



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA NOTA DI  
AGGIORNAMENTO AL DEF 2023

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



Ottobre 2023





# CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA NOTA DI  
AGGIORNAMENTO AL DEF 2023

OTTOBRE 2023



## Indice

Premessa	3
Il contesto economico	3
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	8
Il percorso programmatico	13
Il debito	15
Le regole europee e la valutazione della <i>fiscal stance</i> nell'attuale contesto	22
Le entrate	25
La spesa per redditi da lavoro	29
La spesa sanitaria	32
La spesa per prestazioni sociali	38
La spesa in conto capitale e gli investimenti pubblici	42
Considerazioni conclusive	47
Riquadri	49
<i>L'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva</i>	51
<i>Le spese fiscali nella NaDEF</i>	53
<i>Il Fondo Opere Indifferibili</i>	55
Tavole e Grafici	59
Il Contesto economico	61
Le Previsioni di finanza pubblica	63
I saldi strutturali 2023-2026	66
Il debito pubblico	67
Le entrate	74
La spesa sanitaria	77
Le prestazioni sociali	79
La spesa per investimenti	80



## **PREMESSA**

### **1.**

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023, in un quadro economico generale che, pur confermandosi in territorio positivo, registra un peggioramento dovuto al persistere delle incertezze legate al contesto geopolitico e agli effetti del fenomeno inflazionistico sul tessuto sociale; modifiche che si riflettono anche sulle grandezze di finanza pubblica. Nel presente contributo, oggi deliberato dalle Sezioni riunite, dopo aver offerto una lettura degli sviluppi congiunturali ed una valutazione del quadro macroeconomico proposto per il quadriennio 2023-26, ci si sofferma sullo stato dei conti pubblici a legislazione vigente e sugli obiettivi dei saldi programmatici che saranno la cornice entro cui tra poche settimane il Governo presenterà al Parlamento il disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-26. Dopo una analisi dei saldi strutturali e del debito, anche alla luce della riforma della governance europea, si riportano alcune valutazioni sulle prospettive delle entrate e dei fondamentali comparti di spesa del conto delle Pubbliche amministrazioni. Vengono, infine, offerte brevi osservazioni conclusive.

## **IL CONTESTO ECONOMICO**

### **2.**

Il deterioramento del ciclo economico, diffuso tra i principali Paesi, la conseguente moderazione del commercio internazionale, l'inasprimento delle politiche monetarie in risposta ai livelli ancora elevati dei prezzi hanno influito negativamente sull'aggiornamento del quadro economico italiano rispetto a quello presentato nel DEF. Per il biennio 2023-2024 la NaDEF rivede la crescita dell'economia italiana allo 0,8 per cento (dall'1,0 per cento) per il 2023 e all'1,0 per cento per il 2024 (dall'1,5 per cento) mentre per il biennio successivo è stata effettuata solo una marginale revisione al rialzo nell'ultimo anno.

Nello scenario programmatico, caratterizzato prevalentemente dagli interventi di riduzione del cuneo fiscale, il tasso di crescita del Pil reale è previsto migliorare ulteriormente nel biennio 2024-25, attestandosi rispettivamente all'1,2 (+0,2 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale) per cento e all'1,4 per cento nel 2025 (+0,1

p.p. rispetto al tendenziale), mentre nel 2026 si registrerebbe una riduzione (-0,2 p.p. rispetto al tendenziale).

### 3.

Per il 2023 la revisione al ribasso del Pil è determinata prevalentemente dall'aggiornamento del contributo delle scorte (-0,3 punti percentuali da -0,1 p.p) mentre il contributo della domanda interna al netto delle scorte si è mantenuto sugli stessi livelli (0,9 p.p) e quello della domanda estera netta ha segnato una marginale riduzione (0,3 p.p da 0,2 p.p.).

Tuttavia, la revisione dei contributi alla crescita nasconde modifiche più ampie nelle principali grandezze macroeconomiche con un rialzo significativo della spesa della pubblica amministrazione (+0,6 per cento la variazione tendenziale nella NaDEF, -1,3 per cento nel DEF) e una decisa revisione al ribasso degli investimenti (+1,0 da +3,8 per cento), delle importazioni (+0,1 da +2,5 per cento) e delle esportazioni (+0,7 da +3,2 per cento).

La revisione proposta dalla NaDEF per il 2023 per il sistema dei prezzi coinvolge principalmente il deflatore delle importazioni (-5,4 per cento da -1,9 per cento nel DEF) e in misura più contenuta i prezzi alle esportazioni. Nel complesso sia il Pil nominale sia il deflatore del Pil sono stati rivisti al ribasso (rispettivamente a 5,3 da 5,8 per cento e a 4,5 da 4,8 per cento).

Le significative correzioni apportate dalla NaDEF per il 2023 si sono associate a modificazioni decisamente più contenute per gli aggregati economici nel 2024.

### 4.

La revisione dello scenario previsivo contenuto nella NaDEF è legata sia all'aggiornamento dei dati di contabilità nazionale sia al peggioramento delle prospettive del commercio mondiale e alla ripresa dei prezzi del petrolio. I dati di contabilità nazionale, da un lato, hanno rivisto al rialzo la crescita reale del Pil per il 2021, fissandola all'8,3 per cento (era 7,0 per cento nella versione precedente), ma lasciando inalterato quella per il 2022 (+3,7 per cento); dall'altro hanno portato alla diffusione del quadro macroeconomico relativo al secondo trimestre dell'anno corrente che ha segnato una flessione del Pil (-0,4 per cento la variazione congiunturale), condizionata dal contributo negativo sia della domanda interna al netto delle scorte (-0,4 p.p.) sia della domanda estera



netta (-0,2 p.p.) mentre la variazione delle scorte ha registrato un contributo positivo (+0,3 p.p.).

Nel 2022 il Pil ai prezzi di mercato è stato rivisto al rialzo di 37.325 milioni rispetto alla stima di aprile scorso. Per il 2021 il livello del Pil risulta rivisto verso l'alto di 34.670 milioni di euro. La revisione ha accentuato ulteriormente la capacità dell'economia italiana di reazione alla crisi del Covid-19 e alle conseguenze economiche dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Nel 2022 il Pil italiano risulta in crescita del 2,3 per cento rispetto al 2019, una intensità decisamente superiore a quella di Francia, Germania e Spagna (rispettivamente 0,8 1,0 e 0,0 per cento). Tuttavia, estendendo lo sguardo fino al 2015 la performance dell'economia italiana nel 2022 (+6,8 per cento) risultava inferiore a quella di Spagna (+10,7 per cento) e di Francia e Germania (entrambe +8,2 per cento).

A differenza degli andamenti mostrati nei mesi precedenti, la riduzione dell'attività dell'economia italiana, avvenuta in presenza di un contestuale aumento in Francia e Spagna (+0,5 per cento) e di una stazionarietà in Germania, ha portato a un nuovo incremento della distanza, misurata trimestralmente utilizzando i numeri indice del Pil in base 2015=100, tra questi paesi (Grafico 1).

Il peggioramento delle prospettive di crescita mondiale e la ripresa dei corsi dei prezzi del petrolio hanno portato a una significativa revisione delle esogene nella NaDEF rispetto a quelle utilizzate nel DEF. L'aggiornamento delle esogene è più rilevante nel 2024 quando il commercio mondiale è stimato al 2,7 per cento (+4,2 per cento nel DEF) e il prezzo del petrolio si attesta a 81,4 dollari al barile (77,9 nel DEF). Anche il cambio con il dollaro evidenzia un apprezzamento lungo l'orizzonte di previsione attestandosi a 1,085 (1,06 nel DEF).

## 5.

Nel secondo trimestre del 2023 la flessione dell'attività produttiva ha interessato quasi tutti i settori con intensità maggiori nelle costruzioni (-2,6 per cento la variazione congiunturale) e nell'industria in senso stretto (-0,8 per cento) mentre i servizi hanno mostrato una marginale riduzione (-0,1 per cento) a sintesi di andamenti differenziati tra i diversi comparti. La fase di debolezza dei ritmi produttivi appare estendersi anche agli ultimi mesi. A settembre gli indici di fiducia di consumatori e imprese hanno mostrato un ulteriore peggioramento. L'indicatore ESI (*European Sentiment Indicator*), che sintetizza l'andamento della fiducia di consumatori e imprese, ha segnato una ulteriore riduzione per l'Italia e la Spagna mentre si è mantenuto sui livelli del mese precedente in Germania segnando un miglioramento in Francia (Grafico 2).

A livello nazionale il peggioramento della fiducia è stato generalizzato tra i consumatori e le imprese. In particolare, le imprese manifatturiere hanno segnalato una riduzione delle aspettative su ordini e produzione che si aggiungono alla flessione della capacità produttiva utilizzata e all'aumento della quota di imprese che indicano nell'insufficienza di domanda un ostacolo alla produzione.

## 6.

In presenza di un mercato del lavoro che ad agosto ha mostrato ancora segnali di vivacità segnando un ulteriore aumento dell'occupazione e una riduzione della disoccupazione, il sistema dei prezzi rimane caratterizzato dal proseguimento della fase di deflazione che coinvolge, eterogeneamente, i principali paesi europei e i diversi stadi del processo, importazione, produzione e consumo.

A luglio, i prezzi alle importazioni nei principali paesi europei, hanno evidenziato un aumento dell'intensità del processo di riduzione, che da marzo ha assunto variazioni tendenziali negative. I livelli dell'indice rimangono comunque elevati rispetto a gennaio 2021 in Spagna (+29,9 per cento) ma anche in Germania e Francia (rispettivamente 24,6 e 22,9 per cento), mentre in Italia l'espansione dei prezzi è stata più contenuta (+15,7 per cento).

La fase di rientro dei prezzi alle importazioni rimane trainata dalla discesa di quelli energetici e, in misura più contenuta da quelli dei beni intermedi; le variazioni dei prezzi dei beni strumentali e quelli dei beni di consumo mantengono invece un orientamento positivo.

Le differenze di intensità nell'andamento dei prezzi alle importazioni tra i 4 paesi si associano a differenze meno intense tra gli andamenti nei prezzi alla produzione che, ad agosto sono caratterizzati da riduzioni tendenziali in tutti i principali paesi europei

Per l'Italia, il processo di ridimensionamento dei prezzi all'importazione e di quelli alla produzione può essere osservato con maggiore dettaglio considerando i dati disponibili a livello di divisione (due cifre della classificazione ATECO). In particolare, è stata costruita una nuova misura di variabilità elaborata mensilmente a partire dagli indici di prezzo delle divisioni. Per ciascun mese sono state calcolate la varianza, la media e il coefficiente di variazione. L'evoluzione di quest'ultima misura (Grafico 3) sottolinea ulteriormente l'eccezionalità dell'eterogeneità e intensità del processo di crescita dei prezzi avviatosi a partire dall'ultimo trimestre del 2021, che ha toccato il suo massimo tra giugno (prezzi alla produzione sul mercato interno e estero) e settembre dello scorso anno (prezzi alle importazioni). Tuttavia, nel mese di agosto si segnala un aumento della misura rispetto al mese precedente.

## 7.

Il contenimento della pressione inflazionistica osservato nei prezzi all'importazione e in quelli alla produzione si è riflesso asimmetricamente sui prezzi al consumo. A settembre l'indice IPCA italiano è aumentato del 5,7 per cento su base annua, incorporando gli effetti della fine dei saldi estivi, in decelerazione rispetto ad agosto (+5,5 per cento, Grafico 4) attestandosi su un livello analogo a quello registrato in Francia (+5,6 per cento) ma superiore a quello registrato in Spagna (+3,2 per cento).

I prezzi dei beni alimentari, che segnano una lieve decelerazione (+9,0 per cento la variazione tendenziale), continuano a rappresentare l'aggregato che manifesta la maggiore vivacità mentre l'andamento dei prezzi dei beni energetici ha mostrato una ripresa tendenziale (+1,6 per cento). L'inflazione acquisita misura attraverso l'IPCA (+6,0 per cento) e attraverso il NIC (+5,6 per cento) appaiono in linea con la previsione contenuta nel quadro programmatico per l'anno corrente (+5,7 per cento). A settembre l'inflazione acquisita per l'indice IPCA al netto dei beni energetici, una misura vicina a quella usata per i rinnovi contrattuali è pari al 5,7 per cento.

## 8.

Sebbene l'aggiornamento del quadro macroeconomico proposto dalla NaDEF sia nel complesso condivisibile, in attesa della descrizione puntuale degli interventi di politica economica segnalati nel testo, è opportuno segnalare alcune potenziali criticità in merito ai segnali sull'evoluzione economica nel breve periodo, all'inflazione e al suo impatto nei rinnovi contrattuali e alla revisione di alcuni aggregati per il 2023.

La disponibilità di dati economici più aggiornati rispetto a quelli rappresentati all'interno della NaDEF permette di evidenziare sia i segnali di ulteriori difficoltà sulla ripresa dei ritmi produttivi, come evidenziato dalla fiducia di imprese e famiglie, sia una riduzione del tasso di risparmio nel secondo trimestre (-0,4 punti percentuali rispetto al trimestre precedente), un risultato differente da quanto ipotizzato nel documento.

Queste evidenze potrebbero rappresentare un rischio rispetto all'ipotesi che 'il profilo di crescita prospettato per l'anno in corso riflette una dinamica dell'attività solo lievemente espansiva negli ultimi due trimestri', con possibili conseguenze in termini di effetti attesi sulla crescita del 2024.

Con riferimento al sistema dei prezzi, il processo di rientro rispetto ai livelli eccezionali registrati soprattutto negli ultimi mesi del 2022 appare come una condizione necessaria

alla realizzazione del quadro previsivo previsto dalla NaDEF. Gli ultimi dati disponibili sembrano indicare un rallentamento nel processo di riduzione. Anche le simulazioni realizzate nel documento rispetto allo scenario delineato, sottolineano la sensibilità del sistema economico italiano a ulteriori shocks del prezzo del petrolio.

La revisione proposta dalla NaDEF per l'anno corrente ha, come evidenziato, un significativo impatto sul deflatore delle importazioni, con immediate conseguenze sul gettito delle imposte indirette, sul Pil nominale, grandezza usata come denominatore per la misurazione delle principali grandezze di finanza pubblica,

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

### **9.**

La Nota delinea il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente aggiornato rispetto a quello del Documento di economia e finanza, incorporando gli esiti della revisione del contesto macroeconomico, del monitoraggio sull'andamento delle entrate e delle spese in corso d'anno, anche per effetto dei provvedimenti normativi adottati successivamente ad aprile, nonché della rimodulazione temporale e riclassificazione economica della spesa finanziata dal NGEU (Tavola 1). Particolare rilievo, nell'aggiornamento del quadro di finanza pubblica del 2023 e nella revisione di quello del 2022 operata dall'ISTAT, riveste l'ulteriore espansione della spesa per i bonus edilizi e la relativa riconsiderazione contabile a partire dal 2024.

Consistenti gli esiti dell'attività di revisione dei conti nazionali annuali per il 2020-2022 pubblicati dall'Istat lo scorso 22 settembre (cfr. il comunicato stampa "Conti economici nazionali - Pil e indebitamento netto delle AP") anche sui dati di finanza pubblica, con intensità di impatto diversificata nel triennio. Nei primi due anni la rideterminazione del consuntivo ha comportato un miglioramento del rapporto tra indebitamento netto e Prodotto, rispettivamente di 0,1 e 0,2 punti percentuali. Nel 2020, il passaggio da -9,7 a -9,6 per cento è dovuto ad un miglioramento del saldo per poco meno di 1 miliardo, quale risultante di una crescita delle entrate (+1,1 miliardi), sia correnti (+0,7 miliardi) sia in conto capitale (+0,4 miliardi), superiore a quella delle spese (+0,2 miliardi). Limitato, ma positivo, il contributo della variazione del Pil nominale di 220 milioni. Nel 2021, il miglioramento del rapporto *deficit*/Pil, da -9 a -8,8 per cento, riflette, al denominatore, l'apprezzabile revisione al rialzo del Prodotto nominale (+34,7 miliardi); al numeratore incide il miglioramento del saldo di 1,3 miliardi. Ciò è la risultante della revisione al rialzo delle entrate finali (+2,7 miliardi), sia di parte corrente (+1,1 miliardi) sia di parte capitale (+1,6 miliardi), solo parzialmente compensata dall'aumento delle spese finali (1,4 miliardi), dovute alla parte corrente. Nel 2022 gli effetti della revisione del consuntivo non alterano il rapporto di indebitamento, che si conferma all'8 per cento. Nel ricalcolo dell'indicatore di finanza pubblica trovano, infatti, compensazione l'impatto positivo della nuova stima al rialzo del Prodotto (+37,3 miliardi) e quello negativo del peggioramento di 4,9 miliardi del *deficit* nominale. Quest'ultimo è dovuto sostanzialmente alle maggiori spese (+8,2 miliardi), in gran parte dettate dalla crescita delle risorse assorbite dai *bonus* edilizi (+4,6 miliardi, 0,2 punti percentuali di Pil), contabilizzati tra i contributi agli investimenti

pagati alle famiglie. Già con il DEF 2023 si era dato conto dell'impatto della riclassificazione dei bonus edilizi tra le spese del 2022, con maggiori oneri per oltre 53 miliardi. A ciò si contrappongono solo parzialmente le entrate riviste al rialzo per 3,7 miliardi. Nella revisione dei dati 2022 si riduce l'onere del debito, di oltre 300 milioni; al netto di tale voce, il rapporto tra saldo primario e Pil viene rivisto in negativo di 0,2 punti percentuali (da -3,6 a -3,8 per cento).

Secondo le previsioni aggiornate, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2023 è rivisto al 5,2 per cento del Pil, in miglioramento di 2,9 punti percentuali rispetto al 2022. All'evoluzione positiva contribuisce, oltre alla crescita nominale del prodotto (+5,3 per cento), la contrazione di oltre 50 miliardi registrata dal *deficit*, molto più ampia di quella del 2021 (-3,5 miliardi). Il miglioramento del saldo è dovuto all'evoluzione sia delle entrate sia delle spese. La variazione positiva annuale delle prime è, infatti, stimata in quasi 46 miliardi, di cui 42 miliardi di parte corrente, prevalentemente di natura tributaria e contributiva. Per le spese finali è prevista una contrazione annuale, quale risultante del calo di quelle di parte capitale (-21,5 miliardi) e della crescita di quelle correnti (+17,4 miliardi). Tra le prime il rafforzamento degli investimenti pubblici di 6,5 miliardi è più che compensato dalla discesa dei contributi agli investimenti (-16,5 miliardi), venendo meno l'effetto della riclassificazione dei crediti d'imposta edilizi registrato nel 2022, e delle altre spese in conto capitale (-11,5 miliardi), in ragione delle attese sulle vendite di gas stoccato nel 2022 e per minori esigenze di accantonamenti a fronte delle garanzie standardizzate. Tra le spese di parte corrente, l'aumento delle pensioni legate all'inflazione (+20,3 miliardi) e dei consumi intermedi (+3,6 miliardi) trova solo parziale compensazione nel minor onere per interessi (-4,5 miliardi, per complessivi 78 miliardi) dovuto al calo della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione. Al netto di tale voce, infatti, il saldo primario mostra un miglioramento più contenuto del *deficit*, di 2,4 punti (da -3,8 a -1,4 per cento).

Alcuni tratti di fondo del quadro di finanza pubblica nel 2023 trovano conferma anche dalle prime indicazioni che emergono dal monitoraggio della dinamica della spesa dal bilancio dello Stato rilevata dalla Corte a fine agosto.

Non risentendo della contabilizzazione dei bonus edilizi, la spesa del bilancio dello Stato (quindi in contabilità finanziaria) registra un incremento. Nella Tavola 3 viene ricostruito il quadro di sintesi della gestione del bilancio a fine agosto 2023, confrontandola con quella dell'anno precedente. I dati si riferiscono alla spesa finale al netto delle acquisizioni di attività finanziarie, delle poste correttive e compensative e degli ammortamenti e tengono conto solamente del recepimento in bilancio delle spese dettate dal d.l. n. 34/2023.

Viene innanzitutto in rilievo l'incremento degli stanziamenti di spesa nei primi otto mesi di circa 21,7 miliardi (da 708,2 a 729,9 miliardi), in particolare di quella di parte corrente (+20,5 miliardi). All'interno dell'aggregato salgono prevalentemente i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche

(+15,6 miliardi) e gli interessi passivi (+4,8 miliardi), basati sulle previsioni di inizio anno. Gli stanziamenti di parte capitale salgono di 1,2 miliardi (da 97,8 a 99 miliardi): in crescita i contributi agli investimenti alle imprese (+7,1 miliardi) e, in misura minore, gli investimenti fissi (+0,8), mentre si contraggono i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (-7,3 miliardi). Volgendo l'attenzione al profilo di attuazione finanziaria, nel corso dei primi nove mesi del 2022 gli impegni in competenza di spesa finale nettizzata ammontano a 409,9 miliardi (erano 383,3 nel corrispondente periodo del 2022): quelli di parte corrente passano da 345,1 a 366,4 miliardi e quelli di parte capitale da 38,1 a 43,5 miliardi. Anche sul fronte dei pagamenti, si rileva – nei primi otto mesi del 2023 – un'accelerazione delle uscite (321,2 miliardi, a fronte dei 290,4 miliardi del 2022), per effetto sia dei pagamenti di spesa corrente primaria (+35,7 miliardi) sia di quelli in conto capitale (+3,3 miliardi). In flessione, di 8,3 miliardi, i pagamenti per interessi passivi.

## 10.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica tratteggiato dalla Nota di aggiornamento risulta meno favorevole di quello programmatico fissato nel DEF; con la sola eccezione del 2024, le nuove stime evidenziano un peggioramento dell'indebitamento netto di 0,7 punti percentuali per l'anno in corso (da -4,5 a -5,2 per cento del Pil), di 0,4 punti nel 2025 (da -3 a -3,4 per cento) e di 0,6 nel 2026 (da -2,5 a -3,1 per cento). Il *deficit* si manterrebbe, quindi, sempre al di sopra della soglia del 3 per cento, seppur in una traiettoria flettente. Più contenuto l'impatto negativo delle nuove previsioni sul saldo primario (0,6 punti percentuali di Pil nel 2023), mentre la spesa per interessi è rivista al rialzo per tutto il quadriennio di previsione in ragione dei più elevati tassi (+2,7 miliardi nel 2023 e +9,6 miliardi cumulati nel triennio successivo, al termine del quale la relativa incidenza sul Prodotto è attesa salire al 4,6 per cento). Trova conferma, nel tendenziale, il raggiungimento della posizione di avanzo primario a partire dal prossimo esercizio. Anche il fabbisogno di cassa del settore statale segna un tracciato negativo: nei primi otto mesi dell'anno fa registrare un saldo di circa 77 miliardi, in aumento di circa 43,3 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2022. Si rileva, tuttavia, una progressiva riduzione della forbice dei valori dei due anni, in quanto nel primo semestre il maggiore fabbisogno si attestava a circa 52 miliardi. Il dato è peraltro influenzato, oltre che dall'utilizzo dei crediti d'imposta per i bonus edilizi, anche dai tempi di pagamento delle rate dei fondi europei del Dispositivo per la ripresa e resilienza, che nel 2022 avevano visto l'erogazione, già nella prima parte dell'anno, di sovvenzioni per circa 10 miliardi. Al riguardo, il pagamento della quota di *grant* relativi alla terza e quarta rata comporterebbe benefici per il fabbisogno, rispettivamente per 10,6 e 1,4 miliardi.

## 11.

Per una prima valutazione dell'assetto meno favorevole delle previsioni di finanza pubblica, il nuovo quadro tendenziale può essere confrontato con quello prefigurato dal DEF dello scorso aprile, integrato con le misure approvate nei mesi successivi alla presentazione del Documento e assunte in base all'autorizzazione parlamentare al ricorso a nuovo indebitamento. Provvedimenti di cui nella parte finale della NaDEF sono illustrati gli effetti principali, con un impatto complessivo netto sul *deficit* di 3,3 miliardi nel 2023 e 4,4 nel 2024, già scontati nel quadro di finanza pubblica del DEF (Tavola 2).

Con la relazione presentata al Parlamento contestualmente al DEF 2023, il Governo, sentita la Commissione europea, aveva l'autorizzazione a confermare gli obiettivi di finanza pubblica fissati nella NaDEF del 4 novembre 2022, comportanti un maggiore indebitamento di 0,1 punti percentuali per il corrente anno (da -4,4 a -4,5 per cento) e di ulteriori 0,2 punti nel 2024 (da -3,5 a -3,7 per cento). Al termine dell'arco di previsione, l'obiettivo di *deficit* era confermato a 2,5 punti percentuali di Prodotto, in linea con il tendenziale.

L'evoluzione negativa dei tendenziali di finanza pubblica risente di molteplici fattori; in primo luogo, va segnalata la minore crescita del Pil nominale per l'anno in corso e il successivo, nel confronto con il quadro programmatico del DEF (rispettivamente di 0,5 e 0,4 punti percentuali). Ciò si riflette sulle entrate; il confronto tra il nuovo quadro tendenziale e le previsioni del DEF, integrate con i provvedimenti *medio tempore* adottati, mette in luce una revisione al ribasso delle relative stime di crescita, di 1,3 miliardi nel 2023 e di quasi 6 miliardi cumulati nel successivo triennio. Ciò deriva dall'intonazione meno positiva del gettito tributario (oltre 20 miliardi nel quadriennio), prevalentemente dovuta all'andamento delle imposte indirette; il peso delle entrate tributarie sul Prodotto è atteso al 28,3 per cento a fine 2026 (un punto in meno di quanto stimato per il corrente anno, e 0,8 punti in meno di quanto previsto nel DEF 2023 per la parte finale della proiezione). Per le entrate contributive, incise nel 2023 dalla misura di riduzione del cuneo fiscale di cui al d.l. n. 48/2023 (4,9 miliardi), sono invece prefigurati scenari di crescita per il periodo 2024-2026 più favorevoli di quelli di aprile (oltre 6 miliardi su base triennale), non sufficienti a compensare la minore espansione del gettito tributario. Conseguentemente, la pressione fiscale si mantiene al di sotto delle stime di aprile per tutto l'orizzonte di previsione, attestandosi al 41,8 per cento nel 2026 (0,6 punti in meno della stima per il corrente esercizio).

Dal lato della spesa primaria, i nuovi tendenziali per il 2023 recepiscono una dinamica più accesa delle stime di aprile integrate con i provvedimenti successivi al DEF (+11,1

miliardi), sostanzialmente dovuta alla componente di parte capitale (+16,8 miliardi). Al suo interno, rileva la revisione al rialzo dei contributi agli investimenti (poco meno di 24 miliardi), dettata dall'ulteriore incremento delle stime di utilizzo dei bonus edilizi in corso d'anno (+1,1 punti di Pil). Ciò trova parziale compensazione nella minore crescita attesa degli investimenti pubblici (-0,4 punti di Pil, -7,8 miliardi), i quali risentono della rimodulazione del profilo temporale della spesa del PNRR per la quale è prefigurata una revisione al ribasso nel 2023 e nel 2024 con conseguente maggiore concentrazione negli anni 2025 e 2026, oltre ad una riclassificazione economica della stessa dalla categoria degli investimenti fissi lordi (complessivamente dal 6,4 al 4,8 per cento del Pil) a quella dei trasferimenti in conto capitale (in salita dall'1,7 al 2,7 per cento del Pil); al riguardo, la NaDEF non esplicita l'articolazione annuale della rimodulazione, in attesa della conclusione dell'interlocuzione con le istituzioni europee in merito alla modifica complessiva del Piano e all'introduzione del nuovo capitolo RePowerEU.

La spesa corrente primaria del 2023 è attesa su livelli inferiori delle stime integrate di aprile (-5,6 miliardi), per effetto di una crescita più bassa dei consumi intermedi e di una contrazione delle altre spese correnti.

Nel triennio 2024-2026 i tendenziali di spesa corrente primaria sono rideterminati al rialzo, spinti dai consumi intermedi e dalle altre spese. Nell'ambito di quella di parte capitale, persiste per tutto il triennio la minore crescita degli investimenti pubblici (-19,5 miliardi su base cumulata), sempre in ragione delle modifiche al PNRR; questi ultimi sono previsti attestarsi al 3,2 per cento del Pil a fine 2026 (a fronte del 3,4 per cento stimato ad aprile). Per i contributi agli investimenti, nel 2024 è prevista un'accentuazione della contrazione stimata ad aprile, a riflesso della riclassificazione tra le entrate, all'atto del relativo utilizzo in compensazione, dei nuovi crediti d'imposta maturati sui bonus edilizi, con un impatto positivo sull'indebitamento quantificato in +0,3 punti percentuali nel 2024 (+0,2 punti nel 2025). Nei successivi due anni, invece, i tendenziali dei contributi sono rivisti al rialzo, probabilmente tenendo conto della nuova configurazione della spesa del PNRR.

Nel complesso, secondo il nuovo quadro tendenziale, per la spesa primaria è prevista un'accentuazione, rispetto alle stime integrate di aprile, sia della flessione nel 2024 (-1,9 in luogo di -0,2 per cento) sia della successiva ripresa nel biennio 2025-2026 (rispettivamente +2,4 e 0,6 per cento, a fronte di +1,4 e +0,1 per cento).



