miliardi sui 9,2 miliardi complessivi, ovvero il 24 per cento del totale, alle seconde il restante 76 per cento[4]. Nel 2018, alle prime sono ascrivibili 353 milioni, a fronte di 1.180 milioni investiti dalle seconde. Nel settore dei rifiuti emerge, dunque, una chiara prevalenza degli investimenti realizzati da soggetti privati, ivi comprese le società a totale partecipazione pubblica[5].

FOCUS: LE SOCIETÀ PUBBLICHE SECONDO LA CONTABILITÀ NAZIONALE

Il settore delle Amministrazioni Pubbliche (S13) predisposto per la compilazione del conto economico consolidato (trasmesso alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht) viene definito dall'ISTAT sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010 Regolamento (Ue) n. 549/2013) e del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) pubblicato da Eurostat.

Gli operatori economici (unità istituzionali) che vengono classificati nel settore delle Amministrazioni Pubbliche rispondono pertanto a criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dalla loro forma giuridica e appartengono alle seguenti tipologie: a) entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio; c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da Amministrazioni Pubbliche; d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da Amministrazioni Pubbliche (paragrafo 2.112 del SEC2010).

Le società (in quanto operatori economici che possono svolgere attività e servizi per le Amministrazioni Pubbliche e le famiglie) possono essere partecipate direttamente o indirettamente da un'amministrazione pubblica. La partecipazione/controllo può essere esercitata attraverso: la proprietà del capitale sociale, la partecipazione agli organi di governo, l'erogazione di finanziamenti significativi, l'esercizio del potere di determinazione di decisioni strategiche per l'impresa. Ai fini dell'inclusione nel settore delle Amministrazioni Pubbliche, il SEC2010 prevede di verificarne il comportamento economico attraverso l'individuazione di specifici profili di concorrenzialità sul mercato in cui l'impresa opera (criteri qualitativi) nonché attraverso criteri quantitativi (criterio del test del 50 per cento). Il grado di concorrenzialità dei mercati deve essere verificato mediante valutazioni che riguardano la struttura della domanda e dell'offerta, quali, ad esempio, le modalità di affidamento dei servizi o delle concessioni e le condizioni contrattuali. Se non sussiste un grado sufficiente di concorrenzialità rispetto ad altri soggetti, l'unità viene classificata nel settore delle Amministrazioni Pubbliche. Il test del 50 per cento (*market*/*non market*) verifica in quale quota i ricavi da vendite

[4] Le serie degli investimenti fissi lordi non sono pienamente confrontabili in serie storica in quanto a partire dall'anno di riferimento 2017, i dati delle indagini che rappresentano la fonte per le stime, sono prodotti secondo una nuova definizione di unità statistica che risponde alla necessità di rendere comparabili i dati a livello comunitario. Secondo la nuova definizione, che tiene conto delle relazioni che intercorrono tra le unità giuridiche appartenenti a uno stesso gruppo, l'impresa corrisponde alla più piccola combinazione di unità giuridiche che costituisce un'unità organizzativa per la produzione di beni e servizi che fruisce d'una certa autonomia decisionale. Fino all'anno 2016, invece, viene applicata la definizione per cui 1 impresa = 1 unità giuridica.

[5] Nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche predisposto da ISTAT ai fini della compilazione del Conto Consolidato non figurano (almeno negli ultimi 3 anni) elenchi di società la cui attività caratteristica è riconducibile al settore dei rifiuti. Se ne deduce che queste sono classificate nel settore delle imprese private (seppure partecipate da enti delle Amministrazioni Pubbliche secondo le regole SEC2010) ove i dati economici relativi alla produzione di servizi nell'ambito dei rifiuti segnalano dimensioni rilevanti. Per un approfondimento si rimanda al Riquadro.

realizzate dall'operatore economico in condizioni di mercato concorrenziale coprano i costi di produzione (compreso il costo del capitale). Se tale quota risulta inferiore al 50 per cento per un congruo periodo di tempo, l'unità viene classificata nel settore delle Amministrazioni Pubbliche.

Un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento è relativo agli investimenti programmati e realizzati nelle diverse fasi di filiera del ciclo dei rifiuti urbani. Facendo affidamento sui dati di un campione di gestioni raccolti dalla Fondazione Utilitatis[6], il confronto tra gli investimenti realizzati nel quadriennio 2014-2017 e quelli programmati per il periodo 2018-2021 denota quanto segue.

GRAFICO 2

CONFRONTO TRA GLI INVESTIMENTI REALIZZATI (2014-2017) E PROGRAMMATI (2018-2021)

(in milioni)

Fonte: *Utilitatis* su dati gestori

Complessivamente, si pianificano investimenti superiori di circa il 60 per cento rispetto a quanto realizzato, a indicare un fabbisogno crescente. Un dato, questo, che suggerirebbe un'accelerazione considerevole sul versante degli investimenti nel settore, quanto meno da parte dei gestori del servizio. La raccolta continua ad essere l'ambito prevalente di destinazione degli interventi, con investimenti pianificati che salgono tra il 2018 e il 2021 a 467,6 milioni, rispetto ai 431,5 milioni realizzati tra il 2014 e il 2017. Nello specifico, la digestione anaerobica dovrebbe passare dai 9,6 milioni realizzati ai 216,5 milioni pianificati, così come il recupero energetico, per cui si prospetta una crescita dai 198 milioni del periodo 2014-2017 ai 342,9 milioni degli anni 2018-2021, e degli impianti di TMB (Trattamento Meccanico-Biologico), ove la spesa di investimento dovrebbe traguardare i 140 milioni a fronte dei precedenti 33,2 milioni.

[6] Fonte: *Green Book 2018*, Fondazione Utilitatis.

IL FINANZIAMENTO PUBBLICO ALL'IMPIANTISTICA PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI (2012-2020)

2. Lo stato dell'arte circa finanziamenti e realizzazioni delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani è ben documentato dai dati che originano dal sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (d'ora in avanti sistema BDAP-MOP). Nello specifico, sono state analizzate le seguenti categorie di intervento disponibili nel sistema informativo:

1. Altre strutture/infrastrutture di smaltimento rifiuti.
2. Impianti di trattamento rifiuti speciali[7].
3. Impianti di trattamento rifiuti urbani.
4. Impianti per la gestione della raccolta differenziata.
5. Sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

L'orizzonte temporale considerato è quello relativo agli anni 2012-2020, ricomprendendo nel perimetro oggetto di analisi sia i CUP (Codice Unico di Progetto, che indentifica in modo univoco un intervento/opera) classificati come attivi (relativi a opere in corso di realizzazione e non ultimate) sia i CUP catalogati come chiusi (relativi a opere concluse ma anche a progetti avviati e non conclusi, stralciati per motivazioni diverse). La scelta del periodo di riferimento si spiega con la volontà di analizzare gli anni più recenti contenuti nel sistema di monitoraggio e registrazione delle informazioni BDAP-MOP, obbligatorio a partire dall'anno 2012.

Le analisi proposte nel seguito di questo capitolo si basano su un complesso di 1.841 interventi (CUP) nel periodo 2012-2020, per un importo cumulato di 1.548 milioni.

L'obiettivo è quello di indagare l'evoluzione delle *performance* degli investimenti nel ciclo dei rifiuti, distinguendo in base al soggetto attuatore. All'uopo, è stata operata una riclassificazione sulla base della forma giuridica del soggetto attuatore, secondo la seguente tassonomia:

A. COMUNI, comprensiva delle voci *Comune, Unione di comuni, Azienda speciale ai sensi del t.u. 267/2000, Comunità montana o isolana*.
B. REGIONI, PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE, che include le voci tal quali.
C. SOCIETÀ DEGLI ENTI LOCALI[8], al cui interno si annoverano le voci *Società a responsabilità limitata, Società per azioni, Altra forma di ente privato con personalità giuridica, Privato*.
D. ALTRO, che annovera le voci *Autorità indipendente, Ente parco, Ente o autorità portuale, Azienda o ente del servizio sanitario nazionale, Consorzio di diritto pubblico, Presidenza del Consiglio, Ente pubblico economico, Ente di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale*.

Per quanto attiene alla natura dell'intervento si sono isolati due 2 diversi *cluster* infrastrutturali, riferibili alla tipologia impiantistica destinataria di un finanziamento pubblico. La *clusterizzazione* effettuata è così strutturata[9]:

[7] Si tratta di 36 CUP per un finanziamento complessivo di 49 milioni, dalla cui descrizione si evince come questi siano impianti in massima parte asserviti al ciclo dei rifiuti urbani, ma classificati sotto tale dicitura.
[8] Tale categoria può essere riferita per la quasi totalità alle c.d. *Società in house*, ovvero società di diritto privato a partecipazione pubblica.
[9] I CUP sono stati classificati in base alle macro-fasi della gestione del ciclo dei rifiuti, al cui interno sono state ricondotte le differenti micro-tipologie impiantistiche individuate.

I. RACCOLTA, comprensiva delle voci *Centro di Raccolta*, *Centro del Riuso*, *Centro di Selezione*.
II. TRATTAMENTO, includente le voci *Compostaggio*, *STIR*, *Recupero di Materia*, *Centro di Riciclaggio*, *Biogas*, *Impianto di Trattamento*, *Biostabilizzazione*, *Autocompostaggio*, *Digestione Anaerobica*, *Centro Integrato di Gestione*, *TMB*, *Ecodistretto*, *CSS*.
III. SMALTIMENTO/INCENERIMENTO, che consta di *Discarica* e *Termovalorizzazione*.
IV. ALTRO, che ricomprende tutti i CUP non direttamente attribuibili alle precedenti variabili.

Le informazioni riferite ai singoli CUP sono state oggetto di un'attività di bonifica, al fine di correggere e integrare le informazioni mancanti[10]. Un quadro sinottico della programmazione degli investimenti infrastrutturali nel periodo 2012-2020 è descritto nel grafico sottostante. Si osserva un *trend* discendente dei finanziamenti attivati negli anni 2012-2014, seguito da una vera e propria caduta nel 2015 (gli interventi finanziati si dimezzano rispetto ai livelli del 2014); segue una ripresa consistente nel biennio 2016-2017, salvo poi ripiegare nuovamente tra il 2018 e il 2019. In questa serie storica l'anno 2020 si connota come l'anno peggiore, con i finanziamenti per nuovi interventi avviati che crollano su valori vicini allo zero, probabilmente a causa delle conseguenze insite nella gestione della pandemia da Covid-19 o da eventuali ritardi nella registrazione dei dati.

A fronte di una tendenza della programmazione siffatta, il quadro relativo alla realizzazione delle opere può essere desunto dalla rendicontazione dei rispettivi stati di avanzamento lavori, coerenti con la liquidazione delle *tranche* dei finanziamenti autorizzati. I dati sui pagamenti netti anno per anno si attestano su livelli decisamente inferiori all'ammontare di quanto finanziato, pur includendo nel realizzato anche i CUP attivati in anni precedenti al 2012[11].

Una evidenza quali-quantitativa che suggerisce come la realizzazione delle infrastrutture per la gestione del ciclo dei rifiuti sia decisamente inferiore rispetto a quanto programmato e finanziato. Una debolezza, quella nella capacità di *execution*, che non si circoscrive alla gestione dei rifiuti, ma che è trasversale. Osservando, infatti, il tasso di assorbimento dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE), al 31 ottobre 2020 risulta un avanzamento di circa il 42 per cento (sui pagamenti effettuati) rispetto alle risorse programmate 2014-2020 comprensive sia del contributo dell'UE sia di quello nazionale[12].

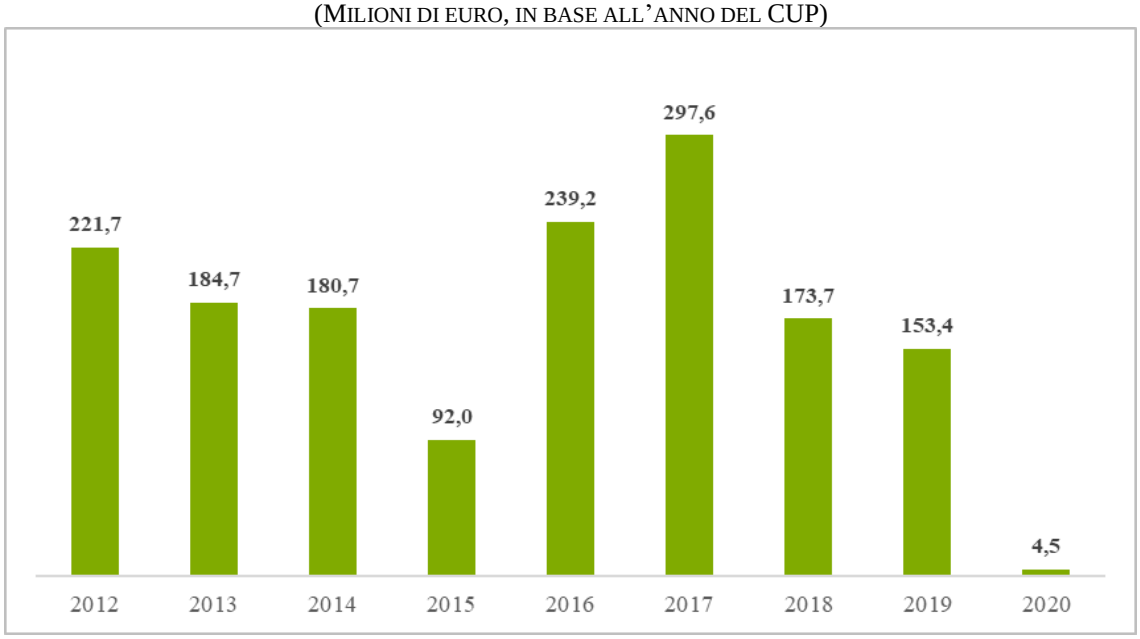
[10] Taluni importi relativi a pagamenti sono stati verificati e rettificati, così come è stata effettuata un'opera di razionalizzazione in presenza di CUP con più CLP (Codice Locale di Progetto) ma con lo stesso finanziamento. In caso di assenza dell'importo di pagamento, questo è stato calcolato come il valore minimo tra quelli attribuiti alle voci *Importo del Finanziamento*, *Totale Importo Realizzato del Piano dei Costi* e *Importo Spesa Effettiva (Solo Lavori, oneri per la sicurezza, somme a disposizione) del Quadro Economico*, in quanto maggiormente rappresentativo dell'effettivo andamento della realizzazione dell'opera. Similmente, in caso di importo del pagamento superiore alla cifra del finanziamento, quest'ultima è stata sostituita dalla prima. Per quanto riguarda, invece, la presenza di doppie voci riferite al medesimo CUP, si è optato per conservare quella maggiormente descrittiva, operando un confronto laddove possibile e risolutivo con il sistema OpenCoesione.

[11] Si precisa che i valori del grafico sono stati riportati tal quale, senza operare interventi specifici di rettifica. Per l'ammontare puntuale dei pagamenti complessivi d'interesse si rimanda alle cifre riportate nel seguito del Capitolo, riferite al database principale del sistema informativo BDAP-MOP, opportunamente integrate e rettificate.

[12] "MONITORAGGIO POLITICHE DI COESIONE. Programmazione 2014-2020. Situazione al 31 ottobre 2020", Bollettino statistico della Ragioneria Generale dello Stato.

GRAFICO 3

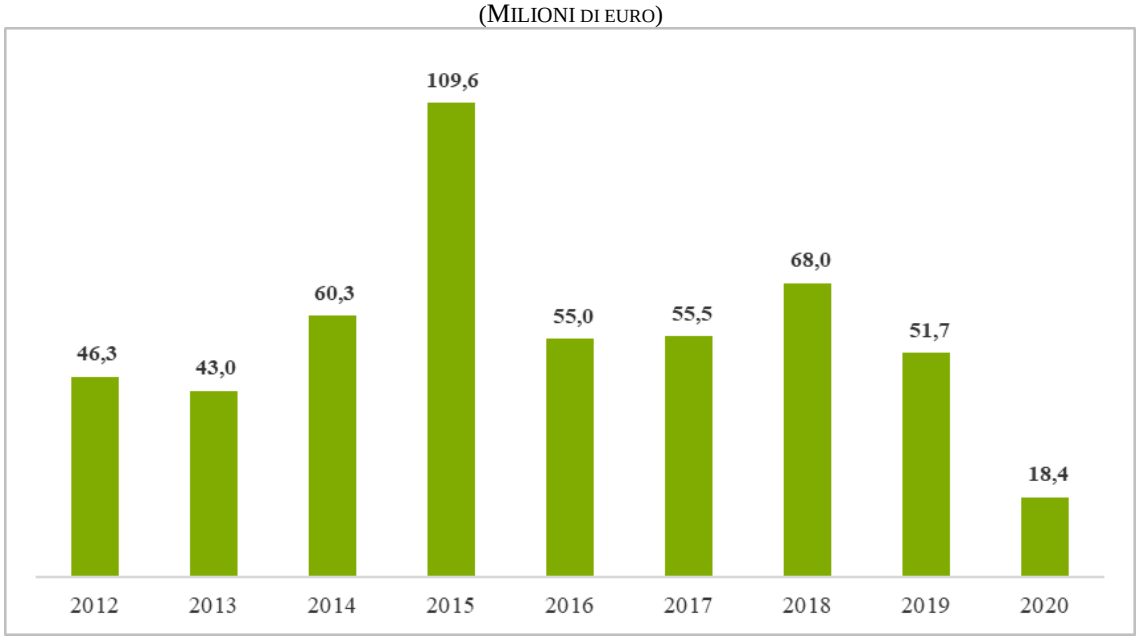
FINANZIAMENTI ANNO PER ANNO
(MILIONI DI EURO, IN BASE ALL'ANNO DEL CUP)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

GRAFICO 4

PAGAMENTI ANNO PER ANNO
(MILIONI DI EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Alla luce di queste macroindicazioni poco soddisfacenti sembra utile un approfondimento.

3. Come illustrato nella tabella, la sottolineatura precedente sembra trovare conferma nell'evidenza raccolta.

Nel complesso delle 1.841 opere relative alla gestione dei rifiuti urbani finanziate nel periodo 2012-2020, il 63 per cento fa riferimento a CUP attivi, opere avviate e ancora in corso di realizzazione, mentre la restante quota del 37 per cento fa riferimento a CUP chiusi, ovvero opere concluse e, seppur minoritarie come presenza, stralciate per motivi diversi in un momento successivo al loro avvio (obsolescenza, perdita di interesse da parte del soggetto proponente e attuatore, eccessiva onerosità sopravvenuta, abbandono in seguito a contenzioso, eccetera). In merito alla quota del finanziamento autorizzato, le opere attive prevalgono in maniera ancora più netta, totalizzando il 92 per cento del finanziamento complessivo stanziato. Se ne desume che le opere chiuse o stralciate presentano una dimensione media, e con essa evidentemente anche una complessità realizzativa decisamente inferiore. Questi pochi numeri documentano dunque un primo tratto caratteristico del finanziamento delle opere pubbliche al servizio del ciclo dei rifiuti urbani.

TAVOLA 1

OPERE FINANZIATE E AVVIATE IN BASE ALLO STATO DEL CUP

(In euro)

	OPERE FINANZIATE		OPERE AVVIATE			GRADI DI REALIZZAZIONE	
STATO DEL CUP	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**PAGAMENTO**	**A**	**B**
Attivo	1.161	1.427.013.229	765	858.733.550	225.588.056	16%	26%
Chiuso	680	120.525.685	588	112.795.552	90.584.602	75%	80%
TOTALE	**1.841**	**1.547.538.914**	**1.353**	**971.529.101**	**316.172.659**	**20%**	**33%**

NOTA: il grado di realizzazione A si ottiene rapportando il pagamento al finanziamento delle opere finanziate, laddove il grado di realizzazione B deriva dal rapporto tra il pagamento e il finanziamento delle opere avviate

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Nell'insieme dei CUP analizzati è possibile circoscrivere le opere avviate, ovvero quelle il cui CUP presenta un importo di pagamento. Nello specifico, si tratta di 1.353 opere, per un finanziamento che eccede i 971 milioni, a fronte di poco più di 316 milioni di pagamenti erogati. Dal raffronto tra i due importi, emerge come vi siano 576 milioni di opere finanziate e non avviate. Oltre un terzo dei finanziamenti autorizzati (37 per cento) nel periodo 2012-2020 insiste su opere che non sono state avviate. Il tasso di realizzazione sul complesso delle opere avviate, ovvero per le quali risulta un qualche stato di avanzamento lavori, è pari al 33 per cento. Tra queste, per i CUP che risultano ancora attivi a fine 2020, opere avviate e non ancora concluse, il tasso di realizzazione scende al 26 per cento, mentre per i CUP chiusi, opere che si suppone siano già entrate in esercizio, tale tasso sale all'80 per cento. Volendo interpretare quest'ultimo dato si può ipotizzare che il 20 per cento del volume dei finanziamenti possa riferirsi a opere avviate e stralciate in un qualche stadio di lavorazione senza mai entrare in esercizio, anche se non è da escludere che la quota rappresenti risorse programmate in eccesso rispetto al costo effettivo degli interventi, ovvero riveli un deficit informativo riferito ai pagamenti conclusivi.

Riassumendo, rispetto ai poco meno di 1.548 milioni di opere finanziate nel periodo 2012-2020, l'avanzamento finanziario - *proxy* del tasso realizzazione - si ferma al 20 per cento (316 milioni). Il complemento è rappresentato da finanziamenti ad opere che non sono mai state avviate (per 576 milioni) e da opere interventi e opere finanziate e non ancora realizzate (per 655 milioni).

4. Un altro aspetto saliente è rappresentato dalle tempistiche di attuazione delle infrastrutture. Per indagare i tempi di realizzazione delle opere nelle loro singole fasi di

lavorazione, si è analizzato un sotto-insieme di CUP presenti anche nel sistema di OpenCoesione[13], per cui è disponibile un dettaglio maggiore rispetto al sistema BDAP-MOP relativamente alle tempistiche.

La durata media effettiva delle opere, intesa come aggregazione sequenziale dei giorni dedicati a ciascuna fase rilevante[14], non presenta discrepanze significative con la durata prevista[15] e si attesta sui 4,3 anni. Un altro tratto caratteristico delle infrastrutture del ciclo dei rifiuti urbani sono le tempistiche dilatate delle singole fasi di realizzazione: tempistiche così estese non sono dunque dovute a ritardi nell'esecuzione o a difficoltà incontrate nelle singole fasi di esecuzione, piuttosto sembrano connaturate all'opera stessa, note al soggetto attuatore sin dal primo avvio dei lavori. Come si può osservare dalla grafica che segue, le tempistiche tra le varie fasi sono ripartite come segue:

1. 2,7 anni per la PROGETTAZIONE, che annovera al suo interno le fasi del *Documento di Fattibilità*, del *Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica*, della *Progettazione Definitiva* e della *Progettazione Esecutiva*.
2. 0,5 anni per l'AFFIDAMENTO, comprensivo delle fasi dell'*Aggiudicazione* e della *Stipulazione*.
3. 1 anno per l'ESECUZIONE, che ricomprende le fasi dell'*Esecuzione* e del *Collaudo*.

Ciò significa che più del 60 per cento del tempo che intercorre dalla progettazione all'entrata in esercizio di una infrastruttura per la gestione dei rifiuti urbani è assorbito dall'*iter* di progettazione, ivi incluse le fasi autorizzative, a fronte di un tempo tutto sommato fisiologico per l'esecuzione della stessa. Evidenza, quella appena citata, che mostra la necessità di un intervento di semplificazione per ridurre la complessità e la durata degli *iter* autorizzativi. Volendo operare un'analisi per *cluster* impiantistico, si osserva come le infrastrutture relative alla raccolta, ovvero i centri di raccolta, di selezione e del riuso, richiedono in media 3,4 anni, evidenziando pertanto tempistiche inferiori alla media. Di converso, le opere relative allo smaltimento/trattamento presentano una durata effettiva superiore e pari a 4,7 anni.

Da un lato, ciò sottende il fatto che i progetti per opere che insistono sulla raccolta sono di importo minore e presentano una minore complessità tecnica e realizzativa, aspetti che contribuiscono a ridurre i tempi delle diverse fasi, specialmente della progettazione e dell'esecuzione. Dall'altro lato, rileva indubbiamente anche la maggiore accettazione sociale delle stesse, che mitiga l'insorgere di NIMBY (*Not In My Back Yard*) e NIMTO (*Not In My Term of Office*). Un fenomeno che con ogni probabilità si spiega con la maggiore presunta utilità percepita di questa tipologia di infrastrutture, vissute come meno invasive dai territori per quanto non risolutive. Una percezione che ben si sposa con l'enfasi posta negli anni nella comunicazione istituzionale sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, e che con ogni probabilità ha trascurato di coltivare una consapevolezza collettiva circa la necessità di realizzare anche gli impianti di trattamento, riciclo e recupero energetico, necessari alla valorizzazione dei rifiuti e alla chiusura del ciclo.

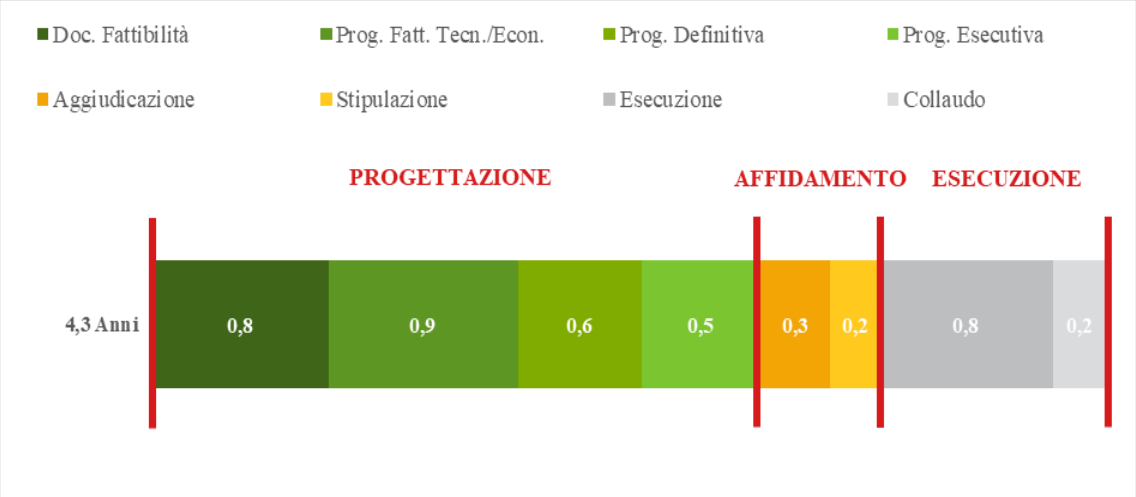
[13] Https://opencoesione.gov.it/it/.

[14] Si sono calcolati i giorni dedicati in media a ciascuna delle fasi di realizzazione dell'opera, procedendo poi all'addizione degli stessi, in sequenza fase per fase. Il totale restituisce, quindi, un valore complessivo del tempo tributato al processo di attuazione di un'opera, suddiviso in progettazione, affidamento ed esecuzione.

[15] Al fine di rendere raffrontabili, le due tipologie di durata, si è circoscritto il computo al sottoinsieme di CUP che presentano valori significativi per entrambe le durate (i.e. le durate maggiori di zero). La differenza tra le due durate è di circa 30 giorni, e tale per cui non si rinvengono discrepanze significative tra quanto previsto e quanto effettivamente impiegato per realizzare l'opera.

GRAFICO 5

DURATA MEDIA COMPLESSIVA DELL'ATTUAZIONE DELLE OPERE DEI RIFIUTI
(DURATA EFFETTIVA, ESPRESSA IN ANNI, PER FASE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OpenCoesione

GRAFICO 6

DURATA MEDIA COMPLESSIVA DELL'ATTUAZIONE DELLE OPERE DEI RIFIUTI
(DURATA EFFETTIVA, ESPRESSA IN ANNI, PER FASE)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OpenCoesione

5. Per quanto concerne l'analisi delle opere relative al ciclo dei rifiuti urbani in base alla forma giuridica del soggetto attuatore, il quadro di sintesi è rinvenibile nella tabella che segue. Si tratta di un distinguo meritevole di attenzione, in quanto permette di analizzare le differenze tra le Amministrazioni Pubbliche relativamente alla realizzazione delle opere.