Come noto, la rilevazione nel sistema di contabilità nazionale dei crediti d'imposta scaturenti dai bonus edilizi (Superbonus 110% e Bonus Facciate) è stata oggetto di una prima attività di riclassificazione all'atto della revisione dei conti operata dall'Istat il 1° marzo u.s. In tale occasione, sulla base del quadro regolamentare (nuova edizione del *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 -2022 edition*) e sentito Eurostat, detti crediti di imposta sono stati classificati come “pagabili”, e registrati nel conto consolidato come spese per l'intero ammontare, nel momento in cui il contribuente sostiene l'intervento che attribuisce il diritto al beneficio fiscale. L'operazione contabile ha inciso, in ciascun esercizio del triennio 2020-2022, sia sul lato delle entrate, determinandone una revisione al rialzo in ragione degli importi utilizzati in compensazione (+5,4 miliardi nel 2022), sia, in misura più consistente, sul fronte della spesa, causando la crescita della voce “contributi agli investimenti”, di importo pari ai crediti fiscali maturati in ciascuna annualità. In particolare, nel 2021 il differenziale di tale voce tra i dati del DEF2023 e della NTI 2023-2025 è di 36,5 miliardi, mentre nel 2022 esso sale a 53,2 miliardi.

Tale trattamento contabile è stato confermato da Eurostat anche con riferimento ai crediti d'imposta originatisi nel 2023 (parere del 26.9.2023 *Statistical recording of Superbonus according to new legislation adopted in 2023*), sebbene siano *medio tempore* intervenute modifiche normative (eliminazione in via generale la trasferibilità e dello sconto in fattura dal 18 febbraio 2023) in grado di restringere significativamente le possibilità di utilizzo del credito. La conferma – per il 2023 – della classificazione dei crediti d'imposta come “pagabili” deriva dalla circostanza che il nuovo regime contempla comunque una serie di eccezioni per le spese sostenute nel 2023, per le quali continuano ad applicarsi le condizioni di utilizzo previgenti (piena trasferibilità, sconto in fattura, utilizzo in compensazione fiscale). Le eccezioni riguardano gli interventi effettuati da case popolari, Onlus e terzo settore e interventi su edifici danneggiati in zone sismiche e zone colpite da eventi meteorologici verificatisi dal 15 settembre 2022, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza nei territori delle Marche. È inoltre prevista una deroga al blocco delle cessioni nel caso di interventi già avviati e/o da avviare per cui è stata presentata la “Comunicazione di diritto lavori asseverata” (CILA) prima del 16 febbraio 2023. Per i lavori condominiali approvati dall'assemblea condominiale prima del 16 febbraio 2023 è possibile trasferire il credito anche in assenza della CILA (in questi due casi, i lavori devono concludersi entro la fine di dicembre 2023). Atteso che secondo le prime evidenze le spese agevolabili sostenute nel 2023 sarebbero prevalentemente riconducibili alle ipotesi derogatorie, Eurostat ha ritenuto di considerare tutti i benefici sorti nel 2023 come “pagabili” e quindi come spese. Diversamente, per i bonus edilizi maturati a partire dal 2024 dovrebbe trovare applicazione il regime dei crediti d'imposta “non pagabili” e quindi la rilevazione come minori entrate al momento dell'utilizzo in compensazione. Eurostat, nel richiamato parere, ha tuttavia segnalato l'esigenza di rivedere nuovamente, nel corso del 2024, la classificazione dei crediti d'imposta in discorso, maturati antecedentemente fino al 2023, alla luce del fenomeno delle partite incagliate, le quali potrebbero arrivare a determinare un livello non trascurabile di crediti persi, eventualmente incidendo sulla natura dell'incentivo e sulla conseguente contabilizzazione in via retroattiva.

Le scelte di classificazione contabile non incidono, invece, sull'impatto dei crediti d'imposta sul debito pubblico; quest'ultimo, infatti, rimane ancorato ai flussi di fabbisogno e, quindi, all'effettivo utilizzo dei crediti d'imposta in compensazione, con connessa riduzione degli incassi. Il maggior tiraggio del Superbonus nel 2023 (dallo 0,7 all'1,8 per cento del Pil) determina un maggior fabbisogno – e quindi incrementa il debito – di 0,1 punti percentuali nel 2023 e di 0,3 punti per anno nei successivi tre esercizi.

## IL PERCORSO PROGRAMMATICO

### 12.

Rispetto all'andamento delineato dal quadro tendenziale, lo scenario programmatico indicato dalla Nota è volto a garantire margini di azione per interventi a sostegno dell'economia, in un quadro di finanza pubblica che preservi un percorso di lieve riduzione del debito pubblico. Con la contestuale relazione di scostamento ai sensi

dell'art. 6, legge 242/2012, viene rivisto il livello di *deficit* programmatico lungo tutto l'orizzonte di previsione: nell'anno in corso, tenendo anche conto dei nuovi tendenziali di finanza pubblica già descritti, l'indebitamento è fissato al 5,3 per cento del Pil, 0,8 punti in più di quanto stimato ad aprile e 0,1 punti sopra il tendenziale; nel 2024 l'obiettivo programmatico prevede un *deficit* pari al 4,3 per cento del Prodotto, 0,7 punti in più rispetto al tendenziale (0,6 punti percentuali superiore allo scenario di aprile); nel 2025 l'indebitamento è previsto al 3,6 per cento del Pil, con un peggioramento di 0,2 punti rispetto al tendenziale (0,6 punti percentuali rispetto al programmatico di aprile). Per l'ultimo anno di previsione, si prefigura un approccio lievemente restrittivo di finanza pubblica, riducendo l'indebitamento di 0,2 punti percentuali rispetto al tendenziale; nel 2026 il saldo si collocherebbe poco al di sotto della soglia del 3 per cento del Prodotto (2,9 per cento), comunque 0,4 punti percentuali sopra all'obiettivo programmatico del DEF 2023.

Una revisione in senso peggiorativo, sostanzialmente della stessa portata di quella del *deficit*, è prevista anche per il saldo primario, comportando lo slittamento di un anno, dal 2024 al 2025, del conseguimento di una posizione di avanzo primario, grandezza quest'ultima cruciale ai fini della riduzione del debito.

La Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6 l. n. 243/2012 quantifica i margini finanziari resi disponibili dallo scostamento: 3,2 miliardi nel corrente anno, 15,7 miliardi nel 2024 e 4,6 miliardi nel 2025. Nel 2026, invece, è richiesta una correzione restrittiva dei conti di 3,8 miliardi. Le maggiori disponibilità di quest'anno verranno usate per l'anticipo del conguaglio dei trattamenti pensionistici per l'adeguamento Istat previsto nel 2024, nonché per misure per il personale pubblico e per la gestione dei flussi migratori.

Le risorse dello scostamento che entreranno nella manovra del 2024-2026, integrate da ulteriori fondi (non precisati) derivanti da un nuovo ciclo di *spending review*, dalla revisione dei sussidi e dalla riduzione del *tax-gap*, saranno destinate, in gran parte, alla riduzione del cuneo fiscale e all'avvio della riforma fiscale, supportando le famiglie più numerose; a ciò dovrebbero aggiungersi misure da destinare al personale del sistema sanitario e per incentivare gli investimenti nel Mezzogiorno, oltre che il finanziamento delle politiche invariate, tra le quali sono compresi i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. La definizione e quantificazione degli interventi che si intende attuare, così

come quella delle relative coperture finanziarie diverse dal maggior ricorso all'indebitamento, non sono esplicitate nella Nota, ma vengono rinviate al Documento programmatico di bilancio; ciò non consente, allo stato, di ricostruire il quadro finanziario generale all'interno del quale dovranno muoversi le scelte di bilancio.

In merito alla riduzione del cuneo fiscale si osserva che gli interventi aventi ad oggetto il 2023 sono stati sostanzialmente due. Il primo è stato operato con la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, c. 281, l. n. 197/2022) ed è consistito nell'estensione e potenziamento a tutto il 2023 dell'esonero sulla quota dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori dipendenti pubblici e privati, esclusi i lavoratori domestici, già previsto per il 2022. Tale esonero è pari al 2 per cento se la retribuzione imponibile non eccede l'importo mensile di 2.692 euro e al 3 per cento se la medesima retribuzione non eccede l'importo mensile di 1.923 euro. Nella relazione tecnica, l'impatto sull'indebitamento netto dell'anno è stato stimato in oltre 4,6 miliardi.

Il secondo intervento è stato adottato con il d.l. n. 48/2023 che ha disposto l'aumento straordinario, dal 1° luglio al 31 dicembre 2023 (con esclusione della tredicesima mensilità), di quattro punti percentuali della misura di esonero contributivo stabilita dall'art. 1, c. 281, l. n. 197/2022, per una riduzione complessiva del cuneo pari a 6 punti percentuali, fermo restando il limite retributivo mensile di 2.692 euro e fermo restando l'incremento di un ulteriore punto percentuale già fissato per le retribuzioni pari o inferiori a 1.923 euro. L'impatto finanziario netto della misura sull'indebitamento (per un periodo semestrale) è stato stimato pari a 3,5 miliardi, tenendo conto dell'effetto fiscale indotto dalla stessa, quantificato in 1,4 miliardi di maggiori entrate tributarie, utilizzando le medesime ipotesi tecniche alla base della relazione tecnica per l'art. 1, c. 281, della legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022).

## IL DEBITO

### 13.

La significativa rivalutazione del Pil nominale, comunicata dall'Istat lo scorso 22 settembre e di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, ha determinato un miglioramento di fondo del rapporto debito/Pil: nel biennio 2021-22, a fronte di un numeratore sostanzialmente immutato, l'indicatore si è cifrato nel 147 per cento il primo anno e nel 141,7 per cento nel 2022, 2,8 punti in media al di sotto dei precedenti valori. La revisione dei dati ha ulteriormente messo in risalto tre peculiarità della dinamica del rapporto debito/Pil nella fase di transizione dalla stagione pandemica a quella post-Covid: il ruolo della crescita reale, il cui effetto rimbalzo ha fatto cambiare di segno il proprio apporto alla variazione dell'indice (da fortemente negativo nel 2020 a marcatamente positivo nel biennio seguente); quello dell'inflazione, che nel 2022 ha raddoppiato il proprio contributo alla riduzione del *ratio*; e quello, infine, dei fattori di aggiustamento stock-flussi confermatasi di eccezionale rilievo nel ridurre il rapporto (Tavola 5), con

contributi di circa 3 punti su 7,9 nel 2021 e di ben 4 su 5,4 nel 2022<sup>1</sup>. Come è ormai noto e come la stessa NaDEF rimarca, l'effetto in questione è da ascrivere soprattutto al disallineamento tra l'effetto di cassa e di competenza della riclassificazione contabile dei crediti di imposta edilizi, riclassificazione che, come dettagliatamente descritto nelle pagine precedenti, sta andando incontro ad ulteriori affinamenti correlati agli sviluppi normativi interni<sup>2</sup>.

#### 14.

Secondo la Nota, nel quadriennio 2023-26 i progressi dell'indice prospettati in aprile, in sede di elaborazione del DEF, si presentano più attenuati, e ciò sia per i più elevati flussi annui di indebitamento netto sia per il peggioramento del quadro macroeconomico, il quale presenta una crescita del prodotto complessivamente meno vivace di quella indicata in primavera tanto in termini reali che nominali (effetto denominatore). A riflesso di tali dinamiche, il rapporto resterebbe sostanzialmente piatto a legislazione vigente, passando dal 140 per cento nel preconsuntivo dell'anno in corso al 140,1 per cento nel 2026; di contro migliorerebbe leggermente grazie alle politiche di bilancio discrezionali che, da un lato, aumentano il deficit, ma, dall'altro, accrescono la crescita economica. Così, nel quadro programmatico, il rapporto debito/Pil è previsto passare dal 141,7 per cento nel 2022 al 139,6 nel 2026 (Grafico 5) con una riduzione di 2,1 punti a fronte dei 4 previsti nel DEF (dal 144,4 al 140 per cento); la notevole perdita di forza del processo di rientro dal debito è poi misurata dal fatto che i tre quarti della riduzione complessivamente prevista è ascritta all'anno in corso mentre nel triennio di programmazione vera e propria (il 2024-26) la flessione del rapporto si limita a pochi decimi di punto con il conseguente rischio di risalita in caso di perturbazioni di percorso.

Nella presente fase continua ad essere poi di particolare interesse la scomposizione delle determinanti della variazione complessiva del rapporto: nel quadriennio 2023-26, come

---

<sup>1</sup>Secondo le informazioni contenute nel database AMECO, associato alle *spring* forecast della Commissione europea, nel 2022 nell'Area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi è risultato pari a -0,3 punti di Pil (-0,2 nell'insieme dell'Unione europea). L'Italia è stato il paese in cui l'aggiustamento ha ridotto il rapporto debito/Pil nella misura di gran lunga più significativa, a conferma, soprattutto, della rilevanza del fenomeno dei crediti di imposta per l'edilizia oggetto di riclassificazione contabile. In Germania il contributo alla riduzione del debito è stato pari a 0,8 punti di prodotto mentre in Francia e in Spagna l'aggiustamento stock-flussi ha aumentato il debito di 0,1 punti di Pil nel primo caso, di 0,9 punti nel secondo. Se nella fase della pandemia un ruolo particolarmente significativo nell'ambito dei fattori sotto la linea era stato giocato dalle acquisizioni *nette* di attività finanziarie per gli interventi degli Stati nell'economia (nell'intera Unione europea esse erano cresciute a 443 miliardi dai 55 del 2019), nel 2022 tali operazioni si sono sostanzialmente annullate (si è scesi a 11,6 miliardi complessivi).

<sup>2</sup> Si veda al riguardo il Comunicato Istat del 26 settembre 2023 ed il connesso parere emanato in materia da Eurostat.

mostrato nel Grafico 6, risulta assai tenue, rispetto alle valutazioni dello scorso aprile, il contributo del saldo primario (0,6 sui 2,1 punti complessivi contro 2,7 punti sui 4 nel DEF), aggregato che del resto, rispetto al precedente scenario, non solo raddoppia la sua consistenza nel 2023, passando da un deficit dello 0,8 ad uno dell'1,6 per cento del prodotto, ma torna in territorio positivo (avanzo primario) con un anno di ritardo (nel 2025) e comincia ad assumere una sua rilevanza quantitativa ai fini della riduzione del debito solo nell'ultimo anno di proiezione (1,6 per cento contro il 2 nel DEF). A contribuire alla riduzione del rapporto continua poi, naturalmente, la crescita reale del Pil, ma con un apporto che si riduce anch'esso rispetto al quadro precedente, e l'inflazione che conferma il suo decisivo contributo. Sul fronte opposto si riscontra un rafforzamento della spinta al rialzo del costo medio del debito, il quale sconta, da un lato, l'ulteriore incremento dei tassi all'emissione, i cui effetti possono essere solo attenuati dalla perdurante elevata vita media residua del debito pubblico (7,7 anni a luglio; grafico 7)<sup>3</sup> e, dall'altro, l'aumento della spesa per interessi sulla consistenza dei titoli in essere indicizzati all'inflazione.

Per quanto riguarda il costo medio dei titoli collocati a copertura del debito, le rilevazioni del MEF evidenziano come il rendimento lordo all'emissione dei titoli di Stato, pari nel 2011 al 3,6 per cento e sostanzialmente nullo (0,1 per cento) nel 2021 sia risalito all'1,71 per cento nel 2022 e al 3,55 per cento nei primi otto mesi del 2023. Tale valore avendo superato il costo medio sullo stock del debito pubblico di fine 2022 (3,1 per cento) imprime ora una notevole spinta al tasso di interesse implicito complessivo che tanto nel quadro tendenziale quanto in quello programmatico della NADEF, dopo la momentanea riduzione nel 2023, è stimato in risalita al 3,4 per cento per il 2026.

Quanto al ruolo dell'inflazione sugli interessi passivi, i dati del MEF indicano che a fine agosto 2023 la quota dei BTP indicizzati all'inflazione europea sul totale dei titoli era pari all'8,25 per cento mentre quella dei BTP indicizzati all'inflazione italiana al 4,53 per cento. Nell'insieme, le due tipologie di passività finanziarie, assommano, dunque, a circa 280 miliardi.

Inoltre, sia per l'anno in corso che per il triennio di programmazione, è l'ammontare del complesso dei fattori sotto la linea (il richiamato *stock-flow adjustment*, dato dalla differenza tra la variazione dello stock di debito e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche) che presenta differenze rispetto a quanto prospettato nel DEF 2023. Per l'anno in corso si registrano 8,2 miliardi di incremento aggiuntivo del debito rispetto all'indebitamento netto contro i circa 22 miliardi prefigurati in aprile. Nel triennio 2024-26 i valori assoluti sono ora inferiori a quelli prospettati in aprile (Grafico 8): 68

---

<sup>3</sup> La vita media residua della sola parte del debito pubblico coperta con titoli di Stato risultava pari a 6,93 anni a fine luglio e 6,95 a fine agosto 2023.

contro 80 miliardi, cumulativamente; tuttavia, l'impulso implicito è in realtà maggiore dal momento che contrariamente al DEF viene ora annunciata la volontà di riprendere un programma di dismissioni mobiliari che sarebbe in grado di generare proventi da privatizzazioni per circa 1 punto di Pil nel triennio, come tali scontati nelle poste "sotto la linea".

Al riguardo va considerato che negli ultimi lustri si è assistito, non di rado, a repentini cambiamenti per quel che riguarda i proventi da privatizzazioni considerati di anno in anno nei quadri di programmazione economica e finanziaria. Guardando agli esiti, che evidenziano un ristagno delle risorse a riduzione di debito derivanti da dismissione di asset pubblici, vien da chiedersi se gli appostamenti non abbiano avuto la funzione di descrivere un quadro della dinamica prospettica del rapporto debito/Pil più promettente e dunque di sostanziale *window dressing*. Nell'apprezzare la maggiore attenzione ora rivolta al tema della gestione attiva degli asset pubblici, si deve osservare come sarà necessario nei prossimi mesi offrire elementi più puntuali e circostanziati circa la nuova strategia. Del resto, nella misura in cui da tale strategia sono attese risorse che vanno ad incidere nella dinamica del debito pubblico, tali informazioni avranno senz'altro il dovuto rilievo nel *Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine* che dovrebbe essere presentato in caso di approvazione del pacchetto di riforme della governance economica dell'UE.

Negli scorsi mesi l'attenuazione del processo di discesa del rapporto debito/Pil ha trovato le sue ragioni anche nell'inversione di tendenza al calo del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, variabile che misurata in termini annuali cumulati evidenzia la ripresa di un andamento ascendente a partire dagli inizi del 2023 (Grafico 9). A ciò hanno anche contribuito, da un lato, il ritardo nei tempi di incasso dei fondi europei del DRR e, dall'altro, la pur modesta accelerazione dei pagamenti connessi agli interventi del PNRR.

I dati della Banca d'Italia mostrano che nei primi 7 mesi del 2023 il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 97 miliardi, a fronte dei 45,6 miliardi nel corrispondente periodo del 2022. I dati sul finanziamento per strumenti finanziari evidenziano il ruolo dei prestiti da parte delle Istituzioni europee (inclusi quelli di cui al dispositivo SURE), strumento che si è aggiunto a quelli tradizionali a partire dal mese di ottobre del 2020 (Grafico 10). Si osserva un cospicuo effetto benefico di tali prestiti, in particolare nell'agosto del 2021, per quasi 16 miliardi e nell'aprile e novembre del 2022 per 11 miliardi. In alcuni di questi mesi, l'apporto di tali fondi ha contribuito a determinare un fabbisogno di segno negativo (Grafico 11).

## 15.

Nel prossimo futuro le prospettive della finanza pubblica saranno condizionate dal nuovo quadro di governance economica dell'Unione europea e, segnatamente, dalle nuove regole di bilancio. Infatti, dopo anni di accese discussioni su come cambiare il Patto di

stabilità e crescita (PSC), il 26 aprile la Commissione europea, ha presentato un'organica proposta legislativa che attraverso l'integrale sostituzione del Regolamento n. 1466/97 (braccio preventivo del PSC) e le modifiche del Regolamento sul braccio correttivo (n. 1467/97) e della Direttiva sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (2011/85/UE) intende sensibilmente modificare le attuali regole che dopo la disattivazione della *general escape clause* rientrerebbero in vigore a partire dal prossimo anno.

Come già nel DEF 2023, anche nella Nota di aggiornamento si richiamano i tratti salienti del nuovo *framework* (sostenibilità del debito in ottica pluriennale, maggiore *ownership* da parte degli Stati membri, regola della spesa *netta* quale indicatore operativo unico di sorveglianza, ecc.), si indicano le aree sulle quali il nostro Paese auspica che possano esservi ancora, in quest'ultimo scorcio di attività negoziale, modifiche migliorative (maggiore protezione per talune spese di investimento o relative alla politica di difesa comune europea) e si presentano primi esercizi di simulazione in materia di sostenibilità del debito tendenzialmente coerenti con le logiche di fondo del nuovo schema.

La NaDEF costruisce, in particolare, tre scenari che estendono l'orizzonte previsionale fino al 2034 e valutano gli andamenti di medio termine del rapporto debito/Pil: una prima proiezione (*baseline* scenario) la quale rappresenta il sostanziale prolungamento del quadro programmatico offerto dalla Nota sotto ipotesi conformi alla metodologia europea in tema di crescita, effetti dei costi dell'invecchiamento della popolazione e tassi di interesse; un secondo scenario, definito di "continuazione dell'aggiustamento", in cui si ipotizzano azioni discrezionali tali da consentire che il rapporto deficit/Pil non superi il 3 per cento e il rapporto debito/Pil si collochi su una traiettoria di discesa *plausibile e continua* e, infine, un terzo scenario che sconta, già a partire dal 2024, effetti virtuosi delle riforme e degli investimenti del PNRR sulla crescita economica effettiva e potenziale.

I risultati degli esercizi segnalano che dopo la manovra correttiva implicitamente prefigurata nella NaDEF per il 2026, in assenza di interventi restrittivi il rapporto debito/Pil riprenderebbe a salire fino a collocarsi al 148,1 per cento del Pil (dal 139,6 nel 2026). La dimensione degli aggiustamenti necessari a conseguire gli obiettivi di sostenibilità richiesti dal nuovo *framework* viene ora valutata pari a 0,55 punti all'anno in termini di saldo primario strutturale nel quinquennio 2027-31. Si tratta di

un'indicazione utile, e che si presta, pur nella consapevolezza dell'intrinseca volatilità incorporata in proiezioni a così lungo termine, ad una serie di osservazioni sia di confronto con esercizi analoghi condotti nel DEF sia a quelli proposti dalla Commissione europea nel *Debt Sustainability Monitor 2022*.<sup>4</sup>

Con riguardo alla comparazione tra l'attuale quadro e quello del DEF sembra di poter rilevare come l'attuale scenario programmatico e le scelte di bilancio in esso incorporate abbiano come conseguenza un aggiustamento futuro più severo (di circa un quarto) di quello prima prospettato: tale aggiustamento veniva infatti indicato nel DEF in 0,45 punti percentuali all'anno (sempre relativamente al quinquennio 2027-31) contro i sopracitati 0,55.

Con riferimento invece agli esercizi proposti nel DSM 22 colpisce come lo scenario di base in esso proposto prefiguri a fine periodo (il 2033) un rapporto debito/Pil di quasi 10 punti più elevato di quello suggerito nello scenario di *base* della NaDEF (148 per cento nel 2034 contro 156 per cento nel 2033). Non va poi trascurato, e dovrebbe essere in prospettiva oggetto di attento esame, il fatto che con l'eccezione dello scenario nel quale si ipotizzano aggiustamenti tali da garantire saldi primari strutturali in linea con quelli storicamente conosciuti (il cosiddetto *Historical Structural Primary Balance* scenario), in tutti gli altri il rapporto debito/Pil si colloca a fine periodo in molti casi sopra il 160 per cento (Grafico 13).

---

<sup>4</sup> L'analisi di sostenibilità del debito pubblico che costituirebbe, nelle intenzioni della proposta legislativa della Commissione europea, il quadro di riferimento a cui dovrebbero appoggiarsi i *Piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine* dei singoli Paesi, è stata presentata il 14 aprile 2023 nel *Debt Sustainability Monitor 2022* (DSM 22). Il Rapporto offre molti dettagli tecnici degli esercizi condotti, a valle dei quali emerge che nove paesi, tra cui l'Italia, presentano sfide di rientro impegnative (alto rischio), 10 paesi presentano una rischiosità media e 8 un rischio basso.

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

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

Il meccanismo proposto conferma, dunque, che le posizioni di partenza (2022) dei vari paesi in termini di rapporto debito/Pil sono un elemento condizionante ma che sono poi le tendenze di fondo e la sensitività della posizione debitoria a diversi possibili scenari che contribuiscono alla valutazione della categoria di rischio. Giovi solo notare, al riguardo e a titolo esemplificativo, che tra i 9 paesi a rischio elevato ve ne sono taluni che presentano un rapporto debito/Pil attuale addirittura inferiore al 60 per cento (Slovacchia, come mostrato nel grafico 12).



Se, come è da auspicare, la riforma della governance economica dell'UE vedrà la luce nei prossimi mesi e, dunque, la Commissione renderà note già nel prossimo mese di marzo le *traiettorie tecniche* di riferimento per la spesa *netta* (derivanti dall'analisi di sostenibilità di cui al predetto DSM), allora forse sarebbe stato utile che nella NaDEF di quest'anno fossero state offerte indicazioni e dati di dettaglio su una serie di esercizi e fenomeni di rilievo<sup>5</sup>; il tutto anche per iniziare ad apprezzare possibili diverse valutazioni sul delicato tema delle traiettorie dell'indicatore operativo unico e cioè, in sostanza, sulla severità dell'aggiustamento da realizzare.

Va ad ogni modo ancora una volta rimarcato come, indipendentemente dal costo che la scelta della NADEF di incrementare l'indebitamento potrà avere in termini di maggiore aggiustamento futuro, nel loro complesso le correzioni agli andamenti tendenziali dei conti pubblici potranno essere meno severe di quelle che sarebbero se si tornasse *sic et simpliciter* alle vecchie regole e, soprattutto, che esse potranno essere sensibilmente meno severe se accompagnate da tangibili risultati sul fronte dell'attuazione del PNRR e del correlato pacchetto di investimenti pubblici e riforme strutturali.

## 16.

In conclusione, nonostante il miglioramento del rapporto debito/Pil del biennio 2021-22 indotto dalla rivalutazione del Pil effettuata dall'Istat, il deteriorarsi delle condizioni macroeconomiche e la decisione di accrescere nel 2024 l'indebitamento che si avrebbe a legislazione vigente per finanziare misure a supporto di famiglie e imprese, portano ad un arretramento nel percorso di discesa, prefigurato dal DEF, di quello che rimane il più importante indicatore dello stato di salute della finanza pubblica. Il perdurante stato di incertezza del quadro generale, economico e finanziario, colloca ora la posizione debitoria del nostro Paese su un sentiero molto stretto; ne consegue la necessità di un attento monitoraggio affinché la pur modesta riduzione del rapporto debito/Pil programmata per il prossimo triennio sia effettivamente conseguita. Indipendentemente dal tema della sorveglianza fiscale sovranazionale, posizioni debitorie eccessive finiscono per esporre il sistema economico a rischi di instabilità finanziaria; di contro,

---

<sup>5</sup> Si fa qui anche riferimento ad informazioni che assumeranno crescente considerazione nell'analisi di sostenibilità del debito ed alle quali la proposta di modifica della Direttiva 2011/85/UE [COM(2023)242] sui quadri di bilancio fa esplicito riferimento: *implicit liabilities*, costi legati ai rischi di eventi avversi connessi ai cambiamenti climatici, ecc.

finanze sane ed equilibrate in tempi normali rappresentano la condizione che assicura, nelle fasi di difficoltà, maggiori spazi di intervento a sostegno di famiglie e imprese. È, in definitiva, fondamentale che la fase di discesa del rapporto debito/Pil iniziata nel 2021 prosegua con continuità. E vi sono, nel complesso, condizioni favorevoli perché ciò avvenga: a partire dal permanere di un differenziale tra costo medio del debito e crescita dell'economia che tra il 2021 ed il 2026 dovrebbe risultare negativo per ben cinque anni su sei. Nella precedente fase di riduzione del rapporto, quella tra il 1996 e il 2004 una tale circostanza non si verificò mai e ben maggiore dovette essere il contributo richiesto al saldo primario (Grafico 14).

## **LE REGOLE EUROPEE E LA VALUTAZIONE DELLA *FISCAL STANCE* NELL'ATTUALE CONTESTO**

### **17.**

Come noto, la vigenza nel periodo 2020-23 della *General Escape Clause* non sospende le procedure del Patto di Stabilità e Crescita. In occasione dell'esame dei Programmi di stabilità la Commissione è stata chiamata, dunque, a valutare i risultati a consuntivo del 2022 e l'evoluzione di quello in corso, insieme alle previsioni e al percorso programmatico per il prossimo triennio. Tali valutazioni sono state svolte alla luce delle considerazioni contenute nella Comunicazione dell'8 marzo sugli orientamenti della politica di bilancio per il 2024<sup>6</sup>. Una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC è prevista a ottobre con la presentazione dei Documenti programmatici di bilancio. Alla luce dell'incertezza che caratterizza le prospettive macroeconomiche e di finanza pubblica, la Commissione ha confermato l'esclusione dell'apertura di procedure per disavanzi eccessivi relativamente al 2022, procedure che riprenderanno nella primavera del 2024 sulla base dei dati di consuntivo del 2023.

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

---

<sup>6</sup> COM (2023) 141 *final*, 8 marzo 2023, *Fiscal policy guidance for 2024*.

pandemia e la fase acuta dello *shock* dei prezzi dell'energia causato dall'aggressione russa contro l'Ucraina, pur in un quadro generale di elevata incertezza.

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

In questo quadro con il documento SWD(2023) 600 *final* del 24.5.2023 la Commissione ha confermato le modalità di sorveglianza fiscale attraverso l'indicatore della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali, ossia la spesa al netto dell'impatto incrementale delle misure discrezionali di entrata, degli interessi e della componente ciclica della spesa per disoccupazione, nonché delle misure *one-off*. La *fiscal stance* viene così misurata confrontando la variazione dell'aggregato (calcolato però al lordo della spesa finanziata dall'UE) con il tasso di medio di crescita del Pil potenziale a dieci anni.

Le raccomandazioni per paese nell'ambito del semestre europeo 2023 sono state formulate richiedendo un miglioramento annuale del saldo strutturale dello 0,5 per cento del Pil, per il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, in linea con quanto richiesto dal patto di stabilità in vigore. Lo sforzo è stato poi modulato in un *range* di 0,2 punti percentuali, tra un miglioramento dello 0,3-0,7 per cento del Pil, sulla base di considerazioni inerenti alla sostenibilità finanziaria dei singoli paesi. In particolare, la Commissione ha preso in considerazione il miglioramento del saldo strutturale primario richiesto per mantenere il debito pubblico su un sentiero di plausibile riduzione, assicurandone il mantenimento ad un livello prudenziale nel medio termine. Inoltre, per i Paesi per i quali era stimato già nel 2023 il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, nessun aggiustamento fiscale è stato richiesto nel 2024. Diversamente gli Stati membri con saldo strutturale inferiore, ma vicino, all'OMT sono chiamati ad un aggiustamento nel 2024 parametrato alla distanza dall'obiettivo di medio termine. Da ultimo, in caso di indebitamento netto superiore al 3 per cento del Pil, l'aggiustamento richiesto per il prossimo anno è pari almeno a 0,5 punti percentuali di Pil. Il *target* di aggiustamento determinato prima in termini di saldo strutturale e poi di saldo primario viene infine espresso quale variazione massima della spesa primaria netta, finanziata da risorse nazionali, sulla base della quale sono state formulate le raccomandazioni per paese.

In questo contesto, le Raccomandazioni specifiche indirizzate al nostro Paese la scorsa estate<sup>7</sup> hanno richiesto di migliorare il saldo strutturale di almeno lo 0,7 per cento del Pil per il 2024, in considerazione delle esigenze di sostenibilità del debito pubblico e della necessità di ricondurre l'indebitamento netto al di sotto della soglia del 3 per cento del Prodotto<sup>8</sup>. Ciò si traduce in un limite massimo pari all'1,3 per cento del tasso di crescita nel 2024 della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale (al netto di misure discrezionali sul lato delle entrate, della componente ciclica della spesa per le indennità di disoccupazione, escludendo l'impatto delle misure emergenziali temporanee, tra cui le spese legate all'emergenza Covid-19, la quota di misure *targeted* per la crisi energetica

---

<sup>7</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia, SWD(2023) 612 *final*.

<sup>8</sup> A tal fine, secondo le stime della Commissione, l'Italia avrà bisogno di un aumento medio annuo del saldo primario strutturale in rapporto al Pil di 0,85 punti percentuali.

e, secondo quanto specificato dal Governo, anche le spese sostenute a seguito dell'alluvione in Emilia Romagna nel 2023). Nella Nota di aggiornamento al DEF il Governo dichiara il rispetto del vincolo alla crescita della spesa, nello scenario programmatico del 2024, senza tuttavia fornire elementi di dettaglio sull'evoluzione attesa dell'aggregato. Viene altresì indicata una *fiscal stance* restrittiva relativa alla spesa primaria corrente, nel 2023 e 2024.

Nella NaDEF viene, poi, fornito l'aggiornamento dei consueti indicatori previsti dalle regole europee del vigente PSC, vale a dire i saldi strutturali e la regola della spesa, seppur con scopo meramente informativo relativamente al periodo 2020-2023. (Tavola 4).

In tutto l'orizzonte di previsione si assiste ad una progressiva riduzione del deficit strutturale, particolarmente intensa nel 2023 (-2,9 punti percentuali, tuttavia inferiore al miglioramento di 3,6 punti previsto ad aprile), dettata dall'impatto delle riclassificazioni statistiche dei due *bonus* edilizi sull'indebitamento nominale del 2022. Nei successivi tre anni il saldo strutturale migliora progressivamente ed in modo più accentuato delle stime di aprile (+1,1 punti nel 2024, +0,5 punti nel 2025 e +0,7 punti nel 2026), attestandosi a -3,5 per cento nell'ultimo anno di previsione (dato superiore a -3,2 stimato ad aprile). L'andamento rimane prevalentemente condizionato dalla contrazione dell'indebitamento netto nominale. Per tutto il triennio la correzione ciclica gioca in peggioramento del saldo (di 0,4-0,6 punti), per via dell'*output gap* positivo; nel 2023 anche le misure *una tantum* determinano un apporto negativo al saldo strutturale (per 0,2 punti), rimanendo invece sostanzialmente neutrali nel successivo triennio.

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

Più complessa la valutazione del rispetto della regola della spesa che, sia pure in un formato diverso da quello attualmente in vigore<sup>9</sup>, dovrebbe diventare il cardine del nuovo processo di sorveglianza fiscale. Secondo le stime contenute nel Documento, alla deviazione eccessiva che si riscontrerebbe nel 2022, farebbe seguito una riduzione della

---

<sup>9</sup> L'aggregato utilizzato per la regola della spesa tradizionale è molto simile a quello alla base della sorveglianza di bilancio per il 2024, differisce sostanzialmente per un diverso trattamento degli investimenti pubblici. Anche l'indicatore utilizzato per il calcolo della *fiscal stance* degli ultimi anni si distingue dalla regola di spesa tradizionale del PSC per il mancato impiego di una media mobile a quattro anni per il calcolo degli investimenti pubblici.

spesa nel 2023 e nel 2024, seguita da un incremento della stessa nel 2025 e 2026 a tassi superiori di quelli del Pil potenziale, ma con una deviazione che rimane all'interno del margine consentito.

## **LE ENTRATE**

### **18.**

La Nota di aggiornamento rivede la dinamica delle entrate per tener conto del mutato quadro di previsione macroeconomico: il mancato consolidamento della crescita nel secondo e terzo trimestre ha inciso sull'andamento favorevole inizialmente previsto. La domanda interna è diminuita e con essa le importazioni. Anche il peso degli incentivi edilizi, rivisto ulteriormente al rialzo a settembre, si sta rivelando particolarmente oneroso, sotto lo specifico profilo delle proiezioni di cassa. Infine, la revisione e rimodulazione della allocazione temporale della spesa relativa al PNRR, con una maggiore concentrazione della stessa negli anni finali del Piano, a partire dal 2024, è suscettibile di produrre effetti riflessi anche in termini di gettito. Lo scenario economico che continua ad essere caratterizzato da una forte incertezza suggerisce cautela anche nella previsione delle entrate, ivi incluse le stime di variazione del gettito riferite a provvedimenti legislativi. (Tavola 6).

### **19.**

In termini di pressione fiscale, nella nota si indica una discesa attesa al 42,5 per cento del Pil nel 2023, per poi continuare a calare di circa 0,2 punti in media all'anno, e raggiungere il 41,8 per cento nel 2026 (laddove nel DEF si era stimata una riduzione progressiva dal 43,3 per cento del 2023 al 42,7 per cento nel 2026).

Il gettito tributario indicato nella nota di aggiornamento dovrebbe attestarsi nell'anno in corso al 29,3 per cento del Pil, per poi scendere nei tre anni successivi, fino a raggiungere il 28,3 per cento nel 2026 (laddove nel DEF se ne prevedeva una progressiva riduzione dal 29,7 per cento del 2023 al 29,1 per cento del 2026).

Quanto ai contributi sociali in rapporto al Pil, nella nota stessa se ne prevede, ancora, la discesa al 13,1 per cento nell'anno in corso, per poi mantenersi sostanzialmente stabili su un livello medio pari al 13,6 per cento nei tre anni successivi.

## 20.

In termini nominali, l'aumento delle entrate tributarie previsto per il 2023 era quantificato nel documento di aprile in 31.564 milioni, principalmente sulla base dell'ipotizzato miglioramento delle variabili macroeconomiche, con positivo effetto sul gettito, e della cessazione delle misure di riduzione del costo dell'energia. Con la Nota di aggiornamento, la stima è stata sostanzialmente confermata in 31.739 milioni.

Per le imposte dirette, in particolare, l'incremento atteso era stimato in 4.763 milioni, mentre per le imposte indirette l'aumento era previsto in 26.602 milioni (soprattutto in conseguenza del ripristino delle aliquote ordinarie di accisa sui prodotti energetici). Con la NaDEF, la situazione previsionale è fortemente mutata per un effetto di ricomposizione interna dell'aggregato: per le dirette si stima ora un aumento di 18.199 milioni, mentre per le indirette la previsione è scesa a 13.628. (Tavola 7).

In proposito, può essere opportuno ricordare che, dal 2023, nel bilancio dello Stato le entrate relative al gioco del lotto sono considerate entrate extratributarie (mentre fino al 2022 erano incluse tra le imposte indirette); per converso, le ritenute sulle relative vincite sono computate tra le imposte dirette dal 2023 (mentre fino al 2022 erano incluse tra le entrate extratributarie). Similmente, le tasse e diritti marittimi nonché i diritti inerenti al movimento di aeromobili, persone e merci negli aerodromi, che fino al 2022 erano considerate entrate extratributarie, dal 2023 sono incluse nelle entrate tributarie (imposte indirette). Tuttavia, ai fini di rendere omogenei i termini delle previsioni, nei documenti di bilancio si fa riferimento direttamente alla nuova classificazione.

## 21.

Si tratta di andamenti che trovano conforto nei dati di competenza giuridica tratti dal monitoraggio relativo al luglio scorso (Rapporto sulle entrate pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze) e in quelli dei versamenti aggiornati al 30 settembre 2023. Le entrate tributarie erariali accertate mostrano un andamento complessivamente favorevole: a luglio 2023, esse ammontano a 309.164 milioni di euro, con un incremento di 24.563 milioni di euro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

L'effetto positivo è determinato, al momento, dalla crescita soprattutto delle imposte dirette, che si attestano a 178.965 milioni di euro (+20.696 milioni di euro, pari a +13,1 per cento) mentre le imposte indirette risultano pari a 130.199 milioni di euro (+3.867 milioni di euro, pari a +3,1 per cento rispetto al 2022).

Rispetto a quanto stimato in sede di previsioni, si osserva un sensibile incremento in termini di IRPEF (+12.662 milioni di euro, pari a +10,9 per cento rispetto all'anno precedente), con un aumento trainante delle ritenute sui dipendenti pubblici (+4.306

milioni di euro, pari a +9,0 per cento) e delle ritenute sui dipendenti privati (+3.129 milioni di euro, pari a +5,9 per cento), oltre che dai versamenti in autoliquidazione (+4.889 milioni di euro, pari a +88,2 per cento).

Anche l'IRES, attestandosi su 25.221 milioni di euro, ha fatto registrare un incremento sostenuto rispetto allo stesso periodo del 2022 (+9.049 milioni di euro, pari a +56,0 per cento).

L'imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze, a causa degli andamenti negativi dei mercati, evidenzia un gettito pari a soli 488 milioni di euro (-2.197 milioni di euro, pari a -81,8 per cento), così come si è pressoché azzerato, rispetto allo stesso periodo del 2022, il gettito affluito all'imposta sostitutiva sul valore dell'attivo dei fondi pensione di 129 milioni di euro (-1.921 milioni di euro, pari -93,7 per cento). Trascurabile, invece, la lieve flessione dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (-48 milioni di euro, pari a -0,7 per cento).

Sul versante delle imposte indirette, nella prima parte del 2023 appare debole, contrariamente alle previsioni, la crescita dell'IVA in termini di competenza giuridica (+2.569 milioni di euro, pari a +2,9 per cento), sostanzialmente cresciuta solo in termini nominali, sostenuta dalla componente relativa agli scambi interni (+4.277 milioni di euro, pari a +5,8 per cento, nell'ambito della quale si accresce notevolmente la quota dello split payment della pubblica amministrazione, con +833 milioni di euro, pari a +10,6 per cento) e in parte neutralizzata dal calo del prelievo sulle importazioni (-1.708 milioni di euro, pari a -13,1 per cento).

Le dinamiche osservate sull'IVA si riverberano anche sui correlati versamenti, per i quali si dispone di dati aggiornati a tutto il mese di settembre: in termini di versamenti totali (competenza e residui), da gennaio a settembre del 2023, rispetto allo stesso periodo del 2022, l'IVA è aumentata da 115.497,3 a 121.259,7 milioni (+5.762,4 milioni; +4,99 per cento). Sempre in termini di versamenti, lo *split payment* ha registrato, nei primi nove mesi dell'anno, un aumento di gettito pari a +1.084,7 milioni (+11,05 per cento) rispetto al 2022.

Nell'ambito delle imposte sulle transazioni, alla lieve flessione delle ipotecarie e catastali e all'invarianza sostanziale del registro si contrappone una contrazione non trascurabile dell'imposta di bollo (-863 milioni di euro, pari a -17,4 per cento).

Anche in termini di versamenti totali (in conto competenza e conto residui), l'imposta di bollo, per i primi nove mesi del 2023, rispetto allo stesso periodo del 2022, è passata da 5.743,9 a 4.926,7

milioni (-817,9 milioni; -14,24 per cento). I versamenti di competenza seguono, grosso modo, la stessa dinamica, diminuendo, rispetto all'anno precedente, del 14,1 sempre nei primi 9 mesi dell'anno.

La drastica riduzione del gettito del bollo, finora registrata, potrebbe essere almeno in parte ricondotta agli effetti dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 73 del 2022, potendosi presumere uno slittamento dei versamenti al 30 novembre prossimo; tuttavia, occorrerà verificare dopo quella data se il fenomeno finora osservato trovi anche ragione in un latente riassetto della base imponibile.

L'accisa sui prodotti energetici ha generato entrate per 13.237 milioni di euro (+2.765 milioni di euro, pari a +26,4 per cento), mentre l'accisa sull'energia elettrica e addizionali ammonta a 1.647 milioni di euro (-70 milioni di euro, pari a -4,1 per cento) e l'accisa sul gas naturale per combustione (gas metano) ha generato entrate per 1.523 milioni di euro (-770 milioni di euro, pari a -33,6 per cento).

È solo apparente, invece, la contrazione delle entrate complessivamente relative ai giochi, frutto della nuova classificazione che include i proventi del lotto tra le entrate extratributarie anziché tra quelle tributarie.

In riduzione appare anche il gettito complessivo derivante dall'attività di accertamento e controllo, che assomma a 6.394 milioni complessivamente (-661 milioni di euro, pari a -9,4 per cento), con un accrescimento relativo della componente relativa alle imposte indirette (+63 milioni di euro, pari a +2,0 per cento) rispetto a quella delle dirette (-724 milioni di euro, pari a -18,3 per cento).

Il gettito delle entrate tributarie derivanti dagli enti territoriali nel periodo gennaio-luglio 2023 è risultato complessivamente pari a 35.410 milioni di euro (+4.260 milioni di euro; +13,7 per cento; di gran lunga superiore, allo stato, rispetto alla previsione DEF di +2.221 milioni nel 2023).

## 22.

Una notazione particolare merita il nuovo contributo di solidarietà straordinario a carico delle imprese operanti nel settore dell'energia. Si tratta, come noto, della misura nazionale equivalente al contributo temporaneo istituito ai sensi del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia. Per tale prelievo temporaneo, rivisto con la legge di bilancio 2023 (art. 1, commi da 115 a 119), era previsto per l'anno 2023 un gettito di 2.546 milioni; a tutto il mese di settembre, risultano già versate entrate in conto competenza per 3.240 milioni.



### 23.

Infine, quanto al Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2023, va segnalato come il risultato dell'azione di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate, indicato nel Rapporto in complessivi 20,2 miliardi, comprenda in realtà ben 11,3 miliardi derivanti dalla liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni presentate. Si tratta, quindi, di un'attività non assimilabile all'attività di vero e proprio accertamento e rettifica dei dati dichiarati dai contribuenti, essendo originata in gran parte da mere omissioni di versamento delle imposte dichiarate. La Corte ha ripetutamente segnalato, da ultimo nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2022, l'esigenza di tenere distinti i risultati dell'azione di effettivo contrasto dell'evasione fiscale da quelli che derivano dal mero recupero di somme per errori e omissioni intercettate unicamente attraverso procedure automatizzate. Per di più va rilevato come l'incremento dei risultati conseguiti nel 2022 dalle diverse attività di controllo, di accertamento e di riscossione sia stato fortemente influenzato dalla pregressa sospensione di molte procedure a causa della pandemia.

### LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO

### 24.

La NaDEF 2023 indica in 187,23 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nel 2022 in aumento del 5,9 per cento rispetto al 2021, con un'incidenza del 9,6 per cento sul prodotto interno lordo (era 9,8 per cento nel DEF). Il dato di consuntivo 2022 si discosta di poco (+0,2 per cento) rispetto alle stime contenute nel DEF 2023, nel quale, tra l'altro, la previsione era stata ridotta di oltre 1 miliardo tenendo conto che alcuni dei contratti collettivi nazionali riferiti al triennio 2019-21 non sarebbero stati sottoscritti nell'anno in questione. In valore assoluto la maggiore spesa rispetto al DEF ammonta a 317 milioni.

Il dato di crescita registrato a consuntivo nell'anno 2022 è riconducibile, in larga parte, alla sottoscrizione definitiva dei contratti collettivi di una ampia porzione di personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni<sup>10</sup>. Per la conclusione della tornata

---

<sup>10</sup> In tale anno, sono stati, infatti, sottoscritti i contratti relativi: al personale non dirigente del comparto Sicurezza-Difesa, al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Carriera diplomatica, alla Carriera prefettizia e al personale non dirigente dei quattro comparti del pubblico impiego (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e ricerca e Sanità). Sono, inoltre, stati chiusi i rinnovi del personale dirigente e non dirigente della PCM, relativi alla

contrattuale 2019-2021, mancano ancora i contratti riferibili al personale appartenente alle aree della dirigenza<sup>11</sup> considerando che, ad oggi, è stata sottoscritta l’Ipotesi dell’Area delle Funzioni centrali (25 maggio 2023) e quello dell’Area della Sanità (28 settembre 2023), che diventeranno efficaci dopo la loro sottoscrizione definitiva, a conclusione dell’iter di verifica e controllo della compatibilità economica e finanziaria, come previsto dalla normativa vigente. Sono, invece, ancora in corso le trattative per le aree dirigenziali delle Funzioni locali, mentre quelle per l’Area Istruzione e ricerca non sono state ancora aperte.

Per gli anni successivi al 2022, nel quadro a legislazione vigente, la spesa per redditi è stimata nel 2023 in 188,70 miliardi (+0,8 per cento), 186,65 miliardi nel 2024 (-1,1 per cento), in leggera crescita nell’anno seguente (+1 per cento), fissando il valore a 188,6 miliardi per rimanere, poi, sostanzialmente costante nel 2026, anno nel quale la stima si ferma a quota 188,37 miliardi (-0,1 per cento).

*in milioni*

	Consuntivo		Previsione		
	2022	2023	2024	2025	2026
DEF 2023	186.916	189.237	186.230	187.347	187.747
NADEF 2023	187.233	188.709	186.651	188.604	188.373
<i>differenza</i>	<b>317</b>	- <b>528</b>	<b>421</b>	<b>1.257</b>	<b>626</b>
<i>% rispetto al DEF</i>	0,2	-0,3	0,2	0,7	0,3
<i>% Nadev su anno prec.</i>		0,8	-1,1	1,0	-0,1

La leggera variazione in diminuzione del dato 2023 rispetto a quanto riportato nel DEF dovrebbe verosimilmente riferirsi alla parziale conclusione dei contratti del personale dirigente per il triennio 2019-21; restano confermati la corresponsione, per il solo anno 2023, dell’emolumento accessorio una tantum<sup>12</sup>, introdotto dalla legge di bilancio per il

---

tornata 2016-2018. Anche per la medicina convenzionata (medicina generale e pediatri di libera scelta), nel 2022, è stato concluso il triennio 2016-2018, sia per la parte normativa che economica, per la quale in precedenza erano stati corrisposti i soli arretrati relativi all’indennità di vacanza contrattuale.

<sup>11</sup> Per il comparto Istruzione e ricerca, il 14 luglio 2023 è stata sottoscritta l’Ipotesi per il completamento del contratto sottoscritto il 6 dicembre 2022, riguardante i soli aspetti economici di tale personale. Si segnala, inoltre, la sottoscrizione dell’Ipotesi relativa al personale della ricerca sanitaria (19 luglio 2023), nonché, a giugno 2023, degli accordi propedeutici alla riapertura delle trattative per la tornata 2022-2024 (distacchi e permessi e costituzione RSU). Tutti gli accordi citati devono ancora essere perfezionati.

<sup>12</sup> “Per l’anno 2023, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale in applicazione dell’articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico di cui all’articolo 1, comma 609, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, sono incrementati di 1.000 milioni di euro da destinare all’erogazione, nel solo anno 2023, di un emolumento accessorio una tantum, da corrispondere per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell’1,5 per cento dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza” (comma 330).

2023 per sostenere i redditi dei dipendenti pubblici, nelle more dei rinnovi 2022/2024, oltreché il fondo per la valorizzazione del personale scolastico<sup>13</sup>.

La flessione nel 2024, rispetto al precedente esercizio, è dovuta al venir meno degli arretrati contrattuali e all’impatto sul 2023 della corresponsione dell’indennità *una tantum*. L’aumento nel 2025 dovrebbe essere, invece, legato alla corresponsione dell’anticipazione contrattuale ed al fenomeno del cosiddetto slittamento salariale.

La prossima legge di bilancio 2024 dovrebbe contenere, tra l’altro, una quota ulteriore di risorse per i rinnovi del personale pubblico 2022-2024 da definire sulla base delle stime effettuate a politiche invariate.

Va ricordato, che la legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 609), aveva già stanziato una prima quota di risorse per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali, nella misura di 310 milioni per il 2022 e di 500 milioni a decorrere dal 2023<sup>14</sup>. Tuttavia, poiché la consistenza di tali risorse complessive, anche in ragione della crescente dinamica inflattiva<sup>15</sup>, non avrebbe consentito l’erogazione dell’anticipazione contrattuale, di cui all’articolo 47-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001<sup>16</sup>, si è scelto di corrispondere per il 2023 un elemento accessorio *una tantum*, definito dal citato art. 1, comma 330 della LB 2023, da erogare per 13 mensilità, pari all’1,5 per cento dello stipendio, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> “Nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione e del merito è istituito un fondo, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l’anno 2023, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti, nonché di quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, sentite le organizzazioni sindacali, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri di utilizzo delle risorse di cui al presente comma” (art. 1, comma 561). Il 5 aprile 2023 è stato adottato il decreto n. 63 con i criteri di utilizzo delle risorse.

<sup>14</sup> Il comma 330 citato ha portato le risorse, per il solo 2023, a 1.500 milioni.

<sup>15</sup> L’inflazione media per l’anno 2022 è stata pari all’8,1 per cento, principalmente a causa dall’andamento dei prezzi degli energetici. Nel periodo gennaio-agosto 2023 è stata pari al 7,6 per cento, a settembre 2023 (dati provvisori Istat 29 settembre 2023) presenta un rallentamento al 5,3 per cento annuo, dovuto all’andamento dei prezzi dei beni alimentari, la cui crescita si è ridotta, rimanendo comunque su valori rilevanti (+8,6 per cento). Il dato congiunturale dell’inflazione si presenta in aumento dello 0,2 per cento rispetto ad agosto 2023. Nell’area euro, l’inflazione annua a settembre è stimata al 4,3 per cento.

<sup>16</sup> L’anticipazione contrattuale” è pari al 30 per cento (dal 1° aprile successivo alla scadenza del contratto) della previsione Istat dell’inflazione, misurata dall’indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, applicata agli stipendi tabellari, e pari al 50 per cento del predetto indice, dopo sei mesi di vacanza contrattuale (dal 1° luglio).

<sup>17</sup> Non hanno effetto sull’indennità di buonuscita o altri analoghi trattamenti, nonché sul trattamento di fine rapporto, sull’indennità sostitutiva del preavviso e sull’indennità in caso di decesso di cui all’art. 2122 C.C. L’erogazione di tale emolumento è avvenuta a partire dal mese di luglio 2023 (nota MEF 107 del 17 luglio 2023).

Nell'ipotesi in cui si volesse aggiornare il quadro delle risorse complessive da dedicare ai rinnovi contrattuali facendo riferimento ai criteri utilizzati a politiche invariate sarebbe necessario riferirsi all'indice IPCA al netto dei beni energetici importati.

## LA SPESA SANITARIA

### 25.

La NaDEF rivede la previsione per quest'anno della spesa sanitaria contenuta nel DEF 2023: dai 136,0 miliardi dello scorso aprile l'esborso si riduce a 134,7 miliardi.

Nel nuovo quadro tendenziale la spesa nel 2023 è prevista crescere del 2,8 per cento rispetto al 2022 confermandosi in flessione in termini di prodotto, anche se solo di un decimo di punto (dal 6,7 al 6,6 per cento) e in calo anche sul totale di quella corrente primaria (Tavola 8).

Si tratta di una modifica di cui nel documento non sono precisate le ragioni, che sembrano riconducibili alla evidenziazione in sede di monitoraggio di una dinamica più contenuta della spesa e, soprattutto, ad un possibile ulteriore slittamento dell'esborso degli oneri per il contratto del personale dirigente sanitario relativi al triennio 2019-21 e per il rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medico generica.

Per il 2023 era previsto un incremento del 3,8 per cento che portava la spesa a 136 miliardi, in flessione di un decimo di punto in termini di prodotto. Sulla previsione incidevano soprattutto gli andamenti dei redditi da lavoro e dei consumi intermedi. I primi erano previsti crescere del 4,5 per cento: si trattava degli oneri connessi al rinnovo del trattamento economico del personale dirigente del SSN per il triennio 2019-2021, delle nuove assunzioni, delle misure introdotte con il d.l. 34/2023 e dei primi incrementi relativi al personale da impiegare nelle nuove strutture dell'assistenza territoriale. Il d.l. 34/2023, oltre a prevedere misure volte a ridurre l'utilizzo delle esternalizzazioni, dispone che le aziende possano far ricorso per il personale medico e infermieristico, alle prestazioni aggiuntive previste dal contratto con una tariffa oraria che può essere aumentata, rispettivamente, fino a 100 euro e fino a 50 euro lordi onnicomprensivi, al netto degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione. Con l'entrata in operatività di alcune delle strutture dell'assistenza territoriale sono, poi, previsti i primi oneri relativi al personale da impiegare. Nelle stime essi sono calcolati a partire dal 2022 e il 2023 rispettivamente in 823 e 1.002 milioni. Nel primo esercizio a regime (il 2027) la stima cresce a 2 miliardi per i quali dovranno essere trovate risorse a copertura per oltre 1.300 milioni.

Tra i consumi la crescita era trainata dalla spesa farmaceutica, sia per somministrazione diretta (connessa alla rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti), che per la riduzione degli importi del *pay-back*, riferito nel 2022 agli importi relativi a più esercizi. La previsione inoltre scontava l'operare del tetto sui dispositivi medici e del conseguente meccanismo del *pay-back* su cui erano previsti incidere gli sviluppi in termini di contenziosi.

Limitata la variazione prevista per le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market. La crescita del 3,4 per cento era da ricondurre prevalentemente all'aumento dovuto al rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medico generica, di cui si prevedeva un aumento del 15,3 per cento.

Nel triennio 2024-2026, la spesa sanitaria era prevista crescere a un tasso medio annuo dello 0,6 per cento; il rapporto fra la spesa sanitaria e Pil si portava su livelli inferiori a quelli precedenti alla crisi

sanitaria già dal 2024. L'attenuarsi dei maggiori oneri indotti dal rinnovo dei contratti dei dirigenti degli enti del SSN e delle convenzioni per il triennio 2019-2021, la considerazione per i diversi aggregati di spesa di andamenti medi registrati negli ultimi anni e gli interventi di razionalizzazione dei costi già programmati dovrebbero consentire di più che compensare, nelle intenzioni del Governo, i maggiori oneri dovuti all'attuazione del PNRR e per la vacanza contrattuale per le tornate contrattuali 2022-2024.