TAVOLA 2

OPERE FINANZIATE E AVVIATE IN BASE ALLA FORMA GIURIDICA DEL SOGGETTO ATTUATORE

(In euro)

	OPERE FINANZIATE		OPERE AVVIATE			GRADI DI REALIZZAZIONE	
FORMA GIURIDICA	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**PAGAMENTO**	**A**	**B**
Comuni	1.611	703.369.322	1.171	465.231.284	180.648.443	26%	39%
Regioni, Province, Città Metropolitane	40	427.222.312	22	192.518.266	18.724.917	4%	10%
Società degli Enti locali	152	204.561.279	128	155.282.349	62.037.302	30%	40%
Altro	38	212.386.002	32	158.497.203	54.761.997	26%	35%
TOTALE	**1.841**	**1.547.538.914**	**1.353**	**971.529.101**	**316.172.659**	**20%**	**33%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

La quota prevalente delle opere finanziate è posta in capo ai Comuni, sia in termini numerici di CUP (1.611 su 1.841), sia di importo del finanziamento (703 milioni su 1.548, il 45 per cento). La medesima caratterizzazione rileva per le opere avviate. Se Comuni, Società degli Enti locali e Altri soggetti attuatori presentano un tasso di realizzazione superiore alla media, l'avanzamento finanziario è particolarmente basso per le infrastrutture di competenza delle Regioni, delle Province e delle Città Metropolitane (40 CUP finanziati, 22 avviati): per questi soggetti attuatori il tasso di realizzazione si attesta al 4 per cento, e sale al 10 per cento quando si considerano solo le opere effettivamente avviate. Questi dati suggeriscono una realizzazione delle opere decisamente difficoltosa per le infrastrutture poste in capo a Regioni, Province e Città Metropolitane.

Un approfondimento ulteriore è possibile replicando l'analisi precedente a livello unitario. Le cifre contenute nella tabella sottostante evidenziano come l'opera mediamente finanziata nel settore dei rifiuti sia di importo inferiore al milione. Un ammontare che, tipicamente, si sposa bene con piccoli interventi e/o con la realizzazione di opere minori. La taglia media degli interventi finanziati per essere realizzati dai Comuni è ancora inferiore (poco sopra i 400mila euro), e giustificata dalla natura delle opere sottese, in primis i centri di raccolta (64 per cento dei CUP comunali). Taglia media che cresce per le Società degli Enti locali (1,3 milioni il valore unitario medio di ciascun intervento), con ogni probabilità trattandosi di opere di una complessità simile a quella dei Comuni ma riferibili ad un perimetro più ampio, i.e. riferite ad un bacino sovra-comunale e riconducibili ad una gestione associata del servizio.

TAVOLA 3

OPERE FINANZIATE E AVVIATE IN BASE ALLA FORMA GIURIDICA DEL SOGGETTO ATTUATORE

(Importi unitari, in euro)

	OPERE FINANZIATE		OPERE AVVIATE		
FORMA GIURIDICA	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**PAGAMENTO**
Comuni	1.611	436.604	1.171	397.294	154.269
Regioni, Province, Città Metropolitane	40	10.680.558	22	8.750.830	851.133
Società degli Enti locali	152	1.345.798	128	1.213.143	484.666
Altro	38	5.589.105	32	4.953.038	1.711.312
MEDIA	**1.841**	**840.597**	**1.353**	**718.056**	**233.683**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Diverso è il caso delle infrastrutture affidate a Regioni, Province e Città Metropolitane che presentano una dimensione media decisamente più importante (oltre 10 milioni in media per intervento) e relative a opere più complesse al servizio di aree vaste (Termovalorizzatori, ecodistretti etc…). È a questa tipologia di Enti che è demandata la realizzazione delle opere strategiche. Un dato, questo, che tuttavia stride con un pagamento unitario che non raggiunge i 900mila euro. Un'evidenza che sembra suggerire una difficoltà di esecuzione importante. Queste opere strategiche di area vasta, progettate e non realizzate, si localizzano prevalentemente nelle Regioni del Mezzogiorno.

6. Per quanto concerne il finanziamento e l'avviamento delle opere in base alla tipologia impiantistica, così come da *clusterizzazione* precedente, lo stato dell'arte è riportato nella tabella sottostante. In termini numerici, si riscontra una forte prevalenza dei CUP relativi alla raccolta (1.142 su 1.841), e in particolare rileva la tipologia impiantistica del centro di raccolta con 1.099 CUP dedicati. La quasi totalità di tali interventi è assegnata ai Comuni. Tuttavia, osservando il finanziamento delle opere, gli importi più consistenti sono quelli relativi alla fase del trattamento (quasi 775 milioni sui poco meno di 1.548 milioni totali) e, in seconda battuta, a quella dello smaltimento/incenerimento (circa 353 milioni).

TAVOLA 4

OPERE FINANZIATE E AVVIATE IN BASE ALLA TIPOLOGIA IMPIANTISTICA

(in euro)

	OPERE FINANZIATE		OPERE AVVIATE			GRADI DI REALIZZAZIONE	
TIPOLOGIA IMPIANTISTICA	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**N. CUP**	**FINANZIAMENTO**	**PAGAMENTO**	**A**	**B**
Raccolta	**1.142**	**248.287.375**	**822**	**164.136.030**	**95.135.840**	**38%**	**58%**
Centro di Raccolta	1.099	222.093.998	790	147.208.152	88.552.690	40%	60%
Centro del Riuso	38	6.882.224	29	5.536.725	3.158.110	46%	57%
Centro di Selezione	5	19.311.153	3	11.391.153	3.425.041	18%	30%
Trattamento	**139**	**774.640.674**	**93**	**430.436.420**	**92.691.461**	**12%**	**22%**
Compostaggio	59	285.733.026	40	213.569.804	21.750.669	8%	10%
STIR	5	26.626.050	1	4.700.000	600.000	2%	13%
Recupero di Materia	2	23.237.480	-	-	-	0%	-
Centro di Riciclaggio	19	9.144.960	15	9.144.960	6.799.343	74%	74%
Biogas	5	7.704.840	4	7.624.840	236.328	3%	3%
Impianto di Trattamento	16	6.650.799	12	4.608.745	4.066.074	61%	88%
Biostabilizzazione	4	12.684.710	3	11.524.849	2.853.045	22%	25%
Autocompostaggio	7	1.865.831	6	1.588.399	904.427	48%	57%
Digestione Anaerobica	5	64.880.094	3	34.156.560	17.655.140	27%	52%
Centro Integrato di Gestione	4	55.070.362	2	13.870.362	13.672.796	25%	99%
TMB	4	46.210.026	3	45.295.635	24.022.177	52%	53%
Ecodistretto	6	234.752.766	2	84.295.766	80.250	0%	0%
CSS	3	79.730	2	56.500	51.213	64%	91%
Smaltimento/Incenerimento	**215**	**352.590.923**	**162**	**255.120.500**	**73.819.911**	**21%**	**29%**
Discarica	213	248.793.264	161	193.322.841	73.442.343	30%	38%
Termovalorizzazione	2	103.797.659	1	61.797.659	377.568	0%	1%
Altro	**345**	**172.019.942**	**276**	**121.836.151**	**54.525.447**	**32%**	**45%**
TOTALE	**1.841**	**1.547.538.914**	**1.353**	**971.529.101**	**316.172.659**	**20%**	**33%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Relativamente all'avanzamento finanziario delle opere, il grado di realizzazione più elevato si osserva tra le infrastrutture della raccolta, con valori superiori alla media sia per quanto concerne il totale delle opere finanziate, sia per quello delle opere avviate. I progetti relativi al trattamento dei rifiuti presentano un avanzamento più lento, come ben evidenziato dalle percentuali di realizzazione che si attestano su cifre piuttosto basse, e inferiori a quelle già poco soddisfacenti del complesso delle opere considerate.

Un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento è quello della tecnologia impiantistica finanziata, specialmente per la fase del trattamento dei rifiuti. Al riguardo, si nota una prevalenza dell'impiantistica concernente il compostaggio, con un peso inferiore attribuibile alle opzioni tecnologicamente più avanzate e che combinano il recupero di materia con quello di energia, quali ad esempio la digestione anaerobica. Quest'ultima, potendo contare tipicamente su una taglia impiantistica superiore, consentirebbe di beneficiare di economie di scala, ma anche di eventuali economie di scopo legandosi alla gestione dei fanghi di depurazione, con positive ricadute sulle tariffe pagate dagli utenti.

Parimenti rilevante, in termini di importo del finanziamento, sono gli interventi per la creazione di ecodistretti, che scontano tuttavia un tasso di realizzazione pressoché nullo. In merito alla categoria mista smaltimento/incenerimento, è necessario un distinguo tra gli interventi relativi alle discariche e quelli pertinenti alla termovalorizzazione. Se i primi presentano un probabilità più elevata di essere avviati, e anche un tasso di realizzazione superiore alla media, i secondi mostrano un tasso di realizzazione pressoché nullo, a fronte di finanziamenti unitari alquanto consistenti.

Al fine di completare il quadro di riferimento sulla tipologia impiantistica, è stata effettuata una rassegna sulle 20 maggiori opere, in termini di ammontare del finanziamento ricevuto, e che impegnano il 38 per cento dei finanziamenti totali destinati a opere e interventi a servizio del ciclo dei rifiuti urbani[16].

Diversi sono gli elementi che emergono dalla ricognizione. Innanzitutto, le infrastrutture con i maggiori finanziamenti autorizzati si collocano tutte al Sud, ove il fabbisogno impiantistico è anche più ingente, come si avrà modo di dettagliare nel paragrafo successivo. A fronte di un tasso di realizzazione già poco soddisfacente per la media delle infrastrutture del settore rifiuti, le evidenze di una bassa capacità di esecuzione si fanno drammatiche in riferimento alle infrastrutture di maggiori dimensioni. Se il finanziamento complessivo ammonta, infatti, a poco meno di 586 milioni, l'importo del pagamento eccede appena i 32 milioni, originando un tasso di realizzazione delle grandi infrastrutture finanziate che non raggiunge il 6 per cento. Tra le opere non realizzate si segnala una prevalenza di impianti di trattamento del rifiuto organico, la cui realizzazione è funzionale ad accogliere i flussi crescenti che originano dal progresso delle raccolte differenziate, che fanno segnare sviluppi importanti negli ultimi anni soprattutto nel Mezzogiorno. Un'evidenza quest'ultima che spiega e alimenta i crescenti flussi di rifiuto organico che dalle regioni deficitarie del Centro e del Mezzogiorno viaggiano verso gli impianti localizzati nelle regioni del Nord, con costi crescenti a carico della tariffa e impatti ambientali rilevanti.

[16] Si è optato per un perimetro temporale circoscritto agli anni 2012-2018, ipotizzando che i mancati avanzamenti negli anni 2019-2020 possano essere spiegati dall'apertura recente del CUP.

TAVOLA 5

LE PRIME 20 OPERE PER FINANZIAMENTO RICEVUTO (2012-2018)

(In euro)

ANNO CUP	FORMA GIURIDICA	REGIONE	TIPOLOGIA	FINANZIAMENTO	PAGAMENTO	% DI REALIZZAZIONE
2012	Ente pubblico economico (Altro)	Sardegna	Termovalorizzazione	61.797.659	377.568	0,6%
2018	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	43.800.000	-	0,0%
2018	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	43.577.000	-	0,0%
2018	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	42.862.000	63.354	0,1%
2016	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	42.550.000	-	0,0%
2016	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Termovalorizzazione	42.000.000	-	0,0%
2013	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	41.433.766	16.896	0,0%
2012	Presidenza del Consiglio (Altro)	Sicilia	TMB	38.732.635	23.743.006	61,3%
2017	Comuni	Puglia	Compostaggio	32.241.066	-	0,0%
2016	Comuni	Campania	Compostaggio	26.500.000	241.828	0,9%
2017	Comuni	Campania	Compostaggio	23.600.000	28.420	0,1%
2017	Comuni	Campania	Compostaggio	19.500.000	1.208.957	6,2%
2017	Comuni	Campania	Compostaggio	18.814.524	4.263	0,0%
2017	Regioni, Province, Città Metropolitane	Campania	Compostaggio	18.518.242	27.911	0,2%
2013	Società degli Enti locali	Puglia	Digestione Anaerobica	17.996.644	3.048.909	16,9%
2016	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Discarica	15.000.000	2.500.000	16,7%
2017	Regioni, Province, Città Metropolitane	Campania	Recupero di Materia	14.687.480	-	0,0%
2017	Regioni, Province, Città Metropolitane	Campania	Compostaggio	14.100.000	338.757	2,4%
2016	Comuni	Campania	Compostaggio	14.100.000	73.382	0,5%
2015	Ente pubblico economico (Altro)	Abruzzo	Compostaggio	14.070.000	800.000	5,7%
				585.881.017	**32.473.251**	**5,5%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

I FABBISOGNI IMPIANTISTICI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

7. La dotazione impiantistica a servizio del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani è frutto delle scelte adottate in sede di pianificazione, e demandata alle Regioni. A livello normativo, il recente d.lgs. 116/2020 ha previsto, con il nuovo art. 198-*bis* del Testo Unico Ambientale (TUA)[17], l'introduzione di un nuovo strumento di pianificazione per la gestione dei rifiuti nell'ordinamento italiano: il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR).

Tra le altre cose, il PNGR è chiamato a fissare i macro-obiettivi e a definire i criteri e le linee strategiche, a cui le Regioni e le Province Autonome si attengono nell'elaborazione dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR)[18]. Appare, infatti, essenziale che venga definita una strategia nazionale volta a individuare compiutamente le azioni e gli interventi per allineare la pianificazione regionale con il conseguimento degli ambiziosi obiettivi ambientali di derivazione comunitaria.

Entro il 2035, infatti, i rifiuti urbani collocati a smaltimento non dovranno eccedere il 10 per cento del totale prodotto e raccolto, mentre una quota almeno pari al 65 per cento dovrà essere preparata per il riutilizzo o riciclata. Nel 2019, secondo i più recenti dati disponibili[19], la percentuale di rifiuti urbani smaltita in discarica è pari al 21 per cento, mentre preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si fermano al 47 per cento.

Per quanto riguarda i contenuti obbligatori, i PRGR saranno chiamati a operare "*la ricognizione degli impianti di trattamento, smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali*

[17] D.lgs. 152/2006.
[18] Ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. 152/2006.
[19] Fonte: ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2020.

sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi, rifiuti contenenti quantità importanti di materie prime critiche o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa unionale specifica"[20], dove rileva in particolare l'aggiunta degli impianti di trattamento, così come di eventuali sistemi speciali per rifiuti contenenti quantità importanti di materie prime critiche.

Le Regioni hanno dunque l'obbligo di approvare o adeguare i propri strumenti di pianificazione entro 18 mesi dalla pubblicazione del PNGR, con quest'ultima prevista entro marzo 2022, laddove i piani non siano già conformi e in grado di garantire, comunque, il raggiungimento degli obiettivi europei. I PRGR vengono adeguati "*in occasione della prima approvazione o aggiornamento ai sensi del successivo comma 10*". Nel confermare la necessità di aggiornare il PRGR almeno ogni 6 anni, quest'ultimo riferimento esclude ora dalla valutazione il coinvolgimento delle Province. Tutto considerato, la pianificazione come declinata nei PRGR contiene generalmente:

1. Le politiche di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti.
2. Gli scenari di produzione e raccolta.
3. La ricostruzione del fabbisogno impiantistico regionale per assicurare la gestione dei rifiuti secondo i principi comunitari di autosufficienza e prossimità.
4. Gli obiettivi di Piano in termini di prevenzione, raccolta differenziata e gestione dei rifiuti.

Diversi dei piani vigenti risultano inadeguati, come testimoniato dai forti scostamenti tra gli obiettivi di piano e i dati reali, a riprova di come la pianificazione non abbia funzionato uniformemente contribuendo a determinare diversi sbilanci di gestione, con conseguente sottostima dei fabbisogni impiantistici, anche a causa di politiche di prevenzione della produzione di rifiuti troppo ambiziose.

Con l'intento di censire lo stato dell'arte, è stata condotta una ricognizione dei PRGR vigenti, operando un raggruppamento - ove possibile - in base all'anno previsto per il raggiungimento dei *target* delle diverse variabili, benché l'associazione e la disponibilità delle informazioni non risulti sempre immediatamente confrontabile o disponibile.

L'analisi condotta è riassunta nelle tavole che seguono. Nello specifico, oltre alla raccolta di informazioni aventi carattere generale, si sono analizzati i valori relativi ad alcune "grandezze chiave" dei PRGR:

A. La produzione di rifiuto urbano, espressa in chilogrammi per abitante annui (Kg/ab/anno), con un confronto tra il *target* di piano e l'ultimo dato di consuntivo disponibile (anno 2019).
B. La percentuale di raccolta differenziata, con un confronto tra il *target* di piano e l'ultimo dato di consuntivo disponibile (anno 2019).
C. La percentuale di riciclaggio, inclusiva di un anno *target* di piano, laddove previsto e disponibile.
D. La quota di smaltimento in discarica, con un confronto tra il *target* di piano e l'ultimo dato di consuntivo disponibile (anno 2019).

Così facendo, le diverse Regioni sono state classificate a seconda che i *target* afferiscano prevalentemente all'anno 2020 o all'anno 2022 (Tavole 6 e 7), collocando in una sezione distinta le Regioni non direttamente riconducibili ad una di queste casistiche (Tavola 8). In assenza di un riferimento ad un *target* puntuale, si è indicata l'informazione quali-quantitativa più vicina alla grandezza di interesse, ove identificabile puntualmente.

Il quadro sinottico ricostruito consente di valutare la coerenza tra i percorsi territoriali proposti e i loro esiti: è del tutto evidente che obiettivi molto ambiziosi di riduzione della produzione di rifiuto in esito ad attività di prevenzione, al pari di obiettivi sfidanti di sviluppo delle raccolte differenziate, conducono ad una sotto-valutazione dei fabbisogni impiantistici per la chiusura del ciclo.

[20] Lettera b), comma 3, art. 199 del d.lgs. 152/2006.

La ricognizione operata consente di evincere talune situazioni speculari. Da un lato, si nota come alcune regioni abbiano già conseguito l'obiettivo al 2035 di smaltimento in discarica, contestualmente ad elevati livelli di raccolta differenziata che nel 2019 eccedono il 70 per cento, come nel caso di Lombardia ed Emilia-Romagna ad esempio che puntano al contempo ad un'ulteriore riduzione del ruolo tributato allo smaltimento e che, come si vedrà nel prosieguo del capitolo, possono vantare un significativo *surplus* gestionale del rifiuto indifferenziato. Nel caso lombardo, poi, questi dati si combinano con una produzione di rifiuto urbano nel 2019 di poco superiore al *target* previsto per l'anno 2020, laddove il dato dell'Emilia-Romagna decisamente al di sopra dell'obiettivo risente delle politiche di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani messe in campo in questa regione che tendono inevitabilmente ad aumentare la produzione di rifiuto urbano. Dall'altro lato, il recente PRGR approvato dalla Regione Lazio e il prossimo PRGR della Regione Sicilia, ad esempio, richiedono degli sforzi notevoli per allineare i dati reali con i *target* previsti o fissati; una situazione che sembra reiterare gli errori commessi in passato, quando erano stati fissati obiettivi di prevenzione e raccolta differenziata decisamente troppo ambiziosi, finendo per sottostimare il fabbisogno impiantistico pianificato. Parimenti, altre Regioni, ove lo smaltimento in discarica e la produzione di rifiuti urbani sono ancora troppo elevate, dovranno allineare la pianificazione futura con gli andamenti reali delle variabili sottese.

TAVOLA 6

LE PRINCIPALI VARIABILI DEI PIANI REGIONALI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

(Target, ove non diversamente specificati, riferiti all'anno 2020)

REGIONE	INFORMAZIONI SUL PIANO	PRODUZIONE DI RIFIUTO URBANO (Kg/ab/anno)		RACCOLTA DIFFERENZIATA (%)		RICICLAGGIO (%)	SMALTIMENTO IN DISCARICA (%)	
		Target	2019	Target	2019	Target	Target	2019
PIEMONTE	Approvato ad aprile 2016, in scadenza a maggio 2022	455	494	Tendente ad aumentare*	63%	Tendente ad aumentare*	15%	12%
VALLE D'AOSTA	Approvato con L.R. n. 22 del 22/12/2015, per il quinquennio 2016-2020	In linea con gli obiettivi stabiliti nel Programma nazionale di prevenzione (-5% per unità di PIL)	604	Almeno il 65%	65%	Massimizzare il riciclaggio	Minimizzare il ricorso alla discarica	39%
LOMBARDIA	Approvato a giugno 2014, in scadenza a luglio 2020	0-455	479	Almeno il 67%	72%	Almeno il 65%	0 kg/ab RUB	4% (Circa 15 kg/ab RUB)
LIGURIA	Approvato a marzo 2015, in scadenza a marzo 2021	532	533	65%	53%	65%	115 kg/ab RUB**	37% (118 kg/ab RUB)
VENETO	Approvato ad aprile 2015, in scadenza a giugno 2021	420	490	76-100%	75%	n.d.	0-65 mila ton.	14% (346.544 ton.)
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Approvato a dicembre 2012, in scadenza a gennaio 2019	418***	498	68%	67%	n.d.	n.d.	8%
EMILIA-ROMAGNA	Approvato a maggio 2016	505-538	663	73-100%	71%	70-100%	Tendente a diminuire	9%
TOSCANA	Approvato a novembre 2014, in scadenza a febbraio 2021	597	612	70%	60%	Almeno il 60%	10-20%	34%
UMBRIA	Approvato a maggio 2009, in scadenza a giugno 2021	485	516	72%	66%	63%	23%	41%
MARCHE	Approvato ad aprile 2015, in scadenza ad aprile 2021	472	524	72%	70%	n.d.	n.d.	43%
CAMPANIA	Approvato a dicembre 2016, in scadenza a gennaio 2020	429	449	65-100%	53%	58-100%	0%	1%
BASILICATA	Approvato a dicembre 2016, in scadenza a febbraio 2023	0-350	354	65-100%**	49%	n.d.	0-40mila ton.	26% (51.335 ton.)

* Target riferiti al 2022

** Target riferito al 2016

*** Programma regionale di prevenzione della produzione dei rifiuti 2016, Piano approvato a febbraio 2016 e in scadenza a marzo 2022

NOTA: i valori sono arrotondati all'intero di riferimento, per comparabilità espositiva

Fonte: REF Ricerche, ISPRA e PRGR

TAVOLA 7

LE PRINCIPALI VARIABILI DEI PIANI REGIONALI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

(Target, ove non diversamente specificati, riferiti all'anno 2022)

REGIONE	INFORMAZIONI SUL PIANO	PRODUZIONE DI RIFIUTO URBANO (Kg/ab/anno)		RACCOLTA DIFFERENZIATA (%)		RICICLAGGIO (%)	SMALTIMENTO IN DISCARICA (%)	
		Target	2019	Target	2019	Target	Target	2019
ABRUZZO	Approvato a luglio 2018, in scadenza a luglio 2024	380	460	70%	63%	n.d.	0-81 kg/ab RUB	34% (95 kg/ab RUB)
MOLISE	Approvato a marzo 2016, in scadenza a marzo 2022	Tendente a diminuire	368	65-100%	50%	Tendente ad aumentare	n.d.	90%
CALABRIA	Approvato a dicembre 2016, in scadenza a dicembre 2022	0-131 RUR	208 RUR	65-100%*	48%	50-100%*	0-20%	40%
SARDEGNA	Approvato a dicembre 2016, in scadenza a dicembre 2022	415	452	80%	73%	70%	4%	22%

* Target riferiti al 2020

NOTA: i valori sono arrotondati all'intero di riferimento, per comparabilità espositiva

Fonte: REF Ricerche, ISPRA e PRGR

TAVOLA 8

LE PRINCIPALI VARIABILI DEI PIANI REGIONALI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

REGIONE	INFORMAZIONI SUL PIANO	PRODUZIONE DI RIFIUTO URBANO (Kg/ab/anno)		RACCOLTA DIFFERENZIATA (%)		RICICLAGGIO (%)	SMALTIMENTO IN DISCARICA (%)	
		Target (2025)	2019	Target (2025)	2019	Target (2025)	Target (2035)	2019
LAZIO	Approvato con D.C.R. del 5/08/2020, n.4, per il periodo 2019-2025	479	518	Almeno il 70%	52%	63%	"Discarica zero"	20%
		Target (2017)	2019	Target (2017)	2019	Target	Target (2017)	2019
PUGLIA	Approvato a ottobre 2013, in scadenza a novembre 2019	500	467	65%	51%	n.d.	80 kg/ab RUB	36% (101 kg/ab RUB)
		Target	2019	Target (2015)	2019	Target	Target	2019
SICILIA	La Regione Sicilia ha avviato la procedura di VAS per il PGRU che a fine novembre 2019 ha ricevuto il parere favorevole della commissione tecnica per la Vas	n.d.	450	65%	39%	n.d.	n.d.	58%
		Target (2020)	2019	Target	2019	Target	Target	2019
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	Approvato con D.G.P. n. 2175 del 09/12/2014. In fase di aggiornamento il V aggiornamento del Piano stralcio dei rifiuti urbani	In linea con gli obiettivi stabiliti nel Programma nazionale di prevenzione (-5% per unità di PIL)	521	Miglioramento/ mantenimento	78%	n.d.	n.d.	21%
		Target (2020)	2019	Target	2019	Target	Target	2019
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	Con D.G.P. n. 1431 del 20/12/2016, è stato eseguito il 3° aggiornamento del "Piano di gestione dei rifiuti 2000"	In linea con gli obiettivi stabiliti nel Programma nazionale di prevenzione (-5% per unità di PIL)	496	n.d.	68%	n.d.	n.d.	1%

NOTA: i valori sono arrotondati all'intero di riferimento, per comparabilità espositiva

Fonte: REF Ricerche, ISPRA e PRGR

8. Al fine di identificare compiutamente le necessità impiantistiche coerenti con l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, e che dunque dovranno trovare risposta nella pianificazione, appare opportuno ricostruire dei bilanci di gestione per le frazioni critiche del rifiuto urbano indifferenziato e del rifiuto organico.

Per quanto concerne il rifiuto urbano indifferenziato, occorre costruire un bilancio gestionale delle attività di smaltimento e avvio a recupero energetico. Si tratta di misurare il divario tra la capacità di gestione presente in regione e la relativa produzione. I dati esposti fanno riferimento all'anno 2019, ovvero all'informazione più recente disponibile. La prima variabile consta delle tonnellate di rifiuti urbani e da trattamento dei rifiuti urbani smaltite in discarica, incenerite e coincenerite, andando così a definire una capacità gestionale complessiva di chiusura del ciclo. La seconda variabile è data dalla differenza, regione per regione, tra le tonnellate di

rifiuti urbani prodotte e quelle raccolte in maniera differenziata, ovvero per differenza le quantità di rifiuto urbano indifferenziato[21].

Come si può evincere dalla Tavola 9, il bilancio è negativo in 9 regioni, a fronte di 11 regioni il cui saldo è positivo. Entrando nel dettaglio regionale, rilevano in particolare i *deficit* della Campania (-500.586 tonnellate) e del Lazio (-498.175 tonnellate), laddove un forte *surplus* è fatto segnare dalla Lombardia (+908.665 tonnellate) e, in seconda battuta, dall'Emilia-Romagna (+385.164). A livello di macroarea, si nota come 5 regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Abruzzo e Basilicata) su 8 del Sud riportano uno sbilancio gestionale, laddove 5 regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Valle d'Aosta) su 8 del Nord presentano un saldo positivo, ovvero gestiscono negli impianti localizzati sul proprio territorio un volume di rifiuti superiore alla produzione.