L'esame dei Conti economici della sanità relativi ai primi 6 mesi dell'anno sembra confermare una crescita della spesa del 3 per cento trainata dagli acquisti di beni (+7,5 per cento), dalla specialistica (+5,2 per cento) e dai servizi appaltati (+5,6 per cento) Più limitati gli aumenti delle spese per il personale (+3 per cento) e di quelle per l'ospedaliere (+1,4 per cento). In flessione, invece, le spese per l'assistenza di base (-5 per cento) e per i servizi sanitari (-4,5 per cento).

Solo in parte coincidenti gli andamenti ove si guardi ai dati di cassa di fonte Siope. Pur da valutare con prudenza (ancora elevata è la dimensione degli importi da regolarizzare), i pagamenti correnti nei primi tre trimestri del 2023 segnano una seppur lieve flessione della spesa (-0,4 per cento) più netta nelle regioni meridionali (-3,7 per cento) e insulari (-2,6 per cento). Un risultato riconducibile soprattutto agli oneri per il personale (-4,5 per cento): al netto di tale voce, la spesa corrente cresce di poco più dell'1 per cento. Si confermano in crescita gli esborsi per beni sanitari (+ 3 per cento) e per quelli non sanitari (+8,2 per cento). Tra quest'ultimi a registrare gli incrementi maggiori sono i beni più direttamente legati ai prodotti energetici (+22,5 per cento) e quelli alimentari (+25 per cento). Tra i beni sanitari si confermano in aumento gli esborsi per farmaci (+5 per cento) e per i materiali per la profilassi (i vaccini) (+18,3 per cento). Limitata la variazione per gli acquisti di servizi (+0,7 per cento): l'aumento della spesa per prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati (+3 per cento) e per prestazioni socio sanitarie (+4,5 per cento) è compensata dalla flessione di quelle ospedaliere (-2,6 per cento) e degli altri acquisti di servizi sanitari (-2,7 per cento).

Per il triennio 2024-2026 si conferma il profilo disegnato con il DEF 2023: la spesa è attesa ridursi nel 2024 dell'1,3 per cento rispetto all'esercizio in corso per recuperare una crescita nominale del 2,8 e del 1,7 per cento nel biennio successivo. Il rapporto fra la spesa sanitaria e Pil si porta su livelli inferiori a quelli precedenti alla crisi sanitaria già dal 2024 (al 6,2 per cento), per flettere ancora di un decimo nell'anno terminale.

## 26.

A fronte di tali andamenti l'importo del fabbisogno sanitario nazionale cui contribuisce lo Stato ha raggiunto nel 2023 i 129 miliardi (contro i 126 del 2022) (Tavola 9) La legge di bilancio ne aveva disposto un incremento di 2,2 miliardi, importo poi aumentato di 170 milioni dal decreto-legge 34 del 2023 per finanziare l'incremento della tariffa oraria delle prestazioni aggiuntive nei servizi di emergenza e urgenza. Lo stesso provvedimento aveva inoltre previsto 1.085 milioni per ridurre l'incidenza del *payback* sui dispositivi medici a carico delle aziende produttrici.

Per il 2024 e il 2025 il finanziamento a legislazione vigente cresce rispettivamente a 131 miliardi (+1,6 per cento) e 131,4 miliardi (+0,3 per cento) Va considerato che di questi circa 5,4 miliardi sono somme del fabbisogno indistinto finalizzate (si tratta principalmente dei finanziamenti previsti dal d.l. 34/2020 per il potenziamento dell'assistenza territoriale (2,1 miliardi) e delle indennità per il personale sanitario previste dalla legge 178/2020 (oltre 1 miliardo)) e 2 miliardi sono invece quelle vincolate per Regioni e PA (tra queste 1,5 miliardi per progetti del Piano sanitario nazionale e 340 milioni per l'assistenza ai lavoratori extracomunitari). Poco più di un miliardo sono infine vincolate per altri enti (per il funzionamento degli IZS 266 milioni e circa 800 milioni per la formazione dei medici specialisti).

## 27.

Il quadro che emerge sul fronte della spesa sanitaria risulta, quindi, stringente. Nella NaDEF non sono indicate ancora le misure che si intendono assumere sin dalla prossima legge di bilancio per affrontare i nodi principali del comparto. Si tratta di una condizione che richiederà scelte non facili in termini di allocazione delle risorse tra i diversi obiettivi. Se i limitati margini di manovra impongono un attento esame della qualità della spesa e una analisi dell'efficacia di tutti gli strumenti per la razionalizzazione della sanità messi in campo negli ultimi anni (di cui non sempre sono percepibili gli effetti in termini di risultati), la necessità di rispondere ad esigenze urgenti rende il percorso particolarmente problematico.

Rimane aperto infatti il tema del personale. Solo di recente è stato sottoscritto il contratto relativo al triennio 2019-21 cui erano legati anche alcuni dei corrispettivi previsti a fronte dell'impegno profuso dal personale delle strutture sanitarie durante la pandemia. Restano da affrontare, nonostante le misure assunte con il d.l. 34/2023, i problemi sottostanti alle difficoltà di reperimento di personale sanitario soprattutto per il settore dell'emergenza e urgenza, mentre continuano ad aumentare i casi di "fuga dal pubblico" ma anche di ricerca di opportunità di lavoro all'estero. I dati relativi al fenomeno sono al momento limitati. La rilevazione OCSE relativa al 2021 indica un flusso in uscita dal nostro paese di personale superiore al migliaio di unità in media annua. Si tratta di trasferimenti soprattutto in direzione di 3 nazioni (Gran Bretagna, Germania e Svizzera).

Secondo i dati Ocse sono poco meno di 13.000 i dottori formati in Italia e che operano all'estero, con un flusso che tra il 2019 e il 2021 si è collocato al di sopra delle 1.100 unità annue. Forti anche

le differenze retributive: a parità del potere di acquisto lo stipendio annuale in Germania è del 79 per cento e nel Regno Unito del 40 per cento superiore a quello italiano. Più limitate e recenti le informazioni sul personale infermieristico. Si tratta sempre secondo l'Ocse di 3558 unità trasferitesi all'estero nell'ultimo quinquennio, anche in questo caso in Germania, Regno Unito e Svizzera. Significative ma più contenute le differenze retributive (sempre a parità di potere d'acquisto): +56 per cento in Germania, +46,2 per cento in Svizzera circa il 20 per cento nel Regno Unito.

Le differenze di retribuzione (in parità del potere di acquisto) pur consistenti non appaiono essere l'unica ragione di un fenomeno più complesso per affrontare il quale devono essere trovati nuovi punti di equilibrio tra le necessità del servizio pubblico e le legittime aspettative dei professionisti. Non aiuta certamente (come in altri comparti) l'allungamento dei tempi per il rinnovo dei contratti, il discontinuo operare dei concorsi, la qualità del lavoro in alcuni cruciali snodi delle strutture sanitarie, i vincoli posti all'attività professionale e, non ultimo, l'aumento delle pratiche amministrative che la riduzione del personale di assistenza scarica sui professionisti sanitari. Su alcuni di questi temi muove primi passi significativi il contratto di lavoro da poco sottoscritto.

Ancora in riassorbimento il problema delle liste d'attesa. Nonostante i piani predisposti dalle regioni, a inizio del 2023 il monitoraggio presentava ancora rilevanti criticità e ritardi di attuazione su cui è necessario intervenire al più presto per evitare un'ulteriore crescita delle prestazioni a carico dei cittadini o l'aumento della rinuncia alle cure.

Difficoltà si registrano non solo di recuperare i ritardi accumulati, ma anche di ritornare nell'ordinario su livelli pre-pandemia. Come ha messo in rilievo l'esame condotto da Agenas su un campione di prestazioni di specialistica ambulatoriale, 10 prestazioni di cui 5 relative a esami radiologici (ecografia all'addome e ginecologica, elettrocardiogramma, TC del capo e RM muscoloscheletrica) e 5 relative a visite (prime visite generiche, ginecologiche, neurologiche, oculistiche e di controllo), il confronto tra le prestazioni rese nel 2019 e quelle relative all'esercizio 2022 restituisce un quadro molto netto: solo in due casi (TC al capo e RM muscoloscheletrica) guardando ai dati nazionali si registra una crescita, anche se non distribuita omogeneamente tra le regioni (rispettivamente del 3,5 e del 5,7 per cento). In tutte le altre tipologie lo scostamento è ancora rilevante. Superiori alla media le flessioni per elettrocardiogramma (- 23,4 per cento) e visite oculistiche (-25,8 per cento). Dati che nascondono differenze territoriali con flessioni superiori al 30 per cento in alcune prestazioni: per gli elettrocardiogrammi, ad esempio, la flessione supera in media il 30 per cento nelle regioni centrali, mentre nell'oculistica sul dato nazionale incide la riduzione del 31 per cento delle regioni del Mezzogiorno con accentuazioni particolari in Calabria (-48,4 per cento) e in Sardegna (-38,5 per cento). Si riducono tra il 14,4 e il 16,9 per cento le altre visite ambulatoriali, ma con quote sempre superiori alla media nelle regioni del Mezzogiorno. Se ne trae una immagine molto netta di come la crisi sanitaria abbia contribuito ad aumentare le differenze di performance tra aree: fatto cento il dato nazionale in tutte le specializzazioni si apre la forbice tra le diverse aree e soprattutto nel Mezzogiorno, dove le prestazioni per mille abitanti registrano valori in molti casi inferiori all'importo medio.

L'eredità negativa delle fasi più intense dell'emergenza sanitaria ha pesato in maniera particolarmente forte sulle strutture già fragili dell'assistenza territoriale specialistica su cui è atteso incidere in maniera risolutiva il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Un adeguamento indispensabile alla cui attuazione devono concorrere anche adeguate professionalità sanitarie. Andrà verificato se un profilo di finanziamento (e di spesa) quale quello prefigurato nei quadri tendenziali sia compatibile con le necessità che ancora caratterizzano il comparto e, in particolare, con la soddisfazione dei fabbisogni di personale legati soprattutto alla riforma dell'assistenza territoriale. Garantire la corresponsione dei Lea e ridurre i fenomeni di rinuncia alle cure rappresenta una priorità sociale irrinunciabile

Il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza relativi all'esercizio 2021, pur evidenziando un miglioramento generale dopo la battuta di arresto dell'anno precedente, con 14 regioni che raggiungono la sufficienza in ciascun livello di assistenza (rispetto alle 11 del 2020 ma alle 15 del 2019) indica il permanere di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano a rilevarsi valori estremamente contenuti, ad esempio, per gli *screening* oncologici effettuati nelle regioni in Piano e solo parziale nel 2022 è stato il recupero delle prestazioni non effettuate durante la pandemia; il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata (ADI) resta contenuto, soprattutto nel caso dell'indicatore per intensità di cura CIA 1, che si colloca in ben 8 regioni al di sotto della soglia minima del 2,6 per cento (Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2023).

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

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

Tra le criticità da affrontare sul fronte dei meccanismi di controllo della spesa vi è poi la questione dell'operare dei vincoli per farmaci e dispositivi medici e ai conseguenti meccanismi di "payback". I dati relativi al monitoraggio della spesa farmaceutica aggiornati al maggio scorso continuano a rilevare significativi scostamenti degli acquisti di farmaci sia diretti (operati dalle strutture di ricovero e cura) che, in alcune regioni, in convenzione. La spesa per acquisti diretti rappresentava a maggio scorso il 10,5 per cento del FSN contro il 7,65 previsto come tetto complessivo ed erano 7 le regioni che presentavano acquisti in convenzione superiori al 7 per cento obiettivo.



Anche nel caso dei dispositivi medici i dati relativi ai primi sei mesi del 2023 evidenziano il riproporsi di un andamento ben superiore a quello obiettivo (il 4,4 per cento del FSN): l'importo degli acquisti era superiore al 6 per cento con una crescita rispetto allo stesso periodo dello scorso anno del 2,3 per cento.

Con l'art. 9-ter, del d.l. 78/2015<sup>18</sup>, il legislatore ha introdotto una norma finalizzata alla razionalizzazione e al contenimento della spesa per dispositivi medici in capo ai SSR. La disposizione prevede che il superamento del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici (pari al 4,4 per cento del FSR) sia posto a carico delle aziende fornitrici per una quota pari dal 2017 al 50 per cento. I primi accordi Stato-Regioni sulla definizione dei criteri di individuazione dei tetti di spesa regionali sono stati raggiunti nel 2019 ma solo nel settembre 2022 il Ministero della Salute ha certificato il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale relativi agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018.

Lo scostamento totale per il quadriennio è risultato pari a circa 4,5 miliardi. Alle aziende fornitrici di dispositivi medici è stato richiesto di rimborsare alle regioni una cifra pari a quasi 2,1 miliardi. A gennaio di quest'anno le aziende hanno portato all'attenzione del Governo le difficoltà connesse all'adempimento degli oneri e l'impatto negativo per l'intero settore, chiedendo l'abolizione della misura e la revisione delle soglie di spesa per i dispositivi medici regionali. Oltre ad una dilazione nei tempi di attuazione, con l'art. 8 del d.l. 34 del 2023, il Governo ha posto a carico del bilancio dello Stato una quota pari al 52 per cento del totale dei rimborsi mediante l'istituzione di un fondo con dotazione pari a 1.085 milioni per l'anno 2023. Resta a carico delle imprese il 48 per cento dell'eccedenza. Si tratta di una misura a carattere "emergenziale" e "una tantum". Tali "scostamenti" si sono riprodotti anche negli anni più recenti: nel 2019, la spesa per dispositivi medici è stata superiore al limite per 1,5 miliardi, importo che è divenuto superiore ai 2 miliardi annui nel triennio successivo.

Un tale risultato si andrebbe a sommare alle eccedenze registrate a partire dal 2019 sempre superiori ai 2 miliardi annui. Pur considerando che la legge di bilancio per l'anno 2022 (art.1 c. 287) ha escluso dal computo del limite di spesa, per gli anni 2020 e 2021, i dispositivi medici correlati alle azioni di contenimento e contrasto della pandemia (quelli rientranti nell'elenco "Acquisti di dispositivi e attrezzature per il contrasto all'emergenza Covid-19" della Presidenza del Consiglio dei ministri) l'importo che la norma pone a carico delle imprese è comunque di rilievo. Importo a cui andrà ad aggiungersi lo scostamento 2023 se gli andamenti del primo semestre dell'anno saranno confermati (nel caso lo scostamento supererebbe i 2,2 miliardi). Anche trascurando i due esercizi più interessati dalla pandemia la somma degli scostamenti supererebbe i 6 miliardi di cui il 3 a carico delle imprese, rendendo particolarmente oneroso l'intervento straordinario varato nel 2023 con il d.l. 34.

---

<sup>18</sup> Decreto-legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 125 (in S.O. n. 49, relativo alla G.U. 14/08/2015, n. 188).

## LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI

### 28.

La Nota riassume il quadro prospettico della spesa per prestazioni sociali in denaro e fornisce, come di consueto, stime puntuali a legislazione vigente sia per la componente pensionistica che per le altre spese (Tavola 10). Come già si riscontrava nel DEF della scorsa primavera è la variabile inflazionistica quella che guida in misura più rilevante la riarticolazione del quadro, e ciò per il ruolo che l'indice di variazione dei prezzi al consumo riveste, normativamente e con un anno di ritardo, su una parte significativa delle prestazioni.

Per il complesso della spesa, le valutazioni di preconsuntivo 2023<sup>19</sup>, pur ritoccate al ribasso (-710 milioni) confermano un incremento annuo di oltre 17 miliardi (+4,2 per cento) a sintesi di una crescita di 20 miliardi per la spesa pensionistica (+6,8 per cento) e di un calo di 3 miliardi per le altre prestazioni (-2,9 per cento). Mentre nel 2022 il conto della protezione sociale era cresciuto soprattutto per mitigare gli effetti dell'inflazione sui bilanci delle famiglie, nel 2023 è la rivalutazione ai prezzi dei trattamenti previdenziali, pur se attenuata dalla revisione del meccanismo di indicizzazione operata con l'ultima legge di bilancio, a rappresentare il motore primo dell'incremento osservato.

L'aggiornamento del quadro a legislazione vigente prospetta leggere riduzioni anche per il triennio 2024-26 (di quasi 2 miliardi complessivi), aggiustamenti che riflettono soprattutto le nuove stime dell'inflazione le quali migliorano per il 2024-25 con riverbero sulla previsione di spesa per il biennio successivo. Tali correzioni, combinate con le nuove stime dell'andamento del Pil nominale, determinano un miglioramento di tre decimi di punto del rapporto prestazioni sociali/Pil nell'intero periodo.

L'aggregato ha recepito nel mese di gennaio la rivalutazione provvisoria delle pensioni, parametrata su un valore del 7,3 per cento, da confrontarsi con l'1,9 per cento accordato nel 2022.

L'impatto sulla spesa nominale è stato strutturalmente attenuato dalla legge di bilancio per il 2023, che ha introdotto per il biennio 2023-2024 uno schema più severo per la perequazione automatica delle pensioni. La norma prevede, da un lato, la riduzione dei coefficienti di elasticità per le pensioni

<sup>19</sup> Il dato di preconsuntivo 2023 a legislazione vigente dovrebbe subire, a consuntivo, un lieve incremento dal momento che alla protezione del potere di acquisto delle pensioni è destinata una quota dei 3,2 miliardi che si sono resi disponibili con la revisione degli obiettivi programmatici. È prevista l'adozione di un provvedimento d'urgenza per l'anticipo nel 2023 del pagamento del conguaglio della rivalutazione dei trattamenti pensionistici, pari allo 0,8 per cento, dato dalla differenza tra l'inflazione effettivamente registrata (8,1 per cento) rispetto a quanto corrisposto nel mese di gennaio (7,3 per cento). Si rammenta che in occasione del richiamato conguaglio dello 0,2 per cento ad opera del d.l. 115/2022, la stima dell'onere associato alla misura era di 565 milioni, in presenza, peraltro del più favorevole meccanismo di rivalutazione in vigore nel 2022.

superiori a quattro volte il trattamento minimo e, dall'altro, l'applicazione dei tassi di rivalutazione spettanti sulla base di una graduazione per fasce di importo complessivo. I risparmi di spesa sono stati ufficialmente stimati in circa 3,5 miliardi nel 2023, 6,8 miliardi nel 2024 e oltre 6 miliardi dal 2025.

La legge di bilancio 2023, a protezione delle pensioni inferiori al trattamento minimo, ha accordato una rivalutazione *una tantum* limitata al biennio 2023-2024 (per il 2023: +1,5 per cento, elevato a +6,4 per cento per i pensionati ultra75enni; per il 2024: +2,7 per cento), con oneri stimati nel biennio rispettivamente in 480 e 379 milioni.

Nessun conguaglio, infine, grava sul 2023, per effetto del d.l. 115/2022 che ha anticipato a novembre 2022 il pagamento dello 0,2 per cento corrispondente alla differenza tra anticipo dell'inflazione corrisposto a gennaio 2022 (1,7 per cento) e valore effettivo registrato (1,9 per cento).

Le altre prestazioni in denaro, in particolare l'Assegno unico per i figli a carico e le prestazioni strettamente assistenziali (assegno sociale e prestazioni di invalidità civile) hanno beneficiato, invece, della rivalutazione piena all'inflazione registrata, nella misura dell'8,1 per cento.

## 29.

Oltre al ruolo dell'inflazione, che ha naturalmente solo risvolti nominali, la dinamica della spesa per prestazioni sociali continua a riflettere le scelte del legislatore degli anni scorsi in materia di requisiti per la quiescenza e di politiche sociali. Nel 2023 la spesa pensionistica ingloba un'importante quota associabile alle deroghe per il pensionamento anticipato, in particolare quelle introdotte con il d.l. n. 4/2019 e con le successive leggi di bilancio.

Complessivamente, per l'esercizio in corso, sono infatti previste nel bilancio dello Stato somme per circa 10,2 miliardi a titolo di oneri derivanti da pensionamenti anticipati. Di essi, circa 6 miliardi sono associati a Quota 100 e alla sospensione, fino al 2026, dell'adeguamento dell'anzianità contributiva alla speranza di vita. Sul capitolo menzionato grava anche la spesa per l'Opzione donna, anticipo pensionistico che la LB 2023 ha limitato a specifiche categorie di tutela (invalidità, assistenza a un familiare disabile, stato di disoccupazione o crisi aziendale in corso), con conseguente elevata riduzione del numero dei pensionamenti associati, stimati, nella Relazione tecnica, in circa 2,9 mila nel 2023. Lo stanziamento di bilancio riferito all'istituto si mantiene comunque relativamente elevato (1,1-1,2 miliardi per il 2023 e 2024), per effetto della sovrapposizione tra flussi di pensionamento riferiti a normative diverse.

L'effettiva decorrenza dei trattamenti pensionistici è infatti determinata dalle previste "finestre di uscita" pari a 18 mesi dalla data di maturazione del diritto per le lavoratrici autonome e a 12 mesi per quelle dipendenti. Secondo i dati di monitoraggio dell'INPS, nel primo semestre del 2023 risultano liquidate 7.536 pensioni, a fronte delle 10.997 del primo semestre 2022.

Gli effetti finanziari associati a Quota 100 si attenuano decisamente dal 2024, con una previsione di spesa che – dai circa 6 miliardi prenotati nel bilancio 2023 - scende nel 2024 a circa 3,3 miliardi e a circa 2,8 miliardi nel 2025.

## 30.

Quanto all'andamento dei nuovi flussi di pensionamento, i dati INPS di monitoraggio delle pensioni previdenziali liquidate nei primi sei mesi del 2023 mostrano una complessiva diminuzione del 19 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2022, calo che coinvolge tutte le categorie di pensione. In particolare, diminuiscono del 23 per cento i nuovi pensionamenti anticipati, con un significativo calo (-36 per cento) nei dati

provvisori riferiti al settore pubblico. In ogni caso, gli effetti di Quota 100 sui flussi di pensionamento anticipati – particolarmente significativi nel 2019-2021 ed ancora attivi nel 2022 – sono ormai esauriti (circa 2.500 le domande accolte al 31 maggio 2023), mentre le uscite con i nuovi canali Quota 102 e Quota 103 presentano valori relativamente contenuti (dal 1° gennaio al 31 maggio 2023 le domande accolte sono state 4.874 per Quota 102 e 5.125 per Quota 103), largamente al di sotto delle prudenziali stime iniziali.

### 31.

La spesa per prestazioni sociali diverse da quelle pensionistiche dopo le flessioni dello scorso biennio viene prospettata dalla Nota in ripresa e a tassi di crescita intorno all'1 per cento medio annuo nel triennio 2024-25, valori analoghi a quelli del DEF.

Tale componente di spesa ha scontato, successivamente all'approvazione del DEF dello scorso aprile, anche gli effetti di interventi a sostegno delle famiglie colpite dagli eventi alluvionali del mese di maggio.

Il d.l. 61/2023 ha previsto interventi di sostegno al reddito dei lavoratori subordinati del settore privato e dei lavoratori autonomi, con 820 milioni di spesa autorizzata, compensata dalla riduzione di fonti di spesa principalmente rientranti nel Comparto della protezione sociale.

Ma al di là dei fattori straordinari, una voce strutturale di forte peso è costituita dall'Assegno unico e universale per i figli a carico (AUU), istituito dal mese di marzo 2022 e rivalutato – in misura piena insieme alle soglie ISEE per la modulazione del beneficio - dell'8,1 per cento nel 2023.

L'andamento della spesa, reso noto mensilmente dall'INPS, è stato rivisto in aumento ed è attualmente oggetto di verifica da parte dello stesso Istituto.

I dati dell'ultimo monitoraggio, pubblicato dall'INPS il 19 settembre, riferiti al periodo gennaio-luglio 2023, indicano che le famiglie che hanno beneficiato dell'AUU sono state quasi 5,6 milioni con una spesa che ha raggiunto i 10 miliardi. La dotazione finanziaria dell'istituto nel bilancio dello Stato, in termini di competenza, è pari per il 2023 a 18,6 miliardi, cui si aggiungono residui iniziali per 1 miliardo.

L'onere di competenza riferito ai primi sei mesi dell'anno è stato portato da 8.297 milioni del precedente Report dell'INPS a 8.595 milioni di quello di più recente pubblicazione. Nei prossimi mesi, riferisce l'INPS, il dato potrebbe risentire del ricalcolo degli importi erogati in relazione all'aggiornamento degli archivi amministrativi sia riferibili alla liquidazione di nuove prestazioni, sia alle compensazioni ancora da operare sulle prestazioni vigenti.

Restano naturalmente rilevanti, nella determinazione delle prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni, le risorse riferite alla lotta alla povertà.

Nel mese di luglio 2023 è scaduto il primo termine per l'erogazione del Reddito di cittadinanza per le famiglie che lo hanno percepito per 7 mesi e non presentano profili di vulnerabilità (componenti ultrasessantenni, minori, disabili), mentre dal mese di settembre si è avviata la nuova misura di Supporto per la formazione ed il lavoro.

Al luglio 2023, secondo i dati di monitoraggio INPS, erano in media un milione e 39 mila i nuclei familiari percettori di Reddito e Pensione di cittadinanza, con erogazioni complessive dall'inizio dell'anno misurate in circa 4,3 miliardi (da confrontarsi con i 7,8 miliardi stanziati). Al 3 ottobre 2023 erano 85.330 le persone che hanno richiesto il Supporto per la formazione ed il lavoro. La misura si è avviata il 1° settembre e il numero di adesioni è in rapido aggiornamento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il nuovo schema per l'inclusione sociale e lavorativa necessita di essere supportato da un effettivo miglioramento del sistema dei servizi sociali e di quelli per il lavoro, alla luce dei gravi ritardi accumulati sia nel processo di reclutamento di addetti presso i servizi sociali e sia in quello di potenziamento, anche infrastrutturale, dei Centri per l'impiego, in un contesto caratterizzato da una particolarmente elevata disomogeneità territoriale. Sembra altresì cruciale la piena operatività dei sistemi di monitoraggio e di puntuale misurazione degli interventi che diano tempestivamente conto, in particolare, dello sviluppo nel territorio delle risorse annualmente trasferite e dei servizi effettivamente resi.

### 32.

In conclusione, per il comparto di spesa per prestazioni sociali la NaDEF conferma, sostanzialmente, gli andamenti del DEF e la forte rilevanza, anche per gli equilibri futuri della finanza pubblica, di un aggregato che assorbe ormai stabilmente circa il 21 per cento del Pil, 1 punto in più rispetto alla media del biennio pre-pandemico. Per le prospettive dei conti e le dinamiche della spesa, che saranno decisive per la sostenibilità del debito pubblico all'interno del nuovo framework di governance economica dell'UE, sarà fondamentale il controllo della spesa pensionistica la cui evoluzione di medio termine, come confermato nelle nuove elaborazioni presentate nella Nota, risentirà assai significativamente dell'invecchiamento della popolazione. Può essere al riguardo ricordato che le spese *age-related*, ristimate nella NaDEF, dovrebbero raggiungere un picco proprio nella fase più delicata per le verifiche di sostenibilità del debito per le quali rileva il decennio successivo alla conclusione del periodo di aggiustamento previsto dai

*Piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine* di cui alla proposta di revisione delle regole fiscali europee.

## **LA SPESA IN CONTO CAPITALE E GLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

### **33.**

Il DEF 2023 presentava una spesa in conto capitale caratterizzata da valori tendenziali positivi per gli IFL, prevedendo un tasso di incremento del 29 per cento nel 2023 e del 18 per cento nel 2024. Un sentiero di crescita che le stime estendevano anche al 2025 e che era principalmente connesso agli effetti incrementali legati alla spesa per l'attuazione dei progetti PNRR, a fronte di una sostanziale stabilità delle altre componenti della spesa. Per i contributi agli investimenti le previsioni tendenziali scontavano, al contrario, una dinamica marcatamente negativa a partire dal 2023 (-46,7 per cento rispetto al 2022 e -40 per cento nel 2024 rispetto al 2023) continuando fino al 2026 (-30 per cento rispetto all'anno 2025). Tale forte contrazione, in larga misura, veniva ricondotta al diverso trattamento contabile applicato ai crediti di imposta agevolativi, relativo, in particolare, ai bonus edilizi.

In ragione delle nuove stime Istat fornite nel mese di settembre le voci di spesa del conto consolidato, in termini assoluti, sono state in parte riviste con riferimento ai dati di consuntivo: le uscite in conto capitale 2022 risultano in aumento del 3 per cento rispetto al 2021 per via della sostenuta crescita dei contributi agli investimenti (+41,1 per cento), trainata dai bonus edilizi (superbonus e bonus facciate), compensata in parte dal calo nelle dinamiche degli investimenti fissi (-0,2 per cento) e delle altre uscite in conto capitale (-53,3 per cento). Quest'ultima in parte riconducibile alla riduzione della spesa riferita ad alcune delle misure introdotte durante la crisi sanitaria (tra le quali le garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese e i contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa).