TAVOLA 9

IL BILANCIO DI GESTIONE DELLE ATTIVITÀ DI SMALTIMENTO E AVVIO A RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI URBANI

(Tonnellate/anno, 2019)

REGIONE	RU INDIFFERENZIATO RACCOLTO (A)	RU INDIFFERENZIATO GESTITO (B)	BILANCIO (B-A)
PIEMONTE	787.996	816.497	28.501
VALLE D'AOSTA	26.892	29.922	3.030
LOMBARDIA	1.354.942	2.263.607	908.665
TRENTINO-ALTO ADIGE	146.964	187.899	40.935
VENETO	608.084	600.412	-7.672
FRIULI-VENEZIA GIULIA	198.017	184.462	-13.555
LIGURIA	382.933	303.165	-79.768
EMILIA-ROMAGNA	871.560	1.256.724	385.164
TOSCANA	906.292	1.001.004	94.712
UMBRIA	154.148	186.811	32.663
MARCHE	236.785	340.796	104.011
LAZIO	1.452.001	953.826	-498.175
ABRUZZO	224.170	206.757	-17.413
MOLISE	55.128	167.928	112.800
CAMPANIA	1.226.255	725.669	-500.586
PUGLIA	925.005	855.539	-69.466
BASILICATA	99.844	98.981	-863
CALABRIA	399.676	417.290	17.614
SICILIA	1.372.954	1.305.760	-67.194
SARDEGNA	196.959	269.273	72.314

Fonte: REF Ricerche e ISPRA

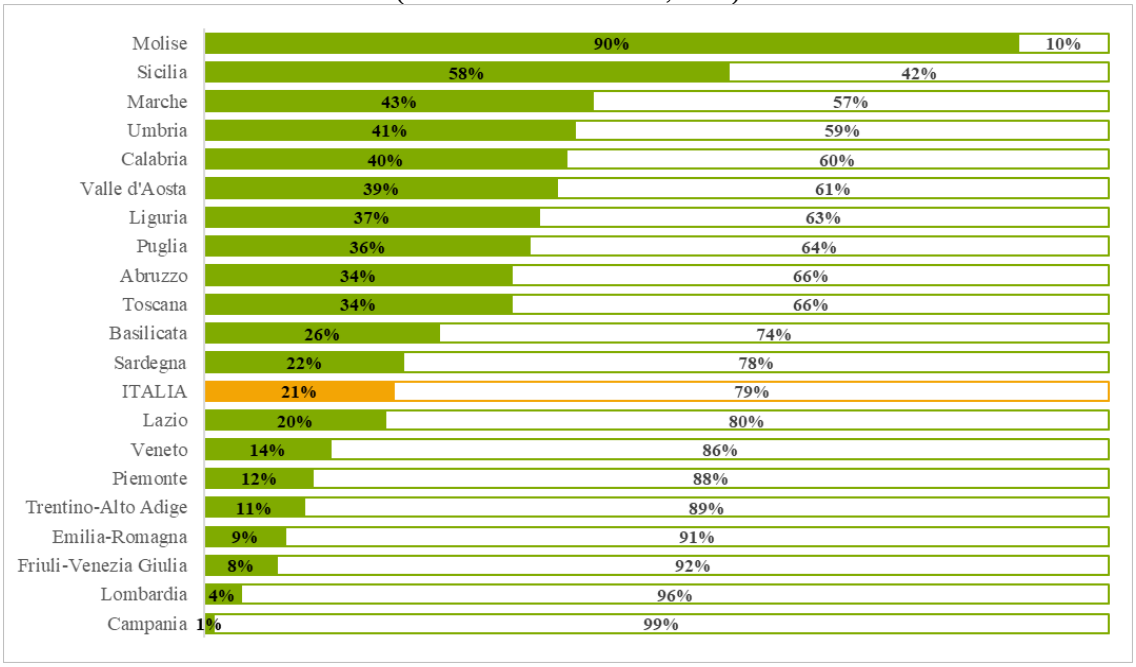
[21] Giova sottolineare come le valutazioni illustrate rappresentano un'approssimazione per difetto del reale fabbisogno, giacché nel computo non vengono considerati gli scarti delle attività di selezione delle raccolte differenziate e quelli delle attività di riciclaggio. Al lordo di queste ultime il fabbisogno sarebbe evidentemente maggiore. Parimenti non vengono considerate nel computo anche i rifiuti prodotti dalle attività economiche (rifiuti speciali) che comunque hanno come destinazione i medesimi impianti. Per questi ultimi non esiste un obbligo di autosufficienza impiantistica regionale, ma una più blanda raccomandazione del legislatore ad una gestione in prossimità del luogo di produzione, per limitarne il trasporto e i connessi impatti ambientali. Sebbene questi impianti esulino dalla pianificazione regionale, essendo attività a mercato, alcune regioni, come per il caso dell'Emilia-Romagna, operano un monitoraggio dei fabbisogni per la gestione di rifiuti prodotti dalle attività economiche. Un sistema informativo coerente con il desiderio di assicurare un presidio di conoscenza utile alle valutazioni sulle richieste di nuove autorizzazioni.

Se il bilancio consolidato restituisce un quadro d'insieme, è importante ricordare che lo smaltimento si colloca all'ultimo nella gerarchia europea delle priorità nella gestione dei rifiuti, opzione residuale e subordinata alla prevenzione, alla preparazione per il riutilizzo e al recupero di materia, prima, e di energia, poi. Pertanto, pare doveroso approfondire l'incidenza dello smaltimento in discarica sulla produzione di rifiuti regionale. Come si può osservare dal grafico seguente, l'escursione regionale oscilla tra il 90 per cento del Molise e l'1 per cento della Campania, laddove la media Italia si attesta al 21 per cento.

Anche alla luce delle evidenze esposte in precedenza, si osserva come i valori di smaltimento estremamente contenuti di regioni come Lombardia (4 per cento) ed Emilia-Romagna (9 per cento) si accompagnano a consistenti *surplus* nella gestione del rifiuto urbano indifferenziato e valori elevati comunque superiori alla media nazionale di incidenza delle raccolte differenziate, propedeutiche al riciclaggio, a suggerire una gestione conforme alla gerarchia europea dei rifiuti. Al contrario, il caso del Molise (90 per cento) ove l'equilibrio di gestione è raggiunto facendo ancora un ampio ricorso allo smaltimento in discarica. Una situazione peculiare è quella della Campania, dove viene smaltito in discarica solo l'1 per cento dei rifiuti urbani raccolti, facendo ricorso ad impianti extraregionali. Una situazione per molti versi simile è quella del Lazio, e che espone questi territori al rischio di ricorrenti episodi emergenziali.

GRAFICO 7

SMALTIMENTO IN DISCARICA DEI RIFIUTI URBANI PER REGIONE
(IN VALORI PERCENTUALI, 2019)



Fonte: REF Ricerche e ISPRA

Anche per la frazione organica della raccolte differenziata è possibile ricostruire un bilancio di gestione, analizzando i flussi extra-regionali di tale tipologia di rifiuto. Anche in questo caso si è optato per adottare un saldo gestionale su base regionale, calcolato come differenza tra le tonnellate di rifiuto organico ricevute da fuori regione (*import*) e quelle destinate fuori regione (*export*), sempre con riferimento all'anno 2019.

Come si può osservare dalla tabella allegata, 10 regioni esportano una quantità di rifiuti organici superiore a quella importata, dunque presentano uno sbilancio di gestione. Tra queste particolarmente significativi sono i *deficit* di gestione di Campania (-414.936 tonnellate), Lazio

(-219.906 tonnellate) e Toscana (-201.410 tonnellate). In generale, a livello di macroarea, si evince una tendenza da parte delle regioni del Nord ad accogliere rifiuti dalle altre aree del Paese[22]. Specularmente, infatti, dei *surplus* si osservano in Veneto (+410.859 tonnellate), Lombardia (+356.320 tonnellate) e Friuli-Venezia Giulia (+233.101 tonnellate). Nel complesso i *deficit* delle tre regioni a maggiore *deficit* del Centro-Sud si bilanciano con i *surplus* delle tre regioni a maggiore vocazione impiantistica del Nord. Un equilibrio che si regge evidentemente sulla movimentazione di rifiuto a grandi distanze, con il corollario di impatti ambientali conseguenti.

TAVOLA 10

LA BILANCIA COMMERCIALE DEL RIFIUTO ORGANICO (IMPORT-EXPORT)

(Tonnellate/anno, 2019)

REGIONE	EXPORT (A)	IMPORT (B)	BILANCIO (B-A)
PIEMONTE	101.546	108.079	6.533
VALLE D'AOSTA	12.882	0	-12.882
LOMBARDIA	29.383	385.703	356.320
TRENTINO-ALTO ADIGE	37.394	857	-36.537
VENETO	163.167	574.026	410.859
FRIULI-VENEZIA GIULIA	11.246	244.347	233.101
LIGURIA	77.869	891	-76.978
EMILIA-ROMAGNA	109.601	165.982	56.381
TOSCANA	212.171	10.761	-201.410
UMBRIA	25.443	51.489	26.046
MARCHE	97.974	2.898	-95.076
LAZIO	245.156	25.250	-219.906
ABRUZZO	41.776	19.852	-21.924
MOLISE	0	21.454	21.454
CAMPANIA	424.597	9.661	-414.936
PUGLIA	71.481	28.801	-42.680
BASILICATA	30.665	0	-30.665
CALABRIA	1	24.528	24.527
SICILIA	2.665	18.987	16.322
SARDEGNA	2	1.453	1.451

Fonte: REF Ricerche e ISPRA

Le valutazioni relative ai dati della bilancia commerciale regionale sin qui illustrati risentono di un diverso grado di sviluppo delle raccolte differenziate sul territorio nazionale: la raccolta differenziata della frazione organica costituisce infatti la precondizione per l'avvio a recupero del rifiuto organico. Il differente grado di diffusione delle raccolte differenziate della

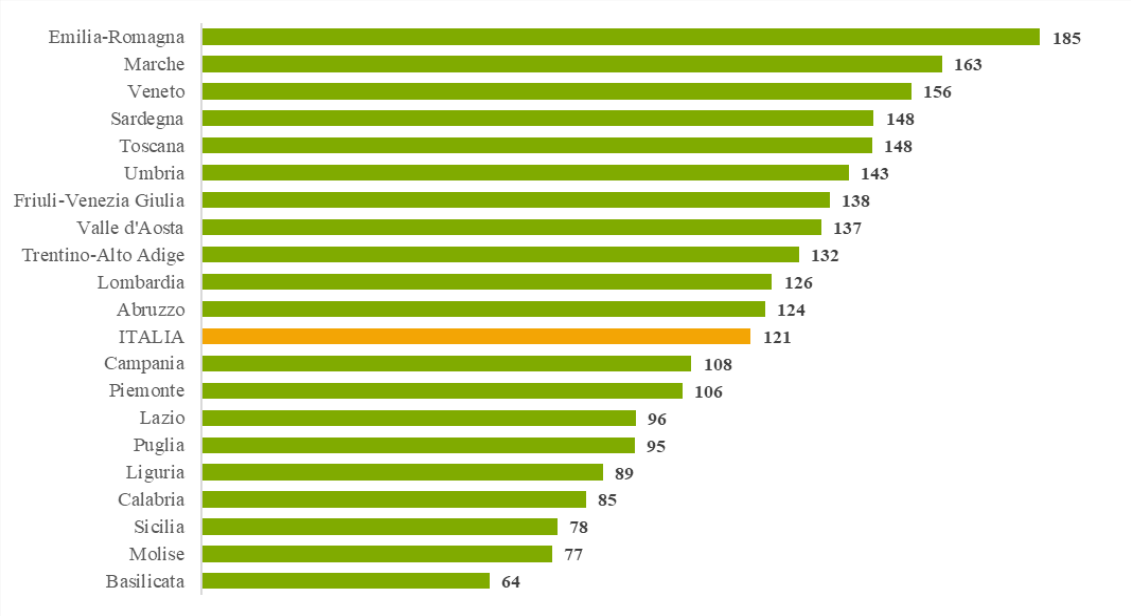
[22] Si precisa tuttavia che, come riportato nel *Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2020* dell'ISPRA, "*…il trattamento dei rifiuti organici in impianti localizzati fuori regione è un fenomeno che non riguarda solo le regioni che non dispongono di una capacità impiantistica adeguata ma, in misura meno rilevante, interessa anche quelle realtà che, adottando il principio di prossimità, destinano parte dei rifiuti organici prodotti, in impianti localizzati al di fuori del proprio territorio, ma che risultano meno distanti di quelli localizzati nella propria regione.*".

frazione organica può essere misurato attraverso un parametro: l'intercettazione del rifiuto organico prodotto, espresso in chilogrammi per abitante/anno. A fronte di una media Italia di 121 Kg/abitante/anno di rifiuto organico intercettati dalle raccolte differenziate nel 2019, la discrepanza regionale oscilla tra i 185 Kg/abitante/anno dell'Emilia-Romagna e i 64 Kg/abitante/anno della Basilicata. Se l'alto livello di intercettazione di Emilia-Romagna e Veneto (156 kg/abitante) corrobora il *surplus* di gestione analizzato in precedenza, l'equilibrio di gestione di Molise e Sicilia si spiega alla luce dei bassi quantitativi di frazione organica intercettati, pari rispettivamente a 77 kg/abitante e 78 kg/abitante. In sostanza, in queste regioni i ritardi nell'avvio delle raccolte differenziate si spiegano anche alla luce della mancanza degli impianti nei quali tali rifiuti possono essere gestiti.

In termini di macro-area, l'intercettazione risulta bassa al Sud, dove ben 6 regioni (Basilicata, Molise, Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) si collocano su valori inferiori alla media Italia. Nello specifico, a fronte di una raccolta differenziata pari a 136 kg/abitante al Nord, i valori scendono a 124 kg/abitante per il Centro e a 99 kg/abitante per il Sud.

GRAFICO 8

IL RIFIUTO ORGANICO INTERCETTATO PER REGIONE
(IN KG/ABITANTE PER ANNO, 2019)



Fonte: REF Ricerche e ISPRA

La necessità di valutare i fabbisogni impiantistici su base regionale discende dal fatto che la gestione dei rifiuti urbani deve conformarsi ai principi di derivazione comunitaria dell'autosufficienza e della prossimità. Per il rifiuto urbano indifferenziato, ciò si traduce nella chiusura del ciclo di gestione a livello regionale, facendo sì che ciascuna regione sia autosufficiente nello smaltimento. Per quanto pertiene al rifiuto organico, invece, ferma restando la possibilità di libera circolazione sull'intero territorio nazionale, in quanto frazione destinata a riciclaggio e recupero, la gestione dovrebbe comunque essere informata a logiche di prossimità, evitando il trasporto a grandi distanze.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR): RIFORME PER RAFFORZARE IL PARCO IMPIANTISTICO

9. Per quanto concerne il settore dei rifiuti, il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) non prevede ingenti interventi infrastrutturali, ponendo piuttosto l'enfasi su una serie di riforme. Le risorse dedicate sono, infatti, prioritariamente rinvenibili nella prima Componente "Economia circolare e agricoltura sostenibile", della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", dove viene esplicitato quanto segue:

1. 1,5 miliardi, per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e l'ammodernamento di quelli esistenti. L'intento è quello di migliorare la rete della raccolta differenziata, realizzare nuove infrastrutture di trattamento/riciclaggio di rifiuti organici, multimateriale, vetro e imballaggi in carta e costruire impianti innovativi per particolari flussi. Circa il 60 per cento dei progetti sarà concentrato al Centro-Sud, ove i ritardi in termini di capacità impiantistica e standard qualitativi sono maggiori.
2. 0,6 miliardi, per progetti "faro" di Economia Circolare. Gli investimenti sono rivolti al potenziamento della rete di raccolta differenziata e dell'impiantistica per il trattamento/riciclo, con cui si vogliono traguardare i seguenti *target*: a) 55 per cento di riciclo per i RAEE (Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche); b) 85 per cento di riciclo nell'industria della carta e del cartone; c) 65 per cento di riciclo dei rifiuti plastici, mediante riciclaggio meccanico, chimico e "*Plastic Hubs*"; d) 100 per cento di recupero nel settore tessile, grazie ai "*Textile Hubs*".

In aggiunta, si segnala anche il sostegno specifico per 1,92 miliardi a favore dello sviluppo del biometano che, ancorché inserito nella Componente "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile", riguarda da vicino la gestione del ciclo dei rifiuti, giacchè biometano (avanzato) è prodotto dagli scarti organici, e dunque anche dai rifiuti.

Relativamente alle riforme, il PNRR individua tra direzioni: la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) e il supporto tecnico alle Autorità locali. Per quanto riguarda la prima, la nuova strategia è da adottarsi entro giugno 2022 ed interesserà l'ecodesign, gli ecoprodotti, la *blue economy*, la bioeconomia e le materie prime critiche, con un *focus* dedicato agli strumenti, agli indicatori e ai sistemi di monitoraggio per valutare il conseguimento degli obiettivi. Sarà parte integrante della Strategia, anche il nuovo sistema di tracciabilità, così da aiutare le autorità competenti nella prevenzione e nella repressione degli illeciti nella gestione dei rifiuti.

Circa il PNGR, introdotto nell'ordinamento dal d.lgs. 116/2020, il PNRR ne ribadisce l'importanza, eleggendolo a strumento di programmazione in grado di porre rimedio ai limiti della pianificazione regionale, anello debole e concausa, unitamente alla fragile *governance*, della mancanza di una rete impiantistica integrata per la raccolta e il trattamento dei rifiuti. Motivo, per cui, si rende necessaria l'implementazione del PNGR, evitando ulteriori procedure d'infrazione, con cui chiudere le lacune impiantistiche e di gestione e centrare gli obiettivi indicati dalla normativa europea, in primis quelli relativi ai tassi di riciclo e smaltimento fissati rispettivamente nella misura di almeno il 65 per cento e di massimo il 10 per cento entro il 2035.

Il supporto tecnico alle Autorità locali trova fondamento nella mancanza di competenze tecniche e amministrative nel personale delle Regioni, delle Province e dei Comuni, che si ripercuote sulla durata delle procedure autorizzative e delle gare d'appalto: uno degli ostacoli principali alla realizzazione degli impianti di trattamento. Contestualmente, si esplicita che l'appena costituito Ministero per la transizione ecologica (MiTE) dovrà supportare le stazioni appaltanti per l'applicazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi).

Accanto a queste riforme settoriali, il settore dei rifiuti risulta in qualche misura interessato dalle riforme abilitanti della semplificazione, in particolare, e della concorrenza. Senza, con questo, escludere i benefici che la riforma della PA può apportare anche al settore dei rifiuti, a

patto che vengano superati gli attuali colli di bottiglia, uno dei quali è esplicitamente individuato nelle autorizzazioni necessarie all'avvio dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti.

Il PNRR prevede di semplificare e razionalizzare la normativa in materia ambientale: una presa d'atto del fatto che la normativa vigente denota procedure farraginose che conducono ad una durata eccessiva degli *iter*, come peraltro documentato anche nelle pagine di questo lavoro. La misura urgente prospettata è quella di sottoporre le opere del PNRR ad una VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) statale, segnando così un cambio di passo per portare a termine il procedimento, con le valutazioni affidate ad una Commissione *ad hoc* e a procedure semplificate e accelerate. Parimenti, si intende ampliare l'operatività del PUA (Provvedimento Unico in materia Ambientale) per sostituire ogni altro atto di autorizzazione, rendendolo la disciplina ordinaria sia a livello statale sia a livello regionale, e rafforzare la capacità operativa del MiTE.

Per quanto afferisce alla concorrenza, tra le modalità di attuazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, viene sottolineata l'esigenza di adottare norme per promuovere l'efficienza e la concorrenza nel settore della gestione dei rifiuti, in ossequio agli obiettivi di sostenibilità ambientale, mirando anche in questo caso a chiudere il divario impiantistico. Allo stesso tempo, a livello generale di servizi pubblici, e specialmente quelli locali, va circoscritto in maniera più responsabile il ricorso alla modalità di *in house providing*. Un principio, questo, che dovrebbe dunque interessare anche la gestione dei rifiuti.

Nel complesso, emerge come il PNRR intenda declinare la ripresa nel settore dei rifiuti facendo leva su un salto di qualità nel quadro legislativo e regolatorio, puntando più sul pilastro delle riforme che su quello delle risorse, per ridurre i tempi di realizzazione delle opere e favorire l'azione degli operatori in un contesto semplificato. A tal proposito, giova ricordare che il settore dei rifiuti urbani può contare su una regolazione economica consolidata, posta in capo all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), con un sistema tariffario orientato al principio del *full cost recovery*, che offre dunque già sufficienti garanzie sulla copertura dei costi operativi e di capitale efficienti.

La raccomandazione comunitaria di concentrare gli investimenti in particolare, tra gli altri, sulla gestione dei rifiuti appare demandata all'azione degli operatori, piuttosto che guidata dalla dotazione di risorse finanziarie. Pertanto, per il successo degli obiettivi risulterà decisiva la qualità delle riforme che saranno approvate e della regolazione.

CONCLUSIONI

10. L'analisi condotta in questo Capitolo permette di evincere una visione d'insieme circa lo stato delle cose in materia di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, approfondendone i principali elementi di criticità. Un settore, questo, che, se gestito in maniera efficiente ed efficace, costituisce uno degli elementi fondanti della transizione in chiave ecologica, e che può dispiegare pienamente i suoi benefici, garantendo un contributo in termini di occupazione e sviluppo.

Il quadro quali-quantitativo che emerge dell'analisi degli stati di avanzamento delle opere finanziate da fondi pubblici suggerisce che la realizzazione delle infrastrutture programmate e finanziate marcia a ritmi insufficienti. A onor del vero, si tratta di una debolezza nella capacità di *execution* che non si limita alla gestione dei rifiuti, ma che è insita nel sistema-Paese, essendo trasversale alle opere pubbliche.

In media, l'opera finanziata nel settore dei rifiuti risulta essere di importo inferiore al milione. Un ammontare che, tipicamente, sottende progetti concernenti a piccoli interventi e/o alla realizzazione di opere minori. In termini numerici, prevalgono i progetti che riguardano la fase della raccolta, quasi tutti assegnati ai Comuni, benché i finanziamenti più elevati siano quelli relativi al trattamento e allo smaltimento/incenerimento.

Più del 60 per cento del tempo che intercorre dalla progettazione all'entrata in esercizio di un'infrastruttura per la gestione dei rifiuti urbani è assorbito dall'*iter* di progettazione, ivi incluse le fasi autorizzative, a fronte di un tempo tutto sommato fisiologico per l'esecuzione della stessa.

Tale evidenza veicola la necessità di operare un intervento di semplificazione per ridurre la complessità e la durata degli *iter* autorizzativi.

A livello di *cluster* impiantistico, le infrastrutture relative alla raccolta denotano, in media, dei tempi di realizzazione inferiori a quelle relative allo smaltimento/trattamento. Ciò si spiega - da un lato - con la minore complessità tecnica e realizzativa, laddove - dall'altro - rileva la maggiore accettazione sociale delle stesse, con l'insorgere di fenomeni di NIMBY (*Not In My Back Yard*) e NIMTO (*Not In My Term of Office*) meno pronunciati. Con ogni probabilità, l'impiantistica connessa con la raccolta dei rifiuti è percepita come di maggiore utilità, oltre ad evidenziare un impatto territoriale meno invasivo, grazie all'attenzione ricevuta da parte della comunicazione istituzionale e dell'enfasi posta sull'avvio delle raccolte differenziate. Una consapevolezza collettiva che pare mancare, invece quando l'attenzione si sposta agli impianti di trattamento, riciclo e recupero energetico, necessari alla valorizzazione dei rifiuti e alla chiusura del ciclo.

In un contesto generale di bassa realizzazione delle opere finanziate e avviate, la quota prevalente dei progetti vede i Comuni come soggetto attuatore, laddove le difficoltà maggiori di portare a compimento le infrastrutture afferiscono alle Regioni, alle Province e alle Città Metropolitane, a cui vengono poste in seno le opere strategiche di area vasta, localizzate prevalentemente al Sud ove i fabbisogni infrastrutturali sono più consistenti.

Circa l'avanzamento finanziario delle opere per fase gestionale del ciclo dei rifiuti, le infrastrutture della raccolta mostrano un grado di realizzazione più elevato, con valori superiori alla media sia per quanto concerne il totale delle opere finanziate, sia per quello delle opere avviate. Al contrario, la realizzazione per le infrastrutture da trattamento è quella con l'avanzamento più lento. Parimenti negativo è anche il fatto che la tecnologia prevalente finanziata per tale fase è quella del compostaggio, con un peso inferiore attribuibile alle opzioni tecnologicamente più avanzate e che combinano il recupero di materia con quello di energia, quali ad esempio la digestione anaerobica.

La capacità di realizzazione delle opere di maggiore dimensioni è drammatica: il tasso di realizzazione si ferma a poco più del 5 per cento, segnalando che in sostanza queste opere non vengono realizzate. Tra le opere non realizzate, si segnala una prevalenza di impianti per il trattamento del rifiuto organico, funzionale ad accogliere i flussi crescenti che originano dal progresso delle raccolte differenziate, specialmente nel Mezzogiorno. Così facendo, si alimentano i flussi di rifiuto organico che dalle regioni deficitarie del Centro e del Mezzogiorno viaggiano verso gli impianti localizzati nelle regioni del Nord, con costi crescenti a carico della tariffa e impatti ambientali rilevanti.

Le lacune evidenziate, di bassa capacità di realizzazione dell'impiantistica richiesta e di tempi eccessivamente lunghi che compromettono o in qualche misura ostacolano la realizzazione celere delle opere, trovano conferma nei *deficit* consistenti delle frazioni critiche del rifiuto indifferenziato e dell'organico. Una condizione deficitaria che affligge soprattutto ma non solo le regioni del Sud.

Degli sbilanci, questi, che scontano una pianificazione regionale non sempre adeguata, con diversi PRGR che mostrano forti scostamenti tra gli obiettivi ivi indicati e l'evoluzione effettiva della produzione di rifiuto, da cui origina una sottostima dei fabbisogni, ascrivibile a politiche di prevenzione dagli esiti troppo ambiziosi o a proiezioni di aumento delle raccolte differenziate e/o di riduzione del rifiuto indifferenziato che non trovano riscontro nei fatti. Una criticità, che sottende l'esigenza di riallineare la pianificazione regionale per rendere credibile il raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Affinché il settore dei rifiuti urbani possa contribuire attivamente alla transizione ecologica del Paese, svolgendo un ruolo attivo nel percorso di ripresa post-pandemica, appare fondamentale il buon esito del processo di riforma e semplificazione prospettato dal PNRR e il sostegno offerto dalla regolazione ARERA nello stimolare gli investimenti.

Occorre aumentare la capacità di messa a terra delle risorse stanziate, quale principio guida per risolvere le lacune registrate. In tal senso, un impulso potrà giungere dall'adozione del PNGR, come elemento facilitatore affinché il Paese possa dotarsi di una strategia nazionale che funga da

guida all'azione degli operatori privati - ivi comprese le società a partecipazione pubblica - che già oggi sono protagonisti di una quota maggioritaria degli investimenti nel ciclo dei rifiuti urbani.

RISPARMIO ED EFFICIENZA ENERGETICA: STRATEGIE PER LA CRESCITA DEL PAESE

L'EFFICIENZA E LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA NEL QUADRO DELLE POLITICHE EUROPEE

1. Il 21 aprile il Parlamento e Consiglio europeo, dopo lunghi negoziati, hanno raggiunto un accordo sulla legge europea sul clima, fissando un obiettivo collettivo di riduzioni nette delle emissioni inquinanti di "almeno il 55 per cento" entro il 2030. Presentata nel marzo 2020, la norma sul clima rappresenta un elemento cardine del *Green Deal* europeo che mira a rendere l'Europa il primo continente del mondo a conseguire la neutralità climatica entro il 2050.

La Commissione, pertanto, potrebbe rivedere, entro l'anno, gran parte degli strumenti necessari al conseguimento delle riduzioni supplementari previste per il 2030. Entro settembre 2023, e successivamente ogni cinque anni, inoltre, sarà valutata la coerenza delle misure nazionali e dell'UE rispetto all'obiettivo della neutralità climatica e alla traiettoria per il periodo 2030-2050. In questo scenario, gli Stati membri saranno, quindi, tenuti a predisporre e attuare strategie volte a rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici attraverso il disegno e l'attuazione di azioni appropriate.

Nel quadro degli obiettivi relativi alle politiche per l'energia e il clima, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), appena inviato dall'Italia alla Commissione europea, assegna alle politiche sull'Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici un rilievo strategico per gli impatti sull'ambiente sia in termini di riduzione dei consumi di energia finale sia per quanto riguarda l'entità delle emissioni annue di gas a effetto serra. Gli interventi previsti nel Piano dovrebbero, infatti, portare ad un risparmio pari almeno a 0,32 Mtep e 0,98 MtCO2 entro il 2026 secondo l'orizzonte temporale indicato nel documento[1].

Sotto il profilo delle risorse i 22,24 miliardi di euro complessivamente destinati agli investimenti nel settore, di cui 15,36 del PNRR, confermano la dimensione dell'impegno assunto dall'Italia per la realizzazione di politiche mirate a mettere in sicurezza e riqualificare dal punto di vista energetico quote rilevanti del patrimonio edilizio pubblico e privato. Viene tracciato a tal fine un programma di azioni che dovrà perseguire, già nella fase di progettazione degli interventi, un approccio integrato con le problematiche sociali e di miglioramento della qualità dell'ambiente urbano anche nelle zone più vulnerabili del Paese dove, peraltro, si osservano, da tempo, diffuse condizioni di povertà energetica[2].

Congruente con la Comunicazione europea sulla "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021" del 17 settembre 2020, che collocava la politica di efficientamento energetico degli edifici nell'azione-faro *Renovate*, il Piano italiano mira a perseguire l'obiettivo fissato dall'UE di raddoppio del tasso di efficientamento degli edifici entro il 2025. Gli investimenti programmati, pertanto, saranno concentrati su specifiche linee di azione quali: attuazione di un programma per migliorare l'efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con interventi riguardanti in particolare scuole e cittadelle giudiziarie; utilizzo di un incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato e per l'edilizia sociale, attraverso detrazioni fiscali per i costi sostenuti per gli interventi (Superbonus); sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti.

---

[1] Mt costituisce la misura della quantità di gas serra emessi annualmente dalle attività umane, in milioni di tonnellate di CO2 equivalente. Per il settore energetico il tep è la sigla che esprime l'energia termica ottenibile dalla combustione di una tonnellata di petrolio (1 Mtep corrisponde a un milione di tonnellate).

[2] A livello europeo non è disponibile una definizione armonizzata di povertà energetica. Secondo la misura della Commissione, nel 2015 le famiglie in condizione di povertà energetica sarebbero state oltre 4,4 milioni, il doppio di quanto stimato dalla misura proposta in Faiella e Lavecchia (2015); questo valore si confronta con un numero di famiglie in condizioni di povertà assoluta e relativa, stimato da Istat nel medesimo anno, nettamente inferiore (1,6 milioni in povertà assoluta e 2,7 in povertà relativa).

2. La strategia *A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs, improving lives,* lanciata dalla Commissione europea a ottobre 2020, si propone di collocare, del resto, le politiche nazionali avviate dai Paesi membri in questo settore, in una cornice più organica rispetto a quanto fatto attraverso le precedenti direttive. La Commissione ritiene, infatti, indispensabile indirizzare i Paesi europei nel processo di trasformazione del patrimonio edilizio affinché siano rispettati in modo rigoroso gli obiettivi della neutralità climatica e dello sviluppo sostenibile, siano assicurati i principi della circolarità e sia rispettato il diritto dei cittadini di abitare in alloggi sani e accessibili. Promuovere l'efficienza energetica significa affrontare, con programmi dedicati, anche il problema delle abitazioni per quei 34 milioni di europei che vivono ancora in condizioni di povertà energetica. Si valuta, pertanto, che saranno necessari 275 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi all'anno nel periodo 2021-2030 per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici dell'UE per il 2030.

Le stime della Commissione segnalano che ad oggi soltanto l'11 per cento del patrimonio edilizio europeo viene sottoposto a interventi di ristrutturazione con un tasso annuo di riqualificazione energetica pari a circa l'1 per cento. Le ristrutturazioni profonde - finalizzate a ridurre il consumo energetico di almeno il 60 per cento[3] - coinvolgono appena lo 0,2 per cento degli immobili ogni anno, rivelando una sostanziale inerzia di quasi tutte le politiche nazionali di riduzione delle emissioni di carbonio nel settore edilizio.

Un importante stimolo a programmare gli interventi in questo ambito potrebbe essere costituito dalla considerazione che i lavori di ristrutturazione edilizia si caratterizzano per essere ad alta intensità di manodopera. L'incardinamento dei progetti in catene di approvvigionamento locali può spingere, infatti, in modo significativo la domanda di forniture e tecnologie mirate al miglioramento dell'efficienza energetica di appartamenti e edifici. L'intero settore delle ristrutturazioni nei Paesi UE potrebbe generare entro il 2030, secondo le stime della Commissione, la creazione di 160.000 posti di lavoro. Si tratta di una prospettiva apprezzabile per le imprese edili europee (costituite al 90 per cento da piccole e medie imprese) che nel 2020 per effetto della crisi per il Covid-19 hanno visto ridursi la loro attività – secondo i dati Eurostat - del 15,7 per cento rispetto al 2019 con un contestuale calo degli investimenti in efficienza energetica del 12 per cento. Per quanto ancora parziali e nonostante l'assenza di risultati soddisfacenti, tuttavia, lee politiche avviate negli ultimi venti anni segnalano alcuni effetti positivi che permettono di collocare l'Europa, con circa 90 miliardi di investimenti all'anno (il 40 per cento degli investimenti, mondiali nel settore nel miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici) tra i Paesi più avanzati negli interventi sul ciclo di vita degli edifici.

Le risorse del *Next Generation EU* e del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 venivano, pertanto, richiamate nella Comunicazione *Renovation Wave,* per sottolineare quanto un loro appropriato impiego fosse opportuno per portare al raddoppio del tasso annuale di rinnovamento energetico degli edifici residenziali e non residenziali entro il 2030.

Allo scopo di imprimere un cambio di passo, la strategia europea intende rimuovere nel corso del 2021 i principali ostacoli presenti nei diversi nodi della filiera e di sostenere gli investimenti dei Paesi membri in interventi di efficientamento energetico, a partire dagli edifici pubblici meno efficienti, con specifiche azioni di affiancamento nelle diverse fasi della definizione dei profiling finanziari e contrattuali.

[3] Può essere considerata "profonda" una ristrutturazione che genera efficienza in termini sia di energia che di emissioni di gas a effetto serra. In tal senso l'*EU Building Stock Observatory*, sulla base dei risparmi di energia primaria, ha individuato tre livelli di ristrutturazione: leggera (inferiore al 30 per cento); media (tra il 30 e il 60 per cento; profonda (oltre il 60 per cento). Sul punto cfr. Raccomandazione (UE) 2019/786 della Commissione dell'8 maggio 2019 sulla ristrutturazione degli edifici (C(2019)3352).

RIQUADRO 1 - *THE RENOVATION WAVE*: AZIONI CHIAVE E SCADENZE INDICATIVE

Rafforzare l'informazione, la certezza del diritto e gli incentivi per la ristrutturazione	
Revisione degli EPC e proposta di introdurre standard minimi obbligatori di prestazione energetica per tutti i tipi di edifici nella direttiva EPBD	2021
Revisione dei requisiti relativi agli audit energetici nella EED	2021
Proposta sui *Renovation Passports* degli edifici e introduzione di un unico strumento digitale che li unifichi ai Registri digitali degli edifici	2023
Elaborazione di una tabella di marcia per le prestazioni dell'intero ciclo di vita 2050 per ridurre le emissioni di carbonio degli edifici e promozione del benchmarking nazionale con gli Stati membri	2023
Finanziamenti rafforzati, accessibili e più mirati sostenuti dall'assistenza tecnica	
Proposto un finanziamento rafforzato per lo strumento ELENA dall'hub consultivo InvestEU ed eventualmente da altri programmi europei	2021
Considerare l'introduzione di uno standard di "ristrutturazione profonda" come parte della revisione della direttiva EPBD	2021
Rivedere le linee guida sul *climate-proofing* per i progetti sostenuti dall'UE	2021
Sostenere il de-*risking* degli investimenti in efficienza energetica e proporre di incorporare i rischi ambientali, sociali e di governance (ESG) nella legge sui requisiti di capitale e nella direttiva *Solvency* II	2021
Rivedere General *Block Exemption Regulation* e le linee guida sugli aiuti energetici e ambientali	2021
Creare posti di lavoro verdi, riqualificare i lavoratori e attrarre nuovi talenti	
Sostenere gli Stati membri nell'aggiornamento delle loro roadmaps nazionali per la formazione della forza lavoro nel settore delle costruzioni attraverso l'iniziativa Build Up Skills e contribuire all'attuazione dell'Agenda europea delle competenze	2020
Costruire un ambiente edificato sostenibile	
Rivedere gli obiettivi di recupero dei materiali e sostenere il mercato interno delle materie prime secondarie	2024
Presentare un quadro unificato dell'UE per le autorizzazioni digitali e raccomandare il *Building Information Modelling* (BIM) negli appalti pubblici	2021
Sostenere la digitalizzazione nel settore delle costruzioni attraverso *Horizon* Europe, i *Digital Innovation Hubs* e *Testing and Experimentation Facilities*	2021
Porre al centro del rinnovamento un approccio partecipativo integrato e basato sul quartiere	
Creare una piattaforma *Bauhaus* europea creativa per combinare la sostenibilità con l'arte e il design	2020
Sostenere soluzioni energetiche sostenibili e decarbonizzate attraverso Horizon Europe e lo spazio di co-creazione R&I	2020
Facilitare lo sviluppo di comunità energetiche e azioni locali attraverso il mercato europeo delle città intelligenti	2020
Sostenere lo sviluppo di norme edilizie resistenti al clima	2020
Affrontare la povertà energetica e gli edifici con le peggiori prestazioni	
Lanciare l'iniziativa per gli alloggi a prezzi accessibili attraverso 100 distretti di ristrutturazione	2021

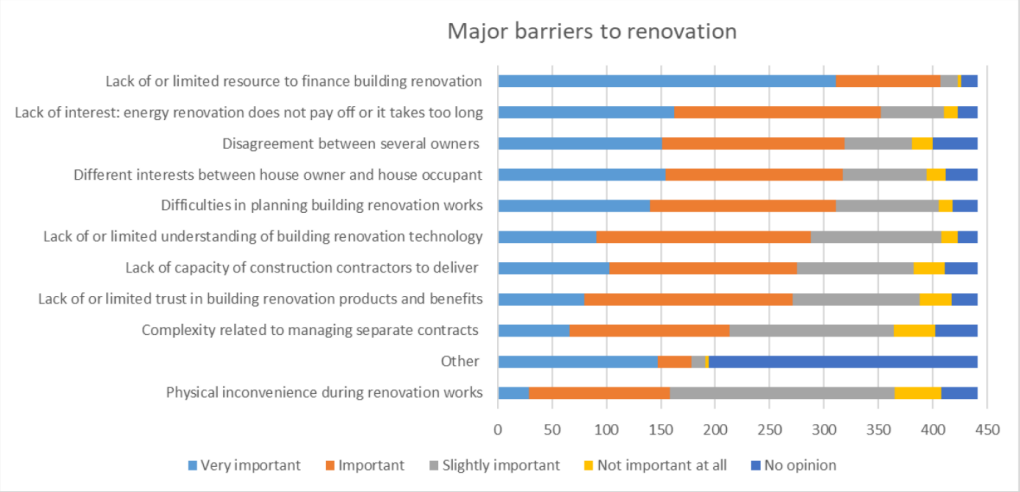
Edifici pubblici e infrastrutture sociali indicative	
Proporre di estendere a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica i requisiti per la ristrutturazione degli edifici nella EED	2021
Sviluppare criteri per appalti pubblici green relativi al ciclo di vita e alla resilienza climatica per specifici edifici pubblici	2022
Decarbonizzare il riscaldamento e il raffreddamento	
Sviluppare misure di ecodesign e di etichettatura energetica	2020
Valutare l'estensione dell'uso dello scambio di emissioni alle emissioni degli edifici	2021
Rivedere il RED e l'EED e considerare il rafforzamento dell'obiettivo di riscaldamento e raffreddamento da fonti rinnovabili e l'introduzione di un requisito di proporzioni minime di energia rinnovabile negli edifici. Facilitare anche l'accesso dei rifiuti e del calore e raffreddamento rinnovabili nei sistemi energetici	2021

3. Le politiche di investimento in materia di efficientamento energetico e riqualificazione avviate dai diversi Paesi europei negli ultimi anni hanno, del resto, presentato criticità comuni quasi a tutti gli Stati come emerge chiaramente anche dalla consultazione pubblica svolta dalla Commissione nel 2020 presso un campione ragionato di imprese, famiglie e istituzioni pubbliche.

La maggior parte dei rispondenti, tra cui l'Italia, ha segnalato - per il settore residenziale e non residenziale - tra gli ostacoli maggiori alle attività di investimento in opere di efficientamento e riqualificazione energetica, la carenza di risorse per finanziare le ristrutturazioni di edifici (per il 92 per cento degli intervistati) insieme alla mancanza di interesse per un settore caratterizzato da tempi di rientro troppo lunghi per gli investimenti (80 per cento). Ulteriori freni provengono da interessi divergenti tra proprietario ed inquilini, difficoltà di raggiungere accordi all'interno di condomini, difficoltà nel pianificare lavori per procedure amministrative troppo complesse e ostacoli nell'accesso ai finanziamenti (oltre il 70 per cento). A questi si aggiungono, inoltre, l'assenza di volontà politica e di incentivi adeguati da parte delle amministrazioni centrali e locali, mentre i professionisti del settore edile lamentano carenze di *know-how*, frammentazione dei centri di responsabilità amministrativa, procedure di gara lente e troppo complesse, prezzi troppo bassi dell'energia e costi "nascosti" degli edifici pubblici.

GRAFICO 1

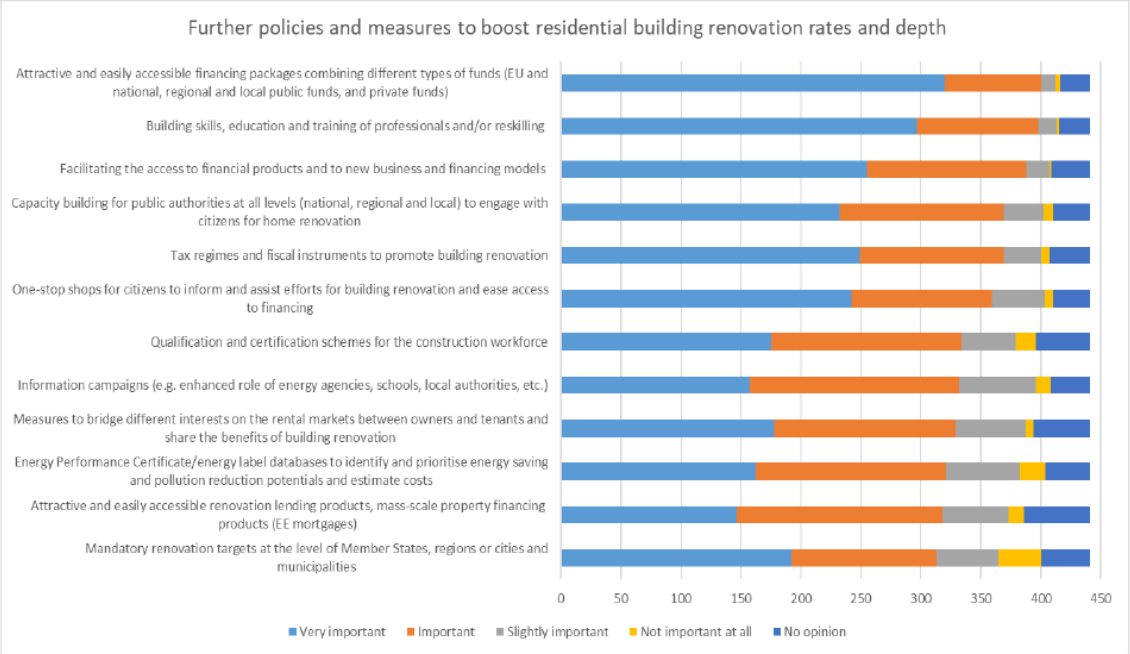
PRINCIPALI BARRIERE ALLA RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI IN EUROPA

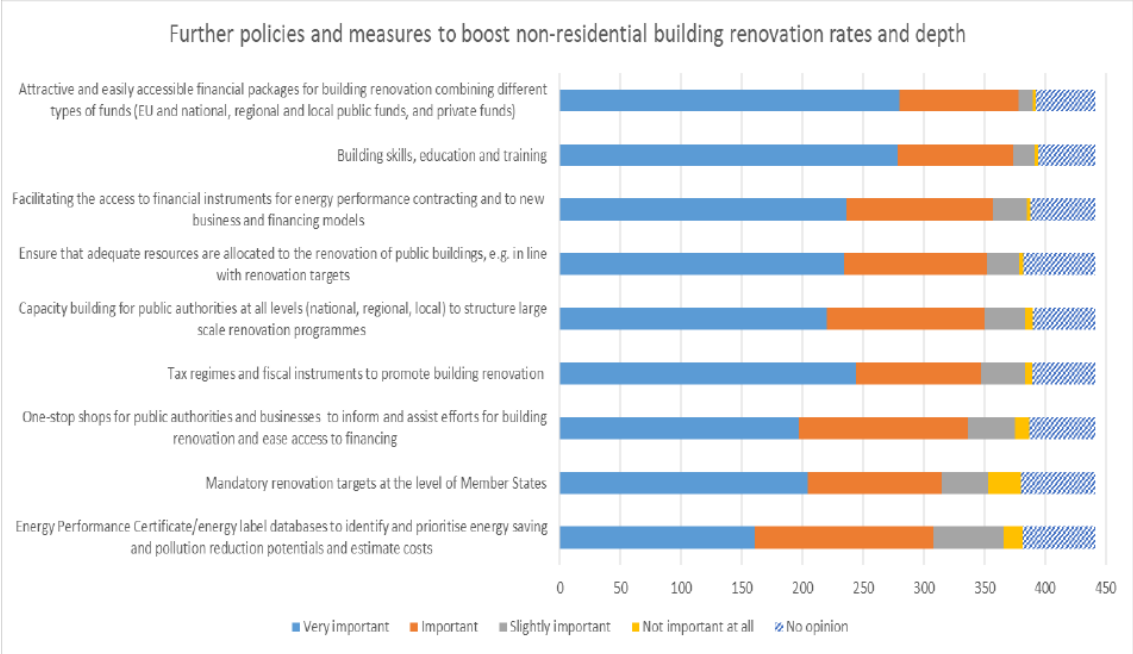


Fonte: Commissione europea, Direzione generale per l'Energia, *Stakeholder Consultation on the Renovation Wave Initiative*, Report, ottobre 2020

GRAFICO 2

POLITICHE E MISURE ULTERIORI PER INCREMENTARE I TASSI E LA PROFONDITÀ DI RINNOVAMENTO DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE E NON RESIDENZIALE





Fonte: Commissione europea, Direzione generale per l'Energia, *Stakeholder Consultation on the Renovation Wave Initiative*, Report, ottobre 2020

Anche allo scopo di fornire soluzioni appropriate alle esigenze comunicate dai Paesi consultati, saranno riviste, a partire dal 2021 – secondo quanto specificato nella Comunicazione

- le direttive sull'efficienza e sul rendimento energetico degli edifici[4] e saranno introdotti gradualmente standard minimi obbligatori di prestazione energetica per quelli esistenti. La strategia europea per stimolare le ristrutturazioni in termini di energia e risorse intensificherà, a tal fine, il "sostegno agli investimenti su un lungo arco temporale, a partire dagli edifici pubblici meno efficienti, stimolando la digitalizzazione e creando possibilità di occupazione e crescita lungo la filiera della ristrutturazione". Fondamentale, per raggiungere una trasformazione significativa del patrimonio edilizio europeo, dovrà essere tuttavia la buona qualità dei progetti da ottenere anche attraverso un'appropriata assistenza tecnica e adeguate politiche di formazione[5].

L'iniziativa *Renovate*, dovrà trovare, pertanto, già nei "Piani nazionali di ripresa e resilienza" (PNRR)[6], uno spazio di programmazione appropriato che possa essere sostenuto sul piano progettuale, allo scopo di aumentare la capacità di realizzazione dei progetti, dall'attività di assistenza tecnica prevista proprio a tale scopo.

Sono previsti, inoltre, ulteriori finanziamenti al settore da InvestEU e dai fondi della politica di Coesione, nel quadro di un rafforzamento dell'obiettivo complessivo mirato a raggiungere il più ampio bacino di operatori e in particolare quelli di dimensioni più piccole. La politica di Coesione, del resto, costituisce già da tempo la principale fonte di finanziamento pubblico dell'UE per gli investimenti diretti nel miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici anche per programmi di ristrutturazione su misura a livello locale e regionale. L'esperienza acquisita nei precedenti periodi di programmazione potrà permettere, pertanto, agli Stati membri di garantire che i loro programmi cofinanziati possano facilmente integrarsi con ulteriori strumenti di finanziamento finalizzati a mobilitare risorse private.

Nell'ambito dei settori relativi a "Investimenti sociali e competenze" e "Infrastrutture sostenibili" di InvestEU, la Commissione intende, peraltro, introdurre strumenti finanziari dedicati alla ristrutturazione energetica degli edifici residenziali assegnando priorità all'edilizia sociale, agli edifici pubblici, a scuole e ospedali, alle PMI e al sostegno alle *Energy Service Company* (ESCO) anche allo scopo di migliorare la diffusione dei contratti di rendimento energetico (EPC).

Una strategia così ampia dovrà comunque necessariamente confrontarsi con un cambiamento della percezione del rischio sia da parte dei finanziatori che degli investitori. La riqualificazione degli edifici è, infatti, uno dei settori con il maggior *gap* di investimenti nell'UE per la difficoltà sia per le banche sia per gli investitori privati di riuscire a valutare in modo adeguato i rischi associati ai progetti. Strategico risulta pertanto il ruolo svolto dal gruppo delle istituzioni finanziarie in materia di efficienza energetica – in particolare l'*Energy Efficiency Financial Institutions Group* (EEFIG) - e i forum sugli investimenti nell'energia sostenibile, che affiancano gli investitori e i promotori dei progetti sui reali benefici e i rischi degli investimenti nel settore, così da identificare e eventualmente rimuovere le barriere al finanziamento a lungo termine dei progetti con soluzioni adeguate[7]. Di particolare interesse anche la valutazione in corso, da parte della Commissione su eventuali misure mirate a includere i rischi ambientali, sociali e di governance nella regolamentazione prudenziale, in sede di revisione delle norme per le banche e per le imprese di assicurazione. I rischi tipicamente riferibili al cambiamento climatico, ambientale e alla trasformazione tecnologica e digitale sono considerati, infatti, "rischi

[4] Il 22 febbraio scorso la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica per una nuova revisione della direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica degli edifici (direttiva EPBD). Questa revisione è ritenuta necessaria a seguito dell'approvazione nel 2020 della strategia "Ondata di ristrutturazioni" (*Renovation Wave*). La consultazione si è chiusa il 22 marzo 2021.

[5] COM (2020) 575 final.

[6] Guida al *Resilience and Recovery Plans* (RRP).

[7] La *De-risking Energy Efficiency Platform* (DEEP) è un database open-source pan-UE che contiene informazioni dettagliate e analisi di oltre 10.000 progetti di efficienza energetica legati all'industria e agli edifici. Costruisce *track record* di performance e aiuta gli sviluppatori di progetti, i finanziatori e gli investitori a valutare meglio i rischi e i benefici degli investimenti in efficienza energetica in tutta Europa. La Commissione incoraggia tutti gli attori del mercato a sostenere questa iniziativa condividendo i dati disponibili e i risultati delle prestazioni.

emergenti" su cui si sta concentrando l'attenzione del mondo assicurativo e finanziario allo scopo di analizzare le possibili implicazioni sulle attività del settore.

Con la "Comunicazione" Tassonomia dell'UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il *Green Deal* europeo" la Commissione ha adottato il 21 aprile 2021 un importante pacchetto di misure intese a favorire i flussi di capitale verso attività sostenibili in tutta l'Unione[8]. La proposta di direttiva relativa alla comunicazione societaria sulla sostenibilità ha lo scopo di stabilire norme comuni europee in materia di informativa volte imporre alle imprese di comunicare le informazioni relative alla sostenibilità in maniera coerente e comparabile. I nuovi obblighi di informativa si applicherebbero a tutte le società di grandi dimensioni e a tutte le società quotate in borsa, comprese le piccole e medie imprese (PMI)

Un ulteriore sforzo sarà fatto, infine, con l'introduzione – nell'ambito della revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia - di una norma relativa alla "ristrutturazione profonda" (ossia interventi in grado di elevare sensibilmente le prestazioni energetiche degli edifici) così da poter attrarre maggiori risorse finanziarie private per investimenti "trasparenti, misurabili e realmente verdi".

La promozione di modelli di investimento basati sulla combinazione di finanziamenti privati a condizioni vantaggiose e di contributi pubblici per la realizzazione e gestione di interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico costituisce l'obiettivo esplicito di gran parte delle proposte che la Commissione espone, da tempo, ai Paesi membri. Una maggiore diffusione di adeguati schemi di Partenariato pubblico-privato sostenuto da garanzie pubbliche, anche in questo settore, permetterebbe infatti di effettuare investimenti anche di entità rilevante con un impatto contenuto sui bilanci pubblici. E' bene ricordare, al tale proposito, la regola Eurostat secondo cui si contabilizzano "*on balance*" tutte le operazioni nell'ambito delle quali l'ente pubblico assuma, mediante finanziamenti o rilascio di garanzie, oneri superiori al 49 per cento dei costi complessivi dell'operazione.

RIQUADRO 2 - ALCUNI STRUMENTI DI SUPPORTO ALLA PROGETTAZIONE E AL FINANZIAMENTO

A livello UE, i Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) hanno assegnato 18 miliardi di euro per progetti di efficienza energetica nel periodo 2014-2020. L'aumento degli investimenti in progetti di energia sostenibile è, del resto, una delle priorità strategiche del Fondo. A questo si aggiungono altri strumenti di sostegno e programmi di finanziamento volti ad aiutare le imprese e le amministrazioni locali per consentire l'attuazione di progetti di efficienza energetica.

L'iniziativa SFSB *Smart Finance for Smart Buildings* (SFSB), inoltre, come parte del pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" mira a facilitare la diffusione degli strumenti finanziari in tutta Europa e a indirizzare meglio i sussidi verso specifici settori del mercato. In questa cornice la Commissione sta disegnando con la Banca europea per gli investimenti (BEI) un modello di finanziamento ancora più flessibile basato su strumenti di garanzia che possano trovare una buona accoglienza a livello nazionale. Lo scopo è di rendere possibile l'impiego di più profili di finanziamento così da permettere agli intermediari finanziari di proporre prodotti finanziari specificamente mirati a progetti di ristrutturazione energetica degli edifici. L'iniziativa SFSB sostiene, inoltre, impiego di contratti di rendimento energetico (EPC) nel settore pubblico. Altre iniziative sono finalizzate a incoraggiare lo sviluppo di sportelli unici regionali o locali in grado di seguire l'intero percorso del cliente; sono state istituite a tale scopo strutture di assistenza allo sviluppo dei progetti (PDA) per aiutare i promotori. Tra queste, l'"*European Local Energy*

[8] Bruxelles, 21.4.2021 COM(2021) 188 *final*. I criteri tecnici per attribuire il bollino di attività sostenibile, verranno pubblicati sotto forma di "Atti delegati" ove saranno specificati "i criteri tecnici di screening in base ai quali specifiche attività economiche possono contribuire in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici (*climate change mitigation*) e all'adattamento ai cambiamenti climatici (*climate change adaptation*) e per determinare se tali attività economiche causano danni significativi a qualsiasi altro obiettivo ambientale rilevante così come definito dalla Tassonomia", cfr. "Tassonomia dell'UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari" COM(2021) 188 *final.*

Assistance", (ELENA) gestito dalla BEI dal 2009 – che garantisce l'alta qualità dei progetti attraverso un sistema di selezione - stimola i promotori privati e pubblici a sviluppare e avviare investimenti bancabili
su larga scala nel settore dell'energia sostenibile (anche nel settore del trasporto). I beneficiari dei finanziamenti comprendono, oltre agli enti delle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, anche enti privati, agenzie per l'energia, banche e altri intermediari finanziari. ELENA copre fino al 90 per cento dei costi di sviluppo per il singolo progetto. Ha supportato, finora, 120 progetti con finanziamenti pari a circa 200 milioni in sovvenzioni e attivato oltre 7 miliardi di investimenti. Allo scopo di rafforzare ulteriormente tale strumento la Commissione europea ha assegnato nel 2021 un nuovo finanziamento all'iniziativa pari a 35 milioni di euro. Il budget complessivo sarà così suddiviso in 30 milioni di euro per interventi rivolti all'energia sostenibile e 5 milioni per progetti destinati al trasporto sostenibile.
Per l'attuazione degli obiettivi sia del *Green Deal* mirati a ridurre il fabbisogno energetico dell'UE del 32,5 per cento entro il 2030, sia della *Renovation Wave* è stato, infine, predisposto un ulteriore finanziamento di 97 milioni di euro.

Viene, inoltre, considerato di particolare utilità, per attrarre un maggior numero di promotori di progetti, la creazione di un sistema unico di regole semplificate e armonizzate. Il 2 luglio 2020, infine, la Commissione ha prorogato la validità di alcune norme della disciplina non emergenziale sugli aiuti di Stato, che sarebbero altrimenti scadute alla fine del 2020. La Commissione, nell'ambito della revisione del Regolamento generale di esenzione per categoria e della disciplina degli aiuti di Stato per l'energia e l'ambiente, ha in programma di stabilire norme più semplici e più facili da applicare per la ristrutturazione degli edifici, in particolare nei settori residenziale e sociale, chiarendo il profilo degli aiuti di Stato per gli impianti di energia rinnovabile per l'autoconsumo. In corso di valutazione, inoltre, la possibilità di utilizzare i proventi del sistema UE di scambio delle quote di emissione (ETS - *Emission Trading System*) e le opportunità di finanziamento nell'ambito del fondo di modernizzazione ETS come ulteriore fonte di finanziamento per i programmi di ristrutturazione edilizia, in particolare per le famiglie a basso reddito.

GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO DELL'ITALIA

4. Sulla base del principio "pilastro" della nuova governance europea *Energy Efficiency First*, gli Stati membri prima di pianificare investimenti in ambito energetico, sono tenuti a valutare se siano presenti misure di efficienza energetica alternative e sufficientemente robuste sotto il profilo tecnico, ambientale, economico e dell'appropriatezza dei costi.

Il target minimo di risparmio energetico fissato per ogni Stato membro, da conseguire tra il primo gennaio 2021 e il 31 dicembre 2030, è pari allo 0,8 per cento annuo del consumo energetico annuo finale medio realizzato nel triennio 2016-2018 (pari a 115,9 Mtep)[9]. In particolare, per rispettare l'obbligo comunitario, è richiesta una riduzione di consumi di energia finale derivante da politiche dedicate, pari a quasi 9,3 Mtep/anno al 2030, da conseguire prevalentemente nei settori non ETS.