Il nuovo quadro di finanza pubblica tracciato dalla NaDEF reca una revisione delle stime della spesa in conto capitale 2023-2026, tale da invertire le tendenze delineate ad aprile. La spesa in conto capitale è vista in rialzo (+15 per cento) in virtù della stima dei contributi agli investimenti più elevata per l'anno in corso (poco meno di 65 miliardi a fronte dei 41 miliardi previsti ad aprile), mentre negli anni successivi si confermano su livelli nettamente inferiori pur essendo rivisti in crescita nel 2026. Sono rimodulati in flessione già dal 2023 e per tutto l'arco di previsione, invece, gli IFL: del 12 per cento per l'anno in corso e nel 2024, poi in percentuale decrescente (-8 per cento nel 2025 e -4 per cento nel 2026). La componente mantiene nel periodo un profilo incrementale, passando

da 58,7 miliardi del 2023 a 74,1 nel 2025, mentre nel 2026, in concomitanza con la conclusione del programma di investimenti del PNRR, si prevede una riduzione. Anche in rapporto al Pil la tendenza è rivista al ribasso (2,9 e 3,2 per cento, rispettivamente nel 2023 e 2024, 3,4 per cento nel 2025 e 3,2 per cento nel 2026).

L'intonazione restrittiva delle previsioni di spesa di investimento scaturisce, secondo quanto indicato nella NaDEF, da tre fattori: l'aggiornamento delle proiezioni sull'utilizzo dei fondi legati al PNRR, la cui rimodulazione temporale determina una flessione accentuata dei pagamenti nel 2023 e un rinvio delle maggiori erogazioni negli anni a seguire, già a partire dal 2024; la riclassificazione di spese del Fondo da investimenti a contributi; il peggioramento delle condizioni del credito e dell'aumento dei prezzi, che renderanno gli investimenti meno dinamici, nel breve termine, di quanto previsto nel DEF.

### 34.

Il quadro congiunturale riferito ai dati finanziari di spesa relativi ai primi otto mesi del 2023 offre alcuni spunti di riflessione sul tema degli investimenti pubblici. Il raffronto con lo stesso periodo del 2022, infatti, conferma una tendenza espansiva della spesa per investimenti dello Stato e delle amministrazioni locali. La *performance* positiva dei pagamenti, con riferimento ad alcuni specifici punti di osservazione della spesa, espone percentuali di crescita anche superiori all'incremento annuale previsto, sia dal DEF (+27,4 per cento) che dalla NaDEF (+12,4 per cento). In particolare:

- la spesa diretta dello Stato per investimenti, il cui perimetro ai fini della presente analisi è riferito sia agli investimenti fissi lordi (cat. XXI del bilancio) che alla quota di contributi agli investimenti (catt. XXII e XXIII) erogata a favore di soggetti pubblici/privati attraverso i quali lo Stato dà concreta attuazione alle politiche di investimento, espone pagamenti che si attestano a tutto il mese di agosto 2023 a 7,5 miliardi, segnando un aumento del 35,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 2022 (Tavola 11). Significativamente dinamici si presentano gli IFL, che nel periodo gennaio-agosto 2023 si incrementano del 60 per cento rispetto al precedente esercizio (da 2,4 miliardi del 2022 a 3,8 miliardi nel 2023). Per quanto riguarda le due società che gestiscono gli investimenti infrastrutturali (RFI e ANAS), i dati finanziari congiunturali mostrano un miglioramento della capacità di finalizzazione della spesa da parte dei due gestori misurata sul tiraggio delle risorse messe a disposizione e strettamente correlato,

per la parte in conto capitale, al valore degli stati di avanzamento lavori da liquidare. Inoltre, la forte spinta registrata sul versante contrattuale nell'anno in corso costituisce un indicatore di potenziale fabbisogno finanziario che troverà manifestazione nei mesi futuri.

Nel quadro degli interventi infrastrutturali ferroviari e stradali, risultano significative le risorse pagate rispettivamente a favore di RFI e ANAS all'indomani del nuovo Contratto di programma parte investimenti sottoscritto con il gestore ferroviario a fine 2022 e dell'Aggiornamento 2022 del Contratto di programma stipulato con il gestore stradale. In particolare, per il settore ferroviario sono state erogate, nei primi 8 mesi del 2023, risorse per 2,7 miliardi dal MEF principalmente dirette a copertura sia del contratto di programma parte investimenti, anche mediante utilizzo delle risorse del Fondo investimenti 2017 (per 1,13 miliardi), e sia del contratto di programma parte servizi 2022-2026 (1 miliardo) per le spese di manutenzione straordinaria. Pagamenti dal MEF per circa 125 milioni si riferiscono a interventi previsti nel I e II semestre 2023; dal Ministero delle infrastrutture i pagamenti a RFI si riferiscono all'erogazione delle risorse disponibili sul fondo per la prosecuzione delle opere istituito per far fronte al caro materiali. Risultano emanati titoli di pagamento a favore del gestore per circa 127 milioni.

Occorre segnalare che i due gestori nazionali delle infrastrutturali hanno notevolmente incrementato il numero e il valore delle gare bandite nel settore dei lavori. Per quanto riguarda gli interventi ferroviari i bandi di lavori sono passati da 95 emanati nei primi 7 mesi del 2022 per un valore complessivo di 3,4 miliardi circa a 263 bandi pubblicati nei primi 7 mesi del 2023 per un importo complessivo di 12,4 miliardi. In particolare, risulta in avanzamento l'iter realizzativo e procedurale relativo al collegamento AV Torino Lione (due bandi pubblicati per un valore complessivo di circa 3 miliardi). Altri bandi si riferiscono alla manutenzione straordinaria delle opere civili della sede ferroviaria (il bando relativo ha un valore di circa 828 milioni) e al potenziamento della linea Rho Gallarate (bando da 259 milioni). Per ANAS si rilevano 181 bandi nel 2023 per un valore di 4,6 miliardi a fronte di 57 bandi emanati nel 2022 per un valore di circa 60 milioni.

I dati desumibili dalla contabilità di Tesoreria intestata a RFI (riferibili a spesa in conto capitale per circa il 75 per cento) mettono in evidenza movimentazioni di flussi di importante valore finanziario. Sempre guardando ai primi otto mesi del 2023, a fronte di una giacenza di risorse a inizio anno pari a 1,46 miliardi e di immissione di liquidità in corso di esercizio pari a 3,6 miliardi, i tiraggi sono stati pari a circa 4,9 miliardi; nello stesso periodo dell'anno 2022, la giacenza di inizio anno era pari a circa 708 milioni, le immissioni pari a circa 4,4 miliardi e i tiraggi pari a circa 3,7 miliardi. Pertanto, la capacità di utilizzo delle risorse disponibili è passata dal 72,5 per cento del 2022 al 97 per cento del 2023. Per quanto riguarda ANAS la giacenza iniziale 2023 sul conto è di circa 91 milioni, i flussi in entrata in questi 8 mesi sono stati pari a 1,1 miliardi e in uscita pari a circa 1 miliardo; nel 2022 le stesse voci erano pari a 204 milioni (giacenza di inizio periodo), 946 milioni circa le immissioni in corso di esercizio e tiraggi per 1,1 miliardi.

I dati finanziari mostrano una buona finalizzazione della spesa da parte dei due gestori e gli esiti rilevati in termini finanziari sembrano trovare conferma dalla lettura dei dati aziendali tratti dalla Relazione finanziaria semestrale agli investitori del gruppo FSI (giugno 2023) che mettono in evidenza i risultati positivi conseguiti in termini di indicatori di redditività e di volume degli investimenti tecnici di periodo (6,6 miliardi, in aumento del 64 per cento rispetto al I semestre 2022). I dati consolidati comprendono i quattro poli industriali in cui è suddivisa la gestione (polo Infrastrutture, Passeggeri, Logistica, Urbano, altri servizi), includendo anche i dati di ANAS. Gli investimenti tecnici riferiti solo al polo Infrastrutture, che rappresenta circa l'87 per cento delle gestioni, risultano aumentati di quasi l'82 per cento.

- i pagamenti a valere sugli specifici fondi di investimento per le amministrazioni centrali destinati al rilancio dello sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, c.140 L. 232/2016, art. 1, c. 1072 L. 205/2017, art. 1, c. 95 L. 145/2018, art. 1, c. 14 L. 160/2019),



finanziati per un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (fino al 2034), risultano, a tutto il mese di agosto 2023, di poco superiori a 3 miliardi, in crescita del 34,1 per cento rispetto ad agosto 2022. Per oltre un terzo si tratta di spesa per IFL, incrementata, nel periodo, del 98 per cento; applicando il tasso di crescita dei primi otto mesi ai dati annuali di consuntivo 2022, si stima un livello di pagamenti per investimenti a fine 2023 di oltre 4 miliardi.

In particolare, l'incremento è determinato dai maggiori pagamenti effettuati sui fondi più recenti, istituiti nel 2018 e nel 2019, ad indicare l'effettiva entrata in operatività dello strumento, dopo una lunga fase che ha impegnato l'Amministrazione nella definizione e nel riparto delle somme da assegnare alle specifiche finalità progettuali. L'aumento più significativo concerne gli IFL finanziati dal fondo istituito con la L. 160/2019 che nel periodo gennaio-agosto 2022 erano stati pari a 25,4 milioni, mentre nello stesso periodo 2023 arrivano a quantificare 282 milioni, in virtù, prioritariamente, delle spese per interventi nel settore della depurazione delle acque e per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari del Paese. Complessivamente, a tutto agosto 2023, sulla cat. XXI sono stati registrati pagamenti a valere su detto fondo di importo superiore alla quota annuale sostenuta nel 2022.

Di rilievo, considerando anche le altre categorie economiche di spesa, i pagamenti effettuati per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (trasferimenti a favore della PCM) e le spese relative allo sviluppo, all'acquisizione e alla dotazione operativa delle unità navali della classe FREMM.

- il comparto delle amministrazioni locali segna anch'esso un livello crescente di pagamenti per investimenti fissi lordi, pari a 13,2 miliardi (+24 per cento sul 2022) (Tavola 12). Il 67 per cento della spesa è sostenuta dai Comuni, che nei primi otto mesi del 2023 hanno effettuato 8,8 miliardi di pagamenti contro i 7 miliardi dello stesso periodo 2022. Il livello di spesa risulta spiccatamente differenziato sotto il profilo territoriale, mentre è più omogeneo con riferimento alle classi demografiche di appartenenza. La spesa per investimenti delle amministrazioni comunali è strettamente connessa all'attuazione dei progetti del PNRR e ne danno evidenza le voci economiche che, nel periodo considerato, presentano livelli di crescita più significativi: accanto alle spese che costantemente assorbono risorse importanti (mezzi di trasporto, impianti, infrastrutture stradali), infatti, spicca l'impennata di pagamenti relativi a fabbricati ad uso abitativo (+72,7 per cento), fabbricati ad uso scolastico (26,4 per cento), fabbricati destinati ad asili nido (+156,8 per cento), impianti sportivi (+60,4 per cento), opere di sistemazione del suolo (+29,2 per cento). Tra i beni immateriali, si conferma in crescita (+31 per cento) la spesa per incarichi professionali per la realizzazione di investimenti, anch'essa una voce sensibile nel percorso di attuazione del PNRR.

Il 94 per cento degli IFL riferiti ai Comuni è rappresentato da spesa per beni materiali e il Nord ovest è la macro area con il livello più elevato (oltre 2 miliardi), seguito dal Nord est (1,9 miliardi circa). Il centro Italia, tuttavia, rappresenta il territorio con la maggiore percentuale di crescita dei pagamenti (+49 per cento); anche le Isole segnano un incremento di rilievo rispetto al 2022 (+34,3 per cento). In particolare, nel Lazio si registra un tasso di variazione della spesa comunale particolarmente alto (+70 per cento, a fronte di un tasso a livello nazionale del 26 per cento). Anche Umbria e Marche mostrano dinamiche di crescita molto elevate (rispettivamente 42 e 46 per cento). Nei comuni di queste regioni non può escludersi l'impatto derivante dalla realizzazione dei lavori post Sisma del 2016 che hanno presentato nell'anno una accelerazione. La declinazione dei dati per classe demografica vede spiccare l'incremento di pagamenti nelle grandi città (+56 per cento sul 2022), seguite dai comuni medio-grandi che presentano aumenti superiori al 20 per cento, in linea con la percentuale nazionale (26,2 per cento); più contenuta, ma comunque significativa, la crescita registrata dai piccoli enti. In termini pro-capite, la spesa media per IFL sale da 118 euro del 2022 a 148,8 euro nel 2023; i valori più elevati riguardano il Nord est (175,3 euro) e il Nord ovest (156,5 euro), anche se risulta significativo l'incremento registrato dai comuni delle Isole e del Centro, in coerenza con l'andamento dei dati in valore assoluto. (Tavole 13 e 14)

### 35.

Su tali risultati hanno positivamente inciso le azioni assunte dal Governo al fine di contrastare il potenziale effetto negativo sugli investimenti pubblici (in particolare su quelli del PNRR) derivante dal rialzo eccezionale dei prezzi delle materie prime e dei prodotti energetici. Ci si riferisce ai due strumenti di sostegno finanziario agli investimenti: il fondo prosecuzione opere istituito nello stato di previsione del MIT e il fondo opere indifferibili istituito nello stato di previsione del MEF. Quest'ultimo, di particolare rilevanza vista la dotazione finanziaria complessiva pari 17,8 miliardi fino al 2027, risulta aver assegnato ai soggetti attuatori di progetti PNRR, PNC e ai Commissari straordinari ex art. 4, d.l. n. 32/2019 risorse integrative per 10,4 miliardi, di cui oltre il 77 per cento per interventi del PNRR. (V. RIQUADRO: IL FONDO OPERE INDIFFERIBILI)

Dei suddetti interventi in ambito PNRR, circa la metà dell'importo riguarda i Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (i sub-investimenti M3C1I1.1.2 - Palermo-Catania e M3C1I1.1.3 - Salerno-Reggio Calabria) e Potenziamiento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud (misura M3C1I1.7). A valere sullo stanziamento iscritto in bilancio sul FOI (2,44 miliardi, comprensivi delle risorse disposte in manovra pari a 500 milioni) risultano pagati 1,2 miliardi.

Sul fondo per la prosecuzione delle opere in gestione al MIT, dotato di risorse per 1,6 miliardi (di cui 1,1 miliardi tramite finanziamento dalla legge di bilancio 2023), risultano pagamenti a tutto il mese di agosto 2023 per 380 milioni, in parte destinati a RFI (circa 127 milioni), in parte a comuni e città metropolitane e province (circa 127 milioni), ad enti del SSN (29 milioni) ed il restante importo ad differenti molteplici soggetti istituzionali operanti anche nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. La disciplina è stata modificata a giugno 2023 sia sotto il profilo oggettivo, prevedendone l'applicazione non solo agli appalti ma anche ad accordi quadro e concessioni di lavori, sia sotto il profilo temporale, ora esteso alle aggiudicazioni intercorse entro il 30 giugno 2023 (prima con termine fissato al 31 dicembre 2022).

Le condizionalità temporali previste per l'accesso ai Fondi (pubblicazione dei bandi o dell'avviso per l'indizione della procedura di gara, ovvero invio delle lettere di invito

finalizzate all'affidamento di lavori o di affidamento congiunto progettazione/lavori entro scadenze semestrali prestabilite) e la numerosità delle richieste già assentite nel primo biennio di attivazione (circa 2.900 soggetti beneficiari per oltre 10.000 progetti solo per il FOI) mostrano la reattività dei soggetti attuatori rispetto al percorso di realizzazione degli interventi del PNRR e nello stesso tempo danno chiara evidenza del *surplus* di fabbisogno finanziario indotto dall'aggiornamento dei prezzi regionali. Il Fondo appare, dunque, uno strumento strategico di fronte all'esigenza di sostenere la spinta agli investimenti pubblici attivati attraverso il Dispositivo europeo di ripresa e resilienza.

### **36.**

In sintesi, dall'esame dei dati più recenti emergono segnali positivi sulla reattività del sistema in termini di spesa per investimenti. È cruciale, pertanto, evitare che questi si attenuino o, peggio, si esauriscano. A ciò può certamente contribuire una rapida definizione delle modifiche previste al Piano e, come si è avuto modo di sottolineare di recente nella memoria che la Corte ha predisposto sulla Relazione sullo stato di attuazione del PNRR aggiornata al 31 maggio 2023, interventi tempestivi su “eventuali fattori di incertezza, sia per le iniziative che devono continuare *medio tempore* a trovare attuazione nel contesto del PNRR sia per quelle che sono attese uscire dal perimetro di quest'ultimo, consentendo a soggetti responsabili e attuatori gli opportuni adattamenti”.

Uno sforzo di accelerazione nella realizzazione di quanto programmato che deve accompagnarsi ad un ritrovato impegno anche per gli interventi che erano previsti a valere su altre fonti di finanziamento, ciò per cogliere appieno lo spirito con cui è stato pensato il PNRR, riducendo i rischi di “spiazzamento” che sembrano accompagnare la revisione al ribasso delle stime.

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

### **37.**

Il quadro delineato nel Documento oggi all'esame del Parlamento, con il quale si disegna l'intelaiatura macroeconomica per il prossimo triennio, fornisce un profilo che, pur considerando le incertezze che ancora caratterizzano il panorama internazionale, appare per molti versi sufficientemente delineato ed equilibrato.

Limitati sono, invece, gli elementi forniti sia sui risultati del monitoraggio condotto relativo agli andamenti e ai fabbisogni dei principali settori di spesa, sia su come questi, anche alla luce delle nuove previsioni sull'andamento dell'economia, si riflettano sulle principali grandezze di finanza pubblica. Ciò rende difficile apprezzare, in attesa della legge di bilancio, la direzione che il Governo intende dare alla gestione dei prossimi anni. Il quadro tendenziale descritto delinea spazi molto stretti sia per confermare e mantenere gli obiettivi di rientro, seppur graduale, del debito, sia per onorare gli impegni assunti con il PNRR. Esso si fonda su una previsione di spesa nei principali comparti molto contenuta. Se appare, infatti, corretto l'implicito richiamo in tutte le aree dell'azione pubblica ad un più attento utilizzo delle risorse, vanno considerati i rischi di ulteriore ricorso a maggiore indebitamento. Nel quadro delineato potrebbero emergere nuove occorrenze (contratti, eventuali necessità ulteriori sul fronte energetico, etc.), possibili aumenti di oneri (come, ad esempio, quote crescenti di garanzie escusse, in crescita già nel 2023), difficoltà di realizzazione di un programma di privatizzazione ambizioso e di dimensioni mai raggiunte nel recente passato. Tutti elementi che potrebbero incidere sul conseguimento degli obiettivi di riduzione del debito.

Il permanere di prospettive di crescita superiori al potenziale ed un differenziale tra costo del debito ed incremento del Pil ancora ampiamente negativo sembrerebbero consigliare di sfruttare sin da ora la possibilità di stabilizzare la dinamica del debito, governandone una più sicura riduzione. Un segnale ai partner europei e ai mercati che potrebbe rivelarsi particolarmente "produttivo" in termini di credibilità oltre che di tassi, rinforzando l'effetto positivo che sicuramente deriverebbe da una decisa lotta all'evasione e da una più efficace politica di razionalizzazione della spesa preannunciate nel Documento. Nel prossimo triennio, una maggiore concentrazione degli sforzi amministrativi e finanziari su un'efficiente ed efficace attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR, a chiusura del relativo iter di revisione in tempi auspicabilmente brevi, potrebbe generare effetti positivi immediati, contribuendo ad assicurare condizioni favorevoli di contesto economico e finanziario, nelle quali realizzare interventi di riduzione di imposte.

Riquadri



## L'ECONOMIA NON OSSERVATA E L'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA

La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva che accompagna la NaDEF 2023 offre un ampio e organico quadro dell'andamento dei fenomeni fino al 2020.

Come correttamente avverte la Relazione, i risultati esposti sono fortemente condizionati dalla peculiarità dell'anno d'imposta 2020, caratterizzato dalla crisi indotta dalla pandemia da Covid-19. Si tratta, quindi di un anno del tutto anomalo rispetto ai precedenti. Occorrerà, attendere l'analisi degli anni successivi per poter effettuare una compiuta valutazione degli andamenti.

Quanto all'economia non osservata, va ricordato come essa essenzialmente comprenda il sommerso economico, cioè tutte le attività occultate all'osservazione istituzionale che concernono il fatturato e/o i costi delle unità produttive (incidendo in tal modo sull'entità del valore aggiunto dichiarato), nonché l'economia illegale, che riguarda attività illecite o attività legali svolte senza le prescritte formalità.

Da quanto emerge, nel triennio 2018-2020 si conferma la contrazione del sommerso economico, pur avvertendo della relativa significatività del dato del 2020 nel quale si è avuta, per le note ragioni legate alla pandemia, una contrazione del Pil a prezzi correnti del 7,5 per cento. Particolarmente elevata continua ad essere, comunque, l'incidenza dell'economia sommersa nel settore terziario e, in particolare, nelle Altre attività di servizi, dove nel 2020 è stimata del 34 per cento, nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, ove ammonterebbe al 22 per cento, e nelle Costruzioni, ove costituirebbe il 19,3 per cento, nonché nell'Agricoltura e nei Servizi professionali.

Sempre con riferimento alla stima del sommerso economico, nel 2020 si è avuta una forte riduzione del lavoro irregolare, segnatamente tra le unità indipendenti (-22,9 per cento). Anche tale diminuzione, ovviamente, è stata fortemente influenzata dagli effetti socio-economici della pandemia.

Quanto agli aspetti territoriali, l'incidenza dell'economia non osservata risulta particolarmente elevata nel Mezzogiorno (costituendo il 16,8 per cento del valore aggiunto). In termini di impatto dell'economia non osservata sull'economia nazionale, particolarmente elevato risulta quello esercitato dalla Campania, stante il rilievo economico complessivo della regione. Pure rilevante è l'impatto sull'economia nazionale del sommerso economico che si registra nel Lazio, nell'Emilia-Romagna, nel Veneto e nella Lombardia sebbene in presenza di una minore relativa diffusione (propensione) del fenomeno.

Per quanto attiene alla stima della propensione al *tax gap*, cioè del rapporto tra il valore assoluto del *tax gap* e il gettito potenziale, la Relazione avverte come i risultati dell'analisi debbano essere valutati con estrema cautela, considerata la situazione che si è determinata nell'anno 2020.

La differenza nella propensione al *gap* tra il 2019 (18,3 per cento) e il 2020 (17,3 per cento) è determinata quasi integralmente dall'IVA, sia per una riduzione della propensione al *gap* dell'imposta che per il minor peso dell'imposta medesima sul totale potenziale.

A questo proposito la Relazione sottolinea come la pandemia abbia modificato profondamente i comportamenti delle famiglie, con effetti rilevanti sulla composizione del paniere di spesa e sulle modalità di pagamento, con una drastica flessione degli acquisti di servizi e con un forte aumento dei pagamenti elettronici.

Al contrario, per quanto riguarda l'IRPEF di lavoro autonomo e d'impresa, la riduzione dell'evasione sembrerebbe dipendere dal minor peso dell'imposta potenziale a fronte di un aumento della propensione al *gap* (passata dal 69,2 al 69,7 per cento).

Va precisato che la Relazione rinvia a un aggiornamento - che sarà presentato nel dicembre prossimo - le stime provvisorie del *tax gap* 2021, alla luce della recente revisione del Pil 2021-2022 operata dall'Istat.

Complessivamente le stime del *Tax Gap* contenute nella Relazione quantificano in 76 miliardi la perdita di gettito nel 2020 e in 84,4 la perdita media del triennio 2018-2020. Aggiungendo anche il *gap* delle entrate contributive si valuta in 86,9 miliardi il *gap* 2020 e in 96,4 la media del triennio 2018-2020.

Pur con la cautela che gli eventi del 2020 impongono, sembrerebbe confermata la tendenza alla contenuta riduzione del fenomeno evasivo. Si tratta di una tendenza alla quale hanno certamente contribuito le modifiche intervenute nel quadro normativo e nel comportamento dei contribuenti. Ci si riferisce, in particolare, all'estensione dello *split payment* per l'IVA dovuta dalle pubbliche amministrazioni, alla diffusione dei pagamenti elettronici, all'allargamento della fatturazione elettronica, alla trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi.

Non mancano, tuttavia, elementi di perplessità sul funzionamento del sistema, in particolar modo per quanto concerne il regime forfetario di imprese e professionisti, stante il rilevato, divergente andamento dei due *Tax Gap* principali.

Quanto alle strategie future, va sottolineata l'esigenza di distinguere nettamente gli strumenti in grado di prevenire o di correggere errori elementari o non intenzionali dei contribuenti, da quelli finalizzati a

contrastare le condotte volutamente evasive. È, infatti, evidente come la maggiore capacità dell'amministrazione fiscale di intercettare errori od omissioni soprattutto grazie all'uso delle tecnologie, può indurre comportamenti sempre più sofisticati e accorti in coloro che, comunque, intendono continuare a sottrarsi agli obblighi fiscali.

Da qui la necessità di rafforzare le capacità investigative e di controllo dell'apparato, l'uso evoluto delle banche dati finanziarie, l'analisi dei fenomeni economici interni e internazionali, ecc.



## LE SPESE FISCALI NELLA NADEF

La Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza richiama in più punti l'impegno del governo - in coerenza con le ripetute raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea - di una revisione e riordino delle spese fiscali, sia in relazione a quanto esplicitato nella legge delega per la riforma fiscale (Legge 111/2023), sia in relazione agli effetti dei bonus edilizi sull'andamento dei conti pubblici. Si tratta però di un richiamo e non sono previste né delle quantificazioni sull'attuale peso delle spese fiscali o sull'ammontare del futuro riordino, né indicazioni di come operare il riordino stesso. Va infatti ricordato<sup>21</sup> che la normativa vigente ha delineato un calendario temporale per il censimento delle spese fiscali poco funzionale alla possibilità che l'esecutivo possa utilizzarne le informazioni per identificare le linee di riforma nella NaDEF<sup>22</sup>, dato che il Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali, allegato annuale della NaDEF, si riferisce a informazioni aggiornate oltre un anno prima<sup>23</sup>. Il testo consente comunque alcune considerazioni. Nella Nota di Aggiornamento si sottolinea che la revisione delle spese fiscali non coprirà interamente il costo in termini di gettito della riforma fiscale e di conseguenza *“La riforma ridurrà la pressione fiscale sulle famiglie, giacché essa sarà solo parzialmente coperta da una revisione delle spese fiscali.”* Si richiamano poi alcuni elementi molto generali che guideranno il riordino che dovrebbe essere finalizzato al conseguimento degli obiettivi di equità orizzontale e verticale e al sostegno della transizione energetica. Nulla si dice in merito agli strumenti che saranno effettivamente adottati per perseguire gli obiettivi di equità orizzontale e verticale, considerando la tendenza alla cedolarizzazione e all'emergere di regimi fiscali separati per categoria di reddito o professionale che sembrano andare a rafforzarsi nella previsione della delega. Considerando poi i vincoli al riordino, previsti nella delega e richiamati dalla NaDEF, che dovrà tutelare: i) il nucleo familiare e i costi sostenuti per la crescita dei figli; ii) la casa, la salute, l'istruzione e la previdenza complementare; iii) il miglioramento dell'efficienza energetica e la riduzione del rischio sismico del patrimonio edilizio esistente, l'indicazione delle direzioni effettive del riordino, nonché degli indicatori che saranno utilizzati per misurare gli impatti in termini di equità orizzontale e verticale, appare urgente. La tavola seguente richiama infatti le 18 principali spese fiscali - su un totale di oltre 600 - censite dall'ultimo Rapporto sulle Spese Fiscali (RSF2022) con gli effetti previsti per il 2023, a cui si possono ricondurre quasi il 70 per cento del costo totale per l'erario stimato (oltre 82 miliardi, secondo il RSF2022). È evidente come ci sia una grande concentrazione degli ammontari impegnati dalle spese fiscali sui temi della tutela del patrimonio edilizio – attualmente molto cresciuti a causa della crescita del costo del Superbonus e del Sismabonus<sup>24</sup> – e della tutela della famiglia e della previdenza, e come dunque un riordino sostanziale, che possa coprire parte della riforma fiscale senza mettere in pericolo gli obiettivi dichiarati si presenti certamente complesso.

<sup>21</sup> Si vedano i vari Rapporti sulle Spese Fiscali allegati ai Disegni di legge di Bilancio e i Rapporti sul coordinamento della Finanza Pubblica della Corte dei conti del 2020 e del 2023.

<sup>22</sup> In particolare, ogni censimento annuale, che presenta il numero delle spese fiscali e la valutazione delle risorse impegnate con riferimento ai tre esercizi finanziari successivi, non può contenere nuove agevolazioni (o la proroga delle agevolazioni esistenti in scadenza) introdotte con la normativa successiva al 30 giugno dell'anno di redazione del rapporto stesso, che invece costituiscono un pacchetto molto ingente, visto che molte sono introdotte nella legge di bilancio.

<sup>23</sup> A titolo di esempio si può considerare che il Rapporto sulle Spese Fiscali presentato a ottobre 2022 riporta il numero di spese fiscali e gli effetti finanziari previsti per il 2023 ma non può contenere i provvedimenti normativi del secondo semestre 2022).

<sup>24</sup> Per aggiornamenti sulle stime del costo del superbonus, si veda anche il Rapporto sul coordinamento della Finanza Pubblica del 2023 e l'Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta di marzo 2023.

LE 18 AGEVOLAZIONI CON COSTO SUPERIORE AL MILIARDO SECONDO IL RSF 2022  
(MILIONI DI EURO PER IL 2023)

<b>Accisa</b>	<b>-2.363,5</b>
Prodotti energetici per usi agricoli	-1.206,4
Prodotti energetici per trasporto merci e persone	-1.157,1
<b>Crediti di imposta per investimenti delle imprese</b>	<b>-7.994,4</b>
Investimenti in ricerca e sviluppo	-1.344,5
Investimenti in beni Industria 4.0	-5.317,9
Investimenti in beni strumentali	-1.332,0
<b>Agevolazioni casa</b>	<b>-26.926,9</b>
Regime sostitutivo - Cedolare secca affitti	-2.744,4
Imposta di registro con aliquota ridotta del 2% per prima casa	-2.421,7
Deduzione della rendita catastale dell'abitazione principale	-3.435,9
Ecobonus-Superbonus (detrazione- credito di imposta)	-4.711,7
Sismabonus (detrazione- credito di imposta)	-1.763,2
Ristrutturazioni edilizie (detrazione- credito di imposta)	-9.765,9
Bonus Facciate (detrazione- credito di imposta)	-2.084,1
<b>Welfare</b>	<b>-14.908,0</b>
Non concorrenza al reddito dell'assegno unico	-5.360,1
Detrazioni per spese sanitarie	-3.746,8
Deduzione dei contributi alla previdenza complementare	-2.472,9
Esenzione dei contributi e pensioni assistenziali	-3.328,3
<b>Altre</b>	<b>-5.115,6</b>
Regime forfetario lavori autonomi	-2.717,5
Regime sostitutivo per finanziamenti a medio e lungo termine	-2.398,1
<b>Totale</b>	<b>-57.308,5</b>

Fonte: elaborazione su dati Rapporto sulle Spese Fiscali 2022. Si veda anche Rapporto di Coordinamento della Corte dei conti 2023.

## **IL FONDO OPERE INDIFFERIBILI**

L'aumento eccezionale dei costi energetici e delle materie prime ha portato all'introduzione di uno specifico strumento di sostegno finanziario ulteriore per l'avanzamento delle opere pubbliche più urgenti, ossia il Fondo opere indifferibili (FOI), gestito dalla Ragioneria generale dello Stato, con accesso prioritario per le opere inserite nel PNRR. Il processo di accesso, la cui disciplina è particolarmente articolata e complessa, coinvolge le stazioni appaltanti, le amministrazioni centrali titolari degli interventi e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che da ultimo adotta i provvedimenti di assegnazione.

Il FOI è stato istituito dall'art. 26, comma 7, d.l. n. 50/2022 per fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento straordinario dei prezzi regionali utilizzati nelle procedure di affidamento di opere pubbliche avviate entro il 31.12.2022 e finanziate, in tutto o in parte, dal PNRR, dal PNC o sottoposte a gestione commissariale e che presentino un fabbisogno finanziario esclusivamente determinato a seguito dell'aggiornamento dei suddetti prezzi regionali. L'accesso al FOI è consentito solo per il maggior fabbisogno non coperto da risorse già presenti nel quadro economico o derivanti da economie riguardanti altri interventi ultimati e già interamente finanziati. Le risorse del FOI sono utilizzate per aggiornare le basi d'asta delle procedure avviate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, ossia per indire le nuove gare con un quadro economico a prezzi aggiornati. Il maggior fabbisogno finanziario deve derivare esclusivamente dall'aggiornamento dei suddetti prezzi regionali per i materiali da costruzione, i carburanti e i prodotti energetici.

Le procedure di accesso al FOI sono descritte dal dPCM 28 luglio 2022 e meglio disciplinate dalla circolare n. 31 del 21 settembre 2022: le istanze di accesso sono presentate dalle amministrazioni interessate alla RGS, mediante specifiche procedure automatizzate implementate nel sistema Re.Gis, con riferimento ai progetti PNRR.

In particolare, possono presentare, mediante il sistema Re.Gis., istanza di accesso alle risorse stanziati nel FOI sia le Amministrazioni centrali titolari degli interventi, sia gli enti locali attuatori.

In alternativa alla procedura di accesso ordinaria, prevista in via generale per le amministrazioni statali, è stata affiancata anche una procedura semplificata, prevista dall'art. 7 dPCM 28 luglio 2022 per gli enti locali attuatori di interventi PNRR o (v. art. 29, comma 1, d.l. n. 144/2022) PNC, i quali beneficiano di un meccanismo di preassegnazione per ciascun intervento, in aggiunta a quanto attribuito con il decreto di assegnazione delle risorse che finanziano l'intervento. L'importo preassegnato può poi essere oggetto di rimodulazione, nei limiti del suo ammontare complessivo, dalle amministrazioni finanziatrici, a seguito della quale l'assegnazione diventa definitiva (sul punto, v. le informazioni esplicative riportate in MEF, circ. 9 novembre 2022, n. 37).

L'art. 1, commi 369-379, L. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) ha esteso l'accessibilità al FOI anche per il 2023. Ed anche in questo caso ha previsto una procedura di accesso semplificata per gli enti locali attuatori di interventi PNRR o PNC.

Il comma 370 prevede per gli enti locali attuatori di interventi PNRR, in aggiunta all'importo assegnato dal decreto di riparto, un meccanismo di "preassegnazione" di un contributo, su base semestrale, pari al 10 per cento dell'importo assegnato per le procedure di affidamento delle opere pubbliche dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023. L'ente locale che ritiene sufficiente la preassegnazione del 10 per cento e che intende indire la gara di affidamento entro il 30 giugno 2023 può confermare la preassegnazione attraverso la piattaforma Re.Gis (c.d. "procedura semplificata"); la mancata conferma entro un termine massimo prestabilito equivale a rinuncia alla preassegnazione e, in tal caso, l'ente locale potrà accedere alla procedura ordinaria di cui all'art. 1, commi 375 e ss., L. n. 197/2022, che stabilisce anche una gerarchia di priorità negli interventi da avviare.

Le modalità di determinazione del (maggior) fabbisogno sono descritte dai commi 371 e ss., che prevedono un ulteriore aggiornamento straordinario infrannuale dei prezzi regionali.

Le procedure di attuazione operativa di accesso al FOI, per l'annualità 2023, sono descritte dal decreto MEF 10 febbraio 2023.

Da ultimo, l'art. 7 d.l. n. 131 del 29 settembre 2023 ha autorizzato la RGS ad ampliare, con propri decreti, la platea degli interventi che potranno beneficiare dell'accesso al FOI.

Lo stanziamento iniziale di 7,5 miliardi, previsto per gli anni 2022-2026, è stato, con successivi provvedimenti, rideterminato, fino al 2027, per complessivi 18 miliardi<sup>25</sup>.

(in milioni)

Stanziamenti FOI	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
d.l. 50 del 2022	1.500	1.700	1.500	1.500	1.300		7.500
dl 115 del 2022	180	240	245	195	205	235	1.300
LB 2023 art. 1, comma 369		500	1.000	2.000	3.000	3.500	10.000
d.l. 13 del 2023		-1,2					-1
d.l. 61 del 2023		-500	-300	-200			-1.000
<b>Totale</b>	<b>1.680</b>	<b>1.939</b>	<b>2.445</b>	<b>3.495</b>	<b>4.505</b>	<b>3.735</b>	<b>17.799</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse assegnate in via definitiva alle amministrazioni richiedenti sono state pari, nel 2022, a 6,2 miliardi; quelle assegnate in via provvisoria nel 2023 sono state, finora, poco più di 4,2 miliardi.

#### ASSEGNAZIONI COMPLESSIVE

(in milioni)

Decreto di assegnazione	2022	I semestri 2023	II semestre 2023	Totale complessivo
decreto 52 del 2/03/2023	5.973			5.973
decreto 159 del 26/05/2023	180			180
decreto 175 dell'11/07/2023			218	218
decreto 183 del 3/8/2023		362		362
decreto 185 dell'8/8/2023		2.052		2.052
decreto 187 dell'11/08/2023			1.558	1.558
decreto 25491 del 28/03/2023	90			90
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.243</b>	<b>2.414</b>	<b>1.776</b>	<b>10.432</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Complessivamente, risulta assegnato il 59 per cento delle risorse programmate fino al 2027 (10,4 miliardi su 17,8).

Il 77 per cento delle risorse assegnate (oltre 8 miliardi) riguarda interventi inseriti nel PNRR.

#### ASSEGNAZIONI PNRR

(in milioni)

Decreto di assegnazione	2022	I semestre 2023	II semestre 2023	Totale complessivo
decreto 52 del 2/03/2023	4.898			4.898
decreto 159 del 26/05/2023	180			180
decreto 175 dell'11/07/2023			215	215
decreto 183 del 3/8/2023		360		360
decreto 185 dell'8/8/2023		1.396		1.396
decreto 187 dell'11/08/2023			962	962
decreto 25491 del 28/03/2023	62			62
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.139</b>	<b>1.756</b>	<b>1.177</b>	<b>8.072</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su decreti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

<sup>25</sup> Il d.l. 50 del 2022 prevede 7,5 miliardi; con il d.l. 115 del 2022 si estende l'arco temporale fino al 2027 e si aggiungono ulteriori 1,3 miliardi; con il comma 369, art. 1 della LB 2023 si prevede un incremento di 500 milioni di euro per il 2023, di 1.000 milioni di euro per il 2024, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2025, di 3.000 milioni di euro per l'anno 2026 e di 3.500 milioni di euro per l'anno 2027 per un totale di 10.000 milioni come riportato nell'allegato 3 alla legge di bilancio; con i decreti-legge n. 13 e 61 del 2023 vengono dedicate somme al completamento dell'intervento relativo all'armamento della tratta Montedonzelli - Piscinola della Linea 1 della metropolitana di Napoli e per istituire il Fondo per la ricostruzione del territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpito dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023. Complessivamente, quindi, il Fondo risulta pari a 17,798 miliardi.

Per gli 8 miliardi assegnati agli interventi del PNRR, i beneficiari sono oltre i 2.800 soggetti attuatori, per poco più di 10 mila CUP, con una assegnazione media per soggetto di oltre 2,8 milioni. Tali assegnazioni si addensano principalmente nei grandi investimenti come quelli di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per le misure inerenti alle infrastrutture per una mobilità sostenibile ed in particolare gli investimenti sulla rete ferroviaria<sup>26</sup> (il 54,5 per cento del totale, pari a 4,4 miliardi), nei comuni, unioni di comuni, città metropolitane, comunità montane e province (27,5 per cento) e nelle regioni (10 per cento).

#### ASSEGNAZIONI PNRR-SOGGETTI ATTUATORI

(in milioni)

Soggetto attuatore	2022	I semestre 2023	II semestre 2023	Totale complessivo	% composizione
Rete Ferroviaria Italiana S.P.A.	3.287	621	493	4.400	54,51
Comuni, unioni di comuni, città metropolitane, comunità montane e province	1.004	642	570	2.217	27,47
Regioni	364	342	102	809	10,02
Società	368	48	2	418	5,17
Consorzio	74	90	2	166	2,06
Agenzia-Ente	28	2	2	31	0,39
Ministero	6	2	6	15	0,19
Commissario straordinario	1	9		10	0,12
Sanità	3		0	3	0,04
ZES	3			3	0,03
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.139</b>	<b>1.756</b>	<b>1.177</b>	<b>8.072</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se si esclude la società RFI, la media per soggetto attuatore si abbassa a 1,2 milioni. Considerando l'ambito dei comuni, unioni di comuni, città metropolitane, comunità montane e province (interessati circa 2.740 soggetti), la media complessiva del contributo FOI è di 809 mila, ma escludendo i CUP ai quali l'assegnazione è stata riconosciuta per importi superiori a 1 milione, la media scende a 420 mila, distribuendosi tra 2.717 soggetti, a conferma dell'avvenuto coinvolgimento a livello locale in materia di investimenti.

Il perimetro degli interventi che potranno accedere al Fondo potrà ampliarsi a seguito dell'art. 7 del d.l. n. 131 del 29 settembre u.s., in attuazione del quale il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è autorizzato, con propri decreti, ad integrare gli elenchi degli interventi beneficiari del Fondo per l'avvio di opere indifferibili di cui all'articolo 26, comma 7, del decreto-legge, n. 50 del 2022-

Le risorse residue del Fondo potranno essere utilizzate, ai sensi dell'art. 7 del d.l. 131/2023, ampliando la platea dei potenziali fruitori.

Il meccanismo di ristoro alle stazioni appaltanti beneficiarie passa attraverso la gestione fuori bilancio delle contabilità speciali e, per il PNRR, che rappresenta la quota prioritaria, attraverso quelle intestate alle amministrazioni responsabili dei progetti. Ad oggi non risultano erogate le somme assegnate che seguiranno l'andamento degli avanzamenti dei lavori.

Dal capitolo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 7492) le risorse vengono assegnate alla contabilità speciale denominata "MEF F.OP.IND. d.l. 50-22 A.26 C.7" (c.s. n. 25100) e da questa assegnate alle Amministrazioni responsabili dei progetti aventi diritto al ristoro. Ad oggi le risorse affluite a tale contabilità sono pari a 2,9 miliardi, ma non sono ancora state destinate alle Amministrazioni responsabili degli interventi per il successivo passaggio alle stazioni appaltanti facenti richiesta.

Queste prime osservazioni evidenziano come il Fondo, significativamente rilevante sotto il profilo finanziario e già reso disponibile per una platea numerosa di soggetti attuatori del PNRR, presenti una valenza strategica per il supporto finanziario agli investimenti pubblici, esposti non solo alle problematiche legate alla progettazione e all'esecuzione dei lavori, ma anche all'approvvigionamento e al costo dei materiali da costruzione.

<sup>26</sup> Si tratta delle misure: M3C1I1.1.1, M3C1I1.1.2, M3C1I1.1.3, M3C1I1.2.2, M3C1I1.2.3, M3C1I1.3.1, M3C1I1.3.2, M3C1I1.3.3, M3C1I1.4, M3C1I1.5, M3C1I1.7.



## Tavole e Grafici

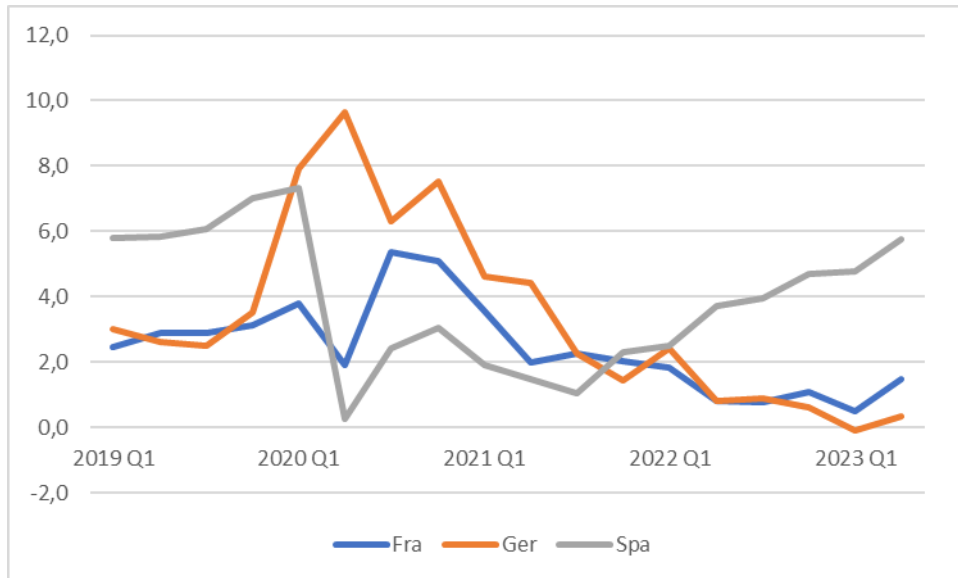




## IL CONTESTO ECONOMICO

GRAFICO 1

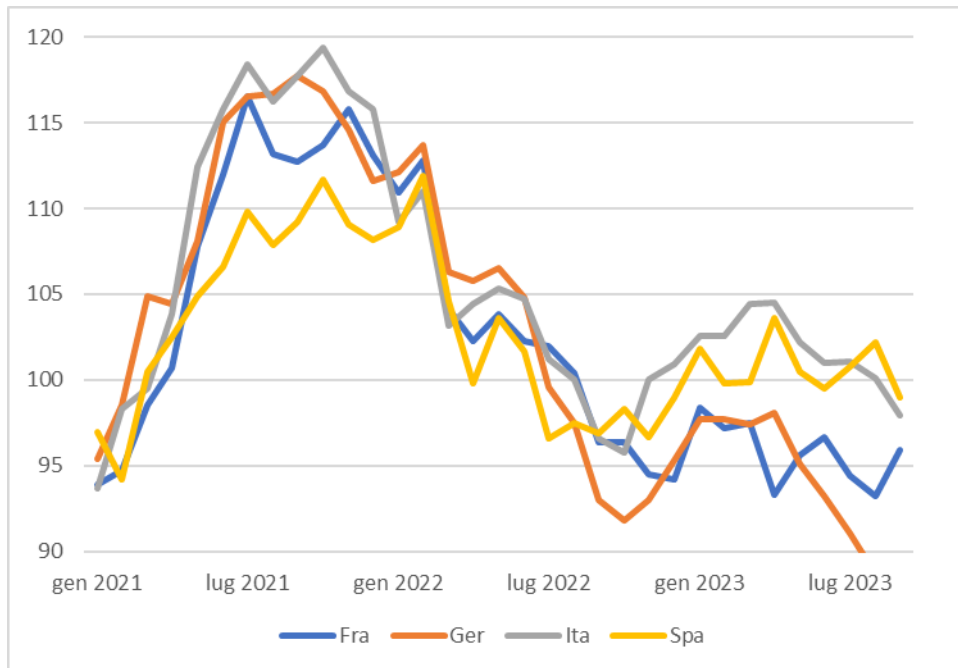
DIFFERENZA DEI LIVELLI DI CRESCITA DEL PIL ITALIANO CON QUELLI DI FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA (NUMERI INDICE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

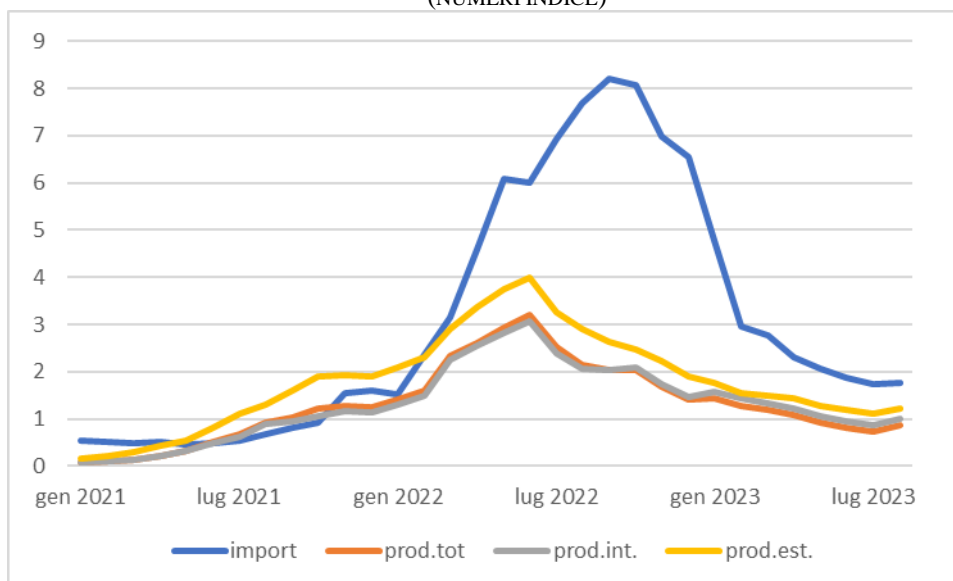
GRAFICO 2

INDICE ESI FRANCIA, ITALIA, GERMANIA E SPAGNA (NUMERI INDICE)



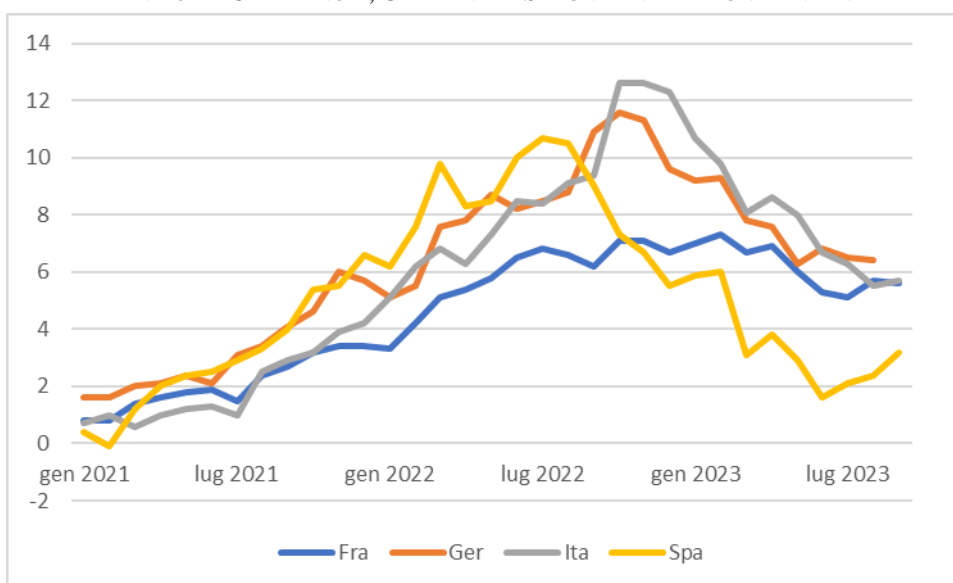
Fonte: dati Eurostat

COEFFICIENTE DI VARIAZIONE DEI PREZZI ALL'IMPORTAZIONE E ALLA PRODUZIONE TRA LE DIVISIONI  
(NUMERI INDICE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

INDICE IPCA FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA – VARIAZIONI TENDENZIALI



Fonte: dati Eurostat

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 1

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

(in milioni)

SPESE	NaDEF23					Variazioni %				In % del Pil				
	2022	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente	187.233	188.709	186.651	188.604	188.373	0,8	-1,1	1,0	-0,1	9,6	9,2	8,8	8,6	8,3
Consumi intermedi	167.313	170.871	171.025	173.182	172.731	2,1	0,1	1,3	-0,3	8,6	8,3	8,0	7,9	7,6
Prestazioni sociali in denaro	406.901	424.020	448.830	459.440	471.670	4,2	5,9	2,4	2,7	20,9	20,7	21,1	20,9	20,7
Pensioni	297.190	317.490	340.560	350.240	361.240	6,8	7,3	2,8	3,1	15,3	15,5	16,0	15,9	15,9
Altre prestazioni sociali	109.711	106.530	108.270	109.200	110.430	-2,9	1,6	0,9	1,1	5,6	5,2	5,1	5,0	4,9
Altre spese correnti	96.678	96.428	88.572	85.854	84.394	-0,3	-8,1	-3,1	-1,7	5,0	4,7	4,2	3,9	3,7
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>858.125</b>	<b>880.028</b>	<b>895.078</b>	<b>907.080</b>	<b>917.168</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>44,1</b>	<b>42,9</b>	<b>42,0</b>	<b>41,2</b>	<b>40,3</b>
Interessi passivi	82.888	78.377	88.970	94.442	103.561	-5,4	13,5	6,2	9,7	4,3	3,8	4,2	4,3	4,6
<b>Totale spese correnti</b>	<b>941.013</b>	<b>958.405</b>	<b>984.048</b>	<b>1.001.522</b>	<b>1.020.729</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>48,3</b>	<b>46,7</b>	<b>46,2</b>	<b>45,5</b>	<b>44,9</b>
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>131.103</i>	<i>134.734</i>	<i>132.946</i>	<i>136.701</i>	<i>138.972</i>					6,7	6,6	6,2	6,2	6,1
Investimenti fissi lordi	52.226	58.730	69.183	74.102	72.235	12,5	17,8	7,1	-2,5	2,7	2,9	3,2	3,4	3,2
Contributi agli investimenti	81.442	64.907	23.639	27.672	26.120	-20,3	-63,6	17,1	-5,6	4,2	3,2	1,1	1,3	1,1
Altre spese in c/capitale	16.849	5.391	1.749	4.562	4.476	-68,0	-67,6	160,8	-1,9	0,9	0,3	0,1	0,2	0,2
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>150.517</b>	<b>129.028</b>	<b>94.571</b>	<b>106.336</b>	<b>102.831</b>	<b>-14,3</b>	<b>-26,7</b>	<b>12,4</b>	<b>-3,3</b>	<b>7,7</b>	<b>6,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>4,5</b>
<b>Totale spese primarie</b>	<b>1.008.642</b>	<b>1.009.056</b>	<b>989.649</b>	<b>1.013.416</b>	<b>1.019.999</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>2,4</b>	<b>0,6</b>	<b>51,8</b>	<b>49,2</b>	<b>46,5</b>	<b>46,0</b>	<b>44,9</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>1.091.530</b>	<b>1.087.433</b>	<b>1.078.619</b>	<b>1.107.858</b>	<b>1.123.560</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,4</b>	<b>56,1</b>	<b>53,0</b>	<b>50,6</b>	<b>50,3</b>	<b>49,4</b>
<b>ENTRATE</b>														
Tributarie	569.507	601.246	611.369	627.320	643.963	5,6	1,7	2,6	2,7	29,3	29,3	28,7	28,5	28,3
Imposte dirette	291.037	309.236	305.425	313.634	322.275	6,3	-1,2	2,7	2,8	15,0	15,1	14,3	14,2	14,2
Imposte indirette	276.760	290.388	304.393	312.120	320.109	4,9	4,8	2,5	2,6	14,2	14,2	14,3	14,2	14,1
Imposte in c/capitale	1.710	1.622	1.551	1.566	1.579	-5,1	-4,4	1,0	0,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	260.941	269.547	289.888	298.910	307.670	3,3	7,5	3,1	2,9	13,4	13,1	13,6	13,6	13,5
Contributi sociali effettivi	256.932	265.300	285.544	294.471	303.142	3,3	7,6	3,1	2,9	13,2	12,9	13,4	13,4	13,3
Contributi sociali figurativi	4.009	4.247	4.344	4.439	4.528	5,9	2,3	2,2	2,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	88.216	89.909	91.386	93.710	91.019	1,9	1,6	2,5	-2,9	4,5	4,4	4,3	4,3	4,0
<b>Totale entrate correnti (")</b>	<b>916.954</b>	<b>959.080</b>	<b>991.092</b>	<b>1.018.374</b>	<b>1.041.073</b>	<b>4,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,2</b>	<b>47,1</b>	<b>46,8</b>	<b>46,5</b>	<b>46,2</b>	<b>45,8</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	16.424	20.443	9.230	12.292	10.202	24,5	-54,9	33,2	-17,0	0,8	1,0	0,4	0,6	0,4
<b>Totale finali (') entrate</b>	<b>935.088</b>	<b>981.145</b>	<b>1.001.873</b>	<b>1.032.232</b>	<b>1.052.854</b>	<b>4,9</b>	<b>2,1</b>	<b>3,0</b>	<b>2,0</b>	<b>48,0</b>	<b>47,8</b>	<b>47,0</b>	<b>46,9</b>	<b>46,3</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	42,7	42,5	42,3	42,0	41,8									
<b>Saldo primario</b>	<b>-73.554</b>	<b>-27.911</b>	<b>12.224</b>	<b>18.816</b>	<b>32.855</b>					<b>-3,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,4</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-24.059</b>	<b>675</b>	<b>7.044</b>	<b>16.852</b>	<b>20.344</b>					<b>-1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-156.442</b>	<b>-106.288</b>	<b>-76.746</b>	<b>-75.626</b>	<b>-70.706</b>					<b>-8,0</b>	<b>-5,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,1</b>
Pil nominale	1.946.500	2.050.600	2.130.500	2.203.100	2.274.000					100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NaDEF

## CONFRONTO TRA QUADRI TENDENZIALI DEF E NADEF

(in milioni)