In questa cornice l'Italia ha fissato al 2030 il proprio obiettivo minimo di risparmio di energia finale cumulato pari a 51,4 Mtep[10] da raggiungere attraverso politiche di investimento

[9] Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b) della EED. Sulla base dei consumi di energia finale medi nel triennio 2016-2018 è possibile calcolare il risparmio annuo dello 0,8 per cento da conseguire nel periodo 2021-2030 e quindi il risparmio cumulato da conseguire entro il 31 dicembre 2030. Si considera pari a 0,927 Mtep il risparmio di energia finale incrementale minimo da generare ogni anno del periodo 2021-2031.

[10] Cfr. COM(2020) 954 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council - 2020 assessment of the progress made by Member States towards the implementation of the Energy Efficiency Directive 2012/27/EU and towards the deployment of nearly zero-energy buildings and cost-optimal minimum energy performance requirements in the EU in accordance with the Energy Performance of Buildings Directive 2010/31/EU.

finalizzate alla riduzione del consumo di energia in diversi settori di attività economica, nonché attraverso specifiche misure alternative, come previsto nel Piano integrato per l'energia e il clima (PNIEC 2019).

TAVOLA 1

TREND DI CONSEGUIMENTO DELL'OBIETTIVO AL 2030 DI RISPARMIO ENERGETICO CUMULATO (MTEP)

MTEP ANNUI	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	TOTALE ANNUO
OBIETTIVO PNIEC	0,935	1,87	2,806	3,741	4,676	5,611	6,546	7,482	8,417	9,352	51,436

Fonte: Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, 2019

Gli obiettivi per la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni sono descritti all'interno dei Piano ove sono tracciate, in modo puntuale, le linee delle politiche e delle aree di intervento quali: l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, la sicurezza energetica, le interconnessioni elettriche, il mercato unico dell'energia e della competitività e la mobilità sostenibile.

Tra i numerosi indicatori finalizzati a monitorare l'andamento della produzione e del consumo dell'energia (secondo le diverse fonti di produzione) rileva in particolare il dato relativo alla domanda di energia primaria che nel 2019 continua a segnalare una diminuzione (con un consumo interno lordo di circa 169 Mtep).

Nel 2019 scende anche la domanda finale di energia (-0,5 per cento), mostrando un calo degli impieghi finali di gas naturale (-2,2 per cento) e di petrolio (-1,9 per cento). Un'analisi per settori mette in evidenza, tuttavia, che gli usi civili continuano a caratterizzarsi come il primo settore di consumo finale (+0,6 per cento), mentre diminuiscono gli impieghi in quello industriale (-0,9 per cento).

Può esser interessante, infine, osservare l'andamento dell'indicatore dell'intensità energetica che rappresenta l'efficienza energetica dell'economia del Paese con un valore nel 2019[11] pari a 98,1 tep/milione di euro da cui si rileva il calo più significativo dei cinque anni osservati[12].

TAVOLA 2

L'INTENSITÀ ENERGETICA IN ITALIA 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019 (a)
Pil (milioni di euro) (b)	1.655.355,0	1.676.766,4	1.704.732,5	1.718.338,3	1.723.514,9
Domanda di energia (milioni tep)	171,3	167,6	169,7	171,2	169,1
Intensità energetica (tep/milione euro)	103,5	100,0	99,5	99,6	98,1

Fonte: Istat – Ministero dello sviluppo economico

(a) Dati provvisori. (b) Valori concatenati con anno di riferimento 2015. La tabella riporta i nuovi livelli del Pil rilasciati dall'Istat a settembre 2019, in occasione della revisione generale dei Conti economici nazionali concordata in sede europea a cinque anni dal passaggio al Sec2010.

L'intensità energetica è il rapporto tra il Prodotto Interno lordo (Pil) e Consumo Interno Lordo di energia (CIL) ed è un indicatore, grezzo dell'efficienza energetica di una economia; tanto più basso è il valore dell'intensità energetica tanto più aumenta l'efficienza energetica della economia interessata. Poiché si tratta di un indicatore legato alla performance economica di un Paese risente di tutti i fattori che concorrono ad influenzarne il comportamento (ad es. economici, climatici, sociali).

[11] L'intensità energetica è il rapporto tra il Prodotto Interno lordo (Pil) e Consumo Interno Lordo di energia (CIL) ed è un indicatore grezzo dell'efficienza energetica di una economia; tanto più basso è il valore dell'intensità energetica tanto più aumenta l'efficienza energetica della economia interessata. Poiché si tratta di un indicatore legato alla performance economica di un Paese risente di tutti i fattori che concorrono ad influenzarne il comportamento (ad es. economici, climatici, sociali).

[12] I valori dell'intensità energetica sono differenti rispetto a quelli pubblicati in precedenza, in quanto sono calcolati sui nuovi livelli del Pil rilasciati dall'Istat a settembre 2019 (a valori concatenati sulla nuova base 2015).

5. Nel quadro generale della produzione energetica i settori delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e dell'impiego delle infrastrutture del gas si caratterizzano, rispetto ad altre aree, per una particolare centralità - date anche le importanti misure di stimolo e le risorse impiegate negli ultimi dieci anni - sia sotto il profilo dell'innovazione tecnologica che degli strumenti di finanziamento. Con andamenti in aumento in tutti i settori in cui vengono utilizzate (elettrico, termico, trasporti), le fonti rinnovabili confermano pertanto la loro importanza. Dal lato della produzione il 2019 segnala, infatti, una crescita che si rileva anche nei consumi.

Anche gli investimenti nelle Infrastrutture energetiche, analizzata in termini di finanziamenti cumulati nel settore della "Distribuzione" e nella "Produzione" di energia, confermano l'importanza del settore mostrando importi rispettivamente pari a 2.378 (con 956 Cup attivati nel 2020) e 980 milioni di euro (con 180 Cup). Nel settore della Distribuzione di energia, gli oltre 5.600 progetti attuati da Regioni e Enti locali per un importo cumulato di più di 1.7 miliardi di euro, infatti, riguardano lavori per l'adeguamento alle norme sul risparmio energetico e al potenziamento degli impianti di illuminazione, l'efficientamento energetico delle scuole e l'installazione di impianti di teleriscaldamento a biomasse.

TAVOLA 3

CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE, SETTORE DI INTERVENTO E FINANZIAMENTO

Anno attivazione CUP	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA			PRODUZIONE DI ENERGIA			TOTALE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE		
	Finanziamento	Pagamento	n. CUP	Finanziamento	Pagamento	n. CUP	Finanziamento	Pagamento	n. CUP
2012	146	89	492	207	108	485	353	197	977
2013	120	61	399	274	156	256	394	216	655
2014	276	203	537	225	128	248	501	331	785
2015	311	66	613	53	24	178	364	90	791
2016	562	286	349	62	8	80	624	294	429
2017	322	98	453	47	11	179	369	109	632
2018	403	108	550	62	6	96	465	114	646
2019	173	53	1.695	33	12	417	206	65	2.112
2020	64	5	956	18	1	180	82	6	1.136
Totale	**2.378**	**969**	**6.044**	**980**	**454**	**2.119**	**3.358**	**1.423**	**8.163**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

Nel settore della "Produzione di energia" i 712 milioni di euro di finanziamenti cumulati in capo agli enti territoriali riguardano prevalentemente la categoria "Altri impianti di produzione di energie rinnovabili", in cui si concentrano risorse relative a interventi degli enti locali su scuole, edifici comunali, istituzioni sociali e palestre. Gran parte dei progetti riguarda lavori di riqualificazione e integrazione di infrastrutture urbane attraverso l'utilizzo di sistemi integrati con fonti di energie rinnovabili, installazione di impianti fotovoltaici, progetti sperimentali di micro-reti intelligenti, realizzazione di impianti a biomassa e reti di teleriscaldamento.

TAVOLA 4

CUP PER SOGGETTO ATTUATORE, SETTORE DI INTERVENTO E FINANZIAMENTO

Ente attuatore	DISTRIBUZIONE DI ENERGIA			PRODUZIONE DI ENERGIA			TOTALE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE		
	Finanziamento	Pagamento	n. CUP	Finanziamento	Pagamento	n. CUP	Finanziamento	Pagamento	n. CUP
1. Stato	3	3	10	16	14	28	18	16	38
2. regioni ed enti locali	1.712	636	5.651	712	358	1.905	2.424	994	7.556
3.enti e istituzioni pubbliche regionali e locali	1	0	10	5	3	16	5	3	26
4. enti sanitari e assistenziali	8	4	10	47	17	14	54	21	24
5. altro pubblico	12	1	4	79	21	25	91	21	29
6. università ricerca e istruzione	1	1	2	24	2	9	25	3	11
7. privato	642	325	357	98	40	122	740	365	479
Totale	**2.378**	**969**	**6.044**	**980**	**454**	**2.119**	**3.358**	**1.423**	**8.163**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

6. I risparmi conseguiti nel 2019 (art. 7 della Direttiva Efficienza Energetica) sono pari a 4,89 Mtep e permettono di raggiungere per il periodo 2014-2019 un risparmio cumulato di 17,6 Mtep. I dati confermano, pertanto, la validità di alcune politiche di stimolo che, introdotte già da qualche anno, nel 2020 sono state tuttavia soggette a modifiche mirate a semplificarne talvolta i profili procedurali, in altri casi a consolidare l'efficacia di alcuni incentivi oppure a reindirizzare in modo più appropriato le risorse finanziarie anche sulla spinta di quanto stabilito nelle direttive europee.

Nello specifico, sono state introdotte nell'ordinamento nazionale - rispettivamente con i decreti legislativi 73/2020 e 48/2020 - novità che hanno ampliato gli strumenti di attuazione delle politiche energetiche (incentivi e finanziamenti diretti), sia per quanto concerne i profili tecnici degli interventi (misurazioni, fatturazioni, diagnosi, audit). Sono state, inoltre, ulteriormente rafforzate le misure, di cui alcune già a regime, a sostegno degli investimenti sull'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato (legge di bilancio 2021 e d.l. 34/2020 decreto "Rilancio").

In particolare, il d.lgs. 73/2020 – che ha recepito nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria sull'efficienza energetica (*Energy Efficiency Directive* - EED 2018/2002/UE) - prevede[13], innovando rispetto al passato, che l'obiettivo nazionale di efficienza energetica non sia più stabilito in un atto legislativo primario, ma definito all'interno di un documento di programmazione, sottoposto a revisione e aggiornamento periodico. Si permette, in tal modo, di adattare con maggiore flessibilità gli obiettivi nazionali a quelli via via introdotti dall'Europa in materia di energia e clima[14].

L'obiettivo nazionale di risparmio energetico, cui concorrono le misure indicate nel decreto, consiste nel contributo nazionale minimo di efficienza energetica, entro il 2030, notificato alla Commissione europea con il Piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC). Il *trend* di conseguimento dell'obiettivo al 2030 di risparmio energetico cumulato rimane, pertanto, indicato in 51,436 Mtep.

Le principali modifiche che il d.lgs. n. 73/2020, ha apportato al d.lgs. n. 102/2014 sono:

- Nuove definizioni
- Rispetto dei requisiti minimi di efficienza energetica per gli immobili oggetto di acquisto o di nuova locazione da parte della PA verificato attraverso la relazione tecnica (comma 1, art. 8 del d.lgs. n. 192/2005);
- Estensione dell'obbligo di risparmio energetico al periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2030
- Diagnosi energetica imprese
- Sanzioni in caso di inadempimento della diffida ad eseguire le diagnosi energetiche e in caso di mancata attuazione di almeno uno degli interventi di efficienza tracciati dalle diagnosi
- Leggibilità da remoto dei contatori o sistemi di contabilizzazione del calore individuali, installati dopo il 25 ottobre 2020; per quelli già installati l'obbligo sarà in vigore dal 1° gennaio 2027;
- Suddivisione delle spese nei condomini con sistemi di raffrescamento o riscaldamento comune delle spese
- Interventi di riqualificazione energetica
- Fondo nazionale per l'efficienza energetica
- Requisiti minimi informazioni fatturazione e consumo.

[13] Art. 3, d.lgs. 73/2020 che modifica il d.lgs. 102/2014.

[14] Sulla base del regime obbligatorio di risparmio energetico (introdotto dall'aggiornamento dei criteri calcolo definiti dalla Direttiva EED) gli Stati membri, inoltre, dovranno conseguire cumulativamente, dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2030 nuovi risparmi annui, pari allo 0,8 per cento del consumo energetico annuo finale medio realizzato nel triennio 2016-2018 La Relazione allegata a PNIEC 2021-2027 definisce il volume annuo ed il volume cumulato per il periodo 2021-2030 di risparmio obbligatorio secondo gli artt. 7 e ss. della Direttiva 2012/27/UE come modificati dalla Direttiva EED 2018/2002/UE, con le relative indicazioni delle misure previste per conseguire i risparmi.

Di rilievo anche il d.lgs. 48/2020 – di recepimento della direttiva comunitaria sulle prestazioni energetiche nell'edilizia (*Energy Efficiency Directive* - EED 2018/2002/UE e *Energy Performance of Buildings Directive* - EPBD 2018/844/UE) - che interviene sui diversi profili delle materie che regolano il settore introducendo, tra gli altri, modifiche alle norme sul rendimento energetico degli edifici (d.lgs. 192 del 2005), abrogando alcuni obblighi per l'attuazione del PNIEC in materia di uso dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili (legge 10/91) e modificando la normativa sull'efficienza energetica in edilizia.

Le novità del nuovo d.lgs. 48/2020 sull'efficienza energetica e la prestazione energetica riguardano in sintesi:

- Definizioni e terminologia
- Strategia ristrutturazioni immobiliari
- Mobilità elettrica
- Impianti di climatizzazione
- Incentivazione fiscale
- APE (Attestati di Prestazione Energetica)
- Metodologia di calcolo e requisiti della prestazione energetica degli edifici
- Portale Nazionale sulla prestazione energetica degli edifici

7. La revisione del PNIEC, appena avviata dal nuovo ministero della transizione ecologica, dovrebbe, tuttavia, portare nei prossimi mesi al "rilancio in una dimensione rafforzata di transizione ecologica" che comporterà un'integrazione dei contenuti "con un rafforzamento di target e linee di azione, insieme alle riforme richieste per un'attuazione efficace ed efficiente del PNRR"[15].

La necessità di disegnare appropriate politiche di intervento sugli edifici per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni è sottolineata, del resto, dai dati sul settore civile che risulta responsabile in Italia di circa il 45 per cento dei consumi finali di energia e del 17,5 per cento delle emissioni dirette[16]. Le proiezioni per il settore residenziale prevedono che a fronte di consistenti programmi di riqualificazione edilizia e di efficientamento dei dispositivi di uso finale, insieme a chiare politiche di eliminazione del gasolio per il riscaldamento, si possano conseguire importanti risparmi sia nel settore residenziale che nel terziario, in considerazione anche dei buoni risultati ottenuto nel periodo 2014-2019 (con un risparmio cumulato di 17,6 Mtep).

Il raggiungimento degli obiettivi fissati viene perseguito impiegando lo schema d'obbligo basato sui Certificati Bianchi e attraverso specifiche misure alternative su cui sono calcolati i target dei risultati attesi di risparmio energetico fino al 2030. Pur confermando la validità complessiva delle misure, introdotte già da tempo con l'articolato sistema degli incentivi fiscali, nel 2020 sono state introdotte modifiche normative mirate a semplificarne talvolta i profili procedurali, in altri casi a consolidare l'efficacia di alcuni incentivi in altri ancora a reindirizzare in modo più appropriato le risorse finanziarie anche allo scopo di coordinarle con quanto stabilito nelle direttive europee.

Al momento, le principali misure che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di efficientamento energetico indirizzate a famiglie, imprese e amministrazioni pubbliche sono:

- lo schema d'obbligo dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE);
- le detrazioni fiscali per gli interventi di efficienza energetica ed il recupero edilizio del patrimonio immobiliare;
- il Conto termico;
- il Fondo nazionale per l'efficienza energetica (FNEE);
- il Piano Impresa 4.0;

[16] Il rispetto dell'obbligo comunitario prevede una riduzione di consumi di energia finale da politiche attive pari a quasi 9,3 Mtep al 2030, da conseguire soprattutto nei settori non ETS (*Emission Trading System*) che riguardano, in via prevalente, trasporti, civile, agricoltura, rifiuti.

- il Programma per la Riqualificazione energetica degli edifici della Pubblica amministrazione centrale (PREPAC);
- il Programma di interventi di efficienza energetica promossi dalle politiche di coesione 2021-2027;
- il Piano nazionale di informazione e formazione per l'efficienza energetica (PIF);
- le misure per la mobilità sostenibile.

LE DETRAZIONI FISCALI PER L'EFFICIENTAMENTO E LA RIQUALIFICAZIONE

8. Gli interventi normativi che hanno riguardato nel 2020 le misure fiscali sia per il recupero edilizio sia per la riqualificazione energetica hanno introdotto alcuni elementi di novità pur nel solco di una sostanziale continuità con gli strumenti di incentivazione già sperimentati in passato (Ecobonus, Sismabonus, Bonus casa, Bonus facciate) e accolte favorevolmente dalle varie tipologie di beneficiari.

Si segnala, tra quelle di particolare interesse, l'introduzione, con l'art. 119 del decreto-legge 34/2020, cd. decreto "Rilancio", di una detrazione pari al 110 per cento (cd. Superbonus) delle spese relative a specifici interventi in efficienza energetica (anche attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici - che includono anche la realizzazione di sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici – sostenute dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2022 secondo il nuovo termine introdotto dalla legge di bilancio 2021 (c. 66). Per gli istituti autonomi case popolari (IACP) la proroga è fino al 30 giugno 2023.

La detrazione si applica alle spese documentate a carico del contribuente da ripartire, tra gli aventi diritto, in cinque quote annuali di pari importo; per le spese sostenute nel 2022 in quattro quote annuali di pari importo, entro i limiti di capienza dell'imposta annua derivante dalla dichiarazione dei redditi. In alternativa alla fruizione diretta della detrazione, si può usufruire di un contributo anticipato sotto forma di sconto (in fattura) effettuato dai fornitori dei beni o servizi o per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante.

Sono previsti, inoltre, ulteriori sei mesi di tempo (31 dicembre 2022) per le spese sostenute per lavori condominiali o realizzati sulle parti comuni di edifici composti da due a quattro unità immobiliari distintamente accatastate, posseduti da un unico proprietario o in comproprietà da più persone fisiche se, al 30 giugno 2022, è stato realizzato almeno il 60 per cento dell'intervento complessivo.

La cessione può essere disposta in favore:

- dei fornitori dei beni e dei servizi necessari alla realizzazione degli interventi
- di altri soggetti (persone fisiche, anche esercenti attività di lavoro autonomo o d'impresa, società ed enti)
- di istituti di credito e intermediari finanziari.

I soggetti che ricevono il credito possono, a loro volta, effettuarne la cessione. L'accesso agli incentivi fiscali dell'Ecobonus e del Superbonus, viene regolato dal Decreto Requisiti e dal Decreto Asseverazioni (entrati in vigore il 6 ottobre 2020).

Analogamente all'Ecobonus gli interventi ammessi alla detrazione riguardano l'involucro e gli impianti dell'edificio e sono classificati in trainanti e trainati.

Gli interventi trainanti o principali sono: interventi di isolamento termico sugli involucri; sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale sulle parti comuni; sostituzione di impianti di climatizzazione invernale sugli edifici unifamiliari o sulle unità immobiliari di edifici plurifamiliari funzionalmente indipendenti; interventi antisismici (la detrazione già prevista dal Sismabonus è elevata al 110 per cento per le spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021).Oltre agli interventi trainanti sopra elencati, rientrano nel Superbonus anche le spese per interventi eseguiti insieme ad almeno uno degli interventi principali di isolamento termico, di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale o di riduzione del rischio sismico.

L'incentivo è previsto per:
- Condomìni
- Persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni
- Istituti autonomi case popolari (IACP) o che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di «in house providing» per interventi realizzati su immobili, di loro proprietà, ovvero gestiti per conto dei comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica
- Cooperative di abitazione a proprietà indivisa, per interventi realizzati su immobili dalle stesse posseduti e assegnati in godimento ai propri soci
- Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus); dalle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionali, regionali e delle provincie autonome di Trento e Bolzano previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383.

Per le persone fisiche, la detrazione spetta a coloro che possiedono o detengono l'immobile oggetto dell'intervento in base ad un titolo idoneo al momento di avvio dei lavori o al momento del sostenimento delle spese.

L'ammissibilità è subordinata alla condizione che gli interventi nel loro complesso devono assicurare il miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio o delle unità immobiliari collocate all'interno di edifici plurifamiliari e abbiano la caratteristica di essere funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno.

Nel 2019, complessivamente gli investimenti incentivati per recupero edilizio e per riqualificazione energetica erano stati, secondo i dati dell'Enea e del Cresme, rispettivamente di oltre 25 miliardi di euro (con 12 miliardi di detrazioni) e di 3,5 circa miliardi di euro (con circa 1,9 miliardi di detrazioni).

La crisi provocata nel 2020 dalla pandemia ha fortemente influenzato i consumi e gli investimenti colpendo anche le costruzioni e in particolare quelle attività di manutenzione e riqualificazione del patrimonio immobiliare che negli ultimi anni avevano trainato una prima, seppur graduale, ripresa del settore.

TAVOLA 5

INVESTIMENTI INCENTIVATI PER SETTORE DI INTERVENTO NEL 2019

(milioni di euro)

Recupero edilizio		
Domande presentate (n.)		1.368.176
Importi totali		25.279
Importi detraibili		12.639
Riqualificazione energetica		
Domande presentate (n.)		395.022
Importi totali		3.483
Importi detraibili		1.916

Fonte: elaborazione Corte dei conti su stime Cresme, 2020

In questo quadro, il potenziamento degli incentivi fiscali mirati a sostenere i lavori di recupero e riqualificazione degli edifici hanno generato, almeno sulla base delle prime informazioni rese disponibili dall'Enea, una risposta positiva.

I dati sulle asseverazioni con il Superbonus al 110 per cento - che attestano il rispetto dei requisiti tecnici e della congruità dei costi dei lavori attivati – mostrano infatti che nei primi tre mesi del 2021 sono stati protocollati (ASID)[17] circa nuovi 7.500 interventi.

Il progressivo assestamento della normativa e dell'iter procedurale per accedere all'incentivo, l'aggiornamento dei protocolli di sicurezza dei lavoratori edili, la comunicazione definitiva delle scadenze fiscali, l'assistenza tecnica e procedurale dell'Enea, sono elementi che possono avere contribuito a stimolare favorevolmente la domanda dei beneficiari. L'ammontare

[17] ASID Protocollo dell'Asseverazione (generato in automatico dal Portale, è il codice da utilizzare per la comunicazione all'Agenzia delle Entrate in caso di cessione del credito o sconto in fattura).

ammesso a detrazione dei progetti[18] si attesta, nei primi tre mesi, intorno a un miliardo di euro, mentre la cifra ammessa a detrazione dei lavori realizzati supera i 755 milioni di euro[19].

TAVOLA 6

INTERVENTI EFFETTUATI CON SUPERBONUS 110 PER CENTO – ANNI 2020-2021

Aggregato nazionale	numero	31/12/2020	31/03/2021
Interventi che hanno almeno una asseverazione protocollata (asid)	**Totale**	**1.636**	**9.207**
di cui con ASID al 30%	*di cui*	434	2.879
con Asid al 60%	*di cui*	242	1.850
a fine lavori	*di cui*	960	4.478

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

Per comprendere il dato è necessario specificare che l'asseverazione va fatta sempre a fine lavori ed è possibile farla in corso d'opera al 30 per cento e al 60 per cento dei lavori realizzati. Deve essere redatta da un tecnico abilitato munito di polizza assicurativa espressamente stipulata per il Superbonus 110 per cento.

Sulla base dei dati Enea, aggiornati al 28 aprile 2021, gli asseveratori registrati sono 18.338 e i lavori che hanno almeno un'asseverazione protocollata ammontano ad aprile a 12.745 con un aumento di oltre il 38 per cento rispetto alle asseverazioni certificate fino al mese precedente. Per quanto riguarda l'ammontare ammesso a detrazione del progetto tra le richieste effettuate fino a marzo e il mese di aprile si osserva un aumento di quasi il 50 per cento. Quanto alle tipologie di edificio gli immobili unifamiliari sono destinatari di oltre la metà degli interventi, mentre i condomini non raggiungono il 10 per cento del totale. Oltre il 90 per cento dei beneficiari, stando ad una prima classificazione svolta da Enea, sono persone fisiche.

TAVOLA 7

AMMONTARE DEGLI INTERVENTI EFFETTUATI CON SUPERBONUS 110 PER CENTO – ANNI 2020-2021

(euro)

Aggregato nazionale	31/12/2020	31/03/2021
Ammontare ammesso a detrazione di progetto	189.058.957,64	1.089.623.045,13
Ammontare detrazione del 110% di progetto	207.964.853,40	1.198.585.349,64
Ammontare ammesso a detrazione dei lavori realizzati	133.076.155,22	755.858.296,33
Ammontare detrazione del 110% dei lavori realizzati	146.383.770,74	831.444.125,96

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

La risposta positiva del mercato all'incentivo e la graduale eliminazione delle restrizioni imposte alle assemblee condominiali dalle misure Covid-19 fanno ipotizzare per i prossimi mesi del 2021 un'accelerazione dell'impiego dell'incentivo, anche in vista della possibile revisione annunciata dal Governo nell'ambito della presentazione del PNRR.

Dati ancora più aggiornati sembrano confermare la tendenza positiva.

[18] Si intende il costo totale previsto per la realizzazione dell'intervento, giustificato attraverso il computo metrico e che deve corrispondere all'importo delle fatture a fine lavori.

[19] Si intende il costo per la realizzazione degli interventi fino a quel momento sostenuto e corrispondente alle fatture emesse. A fine lavori, tale voce deve essere uguale alla voce "costo complessivo previsto in progetto dei lavori".

TAVOLA 8

ASSEVERAZIONI E DETRAZIONI SUPERBONUS 110 PER CENTO (APRILE 2021)

	(in euro)
Asseveratori registrati	18.338,00
ASID validi	14.245,00
Lavori che hanno almeno un'asseverazione protocollata (ASID)	12.745,00
ASID almeno 30%	3.788,00
ASID almeno al 60%	2.636,00
ASID a fine lavori	6.321,00
Ammontare ammesso a detrazione di progetto	1.631.468.227,43
Ammontare detrazione del 110% di progetto	1.794.615.050,17
Ammontare ammesso a detrazione realizzati	1.112.380.158,11
Ammontare detrazione del 110% realizzati	1.223.618.173,92

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

TAVOLA 9

DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIA DI EDIFICIO DELLE ASSEVERAZIONI CON SUPERBONUS 110 PER CENTO (APRILE 2021)

Tipo edificio	Numero interventi	Ammontare ammesso a detrazione di progetto	Ammontare ammesso a detrazione realizzati
Edificio condominiale	1.251	642.216.899,74	367.799.683,84
Edificio unifamiliare	6.817	608.506.288,55	457.100.512,61
Unità immobiliare indipendente	4.677	380.745.039,14	287.479.961,66
Totale	**12.745**	**1.631.468.227,43**	**1.112.380.158,11**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

Inizia, tuttavia, a muoversi il mercato dell'edilizia popolare che segnala, in questa fase, la presenza di 200 richieste di accesso al beneficio. Poiché si tratta di un settore di particolare rilievo sia per la dimensione economica che possono avere gli interventi, di solito orientati verso "ristrutturazioni profonde", sia per l'ampiezza del parco immobiliare interessato, si ritiene opportuno predisporre appropriati sistemi di monitoraggio anche allo scopo di effettuare valutazioni sugli effetti che l'impiego della misura fiscale, in questo specifico ambito, potrebbe avere sulla finanza pubblica. È di questi giorni, a solo titolo di esempio, il varo del Piano di riqualificazione energetica di 12.000 alloggi di proprietà Ater della Regione Lazio, per circa 300 milioni di euro, che sarà finanziato utilizzando lo strumento fiscale del cd. Superbonus con avvio dei lavori entro gennaio 2022. L'impatto stimato degli interventi è di un risparmio annuo di circa 2,5 milioni di euro di spese di gestione, una riduzione annuale di circa 15 milioni di Kw/h e una conseguente rivalutazione del valore degli immobili.

TAVOLA 10

BENEFICIARI DEL SUPERBONUS 110 PER CENTO (APRILE 2021)

Beneficiario	Numero
Persona fisica	28.439
Onlus	82
Altri soggetti	707
Iacp	200
Associazioni e società sportive	14
Coop. Abit. Propr. Indivisa	101
totale	**29.543**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

A segnalare una sostanziale tenuta del settore nel 2020 sono, del resto, anche i dati relativi all'Ecobonus che mostrano rispetto al 2019 una crescita sia del numero degli interventi che dell'ammontare degli investimenti mobilitati (+9,6 per cento) con un riflesso significativo sul risparmio energetico che mostra una variazione positiva del 19,4 per cento.

L'articolo 14 del decreto-legge n. 63/2013 detta le regole per le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, con aliquote dal 50 al 65 per cento, in base alla tipologia di lavoro da realizzare. L'Ecobonus è la detrazione dall'Irpef o dall'Ires prevista per gli interventi che aumentano il livello di efficienza energetica degli immobili.

L'aumento sia degli interventi sia degli investimenti varia tra le diverse regioni. In testa la Lombardia che con circa 880 milioni di investimenti mobilitati rappresenta la regione più attiva pur mostrando tuttavia percentuali di crescita rispetto al 2019 più basse rispetto ad altre regioni come il Trentino Alto-Adige, la Calabria e l'Emilia-Romagna che espongono tra i due anni variazioni più elevate (rispettivamente 41,2 per cento, 38,9 e 22,8 per cento).

TAVOLA 11

ECOBONUS 2019-2020

	Anni	
	2019	**2020**
Interventi effettuati	417.001	479.973
Ammontare degli investimenti mobilitati	3.453.299.469	3.787.662.321
Risparmio energetico (MWh/anno)	1.248.800	1.492.212

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

TAVOLA 12

ECOBONUS PER REGIONI 2019-2020

	2019			**2020**		
Articolazione per Regioni	Interventi effettuati	Ammontare degli investimenti mobilitati (M€)	Rispamio energetico (MWh/anno)	Interventi effettuati	Ammontare degli investimenti mobilitati (M€)	Rispamio energetico (MWh/anno)
PIEMONTE	53.319	486,8	180.600	59.601	444,3	216.190
VALLE D'AOSTA	1.633	20	6.700	1.280	15,9	8.362
LIGURIA	18.174	159,4	42.900	17.108	118,8	29.498
LOMBARDIA	91.113	815,3	301.000	98.000	882,4	396.438
TRENTINO ALTO ADIGE	10.153	100,5	38.900	9.161	142,0	48.457
VENETO	47.018	392,2	153.500	46.516	452,7	169.634
FRIULI VENEZIA GIULIA	11.261	121,8	43.700	11.338	105,6	37.900
EMILIA ROMAGNA	46.972	401,7	165.800	49.263	493,5	201.780
TOSCANA	29.942	214,9	75.100	36.137	249,1	84.763
UMBRIA	4.317	36,2	14.200	5.624	35,9	14.898
MARCHE	12.393	88,3	31.800	14.147	104,9	41.976
LAZIO	29.539	207,4	65.400	40.948	244,5	85.944
ABRUZZO	6.451	44,2	14.700	7.722	46,0	17.312
MOLISE	1.290	8,5	2.600	1.786	9,9	4.631
CAMPANIA	12.311	90,2	26.300	16.826	112,7	29.714
PUGLIA	14.756	102,9	31.500	23.731	122,7	45.076
BASILICATA	2.350	18,8	7.700	2.981	15,4	6.132
CALABRIA	4.388	27	9.700	9.076	37,5	14.978
SICILIA	12.426	73,1	23.000	21.671	105,8	29.690
SARDEGNA	7.195	44,2	13.700	7.057	47,9	8.840
totale	**417.001**	**3.453**	**1.248.800**	**479.973**	**3.788**	**1.492.212**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

Anche i dati relativi al Bonus casa confermano una leggera crescita degli interventi incentivati tra il 2019 e il 2020. In questo caso si rileva che il risparmio energetico conseguito tra il 2019 e il 2020 aumenta del 9,2 per cento a fronte di oltre 615.000 interventi distribuiti tra le Regioni con la Lombardia in testa seguita da Emilia - Romagna e Piemonte in termini di numerosità degli interventi effettuati.

TAVOLA 13

BONUS CASA 2019-2020

	Anni	
	2019	**2020**
Numero Interventi effettuati	598.722	615.350
Risparmio energetico (GWh/anno)	842,8	920,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

TAVOLA 13.1

BONUS CASA 2019-2020

Articolazione per Regioni	2019		2020	
	Interventi effettuati	**Risparmio energetico (GWh/anno)**	**Interventi effettuati**	**Risparmio energetico (GWh/anno)**
Piemonte	45.269	80,2	59.805	106,8
Valle d'Aosta	1.087	2,3	1.221	2,4
Liguria	15.294	24,3	19.038	18,6
Lombardia	119.690	196,9	150.146	264,8
Trentino-Alto Adige	10.066	19,2	13.318	23,2
Veneto	71.274	126,4	89.040	165,9
Friuli-Venezia Giulia	27.707	42,9	30.985	51,0
Emilia-Romagna	62.868	109,3	79.499	131,5
Toscana	30.190	51,6	42.166	45,0
Umbria	5.342	10,5	6.951	9,6
Marche	15.949	27,1	20.268	24,0
Lazio	20.362	34,3	33.286	26,2
Abruzzo	4.991	8,5	6.337	6,7
Molise	1.113	1,7	1.279	1,6
Campania	7.026	12,9	11.321	8,1
Puglia	13.257	20,6	18.565	13,4
Basilicata	1.624	2,9	2.012	2,1
Calabria	2.882	5,5	4.466	3,8
Sicilia	11.141	19,6	16.016	9,7
Sardegna	6.715	13,0	9.631	6,0
totale	**473.847**	**810**	**615.350**	**920**
NB: Il dettaglio regionale non considera alcune tipologie di intervento				

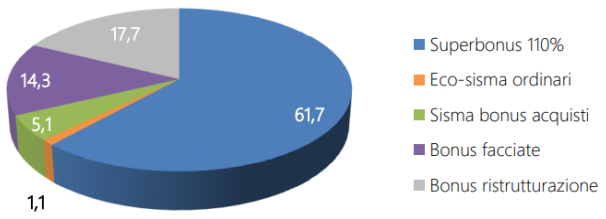
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021
Nota. Il dato del 2019 non è stato aggiornato

Si tratta, per questi ultimi, per la maggior parte di interventi che riguardano soltanto il settore residenziale e i cui beneficiari sono esclusivamente i contribuenti soggetti ad Irpef. Come per il passato le richieste si concentrano soprattutto nella sostituzione degli infissi che comportano un risparmio energetico pari a 91.638 MWh/anno. Gli interventi che permettono di conseguire il risparmio più elevato sono invece l'installazione delle pompe di calore e delle caldaie a condensazione (rispettivamente con oltre 270 e 250 GWh/anno di risparmio) che costituiscono nel complesso circa la metà delle operazioni sia nel 2019 che nel 2020.

9. Di particolare interesse, anche ai fini delle valutazioni in corso, sono i risultati forniti da una indagine conclusa a metà aprile del 2021 dall'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE), presso i propri associati, sugli incentivi fiscali per le ristrutturazioni e riqualificazioni edilizie che da un lato confermano il grande interesse per il Superbonus, dall'altro ne mettono in evidenza alcune criticità. Per quasi il 59 per cento delle imprese, come rileva l'indagine, il superbonus viene considerato uno strumento rilevante per lo sviluppo delle attività e segnalato come l'incentivo prevalente degli interventi svolti dalle imprese (61,7 per cento) seguito dal bonus ristrutturazioni (17,7 per cento) e dal bonus facciate (14,3 per cento). Nel complesso i dati potrebbero indicare che la misura sta operando, dato il marcato vantaggio fiscale, una selezione tra le diverse forme di incentivazione in favore di interventi sostenuti dal superbonus, segnalando pertanto la necessità di una riflessione mirata ad un riordino delle misure attualmente in vigore.

GRAFICO 3

TIPOLOGIA PREVALENTE DEGLI INTERVENTI AVVIATI DALL'IMPRESA

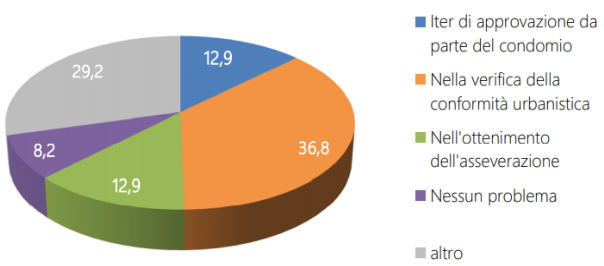


Fonte: Ance, Indagine su Superbonus 110 per cento

Quanto all'iter procedurale, tra le varie criticità segnalate, la principale è costituita dalla verifica di conformità urbanistica, eseguita dalle amministrazioni locali, seguita dalle difficoltà di ottenere l'asseverazione da parte del condominio. L'84 per cento delle imprese ha, infine, incontrato problemi nell'uso delle piattaforme dell'istituto bancario con cui lavorano abitualmente.

GRAFICO 4

PROBLEMI RISCONTRATI NELL'APPROVAZIONE DEL PROGETTO



Fonte: Ance, Indagine su Superbonus 110 per cento

In sostanza la misura viene considerata una buona opportunità per il rilancio del mercato. La presenza, tuttavia, degli ostacoli legati alle procedure amministrative e alla cessione del credito, preoccupano gli imprenditori che - secondo le stime Ance - dopo la forte contrazione degli investimenti in costruzioni (-10,1 per cento nel 2020) e il calo anche del recupero abitativo (-9,8 per cento nel 2020), che in passato aveva sostenuto il mercato, prevedono per il 2021 un rimbalzo (+8,6 per cento) trainato principalmente dal recupero degli immobili (+14 per cento) e da una graduale ripresa dei lavori sia nel settore residenziale privato (+5 per cento) sia in quello pubblico (+7 per cento). L'attuazione di interventi mirati alla rimozione dei principali ostacoli procedurali, diventa perciò cruciale per un settore di attività che anche in termini di occupati ha visto, a gennaio 2021 una diminuzione delle ore lavorate del 13,8 per cento rispetto a gennaio dello scorso anno.

Il livello di esposizione del settore alla crisi del 2020 è, del resto, ben rappresentato dai dati dell'Istat che descrive, attraverso indicatori di solidità strutturale, quanto le imprese di costruzione siano state incise dalla congiuntura negativa.

La crisi ha colpito soprattutto le imprese di minore dimensione: a fine 2020 si ritenevano a rischio oltre il 33 per cento di quelle con meno di dieci addetti, il 26,6 delle piccole (10-49 addetti), il 10 delle medie (50-249 addetti) e il 15 per cento delle grandi (250+ addetti). Le imprese di piccola dimensione, sono presenti in tutti i settori produttivi, ma risultano relativamente più diffuse nelle costruzioni, dove si rileva anche un basso livello tecnologico.

Nella crisi attuale le imprese "Fragili" o "A rischio", in cui si colloca quasi tutto il settore delle costruzioni (tra il 70 e il 90 per cento delle imprese), hanno sofferto più di altri la mancanza di liquidità e la caduta della domanda interna (quasi una impresa su due)20. L'Istat rileva, inoltre, che le imprese Fragili, incontrando maggiori difficoltà nel pianificare strategie di reazione alle crisi, tuttavia, quando queste vengono attuate si manifestano in iniziative di riorganizzazione, anche profonda, delle attività, del personale e dei processi.

TAVOLA 14

IMPRESE PER GRADO DI SOLIDITÀ STRUTTURALE E SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA ANNO 2020 (valori percentuali)

Settore di attività	A rischio	Fragili	Resistenti	Solide
Costruzione di edifici	31,2	42,4	17,9	8,5
Ingegneria civile	10,9	38,5	31,4	19,2
Lavori di costruzione specializzati	33,9	45,8	16,6	3,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, "Rapporto sulla competitività dei settori produttivi", 2021

La crisi pandemica ha avuto, inoltre, un impatto rilevante sulle modalità di finanziamento delle imprese che, per far fronte alle crisi di liquidità, hanno fatto ricorso soprattutto al credito bancario che ha rivestito, in questa fase, un ruolo centrale.

[20] Una "mappa del rischio strutturale" delle imprese, elaborata a partire dagli effetti della crisi, permette di classificare le imprese italiane con almeno 3 addetti in quattro classi di rischio: "Solide", "Resistenti", "Fragili", "A rischio".

TAVOLA 15

IMPRESE CHE HANNO DICHIARATO RIDUZIONI DI FATTURATO SUPERIORI AL 10 PER CENTO E IMPRESE A RISCHIO OPERATIVO PER MACROSETTORE E CLASSE DI ADDETTI. ANNO 2020

(valori percentuali)

Settori economici	Imprese a rischio operativo	Fatturato in calo di oltre il 10%
Industria in senso stretto	**28,7**	**61,5**
	33,8	65,3
	22,0	56,3
	10,8	49,0
	7,4	47,8
Costruzioni	**26,3**	**54,2**
	27,5	55,9
	20,5	47,1
	20,0	41,3
	23,8	47,6
Commercio	**28,4**	**56,2**
	29,9	57,4
	20,9	50,2
	11,0	41,5
	11,8	36,4
Altri servizi	**37,5**	**65,2**
	38,3	65,4
	35,5	65,6
	20,9	54,3
	12,7	47,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat," Rapporto sulla competitività dei settori produttivi", 2021

10. Va infine, ricordato che, la misura del cosiddetto Superbonus 110 per cento è stata ampiamente analizzata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria che, a dicembre 2020, ha approvato una *Relazione sull'applicazione delle misure fiscali per la riqualificazione energetica e sismica*[21]. In merito alla linea progettuale *Efficientamento energetico e sismico, edilizia residenziale privata e pubblica*, sono emerse indicazioni che potranno fornire utili elementi di valutazione per le future decisioni.

Nello specifico, si riepilogano, di seguito, alcuni elementi di maggior interesse emersi dalla valutazione della Commissione.

Si propone l'estensione del **Superbonus 110 per cento fino al 2023**, indipendentemente dalla realizzazione di percentuali di lavori nell'ultimo anno di vigenza dell'incentivo, con l'obiettivo di "moltiplicare gli effetti positivi in termini di risparmio energetico annuo generato dagli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio privato", nonché una stabilizzazione degli attuali bonus previsti per la riqualificazione del patrimonio immobiliare

Si sollecita la valutazione, inoltre, dell'inserimento dell'incentivo in "una strategia di riqualificazione degli edifici e di **semplificazione per favorire l'accesso** ad essa, in particolare sul versante della verifica preventiva della conformità urbanistica, degli interventi sugli edifici ubicati nei centri storici laddove la presenza di vincoli impedisce il miglioramento di almeno due classi energetiche e l'accelerazione dei tempi di recupero del credito nonché la sua estensione ad altre tipologie di immobili e l'opportunità di un'estensione delle platea dei beneficiari".

La misura, inoltre, potrebbe essere estesa agli interventi effettuati dalle aziende agricole e/o agrituristiche sui fabbricati rurali, essendo tali aziende attualmente escluse dal perimetro di applicazione della disposizione di cui all'articolo 119, comma 9, lettera b), del

[21] Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, Relazione sull'applicazione delle misure fiscali per la riqualificazione energetica e sismica (cd «superbonus»), Doc. XVI-*bis* n. 3, trasmessa alle presidenze di Camera e Senato il 3 dicembre 2020.

decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, e si potrebbe valutare l'opportunità di estendere il perimetro di applicazione delle agevolazioni anche agli ippodromi.
Si ritiene opportuno **razionalizzare l'attuale platea dei bonus per le ristrutturazioni e per l'efficientamento energetico** degli edifici sotto un'unica aliquota al **75 per cento**, modificando l'articolo 16-*bis* del TUIR.
Si considera necessario dare attuazione, potenziandolo ulteriormente, **al geo bonus** di cui alla legge n. 145 del 2018 per interventi su edifici e terreni pubblici quale elemento fondamentale per il coinvolgimento dei cittadini, delle amministrazioni e delle imprese nelle politiche volte alla bonifica ambientale, compresa la rimozione dell'amianto dagli edifici, alla prevenzione e al risanamento del dissesto idrogeologico, alla realizzazione o alla ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e al recupero di aree dismesse di proprietà pubblica.
Infine, si segnala l'esigenza di **adottare ulteriori misure** volte a: **aggiornare il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia**; **rendere strutturali lo sconto in fattura e la cessione del credito;** prevedere **misure di semplificazione.**

TITOLI DI EFFICIENZA ENERGETICA

11. Particolarmente rilevante è il meccanismo dei Certificati bianchi[22], chiamati anche Titoli di Efficienza Energetica (TEE), in vigore dal 2005, che costituisce lo strumento più diffuso di incentivazione dell'efficienza energetica oltre che per il settore industriale, delle infrastrutture a rete, dei servizi e dei trasporti, anche per il settore civile. I TEE hanno l'obiettivo di garantire il conseguimento di un risparmio energetico del 60 per cento rispetto all'obiettivo nazionale.

Il monitoraggio effettuato periodicamente dal Gse segnala che nel 2019 sono stati riconosciuti 2.907.695 di Titoli di Efficienza Energetica (TEE). Si tratta di un dato in notevole flessione rispetto al 2018 (-24 per cento). Anche i risparmi di energia mostrano, di conseguenza, una diminuzione significativa. Quanto alla composizione per settore, più del 90 per cento dei TEE riconosciuti per il settore industriale riguarda interventi relativi sia alla generazione e recupero di calore per raffreddamento, essiccazione, cottura e fusione che all'ottimizzazione energetica dei processi di produzione. Nel settore civile gli interventi riconosciuti incidono soprattutto nell'ambito della climatizzazione (settori residenziale, terziario e agricolo).

TAVOLA 16

TEE RICONOSCIUTI PER TIPOLOGIA DI TITOLO E RISPARMI CONSEGUITI
ANNI 2018 2019

Settore di intervento	TEE riconosciuti	
	2018	**2019**
Civile	1.277.042	909.843
Illuminazione	180.175	145.315
Industria	2.224.149	1.694.018
Reti e Trasporti	151.618	158.519
Totale	**3.832.984**	**2.907.695**
Risparmi conseguiti (tep)	***1.306.276***	***957.091***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati GSE

Il mercato dei TEE agisce sulla base degli obblighi di efficientamento energetico in capo ai distributori di energia elettrica e di gas naturale (con almeno 50.000 clienti), i quali possono conseguire gli obiettivi di incremento di efficienza energetica sia attraverso la realizzazione di progetti specifici con la conseguente emissione dei Certificati, sia acquistandoli da altri soggetti, i cosiddetti attori volontari (ossia le società che realizzano progetti di efficienza energetica per conto di pubbliche amministrazioni, privati e aziende).

[22] I certificati bianchi sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica. Un certificato equivale al risparmio di una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP).

Negli ultimi anni sono state soprattutto le Società di servizi energetici (Esco) - imprese accreditate a presentare progetti di efficienza energetica e ad attivare l'istruttoria per richiedere i contributi economici previsti dalla stessa regolamentazione dei Certificati bianchi - con oltre il 90 per cento dei progetti a sostenere una quota importante del mercato degli attori volontari, a riprova della efficacia di tale modello.

Il d.lgs. n. 73/2020 di recepimento della direttiva 2018/2002/Ue (che modifica il Dlgs 4 luglio 2014, n. 102) ha previsto modifiche e aggiornamenti al meccanismo dei Certificati bianchi. Il provvedimento stabilisce che si possano adottare, attraverso i decreti che definiscono gli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio, modalità alternative o aggiuntive di conseguimento dei risultati, come ad esempio, l'estensione o la variazione dei soggetti obbligati o l'adozione di misure per l'incremento dei progetti presentati e di misure volte a favorire la semplificazione. Si tratta, in sostanza, di un sistema di incentivi su cui è necessario che vengano effettuati interventi mirati a rendere più agili, ma anche più trasparenti le procedure di erogazione degli incentivi anche allo scopo di contrastare, come ha sottolineato la Corte dei conti nel 2020, l'illecita percezione di contribuzioni statali "fenomeno, questo, di rilevanti proporzioni (si parla di oltre 800 milioni di euro di illecite contribuzioni)"[23].

CONTO TERMICO

12. Un altro strumento – confermato anche per il 2021 – mirato a promuovere interventi volti ad aumentare l'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili per impianti di piccole dimensioni, è il Conto termico. La misura (d.m. 16/2/2016) costituisce una agevolazione in conto capitale ed è mirata ad interventi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per l'incremento dell'efficienza energetica. I beneficiari, le pubbliche amministrazioni, le imprese e i privati, possono accedere agli incentivi erogati dal Gestore dei servizi energetici (Gse spa) per 900 milioni di euro l'anno, di cui 200 esclusivamente per le amministrazioni. Con il Conto termico 2.0 (dm 28 dicembre 2016) sono state ampliate le tipologie di soggetti ammessi (società in house e cooperative di abitanti) e le categorie degli interventi incentivabili allo scopo di estendere ulteriormente la misura.

Il d.lgs. 73/2020 ha introdotto alcune novità mirate sia a ridurre frammentazioni e sovrapposizioni con altre misure sia a semplificare alcune procedure di accesso allo strumento. Entro il 30 giugno 2021 si dovrebbe provvedere: 1) ad aggiornare il Conto termico secondo quanto stabilito dal decreto relativamente al suo adeguamento nel settore civile e terziario, in accordo con il Pniec; 2) a semplificare l'accesso allo strumento da parte delle amministrazioni pubbliche e dei privati, anche attraverso la promozione delle ESCO e una maggiore diffusione dei contratti di prestazione energetica (EPC); 3) ad ampliare la tipologia degli interventi ammissibili alla incentivazione; 4) a rivedere alcuni criteri per la realizzazione degli edifici ad energia quasi zero; 5) ad allargare, garantendo l'invarianza dei costi in bolletta a carico degli utenti, il contingente di spesa messo a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni.

Attualmente i soggetti che possono richiedere gli incentivi del Conto Termico sono:

- Le Pubbliche amministrazioni. Sono inclusi gli ex Istituti Autonomi Case Popolari, le cooperative di abitanti iscritte all'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi costituiti presso il Ministero dello Sviluppo Economico, nonché le società a patrimonio interamente pubblico e le società cooperative sociali iscritte nei rispettivi albi regionali.
- I soggetti privati. Questi possono accedere direttamente o tramite una ESCO (dal luglio 2016 possono presentare richiesta di incentivazione al GSE solamente quelle titolari della certificazione, in corso di validità, secondo la norma UNI CEI 11352).

I dati del Gse segnalano che nel 2019 si osserva una crescita significativa degli interventi stimolati con il Conto termico come segnalano le richieste di incentivi pari a 433 milioni di euro

[23] Corte dei conti, Sez. giurisdiz. del Lazio, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2020*, p. 20.

(il 29 per cento in più rispetto all'anno precedente). Si riscontra, in particolare, un aumento degli interventi richiesti dalle amministrazioni pubbliche (tramite la procedura della prenotazione, accessibile già dalla fase della diagnosi energetica dell'edificio), per importi medi più elevati degli incentivi richiesti, secondo quanto rilevato da Gse. A fronte di 111.534 richieste contrattualizzate per circa 285 milioni di euro di incentivi riconosciuti, il 10 per cento è riconducibile, secondo quanto segnalato dal Gse in particolare nel 2019, a interventi per l'edilizia scolastica.

TAVOLA 17

CONTO TERMICO. RICHIESTE PRESENTATE E INCENTIVO RICHIESTO
ANNI 2013-2019

(in milioni di euro)

Anno	Richieste presentate	Incentivo richiesto
2013-2014	9.777	42,1
2015	8.263	38,1
2016	14.955	68,3
2017	43.227	183,2
2018	92.950	335,7
2019	114.330	433,2
Totale	**283.502**	**1.101**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati GSE

TAVOLA 18

CONTO TERMICO. RICHIESTE AMMESSE E INCENTIVO RICONOSCIUTO CON ACCESSO DIRETTO
ANNI 2013-2019*

(in milioni di euro)

Anno	Richieste contrattualizzate	Incentivo riconosciuto
2013-2014	7.720	23,8
2015	7.842	31,6
2016	9.861	35,0
2017	38.775	100,2
2018	75.827	190,2
2019	111.534	285,1
Totale	**251.559**	**665,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati GSE
*Gli incentivi riconosciuti sono per competenza e quindi prescindono dall'anno di erogazione.

Si accede all'incentivo tramite: 1) accesso diretto, con presentazione della richiesta entro 60 giorni dalla fine dei lavori; 2) prenotazione. Con questa procedura si può prenotare l'incentivo e ricevere un acconto per l'avvio dei lavori prima del loro inizio solo quando si tratta di interventi nella titolarità delle amministrazioni o delle ESCO che operano per loro conto. Il saldo degli importi dovuti viene riconosciuto a fine lavori.

Il Conto termico, soprattutto negli ultimi anni, come si rileva dai dati, sembra essersi accreditato definitivamente presso le amministrazioni pubbliche e i privati. Il Governo mira ora a rafforzare ulteriormente il meccanismo. Di rilievo in tal senso d.lgs 14 luglio 2020 n, 73 per l'attuazione della direttiva UE 2018/2002 sull'efficienza energetica che prevede, tra le altre cose, l'anticipo dell'aggiornamento del "Conto Termico" al 30 giugno 2021, con l'inclusione di nuovi interventi ammissibili per l'erogazione del beneficio. In particolare, dovrebbero ottenere l'accesso al finanziamento anche l'installazione di impianti di microcogenerazione e dei punti/reti di ricarica per veicoli elettrici, semplificando l'accesso allo schema anche attraverso l'applicazione dei contratti EPC.

13. Il settore della pubblica amministrazione rappresenta, del resto, un ambito di rilievo per il conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico in quanto caratterizzato da un alto consumo di energia.

I consumi annuali energetici del settore pubblico ammontano infatti nel 2019 a circa 18.882 GWh, costituendo il 19 per cento circa del consumo nel settore dei servizi nel suo complesso per una spesa, secondo le stime di Consip spa pari a circa 8,9 miliardi di euro.

TAVOLA 19

ENERGIA ELETTRICA IN ITALIA – ANNO 2019

Consumi (GWh) anno 2019	**GWh**
Totale Italia	**301.803,8**
Settore Servizi	101.223,4
di cui Servizi non vendibili	18.881,9
- *Pubblica Amministrazione*	4.678,1
- *Illuminazione Pubblica*	5.929,0
- *Istruzione*	2.387,3
- *Sanità e assistenza sociale*	5.887,5

Fonte: Terna S.p.A., *Dati statistici sull'energia elettrica in Italia*, 2019

Le criticità sono determinate soprattutto dalla scarsa efficienza energetica degli impianti termici ed elettrici e dagli alti livelli di dispersione termica degli involucri edilizi.

Nel corso degli ultimi anni sono state introdotte misure specifiche e assegnate risorse finalizzate a migliorare l'efficienza energetica del patrimonio pubblico sia a livello centrale che territoriale senza tuttavia individuare in maniera chiara le strategie e le priorità da affrontare, considerando sia l'ampiezza e la stratificazione storica di gran parte degli immobili, sia l'articolazione sul territorio, sia soprattutto i diversi scopi a cui sono destinati per l'erogazione di servizi.

14. Va detto che in questo quadro, le Regioni sono chiamate, insieme allo Stato, a conseguire gli obiettivi vincolanti previsti dall'Unione europea in materia di energia e di clima. I Piani energetici e ambientali regionali (PEAR) sono lo strumento con il quale vengono attuate (nell'ottica del c.d. burden sharing, cioè della condivisione dei relativi obblighi assunti a livello europeo tra il governo centrale e le regioni) le competenze regionali in materia di pianificazione energetica, per quanto attiene gli obiettivi di efficientamento energetico, l'uso razionale dell'energia, il risparmio energetico e l'utilizzo delle fonti rinnovabili. Il loro contenuto è stato integrato, inoltre, da un Protocollo di intesa della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 2001 (il c.d. Protocollo di Torino "per il coordinamento delle politiche finalizzate alla riduzione delle emissioni dei gas-serra nell'atmosfera") e, più di recente, dal Dlgs 102/2014, con lo scopo di assegnare alla pianificazione regionale una competenza più esplicitamente orientata al miglioramento dell'efficienza energetica dei sistemi energetici regionali.

In vista dei traguardi del 2030, e successivamente del 2050, il ruolo dei PEAR – con le Regioni impegnate nel varo dei nuovi piani triennali di attuazione 2021-2023 - sarà ancora più rilevante così come le azioni promosse dagli enti locali con i Piani di azione per l'energia sostenibile (PAES) e i Piani di azione per l'Energia sostenibile e il clima (PAESC), strumenti operativi del "Patto dei Sindaci".

15. Anche con questo obiettivo è stato creato, come strumento di stimolo agli investimenti, il Fondo nazionale per l'efficienza energetica FNEE (art. 15 d.lgs. n. 102/2014)[24] che - istituito nell'ambito dell'attuazione della direttiva comunitaria (2012/27/UE) - risponde allo scopo di sostenere la realizzazione di interventi, finalizzati a garantire il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, realizzati dalle imprese[25], comprese le Energy Service Company (ESCo), e dalla Pubblica Amministrazione centrale e territoriale, su immobili, impianti e processi produttivi. Gli incentivi, gestiti da Invitalia, mirano a sostenere interventi che possano garantire il raggiungimento dei target nazionali di efficienza energetica attraverso la mobilitazione di risorse private anche attraverso operazioni di partenariato pubblico privato e specifici contratti di efficientamento energetico (EPC). Le attività attualmente programmate nel Fondo riguardano il Programma per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica amministrazione centrale (cd. PREPAC), il Fondo nazionale per l'efficienza energetica (finanziamenti e garanzie per finalità connesse al miglioramento dell'efficienza energetica), il Programma di promozione delle diagnosi energetiche presso le PMI e il Programma di informazione e formazione per promuovere e facilitare l'uso efficiente dell'energia[26].