	DEF 2023				Variazioni annuali			%Pil			
Entrate e Spese	2023	2024	2025	2026	24-23	25-24	26-25	2023	2024	2025	2026
Entrate tributarie	600.213	615.411	635.585	651.659	2,5	3,3	2,5	29,3	28,9	28,8	28,7
Entrate contributive	273.919	288.383	297.134	305.168	5,3	3,0	2,7	13,4	13,5	13,5	13,4
Altre entrate	112.059	99.089	102.666	98.213	-11,6	3,6	-4,3	5,5	4,7	4,7	4,3
Totale entrate finali	986.191	1.002.883	1.035.385	1.055.040	1,7	3,2	1,9	48,1	47,1	47,0	46,4
Spesa corrente primaria	886.276	886.361	899.892	914.259	0,0	1,5	1,6	43,2	41,6	40,8	40,2
Interessi passivi	75.643	85.188	91.609	100.604	12,6	7,5	9,8	3,7	4,0	4,2	4,4
Spesa corrente	961.919	971.549	991.501	1.014.863	1,0	2,1	2,4	46,9	45,6	45,0	44,6
Spese in conto capitale	112.097	105.263	109.952	97.064	-6,1	4,5	-11,7	5,5	4,9	5,0	4,3
Totale spese finali	1.074.016	1.076.812	1.101.455	1.111.927	0,3	2,3	1,0	52,4	50,5	50,0	48,9
Saldo primario	-12.182	11.259	25.541	43.717				-0,6	0,5	1,2	1,9
Indebitamento netto	-87.825	-73.929	-66.068	-56.887				-4,3	-3,5	-3,0	-2,5
Decreti 2023 post DEF								%Pil			
Entrate e Spese	2023	2024	2025	2026				2023	2024	2025	2026
Entrate tributarie	1.383	44	119	96				0,1	0,0	0,0	0,0
Entrate contributive	-5.078	-350	-248	-191				-0,2	0,0	0,0	0,0
Altre entrate	-16	4	4	4				0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate finali	-3.711	-303	-125	-92				-0,2	0,0	0,0	0,0
Spesa corrente primaria	-625	3.905	-190	-161				0,0	0,2	0,0	0,0
Interessi passivi	40	210	314	335				0,0	0,0	0,0	0,0
Spesa corrente	-585	4.115	124	174				0,0	0,2	0,0	0,0
Spese in conto capitale	163	9	10	10				0,0	0,0	0,0	0,0
Spese finali	-422	4.124	134	184				0,0	0,2	0,0	0,0
Saldo primario	-3.249	-4.217	55	60				-0,2	-0,2	0,0	0,0
Indebitamento netto	-3.289	-4.427	-259	-275				-0,2	-0,2	0,0	0,0
DEF 2023 integrato								%Pil			
Entrate e Spese	2023	2024	2025	2026	24-23	25-24	26-25	2023	2024	2025	2026
Entrate tributarie	601.596	615.455	635.704	651.755	2,3	3,3	2,5	29,3	28,9	28,9	28,7
Entrate contributive	268.841	288.033	296.886	304.977	7,1	3,1	2,7	13,1	13,5	13,5	13,4
Altre entrate	112.043	99.093	102.670	98.217	-11,6	3,6	-4,3	5,5	4,7	4,7	4,3
Totale entrate finali	982.480	1.002.580	1.035.260	1.054.948	2,0	3,3	1,9	47,9	47,1	47,0	46,4
Spesa corrente primaria	885.651	890.266	899.702	914.098	0,5	1,1	1,6	43,2	41,8	40,8	40,2
Interessi passivi	75.683	85.398	91.923	100.939	12,8	7,6	9,8	3,7	4,0	4,2	4,4
Spesa corrente	961.334	975.664	991.625	1.015.037	1,5	1,6	2,4	46,9	45,8	45,0	44,6
Spese in conto capitale	112.260	105.272	109.962	97.074	-6,2	4,5	-11,7	5,5	4,9	5,0	4,3
Spese finali	1.073.594	1.080.936	1.101.587	1.112.111	0,7	1,9	1,0	52,4	50,7	50,0	48,9
Saldo primario	-15.431	7.042	25.596	43.777				-0,8	0,3	1,2	1,9
Indebitamento netto	-91.114	-78.356	-66.327	-57.162				-4,4	-3,7	-3,0	-2,5
NADEF 2023								%Pil			
Entrate e Spese	2023	2024	2025	2026	24-23	25-24	26-25	2023	2024	2025	2026
Entrate tributarie	601.246	611.369	627.320	643.963	1,7	2,6	2,7	29,3	28,7	28,5	28,3
Entrate contributive	269.547	289.888	298.910	307.670	7,5	3,1	2,9	13,1	13,6	13,6	13,5
Altre entrate	110.352	100.616	106.002	101.221	-8,8	5,4	-4,5	5,4	4,7	4,8	4,5
Totale entrate finali	981.145	1.001.873	1.032.232	1.052.854	2,1	3,0	2,0	47,8	47,0	46,9	46,3
Spesa corrente primaria	880.028	895.078	907.080	917.168	1,7	1,3	1,1	42,9	42,0	41,2	40,3
Interessi passivi	78.377	88.970	94.442	103.561	13,5	6,2	9,7	3,8	4,2	4,3	4,6
Spesa corrente	958.405	984.048	1.001.522	1.020.729	2,7	1,8	1,9	46,7	46,2	45,5	44,9
Spese in conto capitale	129.028	94.571	106.336	102.831	-26,7	12,4	-3,3	6,3	4,4	4,8	4,5
Spese finali	1.087.433	1.078.619	1.107.858	1.123.560	-0,8	2,7	1,4	53,0	50,6	50,3	49,4
Saldo primario	-27.911	12.224	18.816	32.855				-1,4	0,6	0,9	1,4
Indebitamento netto	-106.288	-76.746	-75.626	-70.706				-5,2	-3,6	-3,4	-3,1
Diff NADEF-DEF 2023 integrato								%Pil			
SPESE	2023	2024	2025	2026				2023	2024	2025	2026
Entrate tributarie	-350	-4.086	-8.384	-7.792				0,0	-0,2	-0,4	-0,3
Entrate contributive	706	1.855	2.024	2.693				0,0	0,1	0,1	0,1
Altre entrate	-1.691	1.523	3.332	3.004				-0,1	0,1	0,2	0,1
Totale entrate finali	-1.335	-707	-3.028	-2.094				-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Spesa corrente primaria	-5.623	4.812	7.378	3.070				-0,3	0,2	0,3	0,1
Interessi passivi	2.694	3.572	2.519	2.622				0,1	0,2	0,1	0,1
Spesa corrente	-2.929	8.384	9.897	5.692				-0,1	0,4	0,4	0,3
Spese in conto capitale	16.768	-10.701	-3.626	5.757				0,8	-0,5	-0,2	0,3
Spese finali	13.839	-2.317	6.271	11.449				0,7	-0,1	0,3	0,5
Saldo primario	-12.480	5.182	-6.780	-10.922				-0,6	0,2	-0,3	-0,5
Indebitamento netto	-15.174	1.610	-9.299	-13.544				-0,7	0,1	-0,4	-0,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

## IL BILANCIO DELLO STATO A FINE AGOSTO 2022 E 2023

(in milioni)

Categoria economica	Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)			B-A	C-A	C-B	Impegni di competenza (RGS)			Pagato competenza (RGS)		
	2022*	2022C	2023*				2022*	2022C	2023*	2022*	2022C	2023*
	a	b	c									
Redditi Da Lavoro Dipendente	106.232	108.374	106.346	2.142	114	-2.028	56.074	102.254	56.663	20.974	102.148	30.418
Consumi Intermedi	14.692	15.447	15.729	755	1.037	282	8.211	14.241	8.855	5.086	12.851	5.995
Imposte Pagate Sulla Produzione	5.630	5.945	5.921	314	290	-24	2.978	5.759	2.995	162	5.759	1.341
Trasferimenti Correnti Ad Amministrazioni Pubbliche	344.165	360.499	359.847	16.334	15.682	-652	183.643	345.485	202.166	175.980	327.650	198.939
Trasferimenti Correnti A Famiglie E Istituzioni Sociali Private	11.571	12.106	10.811	535	-761	-1.295	9.143	11.464	8.544	7.507	10.279	7.164
Trasferimenti Correnti A Imprese	17.105	24.403	16.124	7.298	-982	-8.279	4.727	23.535	6.580	2.545	22.719	5.526
Trasferimenti Correnti A Estero	1.440	1.673	1.387	233	-53	-286	1.036	1.562	1.064	1.028	1.542	873
Risorse Proprie Ue	22.070	23.170	22.565	1.100	495	-605	16.150	20.946	14.738	16.150	20.946	14.738
Interessi Passivi E Altri Oneri Finanziari	76.363	73.687	81.145	-2.677	4.782	7.458	58.777	64.766	60.188	29.308	64.766	21.017
Altre Uscite Correnti	4.721	4.844	4.897	123	175	52	4.357	4.534	4.577	4.350	4.527	4.561
Fondi Da Ripartire Di Parte Corrente	6.399	1.334	6.163	-5.065	-236	4.829	28	57	9	28	55	0
<b>Spese Correnti</b>	<b>610.390</b>	<b>631.481</b>	<b>630.934</b>	<b>21.091</b>	<b>20.544</b>	<b>-547</b>	<b>345.125</b>	<b>594.603</b>	<b>366.380</b>	<b>263.118</b>	<b>573.243</b>	<b>290.573</b>
<b>Spesa Corrente Primaria</b>	<b>534.026</b>	<b>557.794</b>	<b>549.789</b>	<b>23.768</b>	<b>15.762</b>	<b>-8.006</b>	<b>286.347</b>	<b>529.837</b>	<b>306.192</b>	<b>233.810</b>	<b>508.477</b>	<b>269.556</b>
Investimenti Fissi Lordi E Acquisti Di Terreni	11.040	11.497	11.842	456	802	346	4.685	7.660	6.003	1.709	6.534	2.548
Contributi Agli Investimenti Ad Amministrazioni Pubbliche	48.696	49.394	41.395	698	-7.300	-7.999	20.303	28.987	16.471	15.597	20.623	9.778
Contributi Agli Investimenti Ad Imprese	30.179	37.623	37.316	7.445	7.137	-307	9.871	31.819	18.261	6.847	29.280	15.581
Contributi Agli Investimenti A Famiglie E Istituzioni Sociali Private	673	713	632	40	-41	-82	459	598	345	441	597	338
Contributi Agli Investimenti A Estero	522	613	503	91	-19	-110	439	553	351	348	485	287
Altri Trasferimenti In Conto Capitale	4.623	4.825	3.835	202	-787	-989	2.379	3.265	2.097	2.368	3.096	2.086
Fondi Da Ripartire In Conto Capitale	2.062	969	3.466	-1.093	1.404	2.496	0	0	0	0	0	0
<b>Spese Conto Capitale</b>	<b>97.795</b>	<b>105.634</b>	<b>98.989</b>	<b>7.839</b>	<b>1.194</b>	<b>-6.645</b>	<b>38.136</b>	<b>72.882</b>	<b>43.529</b>	<b>27.309</b>	<b>60.614</b>	<b>30.619</b>
<b>Spesa Finale Primaria</b>	<b>631.822</b>	<b>663.429</b>	<b>648.778</b>	<b>31.607</b>	<b>16.956</b>	<b>-14.650</b>	<b>324.483</b>	<b>602.718</b>	<b>349.721</b>	<b>261.120</b>	<b>569.091</b>	<b>300.175</b>
<b>Spesa Finale</b>	<b>708.185</b>	<b>737.115</b>	<b>729.923</b>	<b>28.930</b>	<b>21.738</b>	<b>-7.192</b>	<b>383.261</b>	<b>667.485</b>	<b>409.909</b>	<b>290.428</b>	<b>633.857</b>	<b>321.192</b>

\*La data di osservazione dei dati è il 30 agosto di ciascun anno.

La spesa è al netto delle acquisizioni di attività finanziarie, delle poste correttive e compensative e degli ammortamenti, nonché del capitolo di trasferimento del Fondo NGEU.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## I SALDI STRUTTURALI 2023-2026

	2023			2024			2025		2026	
	NADEF	DEF	COM UE	NADEF	DEF	COM UE	NADEF	DEF	NADEF	DEF
	2023	2023	SF '23	2023	2023	SF '23	2023	2023	2023	2023
	Quadro progr.	Quadro progr.	Pol. Inv.	Quadro progr.	Quadro progr.	Pol. Inv.	Quadro progr.	Quadro progr.	Quadro progr.	Quadro progr.
Indebitamento netto	-5,3	-4,5	-5,0	-4,3	-3,7	-4,7	-3,6	-3,0	-2,9	-2,5
Output gap (% Pil potenziale)	0,7	0,6	0,0	0,7	0,9	-0,2	1,1	1,1	1,0	1,1
Componente ciclica (% Pil potenziale)	0,4	0,3		0,4	0,5		0,6	0,6	0,6	0,6
Indebitamento aggiustato per c.c.	-5,7	-4,8	-3,3	-4,7	-4,2	-2,7	-4,2	-3,6	-3,5	-3,1
Misure <i>una tantum</i> , di cui	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
<i>entrate</i>	0,2	0,1		0,0	-0,2		0,1	0,1	0,0	0,0
<i>spese</i>	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-5,9	-4,9	-4,9	-4,8	-4,1	-4,5	-4,3	-3,7	-3,5	-3,2
Variazione saldo strutturale	2,9	3,6	1,0	1,1	0,8	0,4	0,5	0,4	0,8	0,5
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	-2,1	-1,2	-3,1	-0,6	0	-2,5	0,0	0,5	1,0	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF (DEF 2023 - quadro programmatico, NaDEF 2023 - quadro programmatico) e dati Com Ue (Spring Forecast 2023).

## IL DEBITO PUBBLICO

TAVOLA 5

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

	NADEF 2023 (a)			DEF 2023 (b)			Differenze a-b		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Debito	2.573,4	2.679,6	2.757,6	2.573,4	2.679,6	2.757,0	0,0	0,0	0,6
<i>PM: elementi di variazione</i>									
- Indebitamento netto	160,4	159,9	156,4	160,4	161,2	151,9	0,0	-1,3	4,5
- Aggiustamento stock-flussi *	2,8	-53,7	-78,5	2,8	-55,0	-74,5	0,0	1,3	-4,0
Pil nominale	1.661,2	1.822,3	1.946,5	1.661,0	1.787,7	1.909,2	0,2	34,6	37,3
Debito/Pil (%)	154,9	147,0	141,7	154,9	149,9	144,4	0,0	-2,8	-2,7
- variazione	20,8	-7,9	-5,4	20,8	-5,0	-5,5	0,0	-2,9	0,1
<i>Contributi alla variazione (punti di Pil)</i>									
Costo medio del debito	3,4	3,5	4,3	3,5	3,6	4,4	-0,1	-0,1	-0,1
Crescita Pil reale	13,0	-11,7	-5,1	13,0	-10,1	-5,2	0,0	-1,6	0,1
Inflazione (defl. Pil) **	-2,1	-2,0	-4,3	-2,1	-0,9	-4,4	0,0	-1,1	0,1
Saldo primario	6,1	5,3	3,8	6,2	5,5	3,6	-0,1	-0,2	0,2
Aggiustamento stock-flussi (*)	0,2	-2,9	-4,0	0,2	-3,1	-3,9	0,0	0,2	-0,1

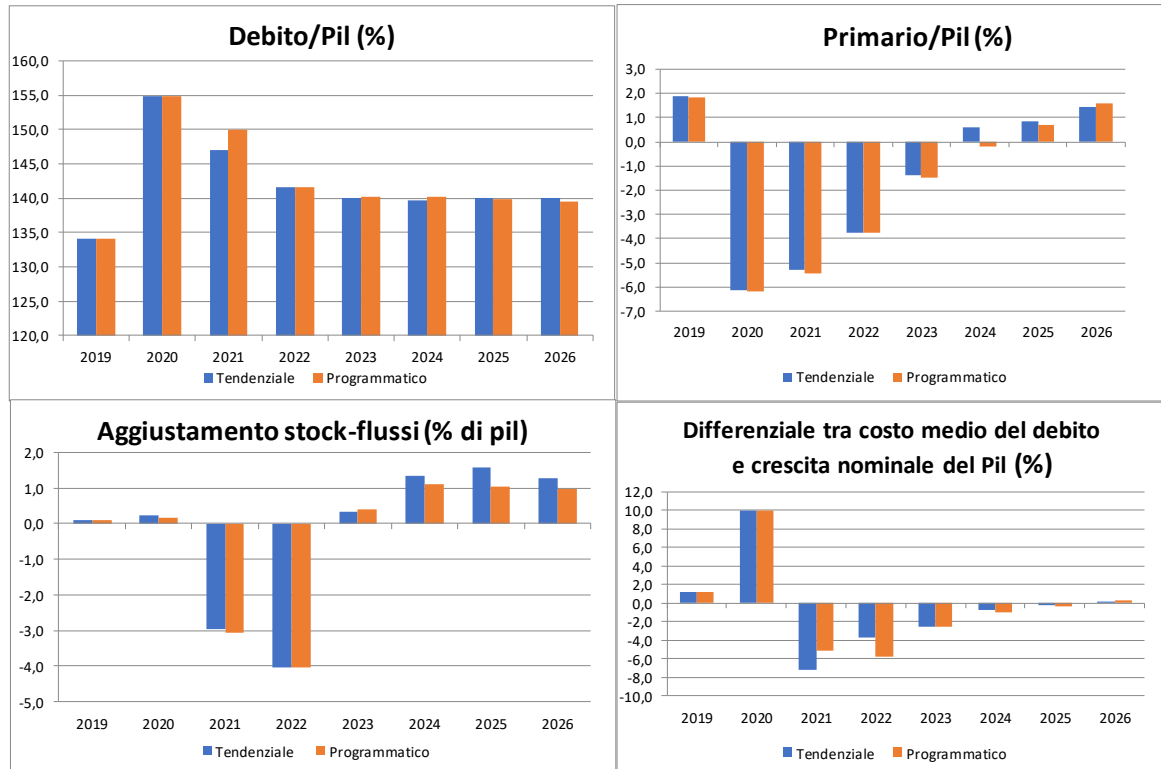
\* fattori cosiddetti sotto la linea, che fanno variare lo stock di debito senza far variare il deficit/indebitamento netto

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

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

GRAFICO 5

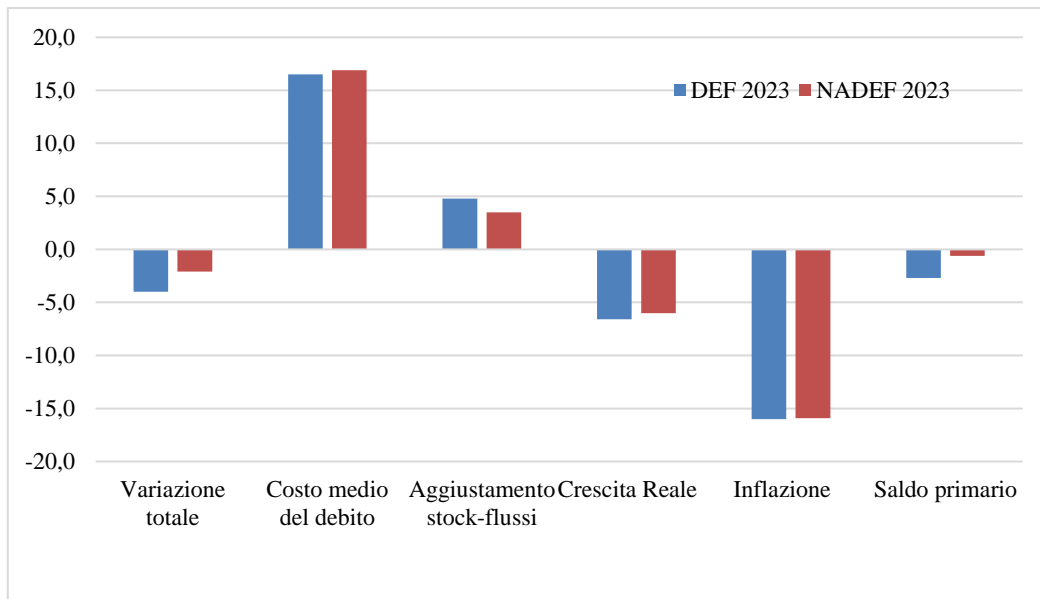
### NADEF 2023: QUADRI TENDENZIALE E PROGRAMMATICO RAPPORTO DEBITO/PIL E ANDAMENTO DELLE SUE DETERMINANTI



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

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI TRA IL 2022 E IL 2026:

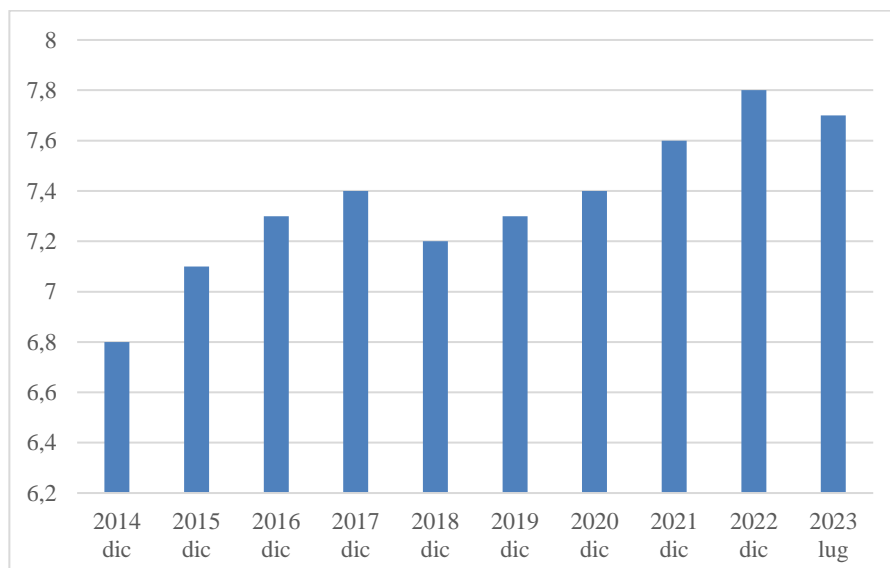
CONFRONTO NADEF 2023 E DEF 2023 (PUNTI DI PIL)



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

VITA MEDIA RESIDUA DEL DEBITO PUBBLICO

(ANNI)

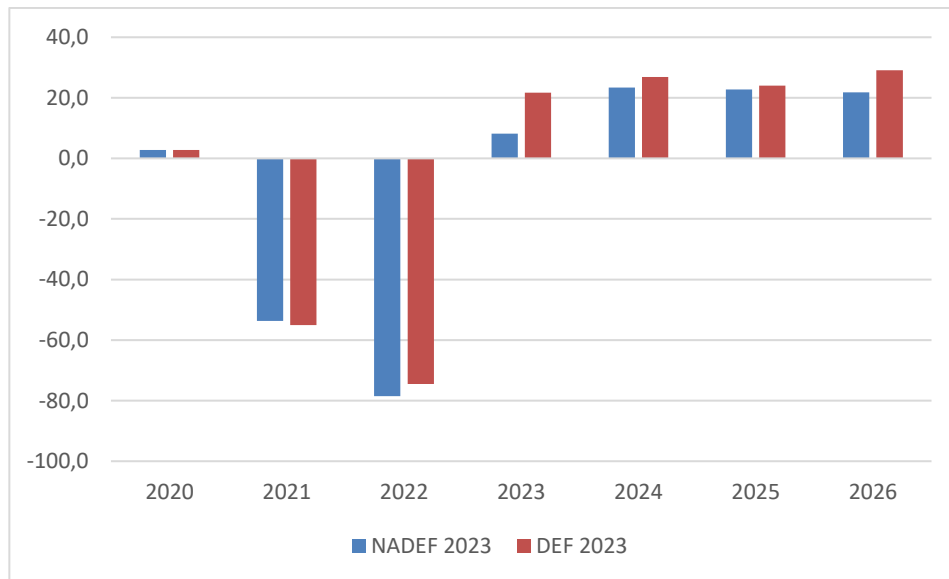


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia



GRAFICO 8

L'ANDAMENTO DELL'AGGIUSTAMENTO STOCK-FLUSSI (MLD DI EURO)

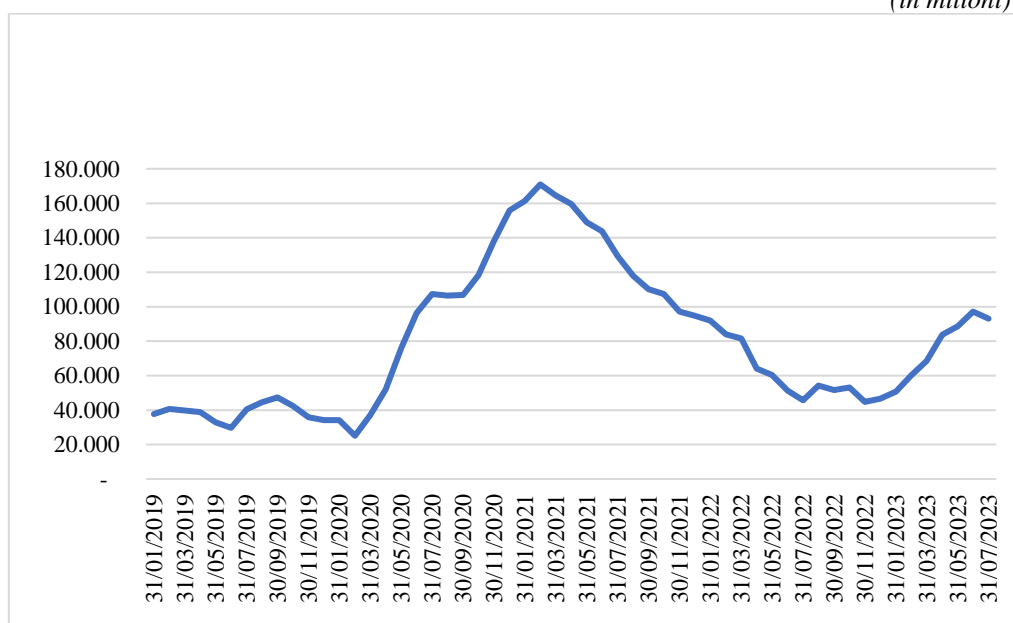


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

GRAFICO 9

FABBISOGNO AA.PP.: DATI MENSILI CUMULATI (ULTIMI 12 MESI)

(in milioni)

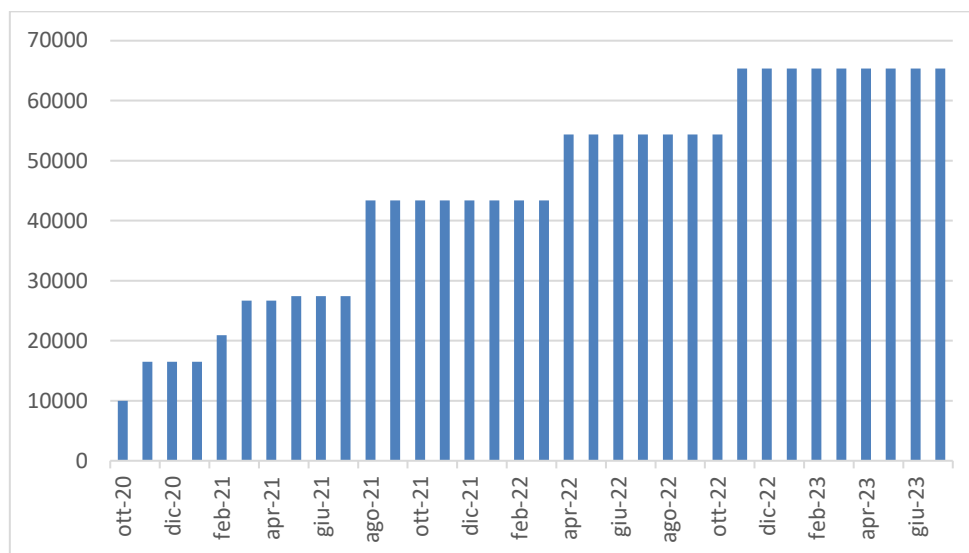


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

GRAFICO 10

PRESTITI DA ISTITUZIONI EUROPEE A COPERTURA DEL DEBITO PUBBLICO

(in milioni)