In particolare, gli interventi riguardano:

- la riduzione dei consumi di energia nei processi industriali;
- la realizzazione e l'ampliamento di reti per il teleriscaldamento;
- l'efficientamento di servizi ed infrastrutture pubbliche, inclusa l'illuminazione pubblica;
- la riqualificazione energetica degli edifici.

Il Fondo, che ha una natura rotativa, opera con due modalità: 1) per la concessione di garanzie su singole operazioni di finanziamento (cui è destinato il 30 per cento delle risorse annualmente disponibili), 2) per l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato (per il restante 70 per cento delle risorse).

È inoltre previsto che le agevolazioni concesse alle imprese siano cumulabili con agevolazioni contributive o finanziarie previste da altre normative comunitarie, nazionali e regionali, laddove applicabili, o entro le intensità di aiuto massime consentite dalla vigente normativa dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato. Per quanto riguarda le agevolazioni concesse alla Pubblica Amministrazione, esse sono cumulabili con altri incentivi, nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al totale dei costi ammissibili. Il Fondo, infine, può essere incrementato mediante versamento volontario di contributi da parte di Amministrazioni centrali, regioni, altri enti e organismi pubblici e

[24] Con il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, è stata istituita la Cabina di regia per l'efficienza energetica e il 9 Gennaio 2015 firmato il decreto interministeriale, tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, finalizzato a esplicitare la composizione, gli obiettivi e le sue modalità di funzionamento. Le funzioni della cabina di regia di carattere generale riguardano la promozione e l'attuazione coordinata del piano di interventi di medio-lungo termine e il coordinamento delle misure per l'efficienza energetica attivate attraverso il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, nonché il sostegno alle Regioni per favorirne lo sviluppo soprattutto attraverso un programma di interventi per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici pubblici.

[25] Sono previste esclusioni solo per i settori della pesca e dell'acquacoltura, della produzione primaria dei prodotti agricoli o della loro trasformazione e commercializzazione, e per alcuni casi specifici.

[26] Rimangono in attesa di istituzione due capitoli relativi al "Fondo per la transizione energetica nel settore industriale" e al "Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone" in seguito alla firma, da parte del ministero per lo sviluppo economico, del decreto del 30 dicembre 2020 relativo alla riassegnazione delle somme relative alla quota del 30 per cento e contestuale istituzione di nuovi capitoli di spesa destinata al Ministero dello sviluppo economico, pari a euro 190.445.167,67 di cui euro 70.445.167,67 da allocare sul capitolo 7660, capitolo di spesa già istituito per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica, euro 100.000.000,00 da allocare per il "Fondo per la transizione energetica nel settore industriale" ed euro 20.000.000,00 per il "Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone".
Pertanto, si è richiesta la riassegnazione, in termini di cassa e competenza, dell'importo di euro 190.445.167,67 corrispondente alla quota di proventi delle aste di spettanza, così ripartite per la competenza del Ministero dello Sviluppo Economico. L'apertura dei due capitoli o piani gestionali sui quali poter allocare le risorse destinate, da iscrivere nello stato di previsione della spesa di questo Ministero, sono riconducibili secondo gli scopi di cui all'articolo 19, comma 6-*bis*, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30.

organizzazioni non profit, nonché con le risorse derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei.

A decorrere dall'avvio della sua operatività, nel maggio 2019, sono stati ammessi al finanziamento tramite il Fondo nazionale per l'efficienza energetica, 21 progetti, di cui 13 riguardanti l'efficientamento di infrastrutture di illuminazione pubblica, per un totale di 7,6 milioni di euro. Complessivamente le risorse impegnate ammontano a 14,8 milioni di euro (tutte sotto forma di finanziamento a tasso agevolato) a fronte di 25,2 milioni di euro di investimenti complessivi. Sui 21 progetti finanziati, 19 vedono le amministrazioni come beneficiarie, mentre nei due casi restanti si tratta di imprese. Il risparmio energetico complessivo stimato si aggira intorno ai 9000 tep annui.

TAVOLA 20

FONDO DA ASSEGNARE PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI FINALIZZATI ALLA PROMOZIONE ED AL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		**Articolo/Piano di Gestione**		**Stanziamento definitivo di competenza**		
				2019	**2020**	**2021**
7660	Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica	01	Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica	195.757,23	40.445,17	0,00
		02	Interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale	15.000,00	15.000,00	0,00
		03	Fondo nazionale per l'efficienza energetica	40.000,00	15.000,00	0,00
		04	Potenziamento e accelerazione del programma di riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale	25.000,00	40.000,00	40.000,00
		05	Potenziamento del fondo nazionale per l'efficienza energetica - riparto fondo investimenti 2019 - comma 95	45.000,00	82.000,00	13.000,00
		Totale		**320.757,23**	**192.445,17**	**53.000,00**
Totale				**320.757,23**	**192.445,17**	**53.000,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Specificamente mirato al conseguimento della riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale con l'obiettivo di raggiungere almeno il 3 per cento annuo della superficie coperta utile climatizzata[27] il programma PREPAC viene approvato entro il 30 novembre di ogni anno[28].

L'analisi dei programmi annuali rileva una crescita della partecipazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche centrali, sia in termini di numero di progetti proposti che di risorse impiegate. Nel 2014 erano stati presentati 30 progetti per circa 13 milioni di euro, mentre nelle tre annualità successive sono stati proposti per la valutazione una media di 90 progetti all'anno per importi compresi, annualmente, tra 80 e 90 milioni di euro. Il particolare il 2018 è stato l'anno caratterizzato dalla maggiore partecipazione: sono state infatti presentate 100 proposte progettuali, per un importo complessivo di circa 177 milioni di euro, pari a quasi tre volte la dotazione annuale disponibile. I progetti finora approvati sono in tutto 230 per un valore complessivo di 352 milioni e finanziati per 315 milioni di euro.

[27] Cfr. d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, all'art. 5.

[28] Con il d.m. 16 settembre 2016 relativo alle "Modalità di attuazione del programma" sono stati definiti i principi generali e i criteri per la valutazione delle proposte progettuali, ai fini della definizione della graduatoria annuale funzionale alla sua esecuzione. Si aggiungono le "Linee Guida" redatte da Enea e GSE che ne specificano i criteri generali e le indicazioni operative. (art. 16, comma 3 del d.m.).

TAVOLA 21

PREPAC 2014-2019

ANNO	Progetti ammissibili (n)	Risorse richieste dai progetti ammissibili (€)
2014	21	10.769.620
2015	47	62.228.613
2016	32	60.207.917
2017	39	38.952.030
2018	56	97.000.000
2019	35	46.720.000
Totale	**230**	**315.878.000**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MISE 2020

Nello specifico, a seguito dell'approvazione del programma per il 2019, il Ministero per lo sviluppo economico ha predisposto per l'esecuzione degli interventi[29]:

• la convenzione con l'Agenzia del demanio per la realizzazione di 16 progetti relativi all'annualità 2019, per un importo complessivo di 17.247.921,50 di euro;

• la bozza di convenzione con il Ministero della difesa per la realizzazione di 30 interventi per un valore di 69.224.782,98 di euro ammessi a finanziamento fino all'annualità 2019;

• la bozza di convenzione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la realizzazione di 18 interventi per il 2019, per un valore di pari a 28.481.374,67 di euro;

Il monitoraggio sullo stato dei lavori rileva tuttavia difficoltà operative - come segnalato dalle istituzioni coinvolte – sia nello sviluppo della progettazione sia nell'attuazione delle procedure per l'avvio dei lavori, acuita nell'anno in corso anche dal prolungato stato di emergenza sanitaria. Sul tema, oggetto anche dell'ultima riunione della Cabina di regia nel 2020, erano state avviate iniziative con il Ministero delle infrastrutture e trasporti, mentre si ipotizzava che la realizzazione diretta degli interventi da parte del Ministero della difesa (prevista dal d.lgs. n. 73/2020) potesse imprimere al programma un passo diverso.

Le azioni intraprese finora per l'edilizia pubblica mostrano, nel complesso, forti elementi di criticità sia in termini di scarso utilizzo delle risorse stanziate, sia per le lentezze nello svolgimento delle procedure di gara, sia, infine, per quanto riguarda il coordinamento tra amministrazione centrale, regioni e comuni. Con l'obiettivo di superare tali criticità il d.lgs. 73/2020 ha previsto la costituzione di una Cabina di regia, finalizzata a garantire un "coordinamento ottimale degli interventi e delle misure" degli edifici della pubblica amministrazione[30].

16. A costruire un quadro organico di tutte le misure di finanziamento e incentivazione, integrato con i dispositivi di regolamentazione del settore a livello nazionale e territoriale nel quadro più ampio dei contenuti indicati dalle direttive europee, dovrebbe essere la "Strategia di ristrutturazione a lungo termine del parco immobiliare" (STREPIN). In quanto parte integrante del PNIEC (d.lgs. 40/2020) e principale strumento di pianificazione delle politiche di abbattimento delle emissioni di CO2, lo scopo principale della "Strategia" per ogni Stato membro deve essere, infatti, la realizzazione di un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, anche attraverso la trasformazione graduale degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero. Il documento deve, inoltre, fornire indicazioni sulle tappe indicative,

[29] Con decreto interdirettoriale del 21 ottobre 2020, ammesso alla registrazione dalla Corte dei conti il 23/11/2020 al n. 966.

[30] La cabina di regia è composta dal Ministro dello sviluppo economico, che la presiede, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministro dell'economia e delle finanze (d.lgs.73/2020, art. 4).

corredate da dimensioni e indicatori di progresso misurabili, per il 2030, il 2040 e il 2050 in relazione al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione.

Con la presentazione della versione 2020 della STREPIN - predisposta dai ministeri dello Sviluppo economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture con la collaborazione dell'Enea e sottoposta a consultazione nel novembre scorso – l'Italia ha tracciato le sue nuove linee strategiche per l'identificazione degli interventi e del loro impatto sulla riduzione delle emissioni. Il documento, la cui scadenza era prevista entro il 10 marzo 2020, tuttavia, non è ancora stato trasmesso alla Commissione[31]. Attualmente la versione aggiornata ha acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata del 25 marzo 2021 e si attende l'ultimo passaggio per il Ministero per la transizione ecologica per l'invio.

La bozza disponibile presenta una ricognizione del parco immobiliare di cui espone consumi medi molto differenziati a seconda della destinazione d'uso (dai 160 kWh/mq anno del residenziale plurifamiliare ai 598 kWh/mq anno dei supermercati) e conferma, in sostanza, le politiche già indicate nel PNIEC e in parte implementate nel corso del 2020, ribadendo la validità delle azioni già adottate e limitandosi a richiamare la necessità di effettuare alcuni cambiamenti per accelerare le procedure che hanno finora creato gli ostacoli maggiori alla realizzazione degli interventi. Nel settore terziario pubblico, invece, si propone di valutare l'istituzione di un "burden sharing" tra le amministrazioni centrali e locali che potranno essere coinvolte in programmi obbligatori di riqualificazione annuale di specifiche percentuali di superficie immobiliare, con eventuali priorità da assegnare a ospedali e scuole.

Per calcolare i risparmi energetici ottenuti da tutti gli interventi di ristrutturazione attualmente previsti dalla normativa del settore (senza separare quelli semplici dai profondi e includendo anche le soluzioni tecnologiche adottate, ecc.) il documento utilizza attualmente il tasso virtuale di ristrutturazione profonda32 del parco immobiliare. Questo si attesterebbe - secondo le stime calcolate sulla base della media del risparmio energetico in kWh/m2 conseguito nel 2014-2018 per effetto degli interventi relativi alla "riqualificazione globale" (comma 344 dell'Ecobonus) - intorno allo 0,26 per cento.

In termini di obiettivi indicativi sul tasso annuo di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio residenziale e terziario (utilizzando il modello *cost-optimal*), la "tabella di marcia" espone una traiettoria che esprime il "passo" delle politiche nel settore nel medio e lungo periodo (come indicato nel d.lgs. 73/2020)[33].

TAVOLA 22

TABELLA DI MARCIA DEGLI OBIETTIVI IN TERMINI DI TASSO ANNUO DI RIQUALIFICAZIONE

Tasso di riqualificazione annuo	2020-2030	2030-2040	2040-2050
Settore residenziale	0,8%	1,2%	1,2%
Settore terziario	4,0%	3,7%	3,7%

Fonte: MISE, STREPIN, 2020

Andando oltre il segnale fornito dall'indicatore, tuttavia, emerge in modo urgente, la necessità di incrementare in modo significativo il tasso di riqualificazione del patrimonio

[31] Rep. Atti n. 22/ CU del 25 marzo 2021.

[32] STREPIN, p. 25 Il tasso virtuale di ristrutturazione profonda è stato predisposto da ENEA, ISPRA e RSE e rappresenta il tasso di riqualificazione che si avrebbe se tutti i risparmi energetici ottenuti fossero derivanti da ristrutturazioni "edificio-impianto" incluse quelle costituite da interventi cd. "semplici" e di importi molto piccoli. Tale tasso esprime, pertanto, "quanti sarebbero stati i m^2 (virtuali) riqualificati se gli interventi incentivati attraverso l'Ecobonus e il Bonus casa (limitatamente a quelli influenti dal punto di vista dell'efficienza energetica) fossero stati tutti interventi di ristrutturazione profonda".

[33] Nei successivi aggiornamenti della strategia di ristrutturazione a lungo termine nell'ambito del PNIEC, nonché nelle relazioni nazionali intermedie integrate sull'energia e il clima, sono inclusi i dettagli relativi all'attuazione della strategia stessa, ivi comprese le politiche e le azioni in essa previste, i costi sostenuti e i risultati ottenuti».

immobiliare sia pubblico che privato, rispetto ai valori del 2020, con una concentrazione particolare sugli interventi di *deep renovation*[34].

Le misure indicate nel documento mettono in evidenza, tuttavia, orientamenti ancora non pienamente definiti per quel che concerne le politiche mirate a stimolare le ristrutturazioni profonde35. Non sono facilmente individuabili, inoltre, le linee di azione dirette ad agire su quella parte del parco immobiliare caratterizzato da basse prestazioni energetiche sul quale sarebbero necessari ampi interventi integrati di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica. Anche la questione della povertà energetica degli edifici residenziali, dove il numero di famiglie in tale condizione, calcolato tra i 2 e i 3 (nel 2017), risulta delineata solo in parte[36].

Segnali chiari di grande interesse e al tempo stesso una sollecitazione forte ad agire in modo sistematico arrivano dalle consultazioni effettuate dal Governo sulla "Strategia" presso alcune associazioni di categoria e dalle imprese più direttamente coinvolte nelle attività di riqualificazione ed efficientamento. Queste insistono sulla frammentazione e il mancato coordinamento delle misure legate agli incentivi fiscali che continuano a costituire, insieme alla complicazione amministrativa, gli ostacoli maggiori allo sviluppo del settore. Pur reagendo positivamente alle agevolazioni segnalano la necessità di avviare ampie strategie di semplificazione delle procedure ribadendo, tra gli altri, la richiesta di stabilizzare le misure fiscali nel medio e nel lungo termine per ridurre l'incertezza della "misura a tempo".

Per quanto riguarda il settore dell'edilizia pubblica, gli strumenti attualmente disponibili come i contratti di partenariato pubblico e privato e quelli di rendimento energetico (EPC *Energy Performance Contract*), pur essendo apprezzati sotto il profilo dell'efficacia non sono tuttavia utilizzati pienamente, soprattutto – come viene segnalato in più passaggi dalle imprese più attive nel settore - a causa della loro complessità tecnica. Viene suggerito, pertanto, di "legare al loro utilizzo l'erogazione di premialità concesse al raggiungimento dei risultati contrattuali". Si segnala, inoltre, la necessità di sostenere, anche con specifici strumenti di promozione, progetti incardinati nei livelli territoriali più prossimi alla popolazione come i quartieri e i Comuni di piccole dimensioni, nonché di affrontare, con politiche adeguate, interventi sugli edifici più arretrati sotto il profilo energetico.

Ancora in ambito pubblico ricorrono proposte orientate all'introduzione di obblighi di riqualificazione degli edifici più energivori. Particolare interesse emerge per l'introduzione di tecnologie avanzate in quasi tutti i settori analizzati che, tuttavia, richiedono figure professionali dotate di profili qualificati e aggiornati. Il problema della formazione e della riqualificazione degli addetti si rivela infine – nelle segnalazioni fornite dalle imprese e dalle associazioni - un elemento strategico in grado di condizionare fortemente i risultati di qualsiasi politica si deciderà di implementare in questo ambito. Si suggeriscono, pertanto, iniziative mirate a considerare gli investimenti in formazione di manodopera qualificata come irrinunciabili e non rinviabili.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO NELLA STRATEGIA DELLA TRANSIZIONE ECOLOGIA

17. La Componente dell'Efficienza energetica e della riqualificazione degli edifici assume un peso di rilievo all'interno della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" dove va a costituire una delle quattro aree di intervento del Piano. La sua collocazione all'interno di

[34] STREPIN, p. 42

[35] L'ambizioso obiettivo che il d.lgs. n. 48/2020 si pone, del resto, mira a intervenire sul patrimonio immobiliare nazionale, con azioni finalizzate al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici anche attraverso l'applicazione di requisiti minimi alla prestazione di edifici nuovi, nonché di edifici esistenti sottoposti a ristrutturazione importante, a prescindere dalla riconducibilità di tali lavori a specifiche categorie di interventi (quali, ad es., manutenzione straordinaria o restauro e risanamento conservativo).

[36] Due milioni calcolati sulla base dell'indicatore ad hoc adottato nella SEN e nel PNIEC; 3 milioni secondo un diverso indicatore, che correla la spesa energetica anche al fabbisogno termico dell'abitazione tenendo conto della tipologia di edificio.

un'area di policy chiaramente definita ha il pregio di ridisegnare il perimetro di un ambito che, negli ultimi anni in particolare, è stato caratterizzato - come si è potuto osservare fin qui – da una eccessiva frammentazione degli strumenti di intervento e dall'incertezza degli ambiti di azione. La cornice europea che accompagna da qualche anno i programmi di investimento nel settore, soprattutto in termini di rispetto degli obiettivi di sostenibilità, ha gradualmente trasformato, seppure in modo disordinato e poco organico, i contenuti e le caratteristiche di una domanda che si muove su livelli tecnologici sempre più avanzati per un settore tradizionalmente caratterizzato da un'offerta con standard medio/bassi di specializzazione.

Il settore concorre ora, insieme ad altre aree, al disegno strategico di una "Transizione ecologica" che, destinataria di 59,33 miliardi di euro di investimenti, si fonda su un programma in cui tutte le misure individuate dovranno contribuire al raggiungimento e superamento degli obiettivi definiti dal PNIEC in vigore (attualmente in corso di aggiornamento e rafforzamento con riduzione della CO2 vs. 1990 superiore al 51 per cento per riflettere il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo). Centrale sarà senz'altro, per l'avvio e la realizzazione degli investimenti, il programma di riforme che affiancherà i progetti. Dal momento che – come si sottolinea in più punti del Piano - la "transizione ecologica non potrà avvenire in assenza di una altrettanto importante e complessa transizione burocratica" - le riforme dovranno affrontare sia i nodi legati ai processi autorizzativi sia il disegno di governance per una gran parte degli interventi che riguardano il settore. Tra le linee delle riforme accennate nel Piano si ritrovano, tra gli altri, questioni relative agli ostacoli che frenano l'impiego delle risorse del Fondo nazionale per l'efficienza energetica e i progetti finanziati dal programma PREPAC.

TAVOLA 23

M2C3: EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI

(miliardi di euro)

Ambiti di Intervento /Misure	**Risorse**
1. Efficientamento energetico edifici pubblici	**1,21**
Investimento 1.1: Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0,80
Investimento 1.2: Efficientamento degli edifici giudiziari	0,41
Riforma 1.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico	-
2. Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica	**13,95**
Investimento 2.1: Ecobonus e Sismabonus fino al 110 per cento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13,95
3. Sistemi di teleriscaldamento	**0,20**
Investimento 3.1: Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento	0,20
Totale PNRR	**15,36**
Risorse REACT EU	0,32
Risorse Fondo complementare	6,56
Totale risorse complessive	**22,24**

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Sul tema delle misure fiscali per l'efficientamento energetico e la riqualificazione edilizia nel settore privato, infine, la programmazione inserita nel PNRR segnala l'intenzione di procedere in continuità con gli indirizzi precedenti per quanto riguarda lo strumento dell'intervento incentivante complessivo pur sottolineando il carattere di temporaneità della misura. Questo ultimo aspetto consentirebbe di poter contare su quella flessibilità necessaria a rendere possibili eventuali aggiustamenti dell'agevolazione nelle diverse fasi del ciclo del bilancio.

Si rileva, inoltre, sia dalle valutazioni attualmente in corso presso le diverse sedi istituzionali sia da quanto emerge dagli approfondimenti emersi dai lavori parlamentari, la necessità di una revisione complessiva delle attuali detrazioni fiscali in vista di un loro maggior coordinamento.

In questo orizzonte si colloca, quale leva fondamentale per rendere le misure accessibili a platee più ampie di beneficiari, anche il tema della semplificazione delle procedure.

> I 15,36 miliardi di euro di risorse del PNRR, dedicati a tale ambito di intervento, prevedono tre linee di intervento quali: l'attuazione di un programma per migliorare l'efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con interventi riguardanti in particolare scuole e cittadelle giudiziarie (1,21 miliardi di euro); l'introduzione di un incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato e per l'edilizia sociale, attraverso detrazioni fiscali per i costi sostenuti per gli interventi (13,95 miliardi di euro); lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti (0,20 miliardi di euro).
> L'ambito d'intervento relativo all'"Efficientamento energetico degli edifici pubblici" si articola in due programmi di investimenti. Il primo prevede un piano di investimento (per 0,80 miliardi di euro) relativi al settore della scuola con interventi di sostituzione e di riqualificazione energetica di circa 195 edifici scolastici e una riduzione del consumo di energia finale di almeno 50 per cento (3,4 Ktep all'anno) che concorrerà alla riduzione delle emissioni annue di gas a effetto serra pari a circa 8.400 tCO2.
> Il secondo programma riguarda l'efficientamento di 48 edifici giudiziari (per una spesa di 0, 41 miliardi di euro) con un risparmio energetico pari a circa 2.500 tCO2 e 0,7 Ktep all'anno con conseguente riduzione delle emissioni di 2,4Kt CO2 l'anno).
> La seconda linea di intervento è relativa al settore dell'edilizia privata (con risorse PNRR pari a 13,95 miliardi di euro) e prevede l'estensione del superbonus al 110 per cento per efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici. Gli investimenti mirano a ristrutturare circa 50.000 edifici/anno a regime, con un risparmio energetico che consentirà di raggiungere circa 291,0 Ktep/anno, ovvero 0,93 MtonCO2/anno.
> La terza linea d'intervento riguarda lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento da realizzare attraverso l'espansione delle reti e la costruzione di nuovi impianti con benefici pari a 20,0 Ktep annui di energia primaria fossile risparmiata e 0,04 MtCO2 di emissione di gas serra evitati nei settori non ETS ogni anno.

CONCLUSIONI

18. Le politiche di efficientamento energetico e riqualificazione edilizia del patrimonio immobiliare pubblico e privato realizzate in Italia in questi anni, hanno permesso di ottenere risparmi, nel 2019, pari a 4,89 Mtep consentendo di raggiungere complessivamente per il periodo 2014-2019, un risparmio cumulato di 17,6 Mtep. I risultati ottenuti permettono di avvicinare il Paese al conseguimento dell'obiettivo minimo di risparmio energetico cumulato pari a 25,5 Mtep di energia finale stabilito per gli anni 2014-2020 ai sensi dell'articolo 7 della Direttiva 2012/27/UE.

Il raggiungimento degli obiettivi fissati viene perseguito impiegando lo schema d'obbligo basato sui Certificati Bianchi e attraverso specifiche misure alternative su cui sono calcolati i target dei risultati attesi di risparmio energetico fino al 2030. Dal momento che il settore civile risulta responsabile in Italia di circa il 45 per cento dei consumi finali di energia e del 17,5 per cento delle emissioni dirette si rende necessario, pertanto, disegnare ulteriori interventi di investimento finalizzati a raggiungere gli obiettivi stabiliti. Pur confermando la validità complessiva delle misure, introdotte già da tempo con l'articolato sistema degli incentivi fiscali, nel 2020 sono state introdotte modifiche normative mirate a semplificarne talvolta i profili procedurali, in altri casi a consolidare l'efficacia di alcuni incentivi in altri ancora a reindirizzare in modo più appropriato le risorse finanziarie anche allo scopo di coordinarle con quanto stabilito nelle direttive europee.

Nello specifico, sono state introdotte nell'ordinamento nazionale - rispettivamente con i decreti legislativi 73/2020 e 48/2020 - novità sia sul piano degli strumenti di attuazione delle politiche energetiche (incentivi e finanziamenti diretti), sia per quanto concerne i profili tecnici degli interventi (misurazioni, fatturazioni, diagnosi, audit). Tra gli interventi più rilevanti, vi è stata l'introduzione, con l'art. 119 del decreto-legge 34/2020, cd. decreto "Rilancio", di una detrazione pari al 110 per cento (cd. Superbonus) delle spese relative a specifici interventi in efficienza energetica (anche attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici. In sostanza la norma è stata introdotta allo scopo di rilanciare il mercato delle riqualificazioni edilizie residenziali integrato con l'efficientamento energetico.

I dati disponibili, del resto, mostrano nel 2019 e in parte anche nel 2020 e nel primo quadrimestre del 2021 - laddove gli spazi lasciati aperti dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 l'hanno permesso – una risposta positiva del mercato legato, in particolare, a specifiche misure quali il Conto termico, l'Ecobonus e il cd. Superbonus. L'attuazione di interventi di efficientamento e riqualificazione nella Pubblica amministrazione è, invece, tuttora frenata, nonostante la disponibilità di risorse del Fondo nazionale per l'efficienza energetica, soprattutto dalle lentezze delle procedure per l'avvio e la realizzazione dei lavori.

L'Efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici assume ora un peso di rilievo all'interno della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" dove va a costituire una delle quattro aree di intervento del Piano di ripresa e resilienza. La sua collocazione all'interno di un'area di *policy* chiaramente definita ha il pregio di ridisegnare il perimetro di un ambito che, negli ultimi anni in particolare, è stato caratterizzato - come si è potuto osservare fin qui – da una eccessiva frammentazione e talvolta dalla temporaneità degli strumenti di intervento. Le componenti del Piano, vengono inserite, quindi in un percorso di decarbonizzazione dell'economia che prevede connessioni anche con gli altri settori di intervento della missione in un disegno complessivo di spesa per investimenti che ammonta a 59,7 miliardi di euro. Sarà pertanto ancora più urgente, avviare adeguati sistemi di monitoraggio finalizzati alla valutazione del contributo fornito da tutte le componenti del sistema energetico nazionale sia pubbliche che private.

Alcune misure alternative utilizzate finora, come le detrazioni fiscali - in parte richiamate anche nel Piano - se da un canto permettono di conseguire importanti obiettivi di sostenibilità ambientale e di rilancio economico di specifici settori produttivi, rappresentano anche componenti di spesa con impatti significativi sul bilancio pubblico. Da considerare, pertanto, con particolare attenzione nella valutazione complessiva degli equilibri di finanza pubblica, dal momento che le agevolazioni fiscali nel settore edile permettono un recupero soltanto parziale delle minori entrate.

La cornice europea che accompagna da qualche anno i programmi di investimento nel settore, soprattutto in termini di rispetto degli obiettivi di sostenibilità, ha inoltre, gradualmente trasformato i contenuti e le caratteristiche di una domanda che si muove su livelli tecnologici sempre più avanzati per un settore tradizionalmente caratterizzato da un'offerta con standard medio/bassi di specializzazione.

Sul piano delle riforme è necessario inserire in un quadro organico e con una prospettiva strategica di medio e lungo periodo le misure alternative adottate fin qui, anche allo scopo di incardinare i programmi di investimento in una prospettiva di più ampio respiro rispetto a quanto fatto fino ad oggi.

La questione del coordinamento delle politiche e della conseguente azione amministrativa in questo settore, del resto, non può essere circoscritta ai livelli di governo. Risulta evidente, infatti, da quanto esaminato fin qui, che nel corso degli anni si sono aggiunte, a quelli più tradizionali, nuovi modelli di finanziamento degli interventi sia sotto il profilo degli incentivi fiscali, sia attraverso forme di partenariato pubblico-privato come nel caso dei contratti di efficientamento energetico (EPC) che hanno allargato, e in parte complicato, le modalità di attuazione delle politiche.

Si osserva, in tal senso, la nascita di nuovi profiling di imprese come le società di servizi energetici (Esco), in grado di fornire, sia ai privati che alla pubblica amministrazione, tutti i servizi tecnici, commerciali e finanziari necessari per realizzare interventi garantiti a livello contrattuale

e finanziati tramite terzi. In questo caso, ad esempio, è la complessità contrattuale degli strumenti utilizzati a richiedere specifiche capacità tecniche per la predisposizione di capitolati appropriati così come valutazioni adatte a prevedere l'andamento dei mercati e delle variazioni tecnologiche. Per contribuire a ridurre i costi di transazione, diventa pertanto necessario incoraggiare, ulteriormente, in questo ambito, la standardizzazione dei contratti e degli strumenti finanziari a livello nazionale ed europeo anche utilizzando esperienze che provengono dalle migliori pratiche e da approcci innovativi.

Politiche estese e articolate di riqualificazione ed efficientamento del parco edilizio, del resto, affinché possano dispiegare effetti significativi e persistenti nel tempo, in termini di riduzione delle emissioni, oltre a fondarsi su una programmazione integrata e mirata degli interventi sia nell'edilizia pubblica che privata, devono poter contare anche su risorse private che possano finanziare progetti di riqualificazione profonda.

Si tratta, in tal senso, di incardinare la pianificazione di importanti investimenti in un quadro di interventi la cui scansione nel tempo possa produrre effetti, sia in termini di risparmio energetico, sia per conseguire obiettivi di miglioramento della qualità della vita attraverso la riqualificazione di aree urbane degradate e di tessuti edilizi disorganici o incompiuti.

I piani di investimento per essere conformi agli obiettivi europei di decarbonizzazione dei sistemi energetici non potranno, inoltre, più prescindere dalle condizioni determinate dal rilievo della componente tecnologica che caratterizza il settore e che potrebbe comportare impatti rilevanti sui mercati dell'energia sia dal lato della domanda che dell'offerta con riflessi sulle politiche fiscali di ciascun Paese. In questo caso diventa strategico il potenziamento delle competenze tecniche delle imprese impegnate nelle ristrutturazioni che dovranno investire in un capitale umano sempre più qualificato, in grado di elevare la capacità produttiva richiesta dal passo e dalla dimensione finanziaria degli investimenti sul patrimonio immobiliare del Paese.

Appropriati sistemi di monitoraggio e controllo sulle certificazioni energetiche, ma anche sui principali nodi della filiera, infine, saranno necessari per rilevare i risultati conseguiti dagli interventi di riqualificazione energetica (rapporto tra risparmio energetico effettivo e quello teorico), allo scopo di accertarne gli impatti sugli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni, soprattutto laddove sono impegnate ingenti risorse pubbliche.

APPENDICE 1 - PROSPETTO DEI PIANI ENERGETICI REGIONALI

PIANI ENERGETICI REGIONALI E PRINCIPALI RISORSE DISPONIBILI PER POLITICA ENERGETICA

Regioni	Risorse
Valle d'Aosta Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 727 del 25 settembre 2014 e costituisce lo strumento di pianificazione in ambito energetico con finalità di indirizzo e di programmazione per il periodo che va dal 2011 fino al 2020. Il documento, partendo dall'analisi della situazione energetica dal 2000 al 2010, definisce una serie di azioni volte alla riduzione dei consumi e allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili in accordo con gli obiettivi posti dalla Comunità Europea nell'ambito della strategia del "20-20-20".	**R.1 -** Mutui per il miglioramento dell'efficienza energetica nel settore residenziale: https://www.regione.vda.it/energia/Mutui/default_i.aspx **R.2 -** PO/FESR 2014-2020 - Progetto strategico "Efficientamento energetico edifici pubblici": Azione 4.1.1 – Promozione dell'ecoefficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici. **R.3 -** Bando per investimenti per la tutela dell'ambiente per interventi finalizzati all'efficienza energetica , alla produzione di FER e al teleriscaldamento e teleraffrescamento.
Piemonte L'Amministrazione regionale, con Deliberazione della Giunta regionale n. 18-478 dell'8 novembre 2019, ha ripreso la proposta di un nuovo Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) - in seguito alla mancata approvazione durante la precedente legislatura - e l'ha inviata al Consiglio regionale per l'approvazione finale.	**R.1 -** Bando per l'efficienza energetica e fonti rinnovabili degli Enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti. **R.2 -** Bando per l'efficienza energetica e fonti rinnovabili degli Enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti. **R.3 -** Bando per la riduzione dei consumi energetici e adozione di soluzioni innovative sulle reti di illuminazione pubblica.
Lombardia Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 3706 del 12 giugno 2015. Il piano costituisce lo strumento di programmazione strategica con cui la Regione Lombardia definisce i propri obiettivi di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. A due anni dall'approvazione del PEAR, è stato redatto un documento di monitoraggio che dà conto del primo biennio di attuazione.	**R.1 -** Fondo FREE (Fondo Rinnovabili ed Efficienza Energetica). **R.2 -** Attivazione del Fondo Kyoto per interventi di riqualificazione energetica e l'installazione di impianti alimentati a fonte rinnovabile. **R.3** - Bandi: Lombardia Concreta ristrutturazione del patrimonio ALER Accumulo energia elettrica LUMEN - pubblica illuminazione "Promuovere la sostenibilità energetica dei Comuni piccoli e medi" "Smart cities and communities" TREND Bando Ricarica "Bando per il consolidamento dei 9 Cluster Tecnologici Lombardi (CTL) bando di incentivazione PMI per l'esecuzione di diagnosi energetiche. **R.4** - Misure a livello nazionale, elencate in varie sezioni del documento di piano.
P.A. Trento Il Piano energetico ambientale provinciale 2021-2030 (PEAP) è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 339 del 5 marzo 2021. Esso è stato predisposto dall'Agenzia provinciale per le risorse idriche e l'energia (APRIE), conformemente all'articolo 2 della legge provinciale n. 20 del 4 ottobre 2012 "Legge provinciale sull'energia". Gli obiettivi del PEAP per il periodo 2021-2030 prevedono di diminuire del 55 per cento le emissioni di gas climalteranti rispetto ai livelli del 1990, adeguandosi agli ultimi emendamenti presentati nella *Climate law* europea.	**R.1 -** Fondi di Sviluppo Regionale (2021-2027). **R.2 -** Piano di Sviluppo Rurale 2021-2027. **R.3** - Programma Pluriennale della Ricerca (PPR). **R.4** - Le risorse individuate concorreranno a sostenere un insieme di misure economico-finanziarie, tra cui: - Incentivi provinciali "Il tuo condominio green" - Mutuo energetico - Sostegno alla redazione di diagnosi energetiche a favore di quei soggetti non obbligati dal d.l. 102/2014.

Regioni	Risorse
P.A. Bolzano L'ultimo Piano Energetico Ambientale Provinciale è stato approvato con la Deliberazione della Giunta provinciale n. 7080 del 22 dicembre 1997, mentre con la Deliberazione della Giunta provinciale n. 940 del 20 giugno 2011 è stata adottata la Strategia per il clima Energia-Alto Adige-2050. Il Piano Clima Energia-Alto Adige-2050 racchiude una serie di misure strategiche per la tutela del clima a livello internazionale e di misure per garantire, in Provincia di Bolzano, un futuro energetico sostenibile, nonché per sfruttare le risorse energetiche realizzando innovazioni in ambito sociale, economico e amministrativo.	**R.1 -** Tra le misure adottate si citano: - Incentivi energetici per le Pubbliche Amministrazioni - Contributi provinciali e Conto Termico - Incentivi provinciali per pompe di calore con impianti fotovoltaici - Incentivi provinciali per impianti di ventilazione - Incentivi provinciali per il risanamento energetico dei condomini
Veneto Il Piano Energetico Regionale - Fonti Rinnovabili, Risparmio Energetico ed Efficienza Energetica (PERFER) è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 6 del 09 febbraio 2017.	**R.1 -** Fondi PAR FSC 2007 - 2013.**R.2 -** Fondi POR 2014 - 2020.**R.3 -** Progetti Europei.
Friuli-Venezia Giulia La proposta del nuovo Piano energetico regionale (PER) è stata adottata con Deliberazione della Giunta regionale n. 1252 del 25 giugno 2015. Tale strumento consentirà alla Regione di analizzare il quadro energetico del proprio territorio, ma anche fornire agli enti locali, alle imprese, ai cittadini le corrette linee guida per permettere che lo sviluppo economico e sociale sia accompagnato da un uso più razionale dell'energia.	**R.1 -** POR FESR 2007-2013. **R.2 -** Programma PAR FSC 2007-2013.
Liguria Il Piano Energetico Ambientale Regionale 2014-2020 (PEAR) è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 19 del 14 novembre 2017. Il Piano intende coordinare le linee strategiche in materia di politiche energetiche con quelle riferite allo sviluppo economico, alla ricerca e all'innovazione, alla formazione ed allo sviluppo rurale per quanto attiene la filiera energetica**. Esso mira anche a porre le basi per la pianificazione energetica al 2030 e al 2050.**	**R.1 -** Programma Operativo Fondo Europeo Sviluppo Regionale – Regione Liguria 2014-2020 (POR-FESR 2014-2020). **R.2 -** Programma Sviluppo Rurale – Regione Liguria 2014-2020 (PSR 2014-2020)**.** **R.3 -** Programma Operativo Fondo Sociale Europeo - Regione Liguria 2014-2020 (POR FSE 2014-2020).
Toscana Il Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER), istituito dalla L.R. 14/2007, è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 10 dell'11 febbraio 2015. Esso si configura come lo strumento per la programmazione ambientale ed energetica della Regione**.**	**R.1 -** Por CreO FESR. **R.2 -** Regionali cofinanziamento UE. **R.3 -** Altre risorse regionali.

Regioni	Risorse
Emilia-Romagna Il Piano Energetico Regionale 2030 è stato approvato con Deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 111 del 1° marzo 2017. Il Piano stabilisce la strategia e gli obiettivi della Regione Emilia-Romagna per clima e energia fino al 2030 in materia di rafforzamento dell'economia verde, di risparmio ed efficienza energetica, di sviluppo di energie rinnovabili, di interventi su trasporti, ricerca, innovazione e formazione. Il 3° Rapporto annuale di Monitoraggio del Piano Energetico Regionale 2030 fornisce un aggiornamento sullo stato di raggiungimento degli obiettivi del Per. Il Rapporto fornisce, inoltre, un punto di partenza nel percorso per la redazione del nuovo Piano Triennale 2021-2023 del Per.	**R.1 -** Programma Operativo Regionale FESR 2014 -2020: 104,4 M€ per il triennio 2017-2019 (per il dettaglio si veda il Piano Triennale di attuazione 2017-2019, pagina 33 e seguenti). **R.2 -** Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) 2014-2020: 27,4M€ per il triennio 2017-2019 (per il dettaglio si veda il Piano Triennale di attuazione 2017-2019, pagina 33 e seguenti). **R.3 -** Ulteriori risorse regionali: 116,9 M€ per il triennio 2017-2019 (per il dettaglio si veda il Piano Triennale di attuazione 2017-2019, pagina 33 e seguenti). **R.4 -** Tra i bandi finanziati con le risorse elencate, riportati nel 3° rapporto di monitoraggio, si citano: - Bando per contributi destinati alle PMI, con lo scopo di incentivare la realizzazione delle diagnosi energetiche oppure l'adozione del Sistema di Gestione dell'Energia ISO 50001 - Fondo di finanza agevolata sull'energia - Bando per contributi destinati alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici e adibiti ad edilizia residenziale pubblica (ed. 2019) - Bando per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici delle aziende sanitarie regionali e di infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica dei veicoli aziendali - Bando per la presentazione di progetti volti alla qualificazione e al miglioramento del patrimonio impiantistico sportivo regionale - Bando per contributi destinati alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici e adibiti ad edilizia residenziale pubblica (ed. 2017 e 2018) - Bando per l'efficientamento di edifici ERP e di edifici pubblici utilizzati per finalità sociali - Bando per progetti innovativi di risparmio energetico e fonti rinnovabili nei settori del commercio e turismo
Umbria Il Piano energetico ambientale regionale è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 402 del 21 luglio 2004, mentre con Deliberazione della Giunta regionale n. 1281 del 9 novembre 2015 è stata adottato la Strategia Energetico Ambientale regionale 2014-2020 (SEAR 2014-2020), come modificata a seguito delle osservazioni formulate nel processo di VAS, nonché aggiornata alla luce del quadro energetico nazionale. La SEAR è stata infine approvata con Deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 205 del 7 novembre 2017.	**R.1 -** Tra le azioni per la riduzione dei consumi si segnala:A.3. Regolazione/incentivazione per efficientamento di edifici singoli o agglomerati (sistema/impianto), da accoppiare ad azioni di riqualificazione edilizia (estetica ed energetica) e realizzazione di reti energetiche locali intelligenti (smart grids).A.4: incentivazione per recupero cascami termici mediante teleriscaldamento – teleraffrescamentoA.5: incentivazione per ammodernamento cicli produttivi finalizzati al risparmio energeticoA.7: incentivazione per riduzione del fabbisogno di energia primaria negli edifici pubblici, sistemi edifici/impianti (interventi sulle superfici vetrate ed opache, sostituzione di caldaie, utilizzo di sistemi innovativi (pompe di calore), cogenerazione e trigenerazione), anche da accoppiare ad interventi di miglioramento sismicoA.8: incentivazione per centrali a cogenerazione (rinnovabili o gas metano) e teleriscaldamento/teleraffrescamentoA.9: incentivazione per reti intelligenti (smart grid): sistemi intelligenti di monitoraggio, regolazione, gestione ed ottimizzazione dei consumi energetici, anche ai fini del miglioramento della sicurezza socialeA.10: incentivazione per rete di illuminazione: corpi illuminanti ad alta efficienza e basso consumo, sistemi automatici di regolazione dei punti luceA.11: incentivazione per azioni dimostrative sulle grandi utenze (ospedali): trigenerazione, interventi sulle superfici vetrate/opacheA.12: incentivazione per efficientamento in termini energetici, e non solo, della rete acquedottistica e degli impianti di depurazione **R.2 -**

Regioni	Risorse
Marche Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR 2020) è stato approvato con Deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale n. 42 del 20 dicembre 2016. Esso individua le linee di programmazione e di indirizzo della politica energetica ambientale nel territorio regionale.	
Lazio Il Piano Energetico Regionale (PER-Lazio) è stato adottato con Deliberazione della Giunta regionale n. 98 del 10 marzo 2020, per la valutazione da parte del Consiglio regionale che ne definirà l'approvazione. Con il PER si attuano le competenze regionali in materia di energia: pianificazione, risparmio ed efficienza energetica, fonti rinnovabili, riduzione di emissioni climalteranti.	**R.1 -** POR FESR: 336,7M€ OT 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione – Asse 1: 23,7M€ OT 3. Migliorare la competitività delle PMI - Asse 3: 38,6M€ OT 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio – Asse 4: 274,4M€. **R.2 -** POR FEASR: 93,6M€ OT 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio - Priorità 5 – focus area 5 (b, c, d, e): 70,2M€ OT 6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse - Priorità 5 – focus area 5(a): 23,4M€. **R.3 -** POR FSE: 15,0M€ OT 10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente - Asse 3.
Abruzzo Il Piano energetico regionale (PER) è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 470/C del 31 agosto 2009 e successivamente valutato dal Consiglio regionale che lo ha adottato con Deliberazione n. 27/6 del 15 dicembre 2009. Gli obiettivi fondamentali del PER della Regione Abruzzo si possono ricondurre a due macroaree di intervento: quella della produzione di energia dalle diverse fonti (fossili e non) e quella del risparmio energetico.	**R.1 -** POIE - Programma Operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico" 2007-2013. **R.2 -** POR-FESR ABRUZZO 2007-2013 ASSE II "ENERGIA". **R.3 -** Piano Regionale di Sviluppo Rurale+INDUSTRIA 2015. **R.4 -** Altri strumenti finanziati dal bilancio regionale secondo disponibilità: - FONDO PER I PROGETTI DIMOSTRATIVI E SPERIMENTALI - FONDO ROTATIVO PER IL CREDITO AGEVOLATO - FONDO DI SOSTEGNO ALLA PRODUZIONE DA FER - FONDO DI GARANZIA SUL RISCHIO TECNOLOGICO
Molise Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 133 dell'11 luglio 2017.Il PEAR guiderà la Regione Molise verso un utilizzo produttivo delle risorse ambientali e uno sfruttamento consapevole delle fonti energetiche, riducendo gli impatti ambientali e incrementando i vantaggi per il territorio.	**R.1 -** POR piano operativo regionale 2014-2020. **R.2 -** Fondo per le ESCO.
Puglia Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) è stato adottato con Deliberazione della Giunta regionale n. 827 del 08 giugno 2007. Successivamente, con Deliberazione della Giunta regionale n. 1181 del 27 maggio 2015 è stato adottato il documento di aggiornamento del Piano, nonché avviate le consultazioni della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).	**R.1 -** Programma Operativo Regionale Puglia 2000-2006. Le risorse miravano, tra le varie misure proposte, anche a: - programmi di incentivazione per chi attua opere di miglioramento energetico, andando a raggiungere valori specifici definiti all'interno del sistema di certificazione energetica o anche nel Regolamento edilizio - Incentivazione alla formazione di Esco - sistemi di incentivazione economica per il settore produttivo **R.2 -**

Regioni	Risorse
Campaniai Il Piano Energetico Ambientale (PEAR) della Regione Campania è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 377 del 15 luglio 2020. Gli obiettivi del PEAR si raggruppano in tre macro obiettivi, che tengono conto anche dello scenario territoriale di riferimento:Aumentare la competitività del sistema Regione mediante una riduzione dei costi energetici sostenuti dagli utenti e, in particolare, da quelli industriali; Raggiungere gli obiettivi ambientali definiti a livello europeo accelerando la transizione verso uno scenario de-carbonizzato puntando ad uno sviluppo basato sulla generazione distribuita e ad un più efficiente uso delle risorse già sfruttate; Migliorare la sicurezza e la flessibilità dei sistemi e delle infrastrutture di rete.	**R.1 -** POR FESR 2014/2020.**R.2 -** Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Campania 2014-2020.**R.3 -** Bandi/Progetti Regionali.**R.4 -** Tra i progetti evidenziati nel Piano: - Progetto "Condomìni Eco-Efficienti" - Progetto "Riqualificazione Borghi Storici".
Basilicata Il Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR) è stato approvato con legge della Regione Basilicata n. 1 del 19 gennaio 2010, recante «Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale». Il Piano contiene la strategia energetica della Regione Basilicata da attuarsi fino al 2020**.** La programmazione mira al raggiungimento di quattro macro-obiettivi: Riduzione dei consumi e della bolletta energetica; Incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; Incremento dell'energia termica da fonti rinnovabili; Creazione di un distretto in Val D'Agri.	**R.1 -** Programma Operativo FESR Basilicata 2007-2013: - Asse III – Competitività produttiva: 6.965.000€ - Asse V – Sistemi urbani: 1.990.000€ - Asse VI – Inclusione sociale: 4.975.000€ - Asse VII – Energia e sviluppo sostenibile: 41.790.000€. **R.2 -** Programma Operativo FSE Basilicata 2007-2013: - Asse A – Adattabilità - Asse B – Occupabilità - Asse D – Capitale umano **R.3 -** Programma di Sviluppo Rurale FEASR Basilicata 2007-2013: - Linea d'azione C 'Investimenti per la produzione, utilizzazione e vendita di energia da fonti rinnovabili' - Linea d'azione C 'Sostegno alle attività di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili a vantaggio delle popolazioni residenti in aree montane e svantaggiate della regione'
Calabria Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) è stato adottato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 315 del 14 febbraio 2005. Recentemente, la Giunta regionale con Deliberazione n. 218 del 7 agosto 2020 ha disposto l'avvio delle attività di aggiornamento del suddetto Piano. Il PEAR del 2005 regionale fa dapprima il punto sul bilancio energetico regionale, focalizzandosi sull'offerta di energia, sui consumi finali, e su quelli che saranno gli scenari tendenziali dei consumi finali di energia elettrica. Il Piano passa poi ad analizzare gli indirizzi di sviluppo del sistema energetico regionale ai fini di migliorarne l'efficienza, individuando gli strumenti per l'attuazione delle azioni che si sono individuate.	**R.1 -** Fondi strutturali 2001-2006. **R.2 -** Carbon Tax 1999. **R.3 -** Programmi tetti fotovoltaici
Sicilia Il Piano Energetico Ambientale della Regione Siciliana (PEARS) è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 3 febbraio 2009. Gli obiettivi strategici del Piano si sintetizzano nella: valorizzazione e gestione razionale delle risorse energetiche rinnovabili e non rinnovabi; riduzione delle emissioni climalteranti ed inquinanti. Il MISE il 15 marzo 2012 ha emanato un Decreto ministeriale che prevede la "Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle Regioni e delle Provincie autonome", stabilendo l'obbligo per le Regioni autonome di aggiornare i loro Piani energetici e ambientali.	**R.1 -** PO FESR 2021-2027; PO FESR 2014/2020. **R.2 -** Piani di Sviluppo Rurale (PSR) - Periodo 2021 - 2027; Piani di Sviluppo Rurale (PSR) - Periodo 2014 - 2020. **R.3 -** PON METRO 2014-2020.

Regioni	Risorse
Sardegna Il Piano Energetico Ambientale Regionale della Sardegna (PEARS) 2015-2030 "Verso un'economia condivisa dell'"Energia" è stato adottato con Deliberazione della giunta regionale n. 45/40 del 2 agosto 2016. Il Piano della Regione Sardegna disegna un modello energetico che sia strumento di crescita economica e sociale, supporto alle attività produttive e in equilibrio con le politiche di tutela ambientale. Recentemente, con Deliberazione della Giunta regionale n. 59/89 del 27 novembre 2020 sono state approvate le allegate Linee di indirizzo strategico per l'aggiornamento del Piano Energetico Ambientale regionale della Sardegna.	**R.1 -** POR FESR 2014 – 2020. **R.2 -** PSR FEASR 2014/2020.

APPENDICE 2 - TAVOLE MONITORAGGIO POLITICA DI COESIONE 2020 PER REGIONE

MONITORAGGIO POLITICA DI COESIONE 2014-2020

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
PIEMONTE	Politica di Coesione 2014-2020	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	0	0	0	0
			Totale	91	56.363.022	11.436.476	4.283.950
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
VALLE D' AOSTA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**0**	Concluso	2	1.052.250	1.052.250	1.007.357
			Totale	14	11.109.487	3.587.506	1.536.046
			% Concluso	14,29%	9,47%	29,33%	65,58%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
LIGURIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	6	1.039.233	1.031.316	1.023.866
			Totale	45	26.026.678	20.193.797	12.706.307
			% Concluso	13,30%	3,90%	5,10%	8,10%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
LOMBARDIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	54	8.317.749	8.317.749	8.314.440
			Totale	151	72.930.819	44.985.039	29.368.509
			% Concluso	35,80%	11,40%	18,50%	28,30%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico (€)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
TRENTINO ALTO ADIGE	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	3	179.359	178.486	178.486
			Totale	59	35.580.852	34.171.155	16.605.366
			% Concluso	5,08%	0,50%	0,52%	1,07%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico (€)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
VENETO	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	40	15.144.901	15.117.063	15.081.337
			Totale	76	25.065.121	22.714.427	19.556.880
			% Concluso	52,60%	60,40%	66,60%	77,10%
		Trasporto pubblico locale	Concluso	4	23.894.194	23.894.194	23.894.194
			Totale	4	23.894.194	23.894.194	23.894.194
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	**Concluso**	44	39.039.094	39.011.257	38.975.531
			Totale	80	48.959.314	46.608.621	43.451.073
			% Concluso	55,00%	79,70%	83,70%	89,70%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	3	3.429.347	3.429.347	3.429.347
			Totale	63	73.956.231	20.944.204	10.382.965
			% Concluso	4,80%	4,60%	16,40%	33,00%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
EMILIA-ROMAGNA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	1	1.866.596	1.857.000	1.781.679
			Totale	245	76.472.494	21.683.456	7.034.794
			% Concluso	0,40%	2,40%	8,60%	25,30%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
TOSCANA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	0	0	0	0
			Totale	4	1.575.744	865.205	161.622
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
UMBRIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	56	10.050.026	9.951.896	9.951.185
			Totale	87	22.459.621	21.222.954	19.900.744
			% Concluso	64,37%	44,75%	46,89%	50,00%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
MARCHE	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	0	0	0	0
			Totale	2	120.000	70.000	0
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
LAZIO	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	2	100.000	100.000	100.000
			Totale	103	53.861.612	7.080.546	1.500.292
			% Concluso	1,90%	0,20%	1,40%	6,70%
		Ferrovie	Concluso	1	18.000.000	18.000.000	18.000.000
			Totale	1	18.000.000	18.000.000	18.000.000
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	**Concluso**	**3**	**18.100.000**	**18.100.000**	**18.100.000**
			Totale	**104**	**71.861.612**	**25.080.546**	**19.500.292**
			% Concluso	**2,90%**	**25,20%**	**72,20%**	**92,80%**

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
ABRUZZO	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	31	2.838.201	2.838.201	2.829.083
			Totale	49	4.227.560	3.937.560	3.610.842
			% Concluso	63,30%	67,10%	72,10%	78,40%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico €)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
MOLISE	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	0	0	0	0
			Totale	19	7.416.238	7.316.473	4.137.860
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico (€)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
CAMPANIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	0	0	0	0
			Totale	37	87.200.739	38.790.414	12.393.956
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
		Trasporto pubblico locale	Concluso	1	7.472.490	7.472.490	7.472.490
			Totale	1	7.472.490	7.472.490	7.472.490
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Ferrovie	Concluso	1	70.224.000	70.224.000	70.224.000
			Totale	1	70.224.000	70.224.000	70.224.000
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	**Concluso**	**2**	**77.696.490**	**77.696.490**	**77.696.490**
			Totale	**39**	**164.897.229**	**116.486.904**	**90.090.446**
			% Concluso	**5,10%**	**47,10%**	**66,70%**	**86,20%**

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico (€)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
PUGLIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	11	7.583.760	7.583.760	7.439.926
			Totale	23	82.089.034	16.959.034	11.228.664
			% Concluso	47,80%	9,20%	44,70%	66,30%
		Trasporto pubblico locale	Concluso	1	14.300.000	14.300.000	14.252.389
			Totale	1	14.300.000	14.300.000	14.252.389
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Ferrovie	Concluso	1	19.068.740	19.068.740	19.058.984
			Totale	1	19.068.740	19.068.740	19.058.984
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	**Concluso**	**13**	**40.952.500**	**40.952.500**	**40.751.298**
			Totale	**25**	**115.457.774**	**50.327.774**	**44.540.036**
			% Concluso	**52,00%**	**35,50%**	**81,40%**	**91,50%**

		Settori	Stato di avanzamento	Progetti (n.)	Finanziamento Totale Pubblico (€)	Impegni (€)	Totale Pagamenti (€)
BASILICATA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Edifici e illuminazione pubblica**	Concluso	0	0	0	0
			Totale	82	25.528.168	14.760.590	5.153.042
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

CALABRIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Settori**	**Stato di avanzamento**	**Progetti (n.)**	**Finanziamento**	**Impegni (€)**	**Totale Pagamenti (€)**
					Totale Pubblico (€)		
		Edifici Pubblici/Terziario	Concluso	0	0	0	0
			Totale	23	34.591.888	20.414.534	17.159.025
			% Concluso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

SICILIA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Settori**	**Stato di avanzamento**	**Progetti (n.)**	**Finanziamento**	**Impegni (€)**	**Totale Pagamenti (€)**
					Totale Pubblico €)		
		Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	1	49.920	49.920	49.920
			Totale	26	35.724.031	3.283.390	2.924.646
			% Concluso	3,80%	0,10%	1,50%	1,70%

SARDEGNA	Politica di Coesione 2014-2020 - stato dell' arte dei progetti presentati, al 30 aprile 2020.	**Settori**	**Stato**	**Progetti (n.)**	**Finanziamento**	**Impegni (€)**	**Totale Pagamenti (€)**
			di avanzamento		**Totale Pubblico (€)**		
		Edifici e illuminazione pubblica	Concluso	1	3.300.000	3.300.000	3.176.092
			Totale	107	107.695.493	37.253.564	24.002.413
			% Concluso	0,93%	3,06%	8,86%	13,23%
		Smart Grid	Concluso	19	853.716	835.048	833.348
			Totale	19	853.716	835.048	833.348
			% Concluso	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	**Concluso**	**20**	**4.153.716**	**4.135.048**	**4.009.440**
			Totale	**126**	**108.549.209**	**38.088.612**	**24.835.762**
			% Concluso	**15,90%**	**3,80%**	**10,90%**	**16,10%**

Fonte: www.opencoesione.gov.it/ Stato dell'arte dei progetti presentati al 30 aprile 2020
Fonte: www.opencoesione.gov.it/