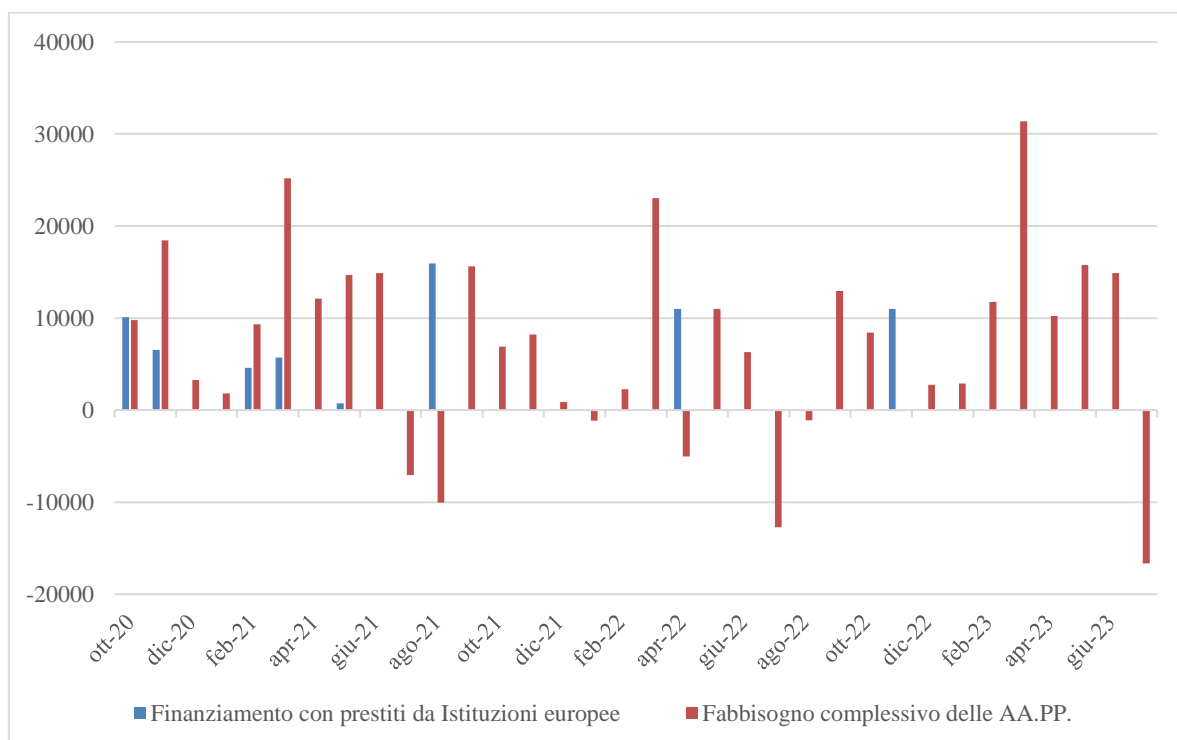


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

GRAFICO 11

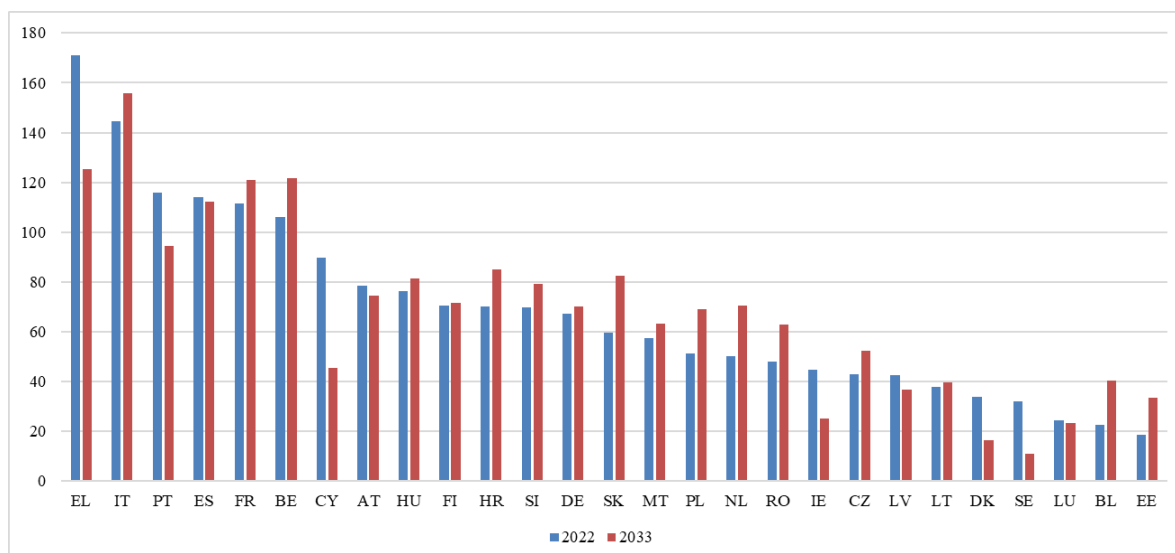
FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E PRESTITI DA ISTITUZIONI EUROPEE

(in milioni)



Fonte: Banca d'Italia

L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO DELLA COMMISSIONE EUROPEA:  
 RAPPORTO DEBITO/PIL DEI PAESI UE (2022 E 2033)  
 (PUNTI % DI PIL)

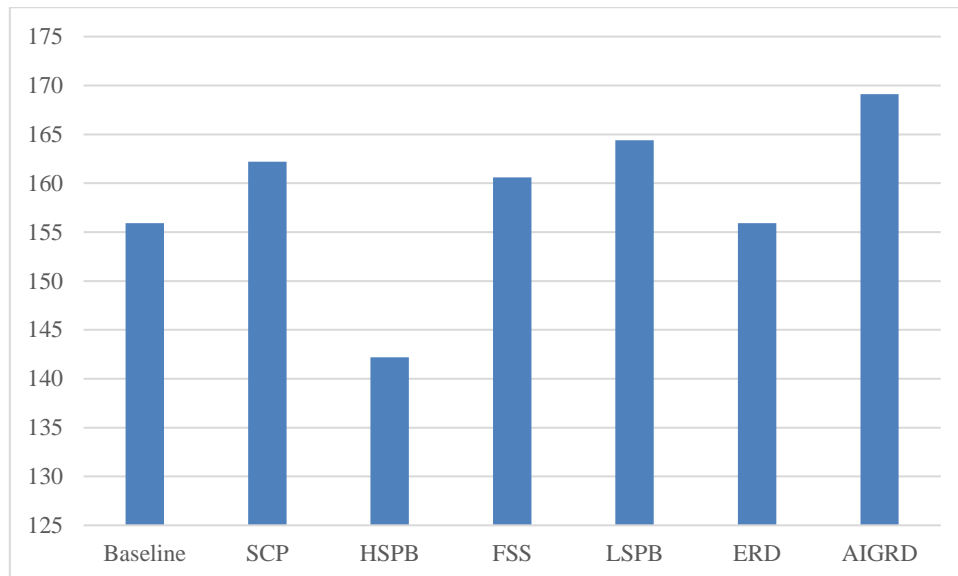


Legenda: Alto (rosso); medio (giallo); basso (verde)

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

Fonte: Commissione europea (Debt Sustainability Monitor 2022)

L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO DELLA COMMISSIONE EUROPEA:  
 RAPPORTO DEBITO/PIL DELL'ITALIA ALLA FINE DEL PERIODO DI PROIEZIONE (2033) IN VARI SCENARI  
 (PUNTI % DI PIL)

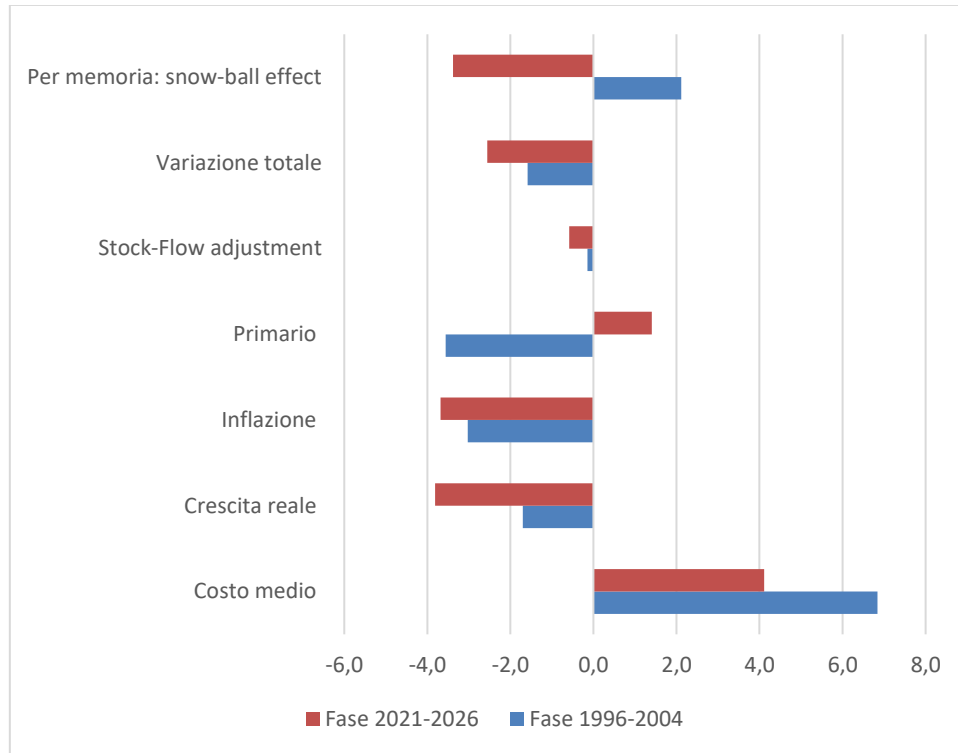


**Legenda:**

Baseline: scenario di base; SCP: Stability and convergence plans scenario; HSPB=historical structural primary balance scenario; FSS: financial stress scenario; LSPB:lower structural primary balance scenario; ERD: exchange rate depreciation scenario; AIGRD adverse interest-growth rate differential scenario

Fonte: Commissione europea (Debit Sustainability Monitor 2022)

IL RIENTRO DAL DEBITO E IL RUOLO DELLE DIVERSE DETERMINANTI:  
FASI STORICHE A CONFRONTO (PUNTI DI PIL MEDI ANNUI)



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

## LE ENTRATE

TAVOLA 6

### ELENCO MANOVRE 2023 CHE IMPATTANO SULLE ENTRATE

*(in milioni)*

Manovre	All. 3		All. 3 - Importi comprensivi dei crediti d'imposta	
	SNF	IND. N.	SNF	IND. N.
<b>LB 2023 - L. 197/2022</b>				
Minori entrate	- 5.041,7	- 19.904,3	- 16.710,7	- 31.573,4
Maggiori entrate	9.234,5	9.819,3	9.286,7	9.871,5
<b>DL 5/2023 - L. 23/2023</b>				
Minori entrate	- 20,2	- 20,2	- 20,2	- 20,2
Maggiori entrate	100,0	-	100,0	-
<b>DL 13/2023 - L. 41/2023</b>				
Minori entrate		- 2,8		- 2,8
Maggiori entrate		9,5		9,5
<b>DL 34/2023 - L. 56/2023</b>				
Minori entrate	- 962,5	- 962,8	- 2.313,1	- 2.313,5
Maggiori entrate	-	82,5	5,0	87,5
<b>DL 44/2023 - L. 74/2023</b>				
Minori entrate	- 3,0	- 65,5	- 3,0	- 65,5
Maggiori entrate		70,0		70,0
<b>DL 48/2023 - L. 85/2023</b>				
Minori entrate	- 142,2	- 5.209,6	- 142,2	- 5.209,6
Maggiori entrate	1.383,0	1.609,1	1.383,0	1.609,1
<b>DL 51/2023 - L. 87/2023</b>				
Minori entrate	- 1,9	- 1,9	- 1,9	- 1,9
Maggiori entrate	-	-	-	-
<b>DL 61/2023 - L. 100/2023</b>				
Minori entrate	-	- 54,5	-	- 54,5
Maggiori entrate	824,0	404,0	824,0	404,0
<b>DL 69/2023 - L. 103/2023</b>				
Minori entrate	- 11,0	- 12,6	- 11,0	- 12,6
Maggiori entrate	-	3,7	-	3,7
<b>DL 75/2023 - L. 112/2023</b>				
Minori entrate		- 0,1	- 1,0	- 1,1
Maggiori entrate		29,6	-	29,6
<b>DL 104/2023 - Base</b>				
Minori entrate	-	-	-	-
Maggiori entrate	-	-	149,7	109,7
<b>DL 123/2023 - Base</b>				
Minori entrate	-	-	-	-
Maggiori entrate	-	10,4	-	10,4
<b>Minori entrate totali</b>	<b>- 6.182,4</b>	<b>- 26.234,3</b>	<b>- 19.203,1</b>	<b>- 39.255,0</b>
<b>Maggiori entrate totali</b>	<b>11.541,5</b>	<b>12.038,1</b>	<b>11.748,3</b>	<b>12.204,9</b>
<b>Totale Entrate nette</b>	<b>5.359,1</b>	<b>- 14.196,3</b>	<b>- 7.454,8</b>	<b>- 27.050,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegati 3

TAVOLA 6.1

Entrate da crediti d'imposta	2023	
	SNF	IND. N.
<b>LB 2023 - L. 197/2022</b>		
Minori entrate	11.669,1	11.669,1
Maggiori entrate	52,2	52,2
<b>DL 34/2023 - L. 56/2024</b>		
Minori entrate	1.350,7	1.350,7
Maggiori entrate	5,0	5,0
<b>DL 75/2023 - L. 112/2023</b>		
Minori entrate	1,0	1,0
Maggiori entrate	-	-
<b>DL 104/2023 - Base</b>		
Minori entrate	-	-
Maggiori entrate	149,7	109,7
<b>Minori entrate totali</b>	<b>13.020,7</b>	<b>13.020,7</b>
<b>Maggiori entrate totali</b>	<b>206,9</b>	<b>166,9</b>
<b>Totale Entrate nette</b>	<b>- 12.813,9</b>	<b>- 12.853,9</b>

## CONFRONTO DEF-NADEF (IN MILIONI)

	DEF 2023					NADEF 2023					Differenza NadeF-Def				
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026
Imposte dirette	290.397	295.160	299.175	309.725	318.214	291.037	309.236	305.425	315.634	322.275	640	14.076	6.250	3.909	4.061
Imposte indirette	276.543	303.145	314.651	324.263	331.837	276.760	290.388	304.393	310.120	320.109	217	-12.757	-10.258	-12.143	-11.728
imp. in conto cap.	1.709	1.908	1.585	1.597	1.608	1.710	1.622	1.551	1.566	1.579	1	-286	-34	-31	-29
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>568.649</b>	<b>600.213</b>	<b>615.411</b>	<b>635.585</b>	<b>651.659</b>	<b>569.507</b>	<b>601.246</b>	<b>611.369</b>	<b>627.320</b>	<b>643.963</b>	<b>858</b>	<b>1.033</b>	<b>-4.042</b>	<b>-8.265</b>	<b>-7.696</b>
Contributi sociali	261.004	273.919	288.383	297.184	305.168	260.941	269.547	289.888	298.910	307.670	-63	-4.372	1.505	1.776	2.502
c.s. effettivi	256.932	269.672	284.039	292.695	300.640	256.932	265.300	285.544	294.471	303.142	-	-4.372	1.505	1.776	2.502
c.s. figurativi	4.072	4.247	4.344	4.439	4.528	4.009	4.247	4.344	4.439	4.528	-63	-	-	-	-
altre entrate correnti	85.869	88.062	88.050	90.006	88.475	88.216	89.909	91.386	93.710	91.019	2.347	1.847	3.336	3.704	2.544
<b>To t. entrate correnti</b>	<b>913.813</b>	<b>960.286</b>	<b>990.259</b>	<b>1.021.128</b>	<b>1.043.694</b>	<b>916.954</b>	<b>959.080</b>	<b>991.092</b>	<b>1.018.374</b>	<b>1.041.073</b>	<b>3.141</b>	<b>-1.206</b>	<b>833</b>	<b>-2.754</b>	<b>-2.621</b>
Entrate in c/capitale non tributarie	15.908	23.997	110.319	12.660	9.738	16.424	20.443	9.230	12.292	10.202	516	-3.554	-1.809	-368	464
<b>Totale entrate finali</b>	<b>931.430</b>	<b>986.191</b>	<b>1.002.883</b>	<b>1.035.385</b>	<b>1.055.040</b>	<b>935.088</b>	<b>981.145</b>	<b>1.001.873</b>	<b>1.032.232</b>	<b>1.052.854</b>	<b>3.658</b>	<b>-5.046</b>	<b>-1.010</b>	<b>-3.153</b>	<b>-2.186</b>

	DEF 2023_2022					NADEF 2023-2022				
	2023-2022	2024-2023	2025-2024	2026-2025	2027-2026	2023-2022	2024-2023	2025-2024	2026-2025	2027-2026
Imposte dirette	4.763	4.015	10.550	8.489	8.641	18.199	-3.811	8.209	8.641	8.641
Imposte indirette	26.602	11.506	9.612	7.574	7.989	13.628	14.005	7.727	7.989	7.989
imp. in conto cap.	89	-323	12	11	13	-88	-71	15	13	13
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>31.564</b>	<b>15.198</b>	<b>20.174</b>	<b>16.074</b>	<b>16.643</b>	<b>31.739</b>	<b>10.123</b>	<b>15.951</b>	<b>16.643</b>	<b>16.643</b>
Contributi sociali	12.915	14.464	8.751	8.034	8.760	8.606	20.341	9.022	8.760	8.760
c.s. effettivi	12.740	14.367	8.656	7.945	8.671	8.368	20.244	8.927	8.671	8.671
c.s. figurativi	175	97	95	89	89	238	97	95	89	89
altre entrate correnti	2.193	-12	1.956	-1.531	-1.691	1.693	1.477	2.324	-2.691	-2.691
<b>To t. entrate correnti</b>	<b>46.473</b>	<b>29.973</b>	<b>30.869</b>	<b>22.566</b>	<b>22.699</b>	<b>42.126</b>	<b>32.012</b>	<b>27.282</b>	<b>22.699</b>	<b>22.699</b>
Entrate in c/capitale non tributarie	8.089	-12.958	1.621	-2.922	-2.090	4.019	-11.213	3.062	-2.090	-2.090
<b>Totale entrate finali</b>	<b>54.761</b>	<b>16.692</b>	<b>32.502</b>	<b>19.655</b>	<b>20.622</b>	<b>46.057</b>	<b>20.728</b>	<b>30.359</b>	<b>20.622</b>	<b>20.622</b>

Fonte: elaborazione dati DEF e NaDEF 2023



LA SPESA SANITARIA

TAVOLA 8

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

*(in milioni)*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Nadef 2023</b>	127.451	131.103	134.734	132.946	136.701	138.972
<b>variazione su anno prec</b>	<b>3,90</b>	<b>2,87</b>	<b>2,77</b>	<b>-1,33</b>	<b>2,82</b>	<b>1,66</b>
in % Pil	6,99	6,74	6,57	6,24	6,21	6,11
in % spesa corrente primaria	15,61	15,28	15,31	14,85	15,07	15,15
<b>Def 2023</b>	127.451	131.103	136.043	132.737	135.034	138.339
<b>variazione su anno prec</b>	<b>3,90</b>	<b>2,87</b>	<b>3,77</b>	<b>-2,43</b>	<b>1,73</b>	<b>2,45</b>
in % Pil	7,13	6,87	6,74	6,31	6,21	6,17
in % spesa corrente primaria	15,65	15,33	15,35	14,98	15,01	15,13
<b>LB 2023</b>	127.834	133.998	134.548	131.039	132.095	
<b>variazione su anno prec</b>	<b>4,17</b>	<b>4,82</b>	<b>0,41</b>	<b>-2,61</b>	<b>0,81</b>	
in % Pil	7,17	7,04	6,76	6,31	6,14	
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,46	14,74	14,67	
<b>Nadef 2022</b>	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428	
<b>variazione su anno prec</b>	<b>4,17</b>	<b>4,82</b>	<b>-1,70</b>	<b>-2,29</b>	<b>0,56</b>	
in % Pil	7,17	7,04	6,62	6,20	6,02	
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,14	14,48	14,37	
<b>Def 2022</b>	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518	
<b>variazione su anno prec</b>	<b>4,17</b>	<b>3,03</b>	<b>-0,74</b>	<b>-1,42</b>	<b>0,50</b>	
in % Pil	7,20	7,00	6,65	6,32	6,15	
in % spesa corrente primaria	15,66	15,55	15,08	14,78	14,66	
<b>Nadef 2021</b>	<b>129.449</b>	<b>125.708</b>	<b>123.554</b>	<b>124.428</b>		
<b>variazione su anno prec</b>	<b>4,84</b>	<b>-2,89</b>	<b>-1,71</b>	<b>0,71</b>		
in % Pil	7,28	6,67	6,30	6,14		
in % spesa corrente primaria	15,54	15,20	14,93	14,89		
<b>Def 2021</b>	<b>127.138</b>	<b>123.662</b>	<b>126.231</b>	<b>124.410</b>		
<b>variazione su anno prec</b>	<b>2,97</b>	<b>-2,73</b>	<b>2,08</b>	<b>-1,44</b>		
in % Pil	7,31	6,74	6,63	6,33		
in % spesa corrente primaria	15,41	15,00	15,15	14,83		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF vari anni

## IL FABBISOGNO FINANZIARIO SANITARIO PER IL SSN - ANNI 2023 – 2025

	<i>(in milioni)</i>		
	2023	2024	2025
<b>Totale complessivo del Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard</b>	<b>128.869</b>	<b>131.013</b>	<b>131.391</b>
di cui			
<i>FSN Indistinto finalizzato</i>	6.859	5.380	5.670
<i>FSN Vincolato per Regioni e P.A.</i>	2.232	2.231	2.231
<i>FSN Vincolato per altri Enti</i>	1.098	1.117	1.086
<i>Acc.to quote premiali</i>	644	328	328

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Ministero della salute

LE PRESTAZIONI SOCIALI

TAVOLA 10

L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO:

CONFRONTO TRA NADEF 2023 E DEF 2023 (MILIONI DI EURO)

	NADEF 2023					DEF 2023					DIFFERENZE					
	2023	2024	2025	2026		2023	2024	2025	2026		2022	2023	2024	2025	2026	
<b>Risultati Contabilità Nazionale</b>																
<b>Totale prestazioni sociali in denaro</b>	<b>406.901</b>	<b>424.020</b>	<b>448.830</b>	<b>459.440</b>	<b>471.670</b>	<b>406.921</b>	<b>424.730</b>	<b>449.060</b>	<b>460.270</b>	<b>472.460</b>	<b>-20</b>	<b>-710</b>	<b>-230</b>	<b>-830</b>	<b>-790</b>	
Variazione assoluta	9.025	17.119	24.810	10.610	12.230	9.045	17.809	24.330	11.210	12.190	-20	-690	480	-600	40	
(tasso di variazione in %)	2,3	4,2	5,9	2,4	2,7	2,3	4,4	5,7	2,5	2,6	0,0	-0,2	0,1	-0,1	0,0	
(in % di spesa primaria)	47,4	48,2	50,1	50,7	51,4	47,6	47,9	50,7	51,1	51,7	-0,2	0,3	-0,5	-0,5	-0,3	
(in % di PIL)	20,9	20,7	21,1	20,9	20,7	21,3	21,0	21,4	21,2	21,1	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	
<b>Pensioni</b>	<b>297.190</b>	<b>317.490</b>	<b>340.560</b>	<b>350.240</b>	<b>361.240</b>	<b>296.998</b>	<b>317.990</b>	<b>340.700</b>	<b>350.950</b>	<b>361.890</b>	<b>192</b>	<b>-692</b>	<b>360</b>	<b>-570</b>	<b>60</b>	
Variazione assoluta	10.919	20.300	23.070	9.680	11.000	10.727	20.992	22.710	10.250	10.940	192	-692	360	-570	60	
(tasso di variazione in %)	3,8	6,8	7,3	2,8	3,1	3,7	7,1	7,1	3,0	3,1	0,1	-0,2	0,1	-0,2	0,0	
(in % di spesa primaria)	34,6	36,1	38,0	38,6	39,4	34,7	35,9	38,4	39,0	39,6	-0,1	0,2	-0,4	-0,4	-0,2	
(in % di PIL)	15,3	15,5	16,0	15,9	15,9	15,6	15,8	16,2	16,1	16,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	
<b>Altre prestazioni sociali in denaro</b>	<b>109.711</b>	<b>106.530</b>	<b>108.270</b>	<b>109.200</b>	<b>110.430</b>	<b>109.923</b>	<b>106.740</b>	<b>108.360</b>	<b>109.320</b>	<b>110.570</b>	<b>-212</b>	<b>-210</b>	<b>-90</b>	<b>-120</b>	<b>-140</b>	
Variazione assoluta	-1.894	-3.181	1.740	930	1.230	-1.682	-3.183	1.620	960	1.250	-212	2	120	-30	-20	
(tasso di variazione in %)	-1,7	-2,9	1,6	0,9	1,1	-1,5	-2,9	1,5	0,9	1,1	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	
(in % di spesa primaria)	12,8	12,1	12,1	12,0	12,0	12,9	12,0	12,2	12,1	12,1	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	
(in % di PIL)	5,6	5,2	5,1	5,0	4,9	5,8	5,3	5,2	5,0	4,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	
<b>PIL</b>	<b>1.946.500</b>	<b>2.050.600</b>	<b>2.130.500</b>	<b>2.203.100</b>	<b>2.274.000</b>	<b>1.909.154</b>	<b>2.018.045</b>	<b>2.102.844</b>	<b>2.173.320</b>	<b>2.241.161</b>	<b>37.346</b>	<b>32.555</b>	<b>27.656</b>	<b>29.780</b>	<b>32.839</b>	
(tasso di variazione in %)	6,8	5,3	3,9	3,4	3,2	4,8	5,7	4,2	3,4	3,1	2,0	-0,4	-0,3	0,1	0,1	
<b>Spesa corrente al netto degli interessi</b>	<b>858.125</b>	<b>880.029</b>	<b>895.078</b>	<b>907.080</b>	<b>917.168</b>	<b>855.413</b>	<b>886.275</b>	<b>886.361</b>	<b>899.892</b>	<b>914.259</b>	<b>2.712</b>	<b>-6.246</b>	<b>8.717</b>	<b>7.188</b>	<b>2.909</b>	
(tasso di variazione in %)		2,6	1,7	1,3	1,1		3,6	0,0	1,5	1,6	0,0	-1,1	1,7	-0,2		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Istat

## LA SPESA PER INVESTIMENTI

TAVOLA 11

PAGAMENTI PER SPESA DI INVESTIMENTO DELLO STATO – PERIODO GENNAIO-AGOSTO 2023 E 2022

*(in milioni)*

Categorie di spesa	Dati consuntivo 2022	Pagamenti gen-ago 2022	Pagamenti gen-ago 2023	Var 2023_2022	Proiezione pagamenti annuali 2023
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	8.428,1	2.390,5	3.824,2	60,0	13.482,7
Contributi agli investimenti (b)	5.728,7	3.134,9	3.663,8	16,9	6.695,1
<b>Totale spesa per investimenti (a+b)</b>	<b>14.156,8</b>	<b>5.525,5</b>	<b>7.488,0</b>	<b>35,5</b>	<b>19.185,0</b>

Per i contributi agli investimenti sono stati selezionati, all'interno delle cat. 22-23, i seguenti capitoli: MEF 7122 e MIT 7002, 7307, 7405, 7505, 7506, 7515, 7518, 7603, 7605, 7701

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 12

PAGAMENTI SPESA PER IFL DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI – PERIODO GENNAIO- AGOSTO 2023 E 2022

*(in milioni)*

Comparto	2022	2023	Var.
Regioni	1.011	1.056	4,5
Città metropolitane e Province	876	1.192	36,1
Comuni	6.970	8.795	26,2
Enti Sanitari Locali	1.312	1.519	15,8
Altro AALL	460	613	33,3
<b>Totale</b>	<b>10.629</b>	<b>13.175</b>	<b>24,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 13

PAGAMENTI SPESE PER IFL DEI COMUNI PER MACRO AREA – PERIODO GENNAIO-AGOSTO 2023-2022

*(in milioni)*

Macroarea	Totale IFL			Beni materiali			Beni immateriali			Terreni e beni materiali non produttivi		
	2022	2023	Var	2022	2023	Var	2022	2023	Var	2022	2023	Var
Nord Ovest	2.095	2.478	18,3	1.939	2.291	18,2	97	118	21,6	59	69	16,9
Nord Est	1.675	2.030	21,2	1.558	1.901	22	71	88	23,9	46	41	-10,9
Centro	1.056	1.578	49,4	989	1.473	48,9	37	57	54,1	31	48	54,8
Sud	1.603	1.985	23,8	1.518	1.878	23,7	49	60	22,4	37	46	24,3
Isole	540	725	34,3	505	684	35,4	23	24	4,3	12	16	33,3
<b>Italia</b>	<b>6.970</b>	<b>8.795</b>	<b>26,2</b>	<b>6.507</b>	<b>8.228</b>	<b>26,4</b>	<b>278</b>	<b>348</b>	<b>25,2</b>	<b>185</b>	<b>220</b>	<b>18,9</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

## PAGAMENTI SPESA PER IFL DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA – PERIODO GENNAIO – AGOSTO 2023-2022

classe demografica	Totale IFL			Beni materiali			Beni immateriali			Terreni e beni materiali non produttivi		
	2022	2023	Var	2022	2023	Var	2022	2023	Var	2022	2023	Var
<2000	1.079	1.284	19	1.000	1.184	18,4	47	56	19,1	32	44	37,5
tra 2000 e 4999	1.068	1.269	18,8	996	1.180	18,5	41	49	19,5	31	40	29
tra 5000 e 9999	1.004	1.200	19,5	931	1.128	21,2	47	39	-17	26	32	23,1
tra 10000 e 19999	907	1.123	23,8	840	1.050	25	32	43	34,4	35	30	-14,3
tra 20000 e 59999	1.089	1.343	23,3	1.025	1.268	23,7	33	44	33,3	30	31	3,3
tra 60000 e 249999	847	1.054	24,4	805	991	23,1	24	34	41,7	18	29	61,1
sopra 250000	976	1.522	55,9	911	1.426	56,5	53	82	54,7	12	14	16,7
<b>Italia</b>	<b>6.970</b>	<b>8.795</b>	<b>26,2</b>	<b>6.507</b>	<b>8.228</b>	<b>26,4</b>	<b>278</b>	<b>348</b>	<b>25,2</b>	<b>185</b>	<b>220</b>	<b>18,9</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE