



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL
PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE 2025-2029

Commissioni riunite Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica



Ottobre 2024



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL
PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE 2025-2029

Ottobre 2024

Premessa	3
Il processo previsivo nel nuovo sistema di regole	3
Il quadro macroeconomico	7
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	13
Il percorso programmatico	17
L'andamento del debito	19
<i>Il debito: il triennio 2021-23</i>	19
<i>Il debito: le valutazioni di preconsuntivo 2024</i>	20
<i>Il debito: l'andamento durante il periodo 2025-29</i>	21
<i>Il debito nell'ultimo biennio di aggiustamento e nel decennio successivo</i>	24
Le entrate	26
La spesa per redditi	31
La spesa per prestazioni sociali in denaro	32
La spesa sanitaria	37
Gli investimenti	42
<i>Gli investimenti dello Stato</i>	43
<i>Gli investimenti degli enti territoriali</i>	45
Le riforme nel quadro del Piano strutturale di bilancio	48
<i>Le misure in materia di giustizia</i>	49
<i>Le misure per l'attuazione della riforma fiscale, la promozione della compliance volontaria a costi ridotti e il contrasto all'evasione</i>	53
<i>Le spese fiscali nel Piano Strutturale di Bilancio</i>	56
<i>La riforma della P.A.: merito e nuove competenze</i>	63
<i>Il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica</i>	65
Considerazioni conclusive	69
Tavole e Grafici	73
Allegati	111
Allegato 1 - Il quadro dello stato di attuazione delle riforme del PNRR	113
Allegato 2 – Il rapporto con gli enti territoriali	119
Allegato 3 – Le passività potenziali	121
Allegato 4 – La valorizzazione degli asset pubblici	124
Allegato 5 – Transizione verde, sicurezza energetica e protezione ambientale: le riforme e gli investimenti del PNRR	126
Allegato 6 – Il rafforzamento della capacità di Difesa comune	131

PREMESSA

1.

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul Piano strutturale di bilancio a medio termine, il documento che inaugura il ciclo di programmazione finanziaria nel quadro della nuova *governance* economica europea. Nel presente contributo, oggi deliberato dalle Sezioni riunite, dopo aver offerto un inquadramento del contesto regolamentare in cui è chiamato a muoversi il Piano e della scelta del periodo di aggiustamento fiscale, viene fornita una lettura degli sviluppi congiunturali ed una valutazione del quadro macroeconomico proposto per il quinquennio 2025-29, nonché 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 2025-27. Particolare attenzione viene dedicata all'analisi di sostenibilità del debito pubblico, elemento che assume centralità nelle valutazioni europee sui Piani nazionali, completando poi l'esame con una disamina delle prospettive delle entrate e dei principali comparti di spesa del conto delle Pubbliche amministrazioni. Vengono, infine, offerte brevi osservazioni conclusive.

IL PROCESSO PREVISIVO NEL NUOVO SISTEMA DI REGOLE

2.

Con la pubblicazione, il 30 aprile 2024, dei tre atti normativi che hanno riformato la *governance* economica dell'Unione europea¹ ed ora, ancor più, con la presentazione dei *Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine* si è entrati in una nuova fase del dibattito sulle politiche pubbliche che pone al centro il tema della sostenibilità dei debiti e dell'esigenza di ricondurli, dopo la forte espansione seguita alla pandemia, su traiettorie plausibilmente discendenti o mantenerli comunque su livelli prudenti. Il Piano strutturale di bilancio a medio termine (di seguito anche PSB o Piano strutturale), nella consapevolezza che il nuovo schema di regole pone i diversi Paesi anche di fronte ad innovazioni metodologiche sottostanti le stime delle grandezze di finanza pubblica,

¹Si tratta del regolamento (UE) 2024/1263, che sostituisce la disciplina del “braccio preventivo” del Patto di stabilità e crescita (Regolamento (CE) 1466/97); del regolamento (UE) 2024/1264, che modifica la disciplina del “braccio correttivo” del medesimo Patto (Regolamento (CE) 1467/97) e della direttiva (UE) 2024/1265, che modifica la direttiva sui requisiti per i quadri nazionali di bilancio (Direttiva 2011/85/UE).

dedica una parte iniziale, per un verso, ai tratti distintivi delle nuove regole e, per altro verso, alla DSA (*Debt Sustainability Analysis*)² e alle sue peculiarità applicative. Sui primi, la Corte ha già avuto modo di esprimere le proprie valutazioni nel corso delle indagini parlamentari che si sono tenute sul tema e ad esse si fa integrale rinvio. Circa le seconde, giova qui solo rimarcare come dietro alle valutazioni della Commissione circa la traiettoria della spesa netta vi siano, tanto nella fase, già chiusa, della determinazione della *reference trajectory* (art. 5), quanto nella fase di *assessment* della conformità alle nuove regole dell'effettiva traiettoria contenuta nel Piano (art. 16), complesse elaborazioni attraverso le quali si stima l'andamento del rapporto debito/Pil in almeno nove diversi scenari. L'introduzione di una pluralità di vincoli da soddisfare simultaneamente fa sì che quello della determinazione della spesa netta e della sua traiettoria si configuri, sul piano tecnico, come un problema di ottimizzazione, nel senso che l'esito finale del calcolo della traiettoria (che rappresenta la traduzione in termini operativi del requisito di aggiustamento minimo del saldo primario strutturale) dipende proprio dalla soluzione del problema di ottimizzazione.

Per quel che riguarda l'approccio metodologico che ha portato alle proiezioni presentate nel Piano, nel Documento si rimarca il fatto di aver optato, con riguardo agli anni già

² Come da ultimo illustrato nel *Debt Sustainability Monitor 2023* (DSM) dello scorso mese di marzo, detta metodologia, utilizzata da tempo dalla Commissione per la valutazione dei rischi connessi alle posizioni debitorie degli Stati membri dell'UE, è stata leggermente riadattata per allinearla allo spirito delle nuove regole. Diversamente dalle applicazioni standard, nelle quali l'analisi determina, a partire dalla situazione debitoria data, cosa accadrebbe al debito nel medio termine se non si intraprendessero azioni correttive delle tendenze in atto, la DSA modificata:

- i) proietta il rapporto debito/Pil iniziale per un "periodo di aggiustamento" (4-7 anni) e per il decennio ad esso successivo (quindi, fino al 2041) sotto l'ipotesi che il saldo primario strutturale resti costante per tutta la fase dell'aggiustamento sul valore dell'anno precedente l'avvio del Piano (nel caso concreto il 2024 così come stimato nelle Spring forecast) e cresca poi solo in ragione dei costi di invecchiamento della popolazione;
- ii) determina l'aggiustamento necessario e sufficiente a riportare il saldo primario strutturale di bilancio ad un livello tale da:
 - a) ricondurre il rapporto debito/Pil su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente anche nell'ipotesi di condizioni avverse (misurate da 3 esercizi di simulazione deterministica) e dove per plausibile si intende che l'andamento dell'indicatore deve essere previsto in discesa nei primi 5 anni successivi alle correzioni con una probabilità di almeno il 70 per cento (come valutata attraverso simulazioni stocastiche, cioè basate sugli shock storici effettivamente rilevati per le determinanti del rapporto (requisiti della DSA standard) e, in aggiunta,
 - b) soddisfare l'insieme degli altri vincoli e dalle altre clausole di salvaguardia posti (o mantenuti) nel nuovo *framework*, ovvero:
 - 1) il mantenimento del rapporto deficit/Pil al di sotto del 3 per cento del Pil o nel caso contrario (procedura Edp) il miglioramento del disavanzo (strutturale) di almeno mezzo punto di Pil all'anno;
 - 2) la riduzione del rapporto debito/Pil di almeno 1 punto per cento all'anno, in media, durante il periodo di aggiustamento (0,5 punti per i Paesi con debito inferiore al 90 per cento);
 - 3) la riduzione del disavanzo strutturale su un livello non superiore all'1,5 per cento del Pil, con miglioramenti annui minimi pari a 0,25 punti nel caso di aggiustamento settennale (0,4 per un aggiustamento quadriennale).
- iii) determina, quindi, dato il previsto miglioramento annuo del saldo primario per conseguire gli obiettivi sub ii), il tasso di crescita massimo della spesa netta con esso compatibile.

coperti dal DEF dello scorso aprile (2025-2027), per un aggiornamento di quelle stime analitiche piuttosto che affidarsi ad una stretta applicazione delle tecniche della *Debt Sustainability Analysis*, metodologia che presenta ovvi profili di semplificazione. Una tale scelta appare più che condivisibile. In particolare, almeno due convenzioni tipiche dell'attuale metodologia di DSA meritano di essere qui ricordate: la prima è relativa alla situazione di partenza della finanza pubblica di ciascun Paese che viene posta alla base delle proiezioni, punto che viene rappresentato sinteticamente dal saldo primario strutturale stimato dalla Commissione europea per l'anno 2024, un valore che nel caso dell'Italia trascura i miglioramenti previsti dalle più granulari previsioni del DEF; in secondo luogo, però, anche la convenzione di considerare nulli per tutti i Paesi gli effetti di aggiustamento stock-flusso sin dal 2026, circostanza che nel caso dell'Italia toglie realismo alle stime dal momento che dopo il 2025 il debito vedrà un incremento di ben 75 miliardi indotto proprio dai menzionati fattori. È, dunque, positivo che si sia optato per un approccio metodologico che punta a valorizzare le informazioni granulari per i primi anni dello scenario previsionale e che solo successivamente si affida a proiezioni guidate dai puri criteri della DSA. E tuttavia, se ciò è vero, non si comprende il motivo per il quale nel Piano, contrariamente a quanto tradizionalmente riscontrabile nei documenti di programmazione del passato, si rinuncia ad illustrare nella loro completezza gli andamenti della finanza pubblica tendenziali (e a politiche invariate). Così, la scelta che si opera finisce per offrire un corredo informativo per un verso limitato – essendo la pubblicazione di molti dati rimandati al Documento programmatico di bilancio 2025 – e, per altro verso, eccessivamente frastagliato: il conto economico completo delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente è reso disponibile fino al 2027, e quindi non al 2029, data terminale della durata del Piano né, tanto meno, al 2031, orizzonte terminale del periodo di aggiustamento. Né si dà evidenza, in tale contesto, dell'andamento di breve e di lungo termine del rapporto debito/Pil in assenza di interventi correttivi e delle voci di dettaglio delle sue determinanti.

3.

Ciò detto, trovando il Piano la sua principale ragion d'essere nell'obiettivo di garantire una rassicurante dinamica prospettica del rapporto debito/Pil, non sorprende che esso dedichi all'andamento del debito e delle sue determinanti ampia parte del Capitolo II, sezione nella quale viene dettagliatamente descritto il percorso macroeconomico e di

finanza pubblica che connoterà i programmi di bilancio durante il primo ciclo di applicazione delle nuove regole europee. Nella richiamata sezione viene proposta una condivisibile mappa concettuale: in primo luogo si dà conto della traiettoria della spesa *netta* trasmessa al nostro Paese dalla Commissione europea il 21 giugno u.s.; si offre poi un aggiornamento della traiettoria medesima, concordato all'interno del dialogo tecnico instaurato ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (UE) 2024/1263 e resosi necessario soprattutto alla luce della significativa revisione dei dati di contabilità nazionale operata dall'ISTAT il 23 settembre u.s.; vengono, infine, illustrate le valutazioni e le proiezioni che hanno portato a fissare la traiettoria effettivamente adottata in un tasso annuo di crescita massima pari in media, nei sette anni di durata dell'aggiustamento, all'1,5 per cento, valore analogo a quello prefigurato nella traiettoria inviata dalla Commissione europea il 21 di giugno, ma: a) con una ricalibrazione in termini di scansione temporale che riduce il tasso nel primo anno (1,3 contro 1,6 per cento per il 2025 e lo accresce negli anni successivi (di tre decimi nel 2027-29 in media) con la scelta di mantenersi comunque mediamente al di sotto del tasso di espansione teorica che viene evidenziato dall'aggiornamento della *reference trajectory* (dall'1,6 al 2,3 il primo anno e dall'1,5 all'1,9 nella media 2025-31).

4.

Al di là delle richiamate considerazioni riguardanti le opzioni metodologiche, la valutazione dell'impianto complessivo del Piano e delle concrete possibilità che esso raggiunga i propri obiettivi trova i suoi presupposti nella lettura, da un lato, degli sviluppi macroeconomici e delle potenzialità del nostro apparato produttivo e, dall'altro, degli andamenti di fondo delle principali voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, conto che sebbene collocato nel PSB in un'appendice³ per dare maggiore risalto nel testo del Documento al nuovo indicatore unico attraverso il quale si misurerà annualmente la conformità alle regole europee, conserva assoluta centralità proprio in ragione della rilevanza dei punti di partenza nelle proiezioni dei principali saldi poi effettuate, dal 2030 in poi, con i criteri della DSA⁴.

³ Cfr. Appendice III: Tavole del conto della PA a legislazione vigente, pag. 187.

⁴ Alcuni ulteriori (*synodi metodologici*) propri di un modello DSA sono i seguenti:

- a) la crescita effettiva del prodotto è intrinsecamente legata alla crescita del Pil potenziale, da cui deriva direttamente date precise ipotesi circa il tempo di riassorbimento dell'output gap, ove presente;

IL QUADRO MACROECONOMICO

5.

Il contesto internazionale è caratterizzato dal proseguimento del processo di riduzione dell'inflazione accompagnato, negli ultimi mesi, da una prima discesa dei tassi di interesse sia per l'economia statunitense sia per l'area euro.

In un contesto di crescenti tensioni sul fronte internazionale, l'orizzonte previsivo rimane caratterizzato da una crescita moderata dell'economia mondiale e dalla ripresa del commercio mondiale, più intensa quest'anno per poi evolversi in linea con quella del Pil mondiale.

In questo scenario, caratterizzato anche dall'ipotesi di assenza di tensioni sulle materie prime e dal marginale apprezzamento dell'euro sul dollaro, si prefigura una crescita del Pil dell'area euro ancora contenuta nel secondo semestre, ma che è attesa rafforzarsi nel biennio successivo.

-
- b) l'output gap, e quindi la crescita economica effettiva, viene influenzato dalle correzioni apportate al saldo primario a politiche invariate in misura corrispondente ad un predeterminato moltiplicatore fiscale (negli esercizi della Commissione posto pari a 0,75 sulla scorta delle evidenze che si traggono da studi empirici condotti in materia);
 - c) sull'intero arco temporale considerato, gli effetti dell'aggiustamento sul Pil sono, per definizione, solo di breve periodo; nel lungo periodo essi possono emergere solo nella misura in cui si assume che il programma di consolidamento abbia riflessi sulla crescita potenziale e si rimuove, dunque, l'ipotesi chiave di una sua predeterminazione esogena sulla base di valutazioni (modelli od altro) esterne. Va dunque ben tenuto presente che nella DSA standard una manovra di finanza pubblica restrittiva riduce, rispetto alla baseline, il livello del Pil che tende però, a politica restrittiva conclusa, a tornare ai livelli di partenza (potenziali); conseguentemente in termini di tasso di crescita del prodotto si sconta un effetto riduttivo fino a quando la *fiscal stance* è restrittiva mentre si ha un rimbalzo (scarto positivo) quando "il trattamento" si sospende. È quindi importante non confondere l'effetto della manovra sul livello del Pil (che in caso di manovra restrittiva è negativo) con quello sul suo tasso di variazione annuo (che è negativo all'inizio ma diventa positivo successivamente).
 - d) si sconta un rapporto di mutua interdipendenza tra stato dell'economia e saldi di finanza pubblica: quindi, il modello incorpora un meccanismo di retroazione dalla crescita al saldo primario misurato sulla base del valore della semi-elasticità (0,544 per l'Italia) del saldo primario rispetto all'output gap; in altri termini, l'effetto finale di una manovra di finanza pubblica tesa ad accrescere il saldo primario è pari all'effetto di impatto (la variazione discrezionale del saldo ossia la "manovra netta") più l'effetto di retroazione dovuto alle conseguenze della stessa manovra sull'attività economica e quindi su entrate e spese.
 - e) i tassi di interesse di mercato si "riversano" sul costo medio del debito in ragione della durata media delle passività e quindi in caso di variazione dei tassi di mercato (marginali) vi è un lasso di tempo prima che lo shock si manifesti per intero sulla spesa per interessi.

Accanto a tali elementi di fondo, vi sono poi specifiche convenzioni metodologiche che riguardano talune variabili: oltre a quelle per *output gap*, pil potenziale e *ageing cost*, per l'inflazione si considera l'interpolazione del valore iniziale con quello derivante dalle indicazioni incorporate nella curva swap (inflazione a 5 anni tra 5 anni) e garantendo successivamente la convergenza verso il 2 per cento (valore di lungo periodo ipotizzato al 2053); per i tassi di interesse si considerano invece, nel caso del breve termine, le interpolazioni con il tasso *forward* a 3 mesi tra 10 anni e nel caso del lungo termine con il tasso a 10 anni tra 10 anni; anche per i tassi per il periodo successivo si ipotizza convergenza verso il 2 e 4 per cento, rispettivamente.

6.

Lo scenario descritto nel Piano strutturale di bilancio di medio termine, articolato in legislazione vigente e programmatico, si inserisce quindi all'interno di una fase di moderazione dei ritmi produttivi diffusa in modo eterogeneo tra i paesi dell'area euro che segue il deciso recupero dei livelli di attività che hanno caratterizzato il periodo post Covid.

Nel 2023 nei principali paesi dell'area euro il livello del Pil a valori concatenati mostrava, rispetto al 2019, un recupero più deciso per l'Italia (+4,6 per cento) rispetto a Spagna (+3,6 per cento), Francia (+2,4 per cento) e Germania (+0,5 per cento). Tuttavia, nell'ultimo anno l'attività economica ha segnato una dinamicità più vivace in Spagna (+2,7 per cento rispetto all'anno precedente), rispetto a Francia e Italia (rispettivamente +0,9 per cento e +0,7 per cento), mentre la Germania ha registrato una riduzione del Pil (-0,3 per cento).

Rispetto al Documento di economia e finanza (DEF), il Piano strutturale ha acquisito le stime relative alla revisione generale dei Conti economici nazionali, diffuse dall'ISTAT il 23 settembre 2024, contenenti una ricostruzione delle serie storiche degli aggregati macroeconomici e di finanza pubblica a partire dal 1995. Gli indicatori trimestrali revisionati, riferiti al secondo trimestre dell'anno corrente sono stati diffusi il 4 ottobre.

Nel triennio 2021-2023, la revisione dei Conti ha mostrato un significativo rialzo del livello del Pil espresso a valori correnti, pari rispettivamente a 20,6, 34,2 e 42,6 miliardi. Dal lato della domanda, nel 2021 la revisione è attribuibile prevalentemente a quella dei consumi finali nazionali (+12,9 miliardi di euro) e degli investimenti (+10,8 miliardi di euro) che costituiscono invece il principale fattore di revisione nel 2022 (+11,2 miliardi di euro) e nel 2023 (+37,5 miliardi di euro). La revisione per le importazioni e le esportazioni è stata invece generalizzata al ribasso nell'ultimo triennio per effetto *'degli aggiustamenti per alcune imprese multinazionali operanti in Italia attraverso operatori IVA non residenti'*.

Nel biennio 2021-2022, l'aumento del tasso di crescita annua del Pil a valori correnti si è trasmesso, in assenza di revisioni sui deflatori del Pil, con la stessa intensità sui valori concatenati: nel primo anno il Pil passa dall'8,3 per cento al 8,9 per cento, mentre nel secondo anno dal 4,0 per cento al 4,7 per cento. Nel 2023 la revisione al rialzo del Pil espresso a valori nominali si è accompagnata a quella del deflatore del Pil, 5,8 per cento rispetto al precedente 5,3 per cento, determinando una riduzione della crescita del Pil a valori concatenati che si è attestata allo 0,7 per cento, a fronte del precedente 0,9 per cento.

Dal lato dell'offerta, nel 2023 la revisione al rialzo del Pil a valori correnti è stata guidata da quella del valore aggiunto delle costruzioni (circa 11 miliardi) e dei servizi (+28,5 miliardi) e in particolare al settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche, amministrative e servizi di supporto (+23,7 miliardi).

7.

La revisione dei Conti nazionali ridisegna in parte il profilo dell'evoluzione di medio periodo dell'economia italiana. Nel 2023 i livelli del Pil a valori concatenati risultano i più elevati a partire dal 1995, superando il precedente massimo registrato nel 2007. Rispetto a tale anno, il Pil ha segnato un aumento dello 0,2 per cento sostenuto dalla crescita degli investimenti (+6,0 per cento) e delle esportazioni (+23,0 per cento) cui si è associata una crescita più contenuta delle importazioni (+17,5 per cento), determinando un miglioramento del saldo commerciale. Nell'intervallo considerato, la spesa per consumi delle famiglie rappresenta invece l'unico aggregato che ha mostrato una riduzione (-2,4 per cento), mentre la spesa delle amministrazioni pubbliche ha segnato un miglioramento (+1,1 per cento).

Il dispositivo legato al cosiddetto Superbonus ha supportato significativamente gli investimenti in costruzioni negli ultimi anni. Nel 2023 gli investimenti in costruzioni sono aumentati del 55,3 per cento rispetto al 2019, sostenuti da una significativa vivacità di quelli residenziali (+83,0 per cento) rispetto a quelli non residenziali (+27,9 per cento). Nello stesso periodo gli investimenti in prodotti della proprietà intellettuale, riferiti alla ricerca e sviluppo e al software, hanno segnato una crescita più intensa di quella in macchinari e attrezzature (rispettivamente +16,0 e +11,8 per cento). Spostando l'analisi al medio periodo e confrontando la composizione degli investimenti per asset (Grafico 1), tra il 2007 e il 2023 si registra una riduzione significativa di quella in macchinari e attrezzature, che passa dal 36,3 per cento al 33,6 per cento a fronte di un aumento della quota in prodotti della proprietà intellettuale, che passa dall'11,2 per cento al 13,3 per cento. Gli investimenti in costruzioni mostrano un contenuto miglioramento delle quote, dal 52,3 per cento al 53,0 per cento associato a una decisa ricomposizione a favore della componente residenziale, dal 26,2 per cento al 31,2 per cento, rispetto al non residenziale, dal 26,1 per cento al 21,9 per cento.

Lo scenario macroeconomico descritto, che presenta dei tratti favorevoli nel processo di ripresa dei ritmi produttivi dell'economia italiana dopo la pandemia ha costituito la base per lo sviluppo delle previsioni contenute nel Piano strutturale che, in linea con la nuova *governance* economica europea, si riferiscono ad un orizzonte previsivo di due anni più ampio rispetto a quello pubblicato nel Documento di Economia e Finanza (DEF), comprendendo quindi anche il periodo 2028-2029. Rispetto al DEF, oltre all'utilizzo delle nuove serie dei Conti nazionali, le previsioni tengono conto anche dei possibili mutamenti dei valori delle esogene (*ex multis* tassi di cambio, prezzi delle materie prime) e delle

ultime informazioni disponibili, per quanto riguarda le proiezioni di finanza pubblica per l'esercizio finanziario in corso. Il quadro previsivo quinquennale assume una decisiva rilevanza anche rispetto alla *Debt Sustainability Analysis* (DSA).

Le proiezioni provenienti dall'analisi di sostenibilità del debito (DSA) sono state sostituite da esercizi di previsione macroeconomica e di finanza pubblica che seguono le metodologie tradizionali, con un orizzonte che va dall'anno in corso fino ai cinque successivi (2024-2029). Tale approccio è motivato dal fatto che siffatte previsioni, facendo uso di un maggior numero di informazioni, sono più accurate e realistiche, permettendo un maggiore controllo e un più elevato grado di *ownership* nella programmazione economica da parte del Governo.

Nel Piano strutturale il quadro macroeconomico, così come quello di finanza pubblica, viene articolato in uno scenario a legislazione vigente e in uno programmatico.

Per il 2024, il quadro macroeconomico a legislazione vigente conferma la previsione di crescita del Pil del DEF (+1,0 per cento) supportata dall'andamento favorevole registrato nei primi due trimestri dell'anno, caratterizzati da un contributo positivo della domanda estera netta nel primo trimestre (+0,4 p.p.) e da quello della domanda nazionale al netto delle scorte nel secondo trimestre (+0,4 p.p.).

Dal lato dell'offerta si è protratto il periodo di sfasamento ciclico tra industria in senso stretto (-0,5 per cento la variazione congiunturale del valore aggiunto nel secondo trimestre) e servizi (+0,4 per cento) mentre le costruzioni hanno segnato una flessione (-0,6 per cento).

Gli ultimi dati disponibili sulla congiuntura sembrano confermare il proseguimento di questi andamenti. Nel terzo trimestre l'indice di fiducia delle imprese manifatturiere ha subito un'ulteriore riduzione, così come quello delle imprese di costruzioni mentre le imprese dei servizi di mercato hanno registrato un parziale miglioramento. In presenza di un grado di utilizzo degli impianti contenuto, la flessione della fiducia delle imprese manifatturiere si associa a un peggioramento dei giudizi sugli ordini. A luglio il fatturato dei servizi, al netto del commercio al dettaglio, espresso in volume, ha segnato un nuovo aumento congiunturale (+1,8 per cento) così come quello della produzione delle costruzioni (+0,9 per cento) mentre l'indice della produzione industriale è diminuito (-0,9 per cento).

Nel breve periodo la fase di flessione della manifattura sembra proseguire, diversamente da quanto ipotizzato nel Piano strutturale. Tuttavia, i segnali positivi provenienti dagli altri settori potrebbero sostenere la crescita dell'economia nel secondo semestre anche se

il raggiungimento dell'obiettivo dell'1,0 per cento richiederebbe. Alla luce dei recenti dati dell'Istat, un impulso decisamente maggiore di quello osservato nell'ultimo periodo.

Le prospettive a breve termine, desumibili dall'esame degli indicatori disponibili, risultano positive, mentre è in corso una riduzione della divergenza tra gli andamenti settoriali che ha caratterizzato la prima metà dell'anno in corso. Se, da un lato, l'espansione del settore dei servizi appare in lieve rallentamento, dall'altro emergono indicazioni di graduale stabilizzazione della manifattura. Le più recenti indagini qualitative mostrano un minor ritmo nella flessione del *sentiment* delle imprese manifatturiere mentre, riguardo ai servizi, il PMI del comparto ha continuato a fornire segnali positivi, mantenendosi stabilmente al di sopra della soglia di espansione, anche se su livelli inferiori rispetto alla prima parte del 2024.

Un ulteriore elemento di riflessione rispetto alle previsioni per l'anno corrente riguarda le ipotesi formulate sui contributi (Tavola 1). Da un lato l'ulteriore riduzione del contributo della variazione delle scorte (-0,8 p.p.) potrebbe risultare eccessivo in una fase di proseguimento della crescita dell'economia, soprattutto tenendo in considerazione che già nel 2023 si era manifestato un significativo apporto negativo (-2,5 p.p.). Dall'altro lato l'ampio contributo favorevole del commercio estero netto (+1,1 p.p.), che sottintende una riduzione delle importazioni e un contenuto aumento delle esportazioni, potrebbe rilevarsi particolarmente favorevole poiché le esportazioni misurate in volume hanno registrato nei primi sette mesi dell'anno una contrazione (-1,9 per cento) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La domanda interna al netto delle scorte continuerebbe a svolgere il ruolo di principale driver della crescita economica, sia nell'anno corrente che nei successivi, quando il ruolo delle scorte e delle esportazioni nette diventa trascurabile.

Nel 2025, la previsione di crescita a legislazione vigente, fissata allo 0,9 per cento, risulta inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto al DEF, invariata nel 2026 e di 0,2 punti percentuali più bassa nel 2027.

Le prospettive per il 2025 mostrano un'economia lievemente meno dinamica, a causa principalmente di un rallentamento nella crescita degli investimenti. L'espansione del Pil sarà guidata dai maggiori consumi delle famiglie, previsti crescere a un tasso leggermente superiore a quello del Pil, anche grazie al più elevato potere d'acquisto delle retribuzioni. Nel complesso, l'attività economica è attesa espandersi dello 0,9 per cento nel 2025, seguita da un aumento dell'1,1 nel 2026, dello 0,7 per cento nel 2027, dello 0,8 per cento nel 2028 e dello 0,7 per cento nel 2029.

Nel complesso la crescita del Pil nei prossimi anni sarebbe sostenuta da quella della spesa delle famiglie che si evolverebbe con un profilo e una intensità simile a quella del complesso dell'economia (rispettivamente +1,0, +1,0 e +0,9 per cento nel triennio). La spesa delle amministrazioni pubbliche fornirebbe un apporto positivo nei primi due anni

(+1,7 e +1,2 per cento) per poi ridursi nel 2027 (-0,4 per cento). Gli investimenti sono attesi crescere lungo tutto il periodo, ma con un picco nel 2026 (+1,8 per cento), anno di chiusura del PNRR. Il quadro dei deflatori mostra, ad eccezione di quello sulla spesa delle amministrazioni pubbliche, una sostanziale convergenza su valori prossimi al 2 per cento. Il mercato del lavoro continuerebbe a mantenere una intonazione positiva con una costante crescita del numero degli occupati sulla forza lavoro vicini all'1 per cento e una marginale, ma costante, riduzione del tasso di disoccupazione. I redditi da lavoro dipendente manterrebbero una discreta vivacità (+3,1, +3,0 e +2,4 per cento nel triennio), mentre il reddito per dipendente crescerebbe su valori più elevati di quelli del deflatore dei consumi nel periodo 2025-2026, per poi evolversi su livelli simili.

Dal lato dell'offerta, il Piano strutturale ipotizza l'avvio di una fase di ripresa dell'industria che raggiungerebbe un picco nel 2026, per poi proseguire a ritmi più contenuti negli ultimi tre anni dell'arco temporale di previsione. L'andamento del settore delle costruzioni dovrebbe stabilizzarsi dopo la marcata espansione nel 2024, per poi crescere complessivamente in linea con il resto del comparto industriale. I servizi, dopo un rallentamento per il 2024 che sconsiglierebbe la vischiosità dei prezzi relativi, osserverebbero la crescita maggiore nel 2025, moderandosi successivamente.

Il quadro programmatico presentato nel Piano strutturale è caratterizzato dall'intenzione del Governo di continuare a sostenere la domanda interna e i redditi medio bassi, rendendo stabili gli effetti del cuneo fiscale, attualmente in vigore fino alla fine del 2024. L'insieme delle misure riportate, i cui dettagli verranno specificati nella prossima legge di bilancio, sono attese avere un effetto favorevole sull'economia nel 2025 per poi attenuarsi negli anni successivi. Nel 2025 nel quadro programmatico il Pil aumenterebbe di 0,3 punti percentuali rispetto allo scenario a legislazione corrente, attestandosi all'1,2 per cento. Il miglioramento del Pil sarebbe sostenuto dalla maggiore vivacità della spesa delle famiglie (+0,4 p.p. rispetto allo scenario a legislazione corrente) che determinerebbe anche un aumento delle importazioni (+0,3 p.p.). Gli investimenti beneficerebbero, in misura marginale, del miglioramento dei livelli di attività economica. Gli effetti positivi sulla spesa delle famiglie si trascinerrebbero, con intensità minori, anche al 2026. La previsione del Pil rimarrebbe quindi identica a quella dello scenario a legislazione corrente (+1,1 per cento) mentre per l'anno successivo si registrerebbe una minima revisione al rialzo (+0,8 per cento rispetto allo 0,7 dello scenario a legislazione corrente).

Successivamente, nel 2028 la dinamica di crescita resta immutata rispetto allo scenario tendenziale, allo 0,8 per cento. Per contro, nel 2029 rallenterebbe lievemente, allo 0,6 per cento; sull'attività economica del 2029 inciderà la diversa intonazione della manovra a fine periodo. Nell'anno finale

di previsione il livello del Pil si collocherà su livelli superiori rispetto a quelli prefigurati nel quadro macroeconomico tendenziale.

Rispetto ai deflatori lo scenario programmatico presenta livelli simili a quelli del tendenziale mentre il mercato del lavoro è caratterizzato da una più accentuata riduzione del tasso di disoccupazione associato all'accelerazione del processo di riduzione della popolazione attiva.

In definitiva, in attesa della descrizione puntuale degli interventi di politica economica segnalati nel Piano strutturale, l'aggiornamento del quadro macroeconomico proposto appare nel complesso condivisibile.

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

8.

Il Piano strutturale espone il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente aggiornato rispetto a quello del Documento di economia e finanza, incorporando gli esiti dell'aggiornamento del contesto macroeconomico e del monitoraggio sull'andamento delle entrate e delle spese in corso d'anno, nonché gli effetti della revisione delle stime operata dall'ISTAT a settembre 2024, con rilevante impatto anche sul triennio 2021-2023 (Tavola 1).

Il 23 settembre u.s. l'ISTAT ha reso noti gli esiti della revisione generale dei Conti Economici Nazionali, concordata in sede europea (cfr. il comunicato stampa "Conti economici nazionali - Pil e indebitamento netto delle AP"). Oltre ad una consistente rideterminazione al rialzo del Pil a prezzi di mercato (+20,6 miliardi nel 2021, +34,2 miliardi nel 2022 e +42,6 miliardi nel 2023), la revisione ha riguardato in misura sostanziale anche i dati di finanza pubblica, in ragione del consolidamento delle informazioni di base e dell'applicazione di differenti metodologie di calcolo (consistenti in dettaglio nell'applicazione del criterio *accrual* ai pagamenti degli arretrati legati ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego e nella modifica del trattamento contabile delle misure di sostegno al settore energetico). La revisione ha generato un impatto diversificato nel triennio. Nel 2021 la rideterminazione del consuntivo si è tradotta in un peggioramento dell'indebitamento netto del conto consolidato delle PA di circa 3,5 miliardi, quale riflesso di un incremento delle spese correnti (+6,5 miliardi), prevalentemente dovuto ai redditi da lavoro (+5 miliardi) e alle altre spese (+2,2 miliardi), cui si è parzialmente contrapposto un aumento delle entrate correnti (+3,1 miliardi), in particolare tributarie (+2 miliardi) e contributive (+1,5 miliardi). In rapporto al Pil, tuttavia, il maggiore indebitamento ha inciso per meno di 0,2 decimi di punto, passando dall'8,7 al 8,9 per cento.

Nel 2022, il ricalcolo dell'indebitamento ne ha comportato una riduzione di circa 6,4 miliardi; in concorso con l'espansione del Pil nominale, tale variazione del saldo ha prodotto un miglioramento del rapporto deficit/Prodotto di circa 0,5 punti, dall'8,6 all'8,1 per cento. Nel dettaglio, le spese segnano una riduzione di circa 7,7 miliardi, prevalentemente concentrata nella parte corrente (-7,2 miliardi): in contrazione i redditi da lavoro (-4,1 miliardi), in ragione dell'attribuzione per competenza al 2021 degli arretrati corrisposti; in decremento anche le altre spese correnti (-3,1 miliardi) e gli interessi (-1 miliardo); rivisti invece al rialzo i consumi intermedi (+1,1 miliardi). A ciò si contrappone parzialmente la nuova stima al ribasso delle entrate correnti del 2022 (-2 miliardi),

dovuta prevalentemente ai minori contributi per effetto del nuovo criterio di contabilizzazione degli arretrati contrattuali.

Nell'ultimo anno di revisione, si assiste ad un ulteriore miglioramento dell'indebitamento di circa 1,4 miliardi; tale variazione, in concorso con l'aumento del Prodotto, ha portato ad una contrazione del rapporto deficit/Pil di 0,2 punti percentuali, dal 7,4 al 7,2 per cento. Le entrate, prevalentemente di tipo tributario, subiscono una revisione al ribasso di 4,5 miliardi, dovuta ad una rettifica di oltre 3,9 miliardi sulle imposte indirette. Tale variazione è più che bilanciata da quella relativa alle spese (-5,9 miliardi), laddove si assiste ad una revisione al ribasso degli altri oneri correnti (-8 miliardi), cui si contrappone in parte l'incremento delle altre spese in conto capitale (+1,2 miliardi) e degli investimenti (+0,8 miliardi).

Secondo le previsioni aggiornate, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2024 è stimato al 3,8 per cento del Pil, in miglioramento di 3,4 punti percentuali rispetto al 2023. All'evoluzione positiva contribuisce, oltre alla crescita nominale del prodotto (+2,9 per cento), la contrazione di oltre 70 miliardi registrata dal *deficit*, molto più ampia di quella del 2023 (-8,8 miliardi). In valore assoluto il saldo in discorso è attestato attestarsi, a fine anno, al livello di 82,6 miliardi. Il miglioramento è dovuto all'evoluzione sia delle entrate sia delle spese. La variazione positiva annuale delle prime è, infatti, stimata in quasi 30 miliardi, quale effetto netto dell'incremento di oltre 45 miliardi di quelle di parte corrente (prevalentemente di natura tributaria e contributiva) e della riduzione delle entrate in conto capitale non tributarie (-15 miliardi), legata all'andamento della rilevazione delle sovvenzioni del PNRR. La pressione fiscale sale di 0,8 punti, al 42,3 per cento.

Per le spese finali è prevista una contrazione annuale di 40,6 miliardi, quale risultante del calo di quelle di parte capitale (-76,9 miliardi) e della crescita di quelle correnti (+36,3 miliardi). Tra le prime, il rafforzamento degli investimenti pubblici di 7,4 miliardi è più che compensato dalla discesa dei contributi agli investimenti (-81 miliardi), riducendosi il peso finanziario dei crediti d'imposta edilizi rilevato nelle annualità precedenti, e delle altre spese in conto capitale (-3,2 miliardi), in ragione delle attese sulle vendite di gas stoccato nel 2022. Tra le spese di parte corrente, l'aumento deriva da tutte le principali componenti: quella delle pensioni legate all'inflazione (+22,5 miliardi), quella dei redditi da lavoro per i rinnovi contrattuali (+8,7 miliardi) e quella degli interessi passivi (+7,7 miliardi). Al netto di tale ultima voce, il saldo primario mostra un miglioramento più ampio di quello del *deficit* (di 3,7 punti percentuali), raggiungendo a fine anno una posizione di leggero avanzo (+0,1 in rapporto al Pil).

Alcuni tratti di fondo del quadro di finanza pubblica nel 2024 trovano conferma anche dalle prime indicazioni che emergono dal monitoraggio della dinamica della spesa del bilancio dello Stato rilevata dalla Corte dei conti a fine agosto.

Al netto delle risorse finanziarie trasferite al Fondo Next Generation EU, di quelle del Fondo sviluppo e coesione o per la misura Ecobonus, gli stanziamenti della spesa netta del bilancio dello Stato (quindi in contabilità finanziaria) registrano un lieve incremento nel 2024, +1 per cento sul dato finale del 2023. Nella Tavola 2 viene ricostruito il quadro di sintesi della gestione del bilancio a fine agosto 2024, confrontandola con quella dell'anno precedente, sia con riguardo ai primi 8 mesi che a tutto il 2023. I dati si riferiscono alla spesa finale al netto delle acquisizioni di attività finanziarie, delle poste correttive e compensative.

Viene innanzitutto in rilievo l'incremento degli stanziamenti di spesa nei primi otto mesi di circa 20,2 miliardi (da 718,6 a 738,8 miliardi), in particolare di quella di parte corrente, sia primaria (+10,2 miliardi), sia per interessi (+16 miliardi). All'interno dell'aggregato salgono prevalentemente i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (+16,2 miliardi), mentre subiscono una contrazione le risorse per trasferimenti correnti alle imprese (-6 miliardi) e alla UE per risorse proprie (-2,4 miliardi). Gli stanziamenti di parte capitale, invece, si riducono nei primi otto mesi di 6,1 miliardi (da 87,7 a 81,6 miliardi): la variazione negativa è concentrata nei contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (-3 miliardi) e alle imprese (-5 miliardi), oltre che nei minori fondi da ripartire di parte capitale (-1,5 miliardi); a ciò si contrappone l'incremento degli investimenti fissi (+2,2 miliardi) e degli altri trasferimenti in conto capitale (+1 miliardo). Nel confronto tra i dati finanziari 2024 e i valori finali del 2023 si attenua la crescita degli stanziamenti (+7,2 miliardi), mantenendosi tuttavia simili i fattori causali, seppur con intensità diversa: si riduce l'espansione degli stanziamenti di spesa corrente primaria (+4,1 miliardi) e per interessi (+11,7 miliardi), a fronte di un più accentuato calo di quella in conto capitale (-8,6 miliardi), in particolare nei contributi agli investimenti alle imprese (-7,1 miliardi).

Volgendo l'attenzione al profilo di attuazione finanziaria, nel corso dei primi 8 mesi del 2024 gli impegni in competenza di spesa finale nettizzata ammontano a 438 miliardi (erano 409,8 nel corrispondente periodo del 2023): quelli di parte corrente passano da 366,31 a 388,6 miliardi e quelli di parte capitale da 43,5 a 49,4 miliardi. Anche sul fronte dei pagamenti si rileva – nei primi otto mesi del 2024 – un'accelerazione delle uscite (347 miliardi, a fronte dei 315 miliardi del 2023), per effetto sia dei pagamenti di spesa corrente primaria (+9,5 miliardi), sia di quelli per interessi (+16,7 miliardi), sia infine di quelli in conto capitale (+5,8 miliardi).

Il quadro tendenziale di finanza pubblica tratteggiato dal Piano strutturale per il 2024 risulta, quindi, molto più favorevole di quello tendenziale costruito nel DEF; la nuova stima del *deficit* è rivista al ribasso di 0,5 punti percentuali (da -4,3 a -3,8 per cento del Pil). Ciò è dovuto, in particolare, all'andamento – più brillante di quanto precedentemente stimato – delle entrate correnti (+14,4 miliardi), in particolare tributarie, cui si aggiunge, con minore intensità, la revisione al ribasso delle previsioni di spesa (con una ricomposizione interna tra minori spese correnti e maggiori spese in conto capitale).

Nel successivo triennio trova conferma, sempre a legislazione vigente, il percorso di consolidamento della finanza pubblica. Il *deficit* è ulteriormente proiettato in riduzione rispetto al Prodotto, collocandosi, già a partire dal 2025, al di sotto del 3 per cento. In dettaglio, l'indebitamento è atteso al 2,9 per cento il prossimo anno, per poi scendere al

2,1 e all'1,5 per cento nel successivo biennio. Si consolida progressivamente anche l'avanzo primario, passando dall'1 per cento del Pil del 2025 al 2,5 per cento del 2027. Prosegue lungo tutto l'arco temporale di previsione l'espansione delle entrate finali; la variazione positiva è particolarmente accentuata nel 2025 (+4,9 per cento) e nel 2026 (+3,2 per cento), per poi ridursi di intensità nel 2027 (+1 per cento), anche a causa del venir meno delle sovvenzioni a fronte del PNRR. Il *driver* principale di tale evoluzione favorevole è rappresentato dalle entrate tributarie (con un tasso di crescita medio triennale del 2,6 per cento) e contributive (caratterizzate da una variazione positiva di +8,6 per cento nel 2025 che sconta il venir meno della misura di riduzione del cuneo limitata al 2024 e poi del +3 e +2,6 per cento nel successivo biennio). Si tratta di un *trend* crescente più intenso delle stime di aprile 2024 (+50,2 miliardi complessivi nel 2025-2027). Ne consegue un'ulteriore accentuazione della pressione fiscale, che a legislazione vigente raggiungerebbe nel triennio il livello sostanzialmente stabile del 42,8 per cento del Prodotto.

Le maggiori entrate trovano solo parziale compensazione negli aumenti di spesa corrente primaria (+48,4 miliardi nel triennio) e per interessi (+10,9 miliardi triennali). Per la prima si rileva la crescita dei consumi intermedi nel 2025 (+4,3 per cento) e 2026 (+1,8 per cento), per gli acquisti legati ai progetti PNRR e alla spesa sanitaria, nonché quella dei trattamenti pensionistici, ma a tassi inferiori rispetto a quanto registrato nel biennio 2023-2024. Ciononostante, la spesa corrente primaria mostra una contrazione in termini di incidenza sul Pil, passando dal 41,2 al 40 per cento nel triennio. Gli interessi passivi risentono della progressiva penetrazione dei tassi di mercato ad una quota via via maggiore di *stock* di debito, con un conseguente maggior onere che, tuttavia, appare più attenuato di quanto prefigurato nel DEF (-13,1 miliardi su base triennale rispetto alle stime di aprile). L'incidenza degli interessi passivi sul Pil si mantiene inferiore al 4 per cento nel 2025 e 2026, per poi salire al 4,1 per cento nell'ultimo anno di previsione (un valore comunque inferiore di 0,3 punti rispetto alla stima di aprile).

Sul fronte della spesa in conto capitale, gli investimenti sono previsti in crescita sensibile nel 2025 e 2026 (rispettivamente +6,3 e +5,3 per cento), a fronte di una contrazione nel 2027 (-3,9 per cento) a causa della conclusione dei progetti del PNRR. La relativa incidenza sul Pil si mantiene all'interno del *range* 3,4-3,6 per cento in tutto il triennio. I contributi agli investimenti e le altre spese in conto capitale – dopo un lieve aumento nel

2025 (+0,9 per cento) – sono previsti in costante riduzione nel successivo biennio, per il venir meno delle misure di incentivazione edilizia.

Il nuovo quadro di finanza pubblica risente anche degli effetti dei provvedimenti normativi adottati dopo il DEF 2024. Sul fronte delle entrate, tali provvedimenti hanno determinato un impatto positivo aggregato di quelle tributarie di oltre 5 miliardi, complessivi nel triennio 2025-2027, sostanzialmente riconducibili alla misura di estensione da 4 a 10 anni del periodo d'imposta utile per la fruizione della detrazione delle spese in edilizia previste dall'art. 119 del d.l. 34/2020, sostenute a partire dal 1° gennaio 2024 (Superbonus, Sismabonus ed eliminazione barriere architettoniche) di cui alla legge n. 67/2024. Sul fronte della spesa, le variazioni indotte dai provvedimenti normativi successivi al DEF investono prevalentemente la spesa in conto capitale, con un impatto positivo di oltre 2,2 miliardi su base triennale, concentrati in gran parte nel 2027 (1,7 miliardi). Il fattore causale principale è da ricondurre all'incremento delle risorse destinate a RFI per investimenti relativi alla rete tradizionale nel 2027, disposto sempre dalla l. n. 67/2024.

Il fabbisogno di cassa del settore statale segna un tracciato negativo: nei primi sette mesi dell'anno fa registrare un saldo di circa 93 miliardi, in aumento di circa 13,9 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2023. Si rileva, peraltro, un progressivo allargamento della forbice dei valori dei due anni, in quanto nei primi cinque mesi dell'anno il fabbisogno appariva in linea con il dato del precedente esercizio (81,9 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 primo semestre 2024 ha visto l'erogazione dell'anticipo dei finanziamenti a fondo perduto per i progetti REPowerEU (0,6 miliardi), oltre che dai dividendi delle società statali e della Banca d'Italia.

IL PERCORSO PROGRAMMATICO

9.

Rispetto all'andamento delineato dal quadro tendenziale, più favorevole rispetto all'aggiustamento di bilancio richiesto per assicurare la sostenibilità della finanza pubblica nel nuovo quadro di vincoli europei, lo scenario programmatico indicato nel Piano è orientato a garantire il finanziamento in manovra degli interventi inclusi nelle politiche invariate, tra i quali vengono specificamente menzionati: la proroga degli effetti del cuneo fiscale sul lavoro e l'attuazione della delega fiscale; le risorse per il rinnovo dei contratti pubblici e il rifinanziamento delle missioni di pace. Le medesime linee di azione erano indicate a supporto delle stime sull'impatto delle politiche invariate contenute nel DEF 2024, pari a 0,9 punti di Prodotto nel 2025 (19,9 miliardi), 1 punto nel 2026 e 2027 (rispettivamente 23,1 e 25,1 miliardi). A ciò si aggiungono, secondo quanto esplicitato

nel Piano, ulteriori risorse da destinare ad incrementare i fondi della sanità pubblica e a mantenere inalterato il profilo degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali rispetto alla media degli ultimi anni, requisito necessario ad ottenere l'allungamento del periodo di aggiustamento di bilancio. Il peso finanziario complessivo delle misure da adottare in manovra non viene individuato nel documento di programmazione. Una parte del finanziamento degli interventi è ottenuto aumentando il *deficit* rispetto al tendenziale. Più in dettaglio, nello scenario programmatico il livello dell'indebitamento è fissato al 3,3 per cento del Pil nel 2025 (con un peggioramento di 0,4 punti sul tendenziale), al 2,8 per cento nel 2026 (in peggioramento di 0,7 punti sul tendenziale) e al 2,6 per cento nel 2027 (in peggioramento di 1,1 punti sul tendenziale). Viene così posposto di un anno, dal 2025 al 2026, il rientro al di sotto della soglia del 3 per cento. Il consolidamento fiscale progredirebbe, poi, nel successivo biennio, con un obiettivo di *deficit* a fine 2029 pari all'1,8 per cento del Pil; alla medesima data il saldo primario è atteso al 2,4 per cento. Tale scelta consente di mettere a disposizione risorse per oltre 9 miliardi nel 2025, 15,5 miliardi nel 2026 e 25,6 miliardi nel 2027.

La quota ulteriore di risorse a copertura, la cui entità dipenderà dalle dimensioni effettive delle misure in manovra, dovrà essere reperita attraverso il ricorso a fondi aggiuntivi, ottenuti con interventi di riduzione di spesa o da maggiori entrate.

In termini strutturali (ossia al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum* e temporanee), il miglioramento del disavanzo si mostra in linea con quanto richiesto dal braccio correttivo (*minimum benchmark*) per i Paesi – come l'Italia – sottoposti alla procedura per *deficit* eccessivo⁵, ossia un aggiustamento minimo annuo strutturale di 0,5 punti percentuali di Pil. In virtù del regime derogatorio per il primo triennio di applicazione della nuova *governance* l'aggiustamento minimo verrà verificato avendo riguardo al saldo primario strutturale. Il quadro programmatico presentato nel Piano di bilancio da conto del rispetto di tale condizione: il miglioramento del saldo strutturale primario è pari allo 0,55 per cento del Pil nel 2025 e 2026, per poi attestarsi allo 0,52 per cento nel successivo quinquennio.

⁵ Cfr. Decisione (UE) 2024/2124 del Consiglio del 26 luglio 2024 sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia.

L'ANDAMENTO DEL DEBITO

10.

Per quel che riguarda il debito pubblico, il richiesto processo di rientro va ad iscriversi in un trend già iniziato all'indomani della crisi pandemica e sostanzialmente non compromesso dalla successiva crisi energetica. Da tale punto di vista le basi su cui viene costruito il Piano sembrano nel complesso incoraggianti.

Il debito: il triennio 2021-23

11.

Nel 2023, la significativa revisione al rialzo dei dati relativi all'indebitamento netto, completata, come si è detto, dopo la presentazione del DEF 2024 con la Notifica ISTAT del 23 aprile⁶ e poi ulteriormente riarticolata lo scorso 23 settembre⁷, non ha impedito la prosecuzione della discesa del rapporto debito pubblico/Pil iniziata nel 2021. Grazie, infatti, all'operare di effetti contabili connessi con l'aggiustamento stock-flussi e alla rivalutazione del Pil monetario effettuata a più riprese dall'ISTAT⁸, la riduzione annua del rapporto debito/Pil delle Amministrazioni pubbliche è stata assai maggiore di quanto atteso un anno fa in sede di presentazione della NaDEF: di 3,3 punti (al 134,8 per cento) contro gli 1,5 previsti in avvio della sessione di bilancio 2023. Il risultato del 2023 ha consolidato la discesa dal picco pandemico (154,1 per cento); sono infatti ora, dopo la revisione delle statistiche, ben 19,3 i punti di riduzione dal valore massimo del 2020, un calo che, come mostra la Tavola 1, ha trovato propulsione nelle buone capacità di recupero della crescita economica reale (-19,7 punti cumulati), ma è stato possibile soprattutto grazie all'apporto dell'inflazione (-14,6 punti) e dei menzionati fattori di aggiustamento stock-flussi (-9,3 punti e per complessivi 183 miliardi a prezzi correnti)⁹, il tutto in un contesto in cui hanno continuato ad esercitare pressioni al rialzo il saldo primario (per 12,9 punti) e, naturalmente, il costo medio del debito (per 11,2 punti).

⁶ Cfr. Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, ISTAT, 23 aprile 2024.

⁷ Cfr. Conti economici nazionali - Anno 2023, ISTAT, 23 settembre 2024.

⁸ Prima, con riguardo al 2022 (per oltre 16 miliardi di euro) e recentemente con riferimento al 2021 (per circa 21 miliardi), in entrambi i casi con i conseguenti effetti di trascinamento sugli anni successivi a quelli di riferimento.

⁹ Circa l'aggiustamento stock-flussi, il dato complessivo del solo esercizio 2023, pari ora a -2,0 punti di Pil (contro il mezzo punto della NaDEF 2023), sconta un contributo delle sole poste dovute al disallineamento cassa-competenza. In sede di DEF 2023, con grandezze che già incorporavano i nuovi criteri di contabilizzazione dei crediti di imposta sui bonus edilizi, il disallineamento cassa-competenza era valutato di segno positivo e pari a 0,5 punti (sugli 1,1 punti complessivi di *stock-flow adjustment*).

12.

Il Piano conferma, come era nelle attese del DEF e come evidenziato dai più recenti sviluppi congiunturali, che la riduzione del rapporto debito/Pil si è effettivamente arrestata a fine 2023 e che è ora in atto una risalita la quale, nelle valutazioni del PSB, dovrebbe portare il debito alla fine di quest'anno al 135,8 per cento, con una crescita di 1 punto percentuale su base annua. Le rilevazioni della Banca d'Italia evidenziano infatti come lo stock complessivo in capo alle Amministrazioni pubbliche abbia raggiunto a fine luglio 2024 i 2.947 miliardi di euro, con l'incidenza sul Pil, già stimata dall'Eurostat in crescita di 4 decimi alla fine del primo trimestre 2024 (al 137,7 per cento, sulla base delle vecchie serie storiche), che dovrebbe aver superato il 136 per cento.

Nel 2023-24 sulla crescita del debito ha influito anche l'inversione di tendenza al calo del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche che si era osservata nella fase precedente. Tale variabile, misurata in termini annuali cumulati, evidenzia la ripresa di un andamento ascendente a partire dagli inizi del 2023 con una successiva stabilizzazione su livelli elevati non distante dai 100 miliardi di euro. A tale andamento hanno anche contribuito, da un lato e prima, il ritardo nei tempi di incasso dei fondi europei del DRR, anche a seguito del processo di rivisitazione del PNRR e, dall'altro, successivamente, l'accelerazione dei pagamenti connessi agli interventi del Piano medesimo.

A livello annuo complessivo, i dati della Banca d'Italia mostrano che nel 2023 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 90 miliardi, a fronte dei 46,9 miliardi del 2022. Nei primi mesi del 2024 si è registrato invece un'accelerazione fino a giugno, con un dato dello stesso rilievo di quello annuo dell'intero 2023, seguita poi da una contrazione nel mese di luglio (Grafico 3).

I dati sul finanziamento del debito 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 5) e che evidenzia una consistenza di tali prestiti che ha raggiunto a fine luglio 2024 gli 88 miliardi di euro.

Gli sviluppi congiunturali non evidenziano, naturalmente, modifiche di rilievo nella struttura del debito pubblico: continua la lieve riduzione della quota di debito detenuto dalla Banca d'Italia e correlata al netto riorientamento della politica monetaria della Bce a partire dal luglio 2023; si conferma poco sopra l'11 per cento la quota di debito a breve termine e resta abbastanza stabile intorno ai 7 anni la durata media del debito; rimane comparativamente alta la quota di debito da residenti e sostanzialmente trascurabile, ai fini dell'analisi dei rischi, la quota di debito denominata in valuta, caratteristiche, tali ultime due, che come osservato anche nel *Country Report* sull'Italia della Commissione europea dello scorso mese di giugno vanno valutate positivamente dal punto di vista dell'analisi del rischio Paese.

La quota del debito detenuto dalla Banca d'Italia, pari nel 2022 al 26 per cento è scesa al 24 per cento nel 2023 e risultava nel mese di luglio 2024 del 23 per cento (Tavola 2)

L'incidenza del debito detenuto da non residenti sul totale, pari in media al 28,3 per cento nel periodo 2020-23, e che veniva rilevata nel DSM di marzo 2024 pari al 26,8 per cento con riguardo all'anno 2022, è salita di circa un punto nel 2023 e risultava a giugno 2024 in ulteriore aumento, al 29,2 per cento.

La quota di debito a breve termine, pari nel 2023 all'11,2 per cento risultava nel mese di giugno 2024 del 10,7 per cento, sostanzialmente stabile. Nel modello di DSA della CE si stima e considera poi esogena e costante una quota a breve pari al 13 per cento. Per contro la quota di debito a lungo termine, pari nel 2023 al 78,9 per cento, risultava nel mese di giugno 2024 del 79,5 per cento.

La durata media del debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche, pari nel 2023 a 7,8 anni, risultava nel mese di luglio 2024 di 7,7 anni (Grafico 5). Ove si considerino i soli titoli di Stato, escludendo quindi gli strumenti di copertura diversi dai titoli (liquidità, prestiti, ecc.) i quali assommano complessivamente a circa il 16 per cento del debito totale, la vita media residua risultava pari a 6,98 anni a fine 2023, dato sceso a 6,94 a luglio 2024. Circa la vita media residua del debito pubblico, utili elementi di confronto internazionale possono trarsi dai recenti dati del DSM 2023. A fine 2022 a fronte dei 7 anni dell'Italia si riscontravano valori pari a 7,9 anni in Germania, 8,4 in Francia e 7,7 in Spagna (7,9 anni la media semplice dei paesi dell'Area dell'euro). Se si fa riferimento agli strumenti di copertura dell'intero stock, e non solo ai titoli di Stato, nel caso dell'Italia si sale a 7,7 anni (con riferimento al 2022); la vita media sale, in tal caso, in tutti i Paesi considerati, ma in Italia in misura più sensibile che altrove.

La componente di debito indicizzato all'inflazione, pari in media al 7,7 per cento nel periodo 2020-2023, continua ad evidenziare un andamento discendente. I dati del MEF indicano che a dicembre 2023 la quota dei BTP indicizzati all'inflazione europea sul totale dei titoli era pari al 7,38 per cento (8,12 per cento a luglio 2023) mentre quella dei BTP indicizzati all'inflazione interna al 3,23 per cento (dal 3,48 per cento di luglio). Nell'insieme, le due tipologie di passività finanziarie assommavano, alla fine dello scorso anno, a circa 254 miliardi, in riduzione di quasi 25 miliardi rispetto a sei mesi prima. A fine luglio 2024 esse erano pari a 268 miliardi, l'11 per cento circa del totale.

Il debito: l'andamento durante il periodo 2025-29

13.

La traiettoria di spesa *netta* fissata nel PSB è strettamente connessa alle proiezioni di bilancio a politiche invariate/legislazione vigente e all'aggiustamento del saldo primario strutturale necessario a conseguire simultaneamente tutti gli obiettivi posti dal nuovo *framework*. Il Documento opta per la descrizione del solo scenario programmatico. Nel quadro delineato, per il debito le "proiezioni di bilancio" disegnano una curva che dovrebbe portarlo dal 135,8 per cento del Pil nel 2024 al 134,9 per cento nel 2029, con la risalita attualmente in corso che avrebbe il suo punto di massimo nell'esercizio 2026 (137,6 per cento). Alla fine del periodo di aggiustamento (2031) l'indicatore scenderebbe al 132,5 per cento. Successivamente la curva continuerebbe a scendere nel quinquennio post aggiustamento (124 per cento nel 2036) sul quale si valuta la plausibilità della discesa attraverso shock stocastici, fino a portarsi al 113,4 per cento alla fine del decennio successivo alle correzioni discrezionali. Nel quadro prospettato (Tavola 3) l'elemento che più contribuisce all'aggiustamento e alla riconduzione del rapporto debito/Pil su un

sentiero plausibilmente discendente è, non sorprendentemente, il saldo primario strutturale, il quale, previsto in disavanzo per mezzo punto di prodotto nel 2024, grazie al mantenimento della spesa *netta* nel sentiero programmato, migliora gradualmente mano a mano che il risanamento si consolida fino a ragguagliarsi in un surplus del 2,2 per cento alla fine della durata del Piano (2029) e del 3,2 per cento alla fine del periodo di aggiustamento (2031). Esaminando la scomposizione della variazione del rapporto debito/Pil evidenziata nel Documento fino al 2029, emergono, oltre a quello già evidenziato, altri due principali aspetti: la crescente spinta degli oneri da interessi nell'ambito dello *snowball effect* (differenza tra interesse implicito medio e crescita dell'economia) e la rilevanza dell'eredità lasciata dalle politiche del Superbonus alla dinamica del debito.

Quanto al primo aspetto si ha che il contributo del costo medio del debito passa dai 3,7 punti stimati per il 2023 (si veda Tavola 1) ai 4,2 punti per il 2029. Il mezzo punto di maggiore pressione è da ascrivere, naturalmente, agli effetti ritardati della severa stretta monetaria operata negli anni scorsi dalla BCE e tradottasi in un significativo innalzamento dei tassi a breve e a lungo termine. Va, peraltro, osservato che tale pressione è, nel quadro proposto dal PSB, inferiore a quella prefigurata solo pochi mesi fa; e ciò a motivo della sensibile limatura ipotizzata per i tassi di mercato: come illustrato nel Grafico 6, sulla scorta sia degli andamenti recenti (Grafico 7) che delle aspettative prevalenti sui mercati, il tasso a breve termine per il triennio 2025-27 viene ora stimato di quasi un punto più basso mentre per i tassi a lungo termine il miglioramento si quantifica tra i 40 e i 50 punti base.

La BCE dopo aver ridotto i tassi di riferimento di un quarto di punto lo scorso 6 giugno, ha recentemente prima confermato un orientamento teso a riorientare la politica monetaria in senso meno restrittivo, e ciò alla luce del rientro delle pressioni inflazionistiche e dell'indebolimento dell'attività economica e poi attuato un primo pezzo di tale strategia attraverso l'ulteriore taglio dei tassi di riferimento disposto il 12 settembre u.s. La prospettiva di allentamento monetario anche su scala internazionale, appare ulteriormente rafforzata dopo le prese di posizione del presidente della Federal Reserve¹⁰ in materia di contrasto dell'inflazione, stato del mercato del lavoro statunitense e *stance* della politica monetaria degli USA.

In Italia, nella fase più recente il tasso di interesse a breve termine (qui misurato dall'Euribor a 3 mesi) ha continuato la propria discesa collocandosi intorno al 3,5 per cento a fine agosto. Valore non dissimile ha conosciuto il rendimento dei titoli a lungo termine (Btp a 10 anni), il quale ad ottobre dello scorso anno aveva superato il 5 per cento. A tale risultato ha contribuito il restringimento dello *spread* sul tasso benchmark tedesco collocatosi negli ultimi mesi sui 140 punti base (Grafico 7).

¹⁰ Cfr. Discorso pronunciato al simposio dei Governatori centrali di Jackson Hall (USA) lo scorso 24 agosto.

D'altra parte, le indicazioni dalle aste di collocamento dei titoli pubblici evidenziano buoni risultati. Secondo i dati del Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento del debito pubblico), il tasso medio di collocamento del nuovo debito che era risalito nel 2023 sopra i livelli medi del 2011 è ripiegato nei primi sei mesi del 2024 sul 3,53 per cento. I dati del MEF evidenziano come il rendimento lordo all'emissione, 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 3,76 per cento nel 2023.

Specularmente a quanto accaduto nella fase di revisione al rialzo delle ipotesi circa i tassi di mercato prospettici, l'elevata durata media del debito fa sì che la traslazione del miglioramento dei tassi "marginali" sul costo medio implicito del debito sia relativamente modesta nei primi anni.

Circa il secondo aspetto, la scomposizione della variazione del rapporto debito/Pil nelle sue principali determinanti (Tavola 3) conferma che nei primi anni di vita del Piano la discesa del rapporto verrà ostacolata in misura rilevante, e molto più di quanto si ritenesse lo scorso anno in sede di avvio della sessione di bilancio 2023, dall'effetto rimbalzo esercitato dagli aggiustamenti stock-flussi; ciò essenzialmente per gli effetti di cassa del Superbonus, dal momento che l'effetto complessivo dei fattori sotto la linea contrastano la discesa del debito per complessivi 6,6 punti di prodotto. Da segnalare che, mentre nel DEF di aprile veniva fornita la disaggregazione delle principali componenti dello *stock-flow adjustment* (allora 6,4 punti cumulati nel quadriennio 2024-27, e quindi, più di un punto all'anno, in media), dalla quale risultava che 5,5 punti dei 6,4 citati sarebbero stati da ascrivere al disallineamento tra cassa e competenza, il PSB non fornisce informazioni puntuali al riguardo.

14.

Nel Piano viene confermata la strategia di valorizzazione e dismissione di asset pubblici. Tuttavia, non vengono fornite evidenze dei proventi da dismissione di asset mobiliari inclusi negli aggiustamenti stock-flussi (poste sotto la linea). Al riguardo va ricordato che nel DEF da un lato era stata ridimensionata la stima degli stessi rispetto alle valutazioni dell'autunno 2023 (1 punto di Pil per il periodo 2024-26) e dall'altro ne era stato rideterminato il *timing* indicando la messa in conto di risorse pari cumulativamente, a 7 decimi di Pil per il triennio 2025-27. In sede di Audizione sul DEF la Corte aveva sottolineato come sarebbe stato importante che nel "*Piano strutturale di bilancio a medio termine* si desse circostanziato e dettagliato conto del ruolo che potrebbero e dovrebbero avere, nella visione programmatica del Governo, le politiche di gestione attiva degli asset pubblici nel prossimo futuro; ciò anche al fine di poter apprezzare la plausibilità delle stime ed evitare gli scostamenti che si sono non di rado registrati nei lustri scorsi tra risultati e previsioni iniziali". Le informazioni rese disponibili nel PSB se per taluni

aspetti arricchiscono il corredo informativo su molti altri punti lasciano inevasa l'esigenza allora segnalata.

Il debito nell'ultimo biennio di aggiustamento e nel decennio successivo

15.

La Tavola 3 ben evidenzia una delle caratteristiche più importanti del processo di risanamento programmato e cioè il fatto che i frutti delle correzioni discrezionali del saldo primario tendono ad essere colti con ritardo. Nell'ultimo biennio la riduzione del rapporto debito/Pil diventa infatti più sensibile (-2,4 punti di Pil) e ciò nonostante si riduca allo 0,52 per cento l'aggiustamento/correzione annua (rispetto allo 0,55) ed in un contesto in cui l'effetto *snowball* comincia ad assumere una certa consistenza data la risalita del costo medio da un lato e, soprattutto, l'effetto restrittivo sul tasso di crescita del Pil. Come evidenziato nella tavola di dettaglio delle proiezioni presentate nel PSB (tavola II.I.4), nel 2030 l'effetto di retroazione sulla crescita determina una caduta del Pil (-0,1 per cento) mentre per l'anno successivo si prefigura la stagnazione (0 per cento). Può essere notato in tale contesto come dal biennio 2030-31 ora in commento si azzeri l'effetto delle poste sotto la linea (*stock-flow adjustment*), ma ciò in virtù di una specifica ipotesi tecnica la quale, come già accennato in apertura, viene adottata nelle proiezioni di stretta DSA sin dai primi anni di vita. Al riguardo andrebbe valutato se, ai fini di quell'approccio prudente più volte rimarcato nel testo del Piano, non sarebbe opportuno considerare comunque, nelle proiezioni post aggiustamento, una pur limitata pressione riveniente dalle poste sotto la linea, in aderenza a quanto si è registrato mediamente nel lungo periodo (tra il 1999 e l'anno pre-pandemia il valore mediano dello *stock-flow adjustment* è risultato pari allo 0,3 per cento del prodotto).

16.

Oltre al quadro programmatico di base, il Piano evidenzia, conformemente a quanto richiesto dalla DSA e dalla Comunicazione in materia di orientamenti sugli obblighi di informazione per i PSB (GU Unione europea c/2024/3975) i risultati in forma compatta delle simulazioni volte a testare la resilienza del sentiero di riduzione del debito sia a shock deterministici che stocastici. Nel Grafico 8 si riportano le curve associate ai tre esercizi di "stress deterministico" dai quali risulta che l'incidenza del debito sul prodotto alla fine del decennio post risanamento sarebbe comunque, nel peggiore dei casi, intorno

al 124 per cento: salirebbe infatti dal 113,7 del quadro programmatico di base al 117,2 nel caso di uno shock finanziario¹¹, al 117,8 nel caso di minore saldo primario strutturale e al 123,9 nel caso di condizioni più avverse in termini di differenziale tra tasso di interesse e crescita dell'economia (cosiddetto *adverse r-g scenario*)¹². Accanto a tali esercizi si dà conto della richiesta verifica della plausibilità della discesa del rapporto debito/Pil programmata nel Piano attraverso simulazioni di shock stocastici nei cinque anni successivi all'aggiustamento sulle determinanti del rapporto debito/Pil (tassi, crescita nominale e saldo primario) sulla base dell'esperienza storica e della matrice di varianza/covarianza tra gli shock stessi. Nel Piano si riscontra che, in linea con quanto richiesto, la probabilità che il rapporto debito/Pil nel 2036 (a cinque anni dal termine dell'aggiustamento) sia inferiore rispetto al 2031 è superiore al 70 per cento (74,5 per cento). I risultati dell'esercizio di stress stocastico risultano in linea con le valutazioni della Corte, che ha riprodotto la simulazione sulla base di una metodologia leggermente diversa¹³ ed arriva a risultati sostanzialmente analoghi a quelli proposti dal Piano (Grafico 9).

Nell'esercizio condotto, le proiezioni stocastiche del rapporto debito/Pil sono effettuate tramite simulazione Montecarlo e si basano sull'estrazione nel periodo di proiezione di più serie di shock da una distribuzione normale congiunta con media zero e matrice varianza-covarianza identica a quella degli shock annuali storici per il saldo primario, i tassi di interesse nominali a breve e lungo termine e la crescita del Pil nominale. La distribuzione è calcolata sulla base di un milione di estrazioni casuali. Ogni serie viene successivamente combinata con il percorso deterministico previsto dal Piano strutturale di medio termine per la rispettiva variabile. Per il trattamento dei valori anomali (al fine di garantire la solidità delle stime), si è proceduto, come nel PSB (cfr. pag. 37) con la "winsorizzazione", ossia sono stati individuati i valori superiori al 95° percentile e quelli inferiori al 5° percentile (*outliers*) della distribuzione, sostituiti con quelli corrispondenti ai margini della distribuzione stessa.

In particolare, come evidenziato nei dati e nel grafico soprarichiamato, la probabilità che il rapporto debito/Pil sia inferiore al livello del 2031, ultimo anno di aggiustamento, risulta pari all'81 per cento; l'esercizio mette in luce, al contempo, l'importanza del ruolo

¹¹ L'ipotesi che la DSA contempla per tale simulazione è una crescita *temporanea* nel primo anno post aggiustamento di 100 punti base dei tassi a breve e a lunga più uno spread correlato alla distanza tra il rapporto debito/Pil effettivo e il 90 per cento. Tale schema porta il tasso a breve termine nel 2032 dal livello di base del 2,5 per cento al 6,1 per cento mentre nel caso del tasso a lungo termine si passa dal 4,7 di base all'8,2 per cento.

¹² L'ipotesi considerata dalla DSA è che il differenziale in questione aumenti di 100 punti base in via *permanente*: ciò per l'aumento di 50 punti base nei tassi di interesse a breve e a lunga scadenza e per la contestuale riduzione di 50 punti base nel tasso di crescita del Pil.

¹³ Cfr. Darvas et al. (2023 e 2024): "A quantitative evaluation of the European Commission's fiscal governance proposal", Working Paper 16/2023. Bruegel; "The implications of the European Union's new fiscal rules", Policy Brief Issue n° 10/24 | June 2024.

che nelle simulazioni riveste la modalità di trattamento dei valori estremi delle serie storiche relative agli shock (*outliers*)¹⁴.

LE ENTRATE

17.

Come già precisato, il PSB rivede la dinamica delle entrate per tener conto del mutato andamento dell'aggregato in corso d'anno. Il documento non esplicita in dettaglio le ragioni alla base delle nuove tendenze, ma evidenzia una forte accelerazione delle entrate rispetto alle stime di aprile, con impatto via via crescente nel periodo 2024-2027. In dettaglio, rispetto alle previsioni del DEF 2024, il 2024 vede ora maggiori entrate per 10,1 miliardi; la forbice si allarga nel 2025 e 2026 (rispettivamente +17,6 miliardi e +27,2 miliardi), per attestarsi infine a +22,8 miliardi nel 2027. In tutto il periodo è la componente corrente ad indurre l'accelerazione e, al suo interno, quella di tipo tributario, con un incremento di oltre 14 miliardi annui nel primo biennio e di oltre 16 miliardi nel 2026 e 2027. Particolarmente intensa la crescita attesa delle imposte sia dirette (+5,1 per cento nel 2024 e poi +2,9 per cento in media nel successivo triennio) sia indirette (+6,4 per cento nel 2024 e poi +2,4 per cento in media nel successivo triennio).

Nel confronto tra il 2025 e il 2024 le previsioni tendenziali delle entrate tributarie dirette scontano il venire meno degli effetti delle misure di accorpamento delle aliquote IRPEF operata con il d.lgs. n. 216 del 2023 e quelli indotti dalla riduzione del cuneo contributivo di cui alla legge di bilancio per il 2024. Trattasi, infatti, in entrambi i casi di misure temporanee, con efficacia limitata al 2024. Il venire meno degli effetti dei ridotti interventi fiscali, a legislazione vigente, non comporta, a differenza di quanto verrà messo in luce per le entrate contributive, un impatto netto di rilievo: la misura che incide sulle aliquote IRPEF del 2024 ha comportato, infatti, un effetto di riduzione delle entrate di circa 4,3 miliardi, sostanzialmente compensata dagli effetti positivi indotti sull'IRPEF dalla riduzione del cuneo contributivo che si attestano a poco meno di 4 miliardi.

Le imposte in conto capitale sono stimate in riduzione del 12 per cento per l'anno in corso, mantenendosi successivamente sul livello stabile di 1,4 miliardi. Per effetto del descritto andamento, il peso delle entrate tributarie rispetto al Pil – dopo un'accentuazione di 0,3 punti percentuali nel 2024 – si attesta su un livello stabile di circa il 29,4 per cento (15,4 per cento il peso delle imposte dirette e 13,9 quello delle imposte indirette).

¹⁴ Adottando una procedura cd. di *trimming* degli shock simulati, escludendo cioè quelli che superano di due e tre volte la deviazione standard della serie, il percentile scende a 71 per cento e 74 per cento rispettivamente, confermando comunque, quindi, la plausibilità del percorso discendente.

Per le entrate contributive il PSB sconta una crescita nel 2024 di 1,2 miliardi rispetto alle stime di aprile (portando a +3 per cento la variazione sul 2023); a ciò segue la previsione di una forte discontinuità nel 2025 (+8,6 per cento) ed un successivo incremento medio del 2,8 per cento nel biennio 2026-2027. Ne deriva un significativo incremento dell'incidenza sul Pil (+0,7 punti percentuali), elemento che induce la crescita della pressione fiscale al 42,8 per cento nel 2025 (+0,5 p.p. rispetto al 2024). Il salto nelle stime contributive dell'anno prossimo è dovuto alla circostanza che le previsioni tendenziali riflettono, a legislazione vigente, la durata annuale delle misure di riduzione del cuneo fiscale adottate per il 2024. Ipotizzando, come prefigurato nello scenario programmatico, l'estensione di tali interventi, nella medesima formulazione già in essere, la crescita delle entrate contributive nel 2025 si ridurrebbe al 3,2 per cento e quella media del successivo biennio salirebbe a +2,9 per cento. La crescita dell'incidenza rispetto al Pil si limiterebbe a soli 0,2 punti percentuali, con effetti anche sulla pressione fiscale, che nello scenario programmatico avrebbe un profilo decrescente rispetto al 2024 (circa il 42 per cento, senza contare però gli eventuali effetti positivi della manovra sulle entrate tributarie).

Quanto, infine, alle altre entrate correnti e in conto capitale, le previsioni risentono in modo sostanziale dell'evoluzione della spesa del PNRR finanziata da sovvenzioni dell'Unione europea, cui si ricollega la rilevazione per competenza della correlata entrata. Entrambi gli aggregati mostrano, infatti, un profilo crescente nel 2025 e 2026, cui fa seguito una consistente riduzione nel 2027. Merita, tuttavia, di essere segnalato come, nel confronto con il quadro delineato nel DEF 2024, entrambe le categorie di entrata in discorso mostrino una riduzione nel 2024 (complessivamente -5,7 miliardi), cui fa seguito una tendenziale in crescita nel successivo triennio.

Il quadro di contesto delle entrate tratteggiato dal PSB per il conto economico consolidato delle amministrazioni pubblica appare trovare supporto nell'evoluzione dei dati finanziari del bilancio dello Stato.

Più in dettaglio, l'andamento delle entrate del 2023 e della prima frazione del 2024, su cui sono basate le proiezioni di sviluppo per i prossimi anni, fa emergere un risultato complessivamente positivo.

A chiusura del 2023, in termini di competenza giuridica (accertato) le entrate finali dello Stato ammontavano complessivamente a 741,6 miliardi, con un incremento del +4,2 per cento rispetto al 2022. La parte preponderante di esse è costituita dalle entrate tributarie

del Titolo I (pari all'83 per cento, sia a chiusura del 2023, sia nel primo semestre 2024) e, a seguire, da quelle extratributarie del Titolo II (16,1 per cento). Nel primo semestre del 2024, le entrate finali accertate per il bilancio statale assommano a 338 miliardi di euro, di cui 280 miliardi rivenienti dal Titolo I e 54 miliardi dal Titolo II.

Per quanto specificamente concerne le entrate tributarie - che, come osservato, costituiscono la parte preponderante delle entrate finali - l'ultima rilevazione disponibile registra per il periodo gennaio-luglio 2024, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, un aumento pari a 19,2 miliardi (+6,2 per cento) per le attività ordinarie, cioè al netto delle entrate da accertamento e controllo ("ruoli").

I dati relativi ai versamenti in conto competenza, aggiornati a tutta la mensilità di settembre 2024, confermano le tendenze osservate nella competenza giuridica (+11,44 per cento le entrate finali; + 6,58 per cento le entrate tributarie).

Con riferimento alle entrate tributarie degli enti territoriali (che a giugno facevano registrare una apparente diminuzione di 1,5 miliardi circa, pari a -5,2 per cento rispetto al primo semestre 2023, spiegabile però con lo slittamento a luglio dei termini di versamento), i più recenti dati, comprensivi del mese di luglio 2024, riportano un aumento del +4,4 per cento (+1,7 miliardi) rispetto ai primi sette mesi del 2023.

A detto aumento contribuisce principalmente l'IRAP (+1,3 miliardi; +8,3 per cento, di cui +10,4 per cento privata e +5,6 per cento pubblica) e, in misura meno significativa, le addizionali IRPEF, sia regionale (+2,2 per cento) che comunale (+1,6 per cento), con un aumento relativo della quota riveniente dal settore pubblico (+11,4 e +11,5 per cento) rispetto a quello privato (-4,4 e -4,7 per cento). In valore assoluto, l'IRAP cresce da 15,6 a 16,8 miliardi (di cui 9,7 privata e 7,1 pubblica), l'addizionale regionale IRPEF da 7,5 a 7,7 miliardi (di cui 4,2 dal settore privato e 3,5 pubblica), l'addizionale comunale IRPEF rimane pressoché invariata su 2,9 miliardi circa (di cui 1,7 dal settore privato e 1,2 da quello pubblico). Minor rilievo quantitativo riveste l'imposta di soggiorno che, dagli ultimi dati disponibili, non raggiunge complessivamente il miliardo di euro annuo. Dal punto di vista qualitativo, si tratta comunque di un'imposta (la cui attivazione è rimessa alla deliberazione dei singoli consigli comunali) vincolata alla destinazione dei fondi verso specifici ambiti correlati al settore turistico. L'ipotetico contributo di questa imposta all'obiettivo in termini di spesa netta è, quindi, eventuale e solo indiretto.

Il favorevole andamento delle entrate ha trovato conferma, per il bilancio statale, nella legge di assestamento, nell'ambito della quale la stimata diminuzione delle entrate finali 2024 per atti amministrativi è stata sopravanzata da un contrapposto forte miglioramento delle previsioni di entrata.

In dettaglio, gli effetti dei provvedimenti legislativi emanati in corso d'anno sono stati stimati complessivamente in -2,1 miliardi, risultanti dalla diminuzione, da un lato, delle entrate tributarie (-4,2 mld) e, dall'altro lato, dall'aumento delle entrate extra-tributarie (+1,2 mld) e di quelle patrimoniali (+0,9 mld). La diminuzione in parola è stata completamente assorbita dalle nuove

previsioni assestate per la competenza giuridica, che sono state riviste in aumento per le entrate sia tributarie (+16,4 mld), sia extratributarie (+10,4 mld), per un totale di +26,8 mld. Più in dettaglio, le voci che maggiormente incidono sulle nuove previsioni sono, per le entrate tributarie, l'IRPEF (+8,7 miliardi), l'IRES (+6,4 mld) e le sostitutive sui redditi (+5,5 mld), parzialmente compensate, all'opposto, da una minor previsione di gettito IVA (-3,1 mld).

Ipotizzando che nella residua frazione d'anno le entrate siano almeno pari a quelle dello stesso periodo del 2023, le previsioni assestate paiono conseguibili; il risultato potrebbe essere anche superiore alle previsioni ove le entrate continuino a crescere secondo le stesse proporzioni osservate negli ultimi mesi dello scorso anno.

Per l'IRPEF, in particolare, l'andamento al rialzo è trainato, come già osservato nel 2023, dalle ritenute sui redditi di lavoro dipendente, verosimilmente in relazione non solo ai rinnovi contrattuali, ma anche alla prosecuzione dell'aumento occupazionale registrato dall'ISTAT. Fattori, questi ultimi, che si riverberano anche sui versamenti contributivi, oltre che sul prelievo fiscale.

Per questa voce di entrata, una quota rilevante, sia in termini relativi, sia in termini assoluti, è costituita dall'apporto dell'impiego pubblico, che si affianca a quello dell'impiego privato (nei primi sette mesi del 2024, le ritenute sui dipendenti del settore pubblico, pari a 56 miliardi circa, costituiscono il 45 per cento del totale, laddove quelle sui dipendenti del settore privato, pari a 61 miliardi circa, costituiscono il 48 per cento e quelle sui lavoratori autonomi, pari a 8 miliardi circa, rappresentano il 7 per cento).

Nel loro complesso, le tre ritenute sfiorano il 92 per cento dell'IRPEF da attività ordinarie, che in termini di competenza giuridica, per il periodo gennaio-luglio 2024, è cresciuta complessivamente del 6,9 per cento (con aumento rispettivamente di +8,3 per cento per le ritenute sui dipendenti del settore pubblico, +8,8 per cento per le ritenute sui dipendenti del settore privato e +7,8 per cento per gli autonomi).

I dati relativi ai versamenti, per il periodo gennaio-settembre 2024, confermano la concentrazione della crescita, in maniera preponderante sull'IRPEF (in totale: +12 miliardi; +7,88 per cento per i versamenti di competenza in via ordinaria), con l'apporto decisivo delle ritenute sia dei dipendenti pubblici (+8,9 per cento, in conto competenza) sia dei dipendenti privati (+9,51 per cento, in conto competenza).

Si tratta, quindi, di un'entrata che, alla luce delle dinamiche occupazionali attese, denota sufficiente carattere di stabilità.

Qualche riflessione merita, peraltro, il calo del saldo IRPEF osservato nello stesso periodo (-1,3 mld; -28,2 per cento), di cui andrebbe meglio indagata una eventuale correlazione con l'ampliamento della platea di contribuenti che rientrano nei regimi forfetari o nella migrazione verso le sostitutive.

Quanto all'impennata delle sostitutive sui redditi nonché ritenute su interessi e altri redditi di capitale (+5,7 mld; +88,8 per cento per i primi sette mesi del 2024, di cui +3,1 mld e +295,8 per cento riferito ai soli interessi e premi corrisposti da istituti di credito), essa appare correlabile al favorevole andamento dei tassi dei mesi scorsi e, come tale, risentirà delle politiche che saranno assunte, al riguardo, nel corso dei prossimi anni.

Altro aumento superiore alle previsioni, rilevato nella prima parte del 2024, riguarda l'IRES, che ha fatto finora registrare 2,7 miliardi di maggiori introiti accertati per competenza giuridica rispetto allo stesso periodo del 2023 (+10,7 per cento), di cui la maggior parte riferiti all'acconto (+2,3 mld; +16,5 per cento). Il dato, per quanto positivo (e anch'esso riferito alle attività in via ordinaria), va comunque accolto con la dovuta prudenza, essendo influenzato dal ciclo economico e sensibile, nella concreta situazione italiana, anche al risultato di alcuni primari contribuenti in forma societaria, stante la non elevata cardinalità della platea di contribuenti interessata.

Con riguardo all'IVA, le attività ordinarie (93,5 miliardi) mostrano una crescita dell'accertato (+3,6 miliardi; +4,0 per cento) più sostenuta rispetto a quella del 2023, frutto però della sola componente relativa agli scambi interni (82,7 miliardi; +4,1 miliardi, +5,2 per cento) di cui ben 9,5 miliardi (+0,8 miliardi, +9,6 per cento) riveniente dai versamenti delle P.A. a titolo di *split payment* (che rappresentano, così, l'11,5 per cento degli scambi interni); la restante parte (10,8 miliardi) deriva dal prelievo sulle importazioni, in calo rispetto all'anno precedente (-0,5 miliardi; -4,8 per cento).

La stessa dinamica si osserva, sostanzialmente, nei versamenti. Per le riscossioni in via ordinaria si registra un aumento del versato in conto competenza pari al 4,30 nel periodo gennaio-settembre 2024 (rispetto agli stessi mesi del 2023); i versamenti totali da attività di accertamento e controllo (3 miliardi) sono complessivamente aumentati del 3,09 per cento, laddove la riscossione totale a mezzo ruoli (2,15 miliardi dovuti, soprattutto, alle rate della rottamazione quater con scadenza 2024) ha fatto segnare un aumento del 159,69 per cento.

Il risultato complessivo del versato IVA è determinato da una diminuzione dell'imposta sulle importazioni, assorbita peraltro dall'incremento riveniente dagli scambi interni e intracomunitari. Da segnalare l'ulteriore crescita dei versamenti a titolo di *split payment* (+10,01 per cento in competenza), che pesa per il 10 per cento circa dei versamenti totali da attività in via ordinaria.

Va comunque annotato che la crescita del gettito delle attività ordinarie IVA nel 2023 era risultata inferiore rispetto alle previsioni; anche per il 2024, a seguito dell'assestamento, la previsione originaria è stata rivista al ribasso. Ciò costituisce un motivo di attenzione. Ad ogni modo, ancorché inferiore rispetto alle previsioni iniziali, l'imposta ha comunque visto un incremento nella prima frazione dell'anno; la crescita della componente relativa ai meccanismi dello *split payment* e del *reverse charge* conferisce maggior spessore al livello di *compliance* del tributo.

Si confermano in lieve crescita anche le imposte sulle transazioni, peraltro di ordini di grandezza non significativi. Tra di esse, fa eccezione l'imposta di bollo, che negli ultimi mesi ha fatto rilevare oscillazioni imprevedute e non trascurabili: nel 2023, una contrazione di -0,8 miliardi di euro in termini di accertamenti, pari a -10,7 per cento rispetto al 2022 (-649 in termini di cassa, pari a -8,6 per cento), tanto da far presagire un possibile riassetto latente della base imponibile; nei primi sette

mesi del 2024, un aumento di +1,8 miliardi (+44,6 per cento), ricollegabile in larga misura al prelievo proporzionale sui depositi favorito dalla congiuntura del rialzo dei tassi. Considerata l'entità e la natura delle variazioni, sarà opportuno seguirne attentamente l'evoluzione.

Trascurabili, per il saldo in termini di valore assoluto, le variazioni delle imposte sugli affari e sui prodotti energetici. Sostanzialmente stabili, al netto di piccole oscillazioni, le entrate accertate relativamente ai giochi (4,4 miliardi) e il prelievo sui tabacchi (6,3 miliardi) nel periodo di osservazione gennaio-luglio 2024.

LA SPESA PER REDDITI

18.

Il Piano aggiorna la dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente indicata nel DEF a partire da quella sostenuta nell'anno 2023 il cui importo è più elevato di circa mezzo miliardo di euro e raggiunge quota 187,13. Nelle successive annualità le differenze nelle stime sono di minore entità e confermano il trend, che culmina nell'anno 2027 con un valore complessivo di poco superiore ai 198 miliardi, registrando una variazione cumulata vicina al 6 per cento. Anche in termini di incidenza sul Pil il dato iniziale si conferma in misura pari al 9 per cento per poi decrescere progressivamente fino al valore dell'8,3 per cento nell'anno 2027. La dinamica ipotizzata include, dunque, i soli effetti collegati ai rinnovi contrattuali della stagione 2022-2024 che, tuttavia, non è ancora neppure iniziata, mentre per il periodo di vigenza 2025-2027 si limita a stimare la spesa per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Per il triennio 2022/2024, le prime risorse a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale del settore statale sono state stanziare dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 609), nella misura di 310 milioni per il 2022 e di 500 milioni a decorrere dal 2023. L'impennata del dato inflattivo ha reso evidente che le quantificazioni iniziali finalizzate alla corresponsione dell'erogazione l'erogazione della "copertura economica" di cui all'art. 47-bis comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 e che i contratti collettivi nazionali hanno definito con il medesimo criterio con cui si quantifica l'indennità di vacanza contrattuale¹⁵, si sono rivelate insufficienti ed hanno suggerito l'utilizzo degli stanziamenti iniziali, a cui è stato aggiunto un ulteriore miliardo¹⁶, per riconoscere, per il solo anno 2023, 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. La legge di bilancio 2024 ha incrementato il "Fondo contratti per il personale dello Stato – rinnovi contrattuali" di 3 miliardi per il 2024 e di 5 miliardi a regime. Per il personale delle restanti Amministrazioni pubbliche, è stato previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano poste a carico dei singoli bilanci le risorse contrattuali quantificate sulla base delle stesse percentuali di incremento. Le risorse complessivamente messe a disposizione per gli aumenti retributivi di tutto il personale sono in grado di assicurare una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025, anno questo che coincide con l'entrata a regime dei contratti collettivi 2022-2024 e degli accordi per il restante personale statale. L'art. 3 del decreto-

¹⁵ L'importo di tale copertura è pari al 30 per cento della previsione ISTAT dell'inflazione, misurata dall'indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, applicata agli stipendi. Dopo sei mesi di vacanza contrattuale, detto importo sarà pari al 50 per cento del predetto indice.

¹⁶ Il comma 330 citato ha portato le risorse, per il solo 2023, a 1.500 milioni.

legge 18 ottobre 2023, n. 145 ha disposto una consistente anticipazione della spesa, stabilendo il pagamento, entro fine 2023, di un emolumento in unica soluzione pari a 6,7 volte l'importo dell'indennità di vacanza contrattuale. Con tale norma è stata anticipata, nel 2023, la spesa di circa 2 dei 5 miliardi complessivamente disponibili per i rinnovi contrattuali dal 2024 in avanti.

Così come già rilevato nel DEF, non è stata indicata la previsione di crescita della spesa di personale nei cosiddetti quadri “a politiche invariate” che consentono di effettuare una previsione tecnica di spesa sulla base dei criteri solitamente adottati per i riconoscimenti degli aumenti retributivi sulla base dell'indice IPCA, che nel caso di specie, riguardando il triennio 2025-27, si attesterebbe al 5,6 per cento, con un impatto in termini di spesa a regime di poco superiore ai 10 miliardi.

LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

19.

Nel Piano è di notevole rilievo, quantitativo e qualitativo, il ruolo che rivestono le uscite di bilancio per prestazioni sociali in denaro; e ciò in ragione della centralità della spesa *netta* ma, anche, del trattamento dei costi legati all'invecchiamento della popolazione nell'ambito della DSA. Si tratta, come è noto, prevalentemente di spese di natura previdenziale e, in misura comunque rilevante e crescente nel tempo, di spese finalizzate all'assistenza e alla protezione sociale in senso lato, un profilo, quest'ultimo, che nel nuovo *framework* di governance economica dell'UE è venuto ad assumere un'accresciuta importanza e a re-innervare la nozione di sostenibilità dei bilanci pubblici¹⁷. Per la spesa complessiva il consuntivo 2023 evidenzia una marcata crescita (Tavola 1) associata alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e assistenziali in essere, parzialmente bilanciata dal venir meno di una forte quota congiunturale, acquisita nel 2022, per il sostegno dei redditi delle famiglie. L'aggregato ha, così, raggiunto i 424,5 miliardi (+4,3 per cento la crescita su base annua), presentando, in quota di prodotto, un notevole miglioramento rispetto al DEF (dal 20,4 al 19,5 per cento), indotto dalla revisione del deflatore del Pil.

20.

Con riferimento al primo segmento dell'aggregato, quello della spesa pensionistica, il Piano, prima ancora di ritarare il quadro prospettico di medio termine, offre un'utile

¹⁷ Nel passaggio dagli orientamenti iniziali per la riforma delle regole di bilancio alla sua definitiva approvazione sono significativamente cresciuti, nei testi, i riferimenti agli obiettivi sociali che connotano l'intera costruzione della nuova governance economica dell'Unione europea.

occasione per riflettere sullo stato dell'arte del settore nella fase di avvio della nuova programmazione. Nel 2023 la spesa per pensioni si conferma comunque caratterizzata da una sensibile espansione nominale associata agli effetti dello shock inflazionistico sulla rivalutazione ai prezzi dei trattamenti. Essa si attesta sui 319,2 miliardi, con una crescita annua del 7,4 per cento. Il rapporto con il Pil, rispetto alla precedente stima, si riduce di 3 decimi di punto risultando pari al 15 per cento. Nel 2024 il rapporto è destinato a crescere ulteriormente a seguito di un aumento nominale della spesa previsto al 5,7 per cento; salirebbe infatti al 15,4 per cento, un livello sul quale dovrebbe assestarsi nei primi anni di vita del Piano (fino al 2027, l'orizzonte per il quale il PSB presenta dati di dettaglio del conto delle Amministrazioni pubbliche), in un contesto di bassa inflazione (programmata nell'1 per cento nel 2024 – lievemente inferiore rispetto all'1,1 per cento nella previsione del DEF – e nell'1,8 per cento nel 2025). Naturalmente incidono sulla spesa del 2023 e 2024 gli interventi operati con le rispettive manovre di bilancio, le quali hanno provveduto a contenere gli effetti negativi dell'elevata inflazione, disponendo – limitatamente al biennio – modifiche del meccanismo di indicizzazione, ferma restando la protezione del potere di acquisto delle pensioni più basse. Le due manovre, in particolare la legge di bilancio 2024, hanno anche introdotto importanti innovazioni in materia di accesso al pensionamento, orientate al contenimento dei flussi delle uscite anticipate, in particolare quelle in deroga, ed inducono ricadute non trascurabili nel medio-lungo periodo.

Al 1° gennaio 2024, le pensioni di tipo previdenziale vigenti erano quasi 16,8 milioni, con una diminuzione dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente. A fronte di tale lieve, complessiva, riduzione, si conferma il *trend* di graduale accumulo delle pensioni di anzianità, che assorbono il 41 per cento del totale ed il cui importo medio è pari a 2.125 euro (circa il doppio del valore di una pensione di vecchiaia).

Quanto all'andamento dei flussi di pensionamento nell'anno in corso, i dati di monitoraggio INPS ne indicano, nel primo semestre 2024, una riduzione del 13,5 per cento rispetto all'omologo periodo del 2023, riduzione che coinvolge tutte le categorie di pensione. In particolare, si rileva – nei dati provvisori - una diminuzione del 6,6 per cento per i nuovi pensionamenti anticipati e del 14,2 per cento per quelli di vecchiaia.

Va evidenziato che il valore di variabili demografiche rilevanti per il calcolo di altri automatismi del sistema pensionistico (adeguamento dei requisiti di accesso a pensione alla speranza di vita, coefficienti di trasformazione in rendita del montante contributivo) è stato influenzato dalla pandemia ed ha contribuito negativamente all'evolversi della spesa. L'alterazione dei parametri è associata agli effetti della pandemia e dei fattori climatici sui tassi di mortalità della popolazione anziana. Gli ultimi tre aggiornamenti biennali della variazione della speranza di vita a 65 anni di età (predisposti dall'ISTAT) hanno restituito variazioni nulle o negative talché rimangono fermi fino al 2026 i requisiti di accesso a pensione, neutralizzandosi così gli effetti periodici di contenimento dei flussi di pensionamento. Anche i coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica, dopo una diminuzione dei valori per le pensioni decorrenti nel 2021 e nel 2022, crescono nel biennio 2023-2024 per effetto delle stime demografiche ISTAT (probabilità di morte).

21.

Si tratta, in primo luogo, della revisione delle regole per l'accesso al pensionamento dei lavoratori in regime contributivo puro (per i quali il primo accredito contributivo decorre dal 1° gennaio 1996), che agevolano l'uscita per vecchiaia e ritardano la prevista possibilità di pensionamento anticipato a 64 anni. Ed anche, dell'intervento mirato ad armonizzare il calcolo della quota retributiva delle pensioni anticipate, dal 2024, in talune gestioni previdenziali del settore pubblico. Ed infine, in materia di anticipi pensionistici in deroga alla regola generale, la limitazione dell'Opzione donna alle lavoratrici appartenenti a specifiche categorie di tutela, e di Quota 103, ora accessibile solo attraverso il ricalcolo contributivo della pensione, che ne inducono l'adesione a poche migliaia di soggetti. Si tratta di interventi accomunati dall'utilizzo di strumenti di ulteriore contenimento dei correlati effetti espansivi, come l'elevazione dell'età, il differimento dei trattamenti pensionistici rispetto alla maturazione del diritto (finestre di uscita) e l'introduzione di tetti al valore degli assegni fino al conseguimento della pensione di vecchiaia.

22.

Per quanto riguarda il secondo segmento della spesa per prestazioni sociali in denaro, quello di natura più assistenziale, i dati del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche presentati nel Piano confermano che la revisione operata dall'ISTAT non ne ha alterato la consistenza: nel 2023, 105,3 miliardi (-4 per cento contro il -3,9 del DEF), pari al 4,9 per cento del Pil. Ha contribuito alla diminuzione il venir meno di una forte quota congiunturale, acquisita nel 2022, nella fase acuta dello shock inflazionistico, associata a erogazioni monetarie *una tantum* a lavoratori e pensionati, disposte con decretazione d'urgenza, con oneri valutabili in circa 8,4 miliardi.

Complessivamente, la dinamica della spesa del comparto riflette anche impulsi alla crescita, come quelli di natura nominale correlati alla rivalutazione all'inflazione di taluni istituti, in particolare l'Assegno unico universale per i figli a carico (AUU) e le prestazioni di invalidità.

Al netto delle spese straordinarie, l'andamento dell'aggregato è definito da recenti interventi a rilevanza strutturale. In ambito previdenziale è introdotto, dal mese di marzo 2022, l'Assegno unico per i figli a carico, che riordina e razionalizza la materia dei benefici in favore delle famiglie con figli, attraverso l'unico parametro dell'ISEE; si registrano, anche, gli effetti dell'ampliamento delle tutele in materia di integrazione salariale e disoccupazione involontaria, ad opera della legge di

bilancio 2022. Nel settore assistenziale, dal 2023 si evidenziano gli esiti della disciplina di chiusura del Reddito di cittadinanza e dell'introduzione, dal 2024, dell'Assegno di inclusione con la nuova strategia di lotta alla povertà che definisce in maniera più netta il percorso di inclusione lavorativa per le famiglie in difficoltà; gli interventi associati alla riforma dell'IRPEF hanno ridotto le spese fiscali associate a bonus e trattamenti integrativi ai lavoratori dipendenti.

Fra le componenti in aumento, la spesa per l'Assegno unico universale per i figli a carico (AUU) raggiunge nel 2023, secondo i dati di monitoraggio dell'INPS, circa 17,5 miliardi (dai quasi 12,6 miliardi erogati nel 2022). Ne hanno beneficiato, in media, quasi 5,7 milioni di famiglie. Circa 314 mila percettori di Reddito di cittadinanza hanno, inoltre, ricevuto l'integrazione dell'Assegno per una spesa complessiva di 730 milioni.

23.

I dati presentati nel Piano confermano che, nel 2024, la spesa per prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni dovrebbe raggiungere i 109,5 miliardi, con un incremento del 4 per cento. Nei prossimi anni la sua incidenza sul Pil, pari ora al 5 per cento, dovrebbe gradualmente ridursi (fino al 4,7 per cento nel 2027).

La spesa per l'Assegno unico ha raggiunto, secondo i dati di monitoraggio INPS, fino al mese di luglio 2024, una spesa di competenza di 11,5 miliardi, dato da confrontarsi con una autorizzazione di spesa complessiva, nel bilancio dello Stato, di 20 miliardi. Tale importo sembrerebbe, al momento, appena capiente per l'erogazione annua del beneficio, qualora si confermasse il *trend* mensile registrato fino al mese di luglio. Le famiglie beneficiarie sono state, in media, circa 6 milioni, con un importo medio mensile di 273 euro a famiglia.

24.

È da sottolineare che nel settore di spesa assistenziale, alle erogazioni monetarie si affianca un secondo pilastro che provvede all'erogazione di servizi o prestazioni in natura, che in Italia ha tradizionalmente mostrato forti carenze e disomogeneità nel territorio. Le disponibilità finanziarie per l'attuazione del PNRR hanno dato impulso all'implementazione della rete di protezione sociale per la risposta ai molteplici bisogni delle famiglie, attraverso la definizione di livelli essenziali delle prestazioni ed investimenti infrastrutturali in ambiti distinti ma fortemente interconnessi, in materia di inserimento sociale e lavorativo, sostegno alla genitorialità, disabilità e non autosufficienza. Sul potenziamento coordinato di tutte le azioni necessarie a contrastare le tendenze demografiche in atto convergono gli sforzi del Piano, attraverso l'ampliamento del sistema assistenziale ed il supporto alle famiglie, per creare un ambiente economico, sociale ed occupazionale che incentivi la natalità.

25.

L'analisi di sostenibilità del debito, che informa i quadri previsionali presentati nel Piano, attribuisce grande importanza alla dinamica di medio-lungo periodo delle spese legate all'invecchiamento della popolazione (Tavole 2-3 e Grafico 1). Sul piano metodologico per valutare la tenuta dell'aggiustamento richiesto, nei successivi dieci anni si assume, infatti, che il saldo primario strutturale sia influenzato dai soli *Ageing cost*, considerati al netto delle entrate da pensioni. I dati dell'*Ageing Report 2024*, a cui la Commissione europea fa riferimento, mostrano che nella fase attuale è la Francia il Paese, tra i quattro considerati (Italia, Francia, Germania e Spagna), che presenta le pressioni più consistenti, mentre il posizionamento dell'Italia risulta abbastanza allineato a quelli di Germania e Spagna, una volta che si considerino le imposte rivenienti dalle pensioni, comparativamente alte nel nostro Paese (3 per cento del Pil contro meno della metà nella media degli altri tre Paesi; Tavola 4). Nella fase post aggiustamento (2032-2041), grazie alle riforme adottate negli anni, la pressione aggiuntiva dei costi di invecchiamento *netti*, pur rilevante, sarà inferiore a quella che dovranno fronteggiare Germania e Spagna (mentre la Francia manterrà gli elevati costi attuali). Un motivo in più per completare il disegno riformatore e rafforzare la sostenibilità complessiva del sistema di protezione sociale.

26.

Il Piano annuncia interventi mirati alla sostenibilità del sistema pensionistico. Fra le misure indicate rientrano interventi volti a perseguire l'allungamento della vita lavorativa attraverso incentivi alla permanenza nel mercato del lavoro; a introdurre modifiche ai criteri di accesso al pensionamento per assicurare una partecipazione attiva al mercato del lavoro, in linea con le tendenze demografiche; a rivedere e superare l'obbligatorietà di ingresso in quiescenza dei dipendenti pubblici. Altra intenzione manifestata nel Piano è quella di modificare i meccanismi che sovrintendono alla previdenza complementare per favorirne la diffusione, anche da un punto di vista della previdenza sanitaria.

Si tratta, nell'insieme, di misure che vanno nella giusta direzione, anche se potranno essere valutate soltanto quando se ne conosceranno i dettagli. In termini più generali, per il comparto pensionistico resta di fondamentale rilievo ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del

sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. Le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni potranno essere effettivamente migliori solo grazie a carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali ultimi, tuttavia, hanno come presupposto una maggiore produttività e una più sostenuta crescita economica, elementi a cui il Piano dovrebbe contribuire secondo le evidenze quantitative in esso fornite. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo; bene fa il Piano a rimarcare tale punto. Per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema previdenziale che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori sembrerebbe necessario confermarne la logica di fondo. Resta da affrontare il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita.

LA SPESA SANITARIA

27.

Il nuovo quadro conferma sostanzialmente le previsioni per la spesa sanitaria contenute nel DEF 2024 (Tavola 1).

Ad aprile scorso nel documento era stato rivisto in misura significativa il dato 2023 rispetto alla NaDEF: a consuntivo la spesa era risultata inferiore alle attese (131,7 miliardi), in calo rispetto al 2022 dello 0,4 per cento. Una flessione che si era riflessa anche in termini di prodotto (da 6,7 al 6,3 per cento) e in rapporto alla spesa corrente primaria. Un ridimensionamento che veniva ricondotto soprattutto allo slittamento al 2024 degli esborsi per il contratto del personale dirigente sanitario relativo al triennio 2019-21 e per il rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medico generica.

L'importo per il 2024 era previsto crescere a 138 miliardi (+5,8 per cento) per poi collocarsi a partire dal 2025 su valori compresi tra i 142 e i 147 miliardi.

Un andamento che era previsto riguardare tutte le componenti, ma che era trainato soprattutto dai redditi da lavoro dipendente (previsti in crescita del 9,7 per cento) e dalle prestazioni market (+5,2 per cento) per l'incremento dell'assistenza medico generica (+13,9 per cento) dovuta alla sottoscrizione nell'anno del rinnovo contrattuale. Nella previsione era relativamente limitata invece la variazione attesa nei consumi intermedi (+2,9 per cento).

Nel nuovo quadro tendenziale la spesa per il 2024 è rivista in riduzione di poco più di 800 milioni (importo in parte trasferito sugli esercizi successivi), ma si mantiene in crescita del 5,2 per cento.

L'esame dei Conti economici della sanità delle regioni relativi ai primi 6 mesi dell'anno (Tavole da 3 a 8), pur considerando naturalmente le differenze da ricondurre ai diversi criteri di contabilizzazione, sembra confermare per il 2024 la tendenza all'aumento della spesa (+4,1 per cento). Si tratta dei conti di tutte le regioni escluse la Liguria e la Calabria per cui i dati del semestre non sono ancora disponibili.

La spesa è trainata soprattutto dagli acquisti di beni (+8,8 per cento), dalle spese per il godimento di beni di terzi (+8,1 per cento,) dalle altre prestazioni da privato (+6,3 per cento). Più limitati gli aumenti delle spese per il personale (+3,5 per cento). Essa presenta andamenti molto eterogenei, le differenze si manifestano principalmente a livello territoriale cui si aggiungono anche ulteriori divari tra RSS e RSO.

Nel primo semestre 2024 il Sud vede un incremento più sostenuto, passando dal 3 per cento nel 2022-23 al 5 per cento. Le regioni del Nord, (Liguria esclusa), continuano ad aumentare ad un tasso del 4 per cento come nel biennio 2022-2023. Il Centro si attesta su livelli di crescita sovrapponibili a quelli registrati nel periodo precedente (3 per cento). Rispetto alla spesa del 2019, in termini nominali, sono le regioni dell'area Nord ad aver registrato l'aumento maggiore (+15 per cento), pari a 7,7 milioni, mentre l'incremento delle regioni centrali e del Sud si è attestato, rispettivamente, attorno al 13 per cento (corrispondenti a + 3 milioni per l'area Centro e +4,5 milioni nelle aree del Sud).

Nel primo semestre 2024, in termini assoluti, sono le spese di personale (18,6 miliardi) a rappresentare l'aggregato con la maggiore incidenza sulla spesa totale (29 per cento). I dati sui costi del personale sostenuti dalle Amministrazioni mostrano un continuo aumento in termini nominali, con una crescita del 3,5 per cento tra il primo semestre 2023 e il primo semestre 2024. Questo incremento è maggiore rispetto al periodo 2022-2023, che segnava un aumento del 2,3 per cento. Le differenze tra le RSS e le RSO sono evidenti. Nelle RSS del Nord si registra un incremento del 6,2 per cento, superiore alla media nazionale e maggiore rispetto al periodo precedente, che aveva segnato una crescita del 3,9 per cento. Al Sud, l'aumento è del 4,6 per cento anch'esso in crescita rispetto al 2,9 per cento del periodo precedente. Per quanto riguarda le RSO, l'aumento dei costi per il personale è al Centro dell'1,5 per cento tra il primo semestre 2023 e 2024, inferiore rispetto al 2,2 per cento del periodo precedente. Al Nord, invece, si nota una riduzione dei costi del 4 per cento, in contrasto con l'aumento del 2,3 per cento del periodo precedente, mentre al Sud si registra un calo ancora più significativo dell'11 per cento rispetto a un leggero aumento dell'1 per cento del periodo precedente.

Pesa anche la spesa per beni sanitari (oltre 12,5 miliardi), che incide per il 19 per cento sulla spesa totale. La categoria cresce nel 2024 del 9 per cento, in aumento ulteriore rispetto al biennio precedente (+14,3 per cento); questo aggregato traina l'aumento complessivo della spesa totale registrato nei primi sei mesi tra il 2023 e il 2024, rappresentandone il 40 per cento a fronte del 68 per cento registrato per l'intera annualità del 2023. Un aumento di spesa diffuso che conosce le variazioni maggiori nelle RSO al Centro (+9,3 per cento), seguito dal Nord (+8,7 per cento) mentre nel Sud l'incremento è sotto la media (6,7 per cento). Nelle RSS la crescita è sempre superiore alla media nazionale e maggiore rispetto alle RSO: 14 per cento al Nord e 11,14 per cento al Sud; la maggiore capacità di spesa può legarsi ai maggiori livelli di finanziamento di cui godono le RSS, che può rendere le politiche di contenimento dei costi meno rigide. Gli aumenti stimati per il 2023-24 sono sopra la media per la P.A.A. di Bolzano (+38 per cento), per il Lazio (+14 per cento), per il Molise (+ 13 per cento), per la Sicilia (+13 per cento) e per la Lombardia (+12 per cento); sotto la media per le altre regioni, con il valore più basso registrato in Abruzzo (+2 per cento), mentre diminuiscono la Basilicata (-8,5 per cento) e le Marche (-1,5 per cento).

Nell'ambito della categoria, continua anche nel 2024 la crescita della spesa per dispositivi medici. Nel 2023 questa era stata pari a 7,4 miliardi, ossia il 3,2 per cento in più rispetto al 2022. L'aumento di spesa è stato trainato dalle regioni del Sud, che sono incrementate in misura maggiore (+5,7 per cento) rispetto alle regioni del Centro (+2,4 per cento) e a quelle del Nord (+2 per cento). Nei primi sei mesi del 2024, la spesa è stata pari a 3,9 miliardi, in crescita del 5,5 rispetto al medesimo periodo

2023. Le regioni del Sud crescono dell'8,2 per cento, cresce anche la spesa delle regioni del Nord Italia (+5 per cento) e, seppur a livelli inferiori, anche quella del Centro che aumenta del 2,7 per cento.

In accelerazione ulteriore anche la spesa per farmaci che rappresenta la voce principale tra gli acquisti di beni (circa il 65 per cento). Nel 2023 essa è stata pari a 14,4 miliardi, in aumento dell'8,3 per cento rispetto al 2022; più consistente l'incremento di spesa nelle regioni dell'area Sud e Centro Italia (in entrambi i casi, +9 per cento) rispetto alle regioni del Nord (+7 per cento rispetto al 2022). La spesa continua a crescere anche nel primo semestre 2024 (7,9 miliardi, in aumento dell'11 per cento rispetto al medesimo periodo 2023); l'incremento è trainato dalle regioni del Nord Italia, la cui spesa cresce in maniera più consistente (+12 per cento), rispetto a quelle dell'area centrale (+11 per cento) e del Sud (+10 per cento).

Continua, seppur a tassi più contenuti la crescita della spesa per vaccini (+5 per cento nel semestre contro il 10,3 per cento del 2023), mentre continua la flessione degli altri beni sanitari soprattutto per il calo degli oneri per gli acquisti di beni energetici (riscaldamento, energia carburanti).

Non si arresta il trend di crescita della spesa delle altre prestazioni da privato, che nel primo semestre 2024 cresce del 6,3 per cento, a fronte di una crescita dell'8 per cento registrata nel 2023; sono soprattutto le RSS del Nord e le RSO del Centro e del Sud a presentare gli incrementi maggiori. Le categorie di spesa che pesano di più sono soprattutto quelle relative agli acquisti di farmaci ricompresi nel file F (farmaci per uso post-operatorio, domiciliare o prodotti chemioterapici forniti da strutture private) che crescono del 14,2 per cento, i servizi residenziali e semiresidenziali psichiatrici (+7,4 per cento), le consulenze (+5,4 per cento).

Le prestazioni riconducibili a soggetti market (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica, ospedaliera ed altre prestazioni da pubblico) assorbono, nel primo semestre 2024, circa 16,4 miliardi, in crescita del 2 per cento rispetto al medesimo periodo nel 2023; si tratta di una spesa che torna ad aumentare rispetto agli ultimi anni, atteso che l'aumento rispetto al 2019 era stato del 5 per cento nel 2022, mentre nel 2023 è stato pari al 3 per cento. L'incremento è trainato dalla spesa farmaceutica convenzionata, che nei primi sei mesi del 2024 è aumentata del 3,3 per cento rispetto al medesimo periodo nel 2023. Si tratta di un balzo significativo; negli ultimi anni l'aumento era rimasto contenuto entro valori inferiori all'0,5 per cento; l'andamento è omogeneo tra le regioni, anche se solo le RSS del Nord sfiorano la soglia del + 5 per cento.

Cresce del 2,5 per cento anche la spesa ospedaliera, dopo che nel 2023 aveva registrato un aumento più contenuto, pari all'1,93 per cento; si tratta di un risultato disomogeneo tra le aree territoriali, atteso che le RSO del Nord crescono del 3 per cento, mentre le RSS del Nord diminuiscono del 4,7 per cento.

Nella specialistica l'aumento di spesa nel primo semestre 2024 è significativo (+2,8 per cento), se posto a confronto con il dato del biennio 2023-2022, in cui la crescita era stato contenuto entro la soglia dello 0,18 per cento. Sono soprattutto le RSO del centro e le RSS del Nord a registrare l'aumento più consistente.

Nel primo semestre 2024 rimane pressoché stabile la spesa per l'assistenza sanitaria di base (+0,4 per cento), che nel 2023 aveva registrato una flessione pari al 3 per cento; sono solo le RSO a registrare una variazione di segno positivo, atteso che le RSS del Sud e del Nord registrano una lieve flessione di spesa (pari, rispettivamente, al -1,2 per cento e allo 0,4 per cento).

Continua a crescere la spesa per manutenzioni e riparazioni (+2,7 per cento, nel 2023 era cresciuta già del 7 per cento). Sono le RSO del Sud e le RSS del nord a presentare la variazione più significativa. All'interno della categoria di spesa, flettono del 2,4 per cento le spese per la manutenzione e riparazione ordinaria esternalizzata. In flessione la spesa per spese amministrative e generali (-7,3 per cento); l'andamento appare uniforme in tutte le aree geografiche.

La spesa cresce a poco meno di 142 miliardi nel 2025 e supera i 147,5 miliardi nel 2027.

Un aumento, in termini reali, pari a ad appena lo 0,3 per cento. Si conferma il profilo riduttivo in termini di prodotto fino al 6,19 per cento nel 2027 già rilevato nel DEF 24 (era il 6,41 per cento nel 2019).

Il Piano inserisce il sistema sanitario tra quelli cui dedicare una specifica attenzione, prevedendo di mantenere la crescita della spesa ad un livello superiore a quello previsto per la spesa netta. Una impostazione che dovrà trovare una più chiara specificazione nel prossimo documento programmatico di bilancio. Già nel quadro tendenziale, infatti, la spesa nel triennio 2025-27 è prevista in crescita del 2,3 in media all'anno, in misura superiore alla variazione assunta con la traiettoria (+1,5 per cento). Ciò è alla base della seppur limitata crescita della spesa sanitaria rispetto alla spesa corrente primaria.

Il finanziamento a cui concorre lo Stato per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (fabbisogno sanitario nazionale standard), nonostante l'aumento disposto dalla legge di bilancio (che l'ha portato a 134 miliardi nel 2024 per crescere 135,5 dal 2026) (Tavola 2) si conferma, in rapporto al prodotto, in graduale flessione: nel triennio 2024-26 si riduce di tre decimi di punto (dal 6,1 del 2023 al 5,8 per cento a fine periodo). E ciò senza considerare che i nuovi fondi attribuiti dalla legge di bilancio 2024, oltre ai contratti (2,4 miliardi), sono destinati a specifici interventi aggiuntivi per circa 500 milioni nel 2024 che crescono a 1,5 miliardi nel 2025.

Se fino al 2020 la forbice tra i due importi si era mantenuta entro margini limitati, a partire dal 2021 (con l'eccezione parziale del 2023) la distanza torna ad aumentare per collocarsi nel 2026-27 su valori superiori ai 9 miliardi.

28.

È certamente condivisibile la scelta assunta nel Piano di puntare al potenziamento di alcune delle misure già inserite nel PNRR ma che ancora devono recuperare margini di realizzazione importanti: è il caso delle reti di medicina generale, delle reti di prossimità, delle strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (Case della Comunità, le Centrali Operative e degli Ospedali della Comunità), nonché della digitalizzazione dei Dipartimenti di emergenza e accettazione di I e II livello, oltre che l'ammodernamento delle grandi apparecchiature sanitarie.

A tali linee di intervento si accompagnano quelle per gli investimenti sulla ricerca e l'aggiornamento delle prestazioni ricomprese nei Livelli Essenziali di Assistenza al fine di garantire ai cittadini un'offerta di prestazioni sempre più ampia e corrispondente alle reali richieste di salute che sarà in parte compensata da un abbandono delle pratiche più obsolete e in alcuni casi addirittura dannose (cd. *de-listing*). Particolare impegno è previsto per la programmazione delle assunzioni di personale sanitario, intervenendo

soprattutto sulle specializzazioni nelle quali si registrano carenze, l'assistenza territoriale e gli investimenti per l'edilizia sanitaria per i quali si prevede anche di ricorrere a strumenti finanziari e al partenariato pubblico-privato.

Dal potenziamento degli strumenti di monitoraggio, nonché dal riordino degli strumenti per la sanità integrativa, l'assistenza e la non autosufficienza, è atteso un contributo al finanziamento degli interventi, mentre dalle modifiche nei criteri di riparto delle risorse deriverebbero stimoli al potenziamento delle aree meno sviluppate.

29.

Si prefigura quindi un intervento molto ampio che muove su più fronti.

Pur considerando gli effetti positivi di una sempre più attenta revisione della spesa (con il rafforzamento del monitoraggio), si tratta di individuare le risorse per affrontare le principali criticità:

- riassorbire i ritardi accumulati con la pandemia, ridisegnando la prevenzione;
- potenziare l'assistenza territoriale per superare le liste d'attesa e per decongestionare il pronto soccorso;
- superare le difficoltà sul fronte del personale sanitario, sempre meno motivato verso il pubblico in ragione delle insoddisfacenti condizioni economiche e della qualità del lavoro, richiede il finanziamento di nuove assunzioni (nel 2025 si dirà addio al tetto di spesa sul personale, ma con l'incognita dei bandi di concorso che rischiano di andare deserti mentre i dati segnalano l'aumento delle dimissioni) e l'avvio di un percorso di adeguamento delle retribuzioni e un miglioramento delle condizioni di lavoro andando oltre ad interventi occasionali;
- mantenere lo sforzo in termini di investimento in edilizia ospedaliera ed accelerare l'attuazione del PNRR per rafforzare nei tempi previsti il nuovo assetto dell'assistenza territoriale da cui dipende non solo la qualità delle cure in modo da scongiurare le difficoltà incontrate durante la pandemia, ma anche e soprattutto una risposta adeguata delle strutture di emergenza e di ricovero oggi chiamate a rispondere impropriamente ad esigenze del territorio;
- rendere operativo il nuovo sistema tariffario, da cui un beneficio potrà venire dai risparmi legati ad alcune prestazioni che hanno visto da anni una forte riduzione dei costi unitari (diagnostica di laboratorio) che tuttavia saranno assorbiti o superati dall'aumento del costo legato alla revisione dei LEA;

- affrontare i problemi specifici legati al funzionamento di meccanismi di controllo della spesa (*payback*), di cui da più parti si chiede la revisione ma senza intravedere per ora meccanismi alternativi di controllo per una spesa di farmaci e dispositivi medici che continua ad aumentare.

Un insieme di elementi a cui difficilmente si potrà far fronte con un generalizzato ampliamento delle risorse richiedendo l'adozione di scelte gestionali non facili in termini di allocazione delle risorse e un attento esame della qualità della spesa. Ciò rende necessario un riesame dell'efficacia di tutti gli strumenti messi in campo negli ultimi anni a cui non sempre si sono accompagnati effetti positivi e, soprattutto che si portino a compimento strumenti nuovi di analisi dei bisogni che, come quelli previsti in ambito PNRR, possono consentire di rendere più efficace l'utilizzo delle risorse.

GLI INVESTIMENTI

30.

Nell'ambito della strategia tracciata dal PSB gli investimenti rivestono un ruolo di primo piano quale fattore che può consentire l'estensione del percorso di aggiustamento del bilancio fino a sette anni.

Il primo periodo del Piano (biennio 2025-2026) sarà dedicato agli interventi necessari alla piena e completa attuazione del PNRR, mentre per le annualità successive si prevede la realizzazione di un programma di investimenti che, da una parte, dovrebbe dare continuità alle linee di azione del PNRR e dall'altra, dovrebbe mantenersi coerente con gli obiettivi delle politiche di coesione e degli altri atti di programmazione economica adottati nei tempi più recenti.

Nel quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente gli investimenti fissi sono rivisti al rialzo rispetto al DEF di aprile 2024, sia in termini di consuntivo 2023 (da 66,8 miliardi a 67,6 miliardi) che di previsioni. Nell'anno finale, il 2027, l'ammontare complessivo passa da 70,2 miliardi a 80,7. In termini di Pil, l'aumento della percentuale di incidenza trova un contenimento nella revisione al rialzo del denominatore, per cui il rapporto rimane superiore al 3 per cento come era già previsto nel DEF, incrementandosi solo di 3 decimi di punto nel 2024 e nel 2026 e di 4 decimi nel 2027 (Tavola 1).

A differenza di quanto indicato nel DEF, che riportava il picco di investimenti pubblici nel 2025 e l'inizio di un profilo discendente già a partire dal 2026 in concomitanza con la

chiusura del programma di investimenti del PNRR, la revisione dell'aggregato degli IFL alla base del PSB determina il rinvio dell'inizio della fase regressiva al 2027. Si prevede comunque che il livello di investimenti si mantenga superiore alla media del quinquennio. Per assicurare, anche successivamente al 2026, un livello di investimenti pubblici in rapporto al Pil, finanziati a livello nazionale, in linea con la media registrata durante il periodo di vigenza del PNRR, condizione indispensabile per accedere ad un aggiustamento del bilancio più graduale, il Piano sottolinea la necessità di rafforzare gli stanziamenti di spesa con ulteriori risorse.

31.

Le prospettive positive per gli IFL delineate nel quadro di finanza pubblica e poste alla base delle valutazioni del PSB trovano una conferma nei dati finanziari dello Stato e degli EETT.

Gli investimenti dello Stato

32.

Il bilancio statale a legislazione vigente riporta per il 2024 previsioni iniziali di spesa diretta per investimenti¹⁸ pari a 20 miliardi, a fronte dei 16 miliardi del 2022 e 17 miliardi del 2023. Si accresce dunque la tendenza espansiva già registrata nel 2023 e si mantiene anche nell'esercizio successivo, il 2025, seppure ad un ritmo meno sostenuto. Gli investimenti fissi lordi rappresentano la quota prioritaria, circa 12 miliardi a fronte di 7,9 miliardi di contributi agli investimenti (Tavola 2).

Con la legge di assestamento e i provvedimenti amministrativi intervenuti sono state disposte variazioni in aumento delle dotazioni finanziarie per 1,7 miliardi, portando gli stanziamenti finali del 2024 a 21,7 miliardi. L'espansione è guidata dagli IFL che si

¹⁸ Intendendo gli investimenti fissi lordi (cat. XXI) e la quota di contributi (catt. XXII e XXIII) erogata a favore di soggetti pubblici/privati cui è demandata la realizzazione dei programmi di sviluppo infrastrutturale. Precisamente: cap. MEF n. 7122 relativo ai contributi in conto impianti per la realizzazione di un programma di investimento per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, cap. MIT n. 7002 relativo al Fondo per investimenti ANAS, cap. MIT 7515 e 7518 relativi a quota parte del Fondo opere destinato a RFI per interventi specifici di infrastrutturazione ferroviaria, cap. 7307-7506 per il rinnovo del materiale rotabile e infrastrutture di trasporto, 7505 acquisti da parte di RFI per rinnovo flotte bus, treni e navi, cap. 7603 per realizzazione di impianti di liquefazione di gas naturale, cap. 7605 per rinnovo e ammodernamento delle navi, cap. 7405 per l'implementazione di un sistema di monitoraggio per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel, cap. 7701 relativo ai contributi per opere di messa in sicurezza della A24 e A25, cap. 7540 relativo a somme per il miglioramento della rete ferroviaria, cap. 7549 somme per automazione passaggi a livello, cap. 7528 somme per il nuovo tunnel del Brennero, cap. 7564 per il potenziamento della linea ferroviaria Lucca-Pistoia, cap. 7561 Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026, cap. 7190 per la realizzazione del ponte sullo Stretto.

elevano a quasi 14 miliardi (+16,2 per cento), mentre i capitoli di contributi agli investimenti segnano una riduzione del 3,7 per cento.

L'incremento delle previsioni per il biennio 2024-2025 è tuttavia riassorbito dalla flessione che interessa il 2026 e che conferma la necessità espressa nel Piano di reperire risorse aggiuntive per mantenere un livello di spesa per investimenti finanziata a livello nazionale coerente con il profilo di aggiustamento del bilancio (Tavola 2.A).

Nel 2024, pur in presenza previsioni di spesa in crescita, l'aggregato considerato vede flettere il proprio peso sulle risorse complessive iniziali del titolo II¹⁹ (dal 19 al 18 per cento), in considerazione di un rialzo significativo del denominatore. L'incidenza aumenta nel 2025 posizionandosi al di sopra il 27 per cento, come conseguenza dell'andamento in crescita degli investimenti e della flessione della spesa in conto capitale complessiva.

Il perimetro definito come spesa per investimenti diretti segna un marcato incremento nel 2024 (16,7 per cento), ma la spinta sembra rallentare nel 2025, per invertire decisamente la tendenza nell'anno finale del periodo di programmazione.

I capitoli di contributi agli investimenti inclusi nel perimetro di analisi, dopo la leggera flessione registrata nel 2023, riprendono a crescere in misura sostenuta nel 2024 e 2025, per poi ritrovare un profilo discendente nel 2026. Tra le spese previste in incremento nel periodo vi è il fondo investimenti ANAS fino al 2026, le risorse per le grandi opere infrastrutturali ferroviarie (Terzo valico di Giovi), le risorse per la messa in sicurezza della Strada dei parchi. Assume un rilievo decisivo, inoltre, lo stanziamento per la realizzazione del collegamento stabile tra la Calabria e la Sicilia (780 milioni nel 2024, 1,3 miliardi nel 2025 e 1,5 nel 2026).

Nel passaggio dalle previsioni iniziali alle definitive hanno inciso, oltre all'assestamento di bilancio, i provvedimenti amministrativi intervenuti fino alla data di presentazione del disegno di legge di assestamento (24 luglio 2024) e, in particolare, il d.l. n. 19/2024 che ha operato riduzioni di risorse sui capitoli finanziati dal PNC, quantificabili in 515 milioni circa in relazione all'area di spesa qui considerata.

Complessivamente sono state disposte variazioni per 1,7 miliardi nel 2024, 1,2 miliardi nel 2025 e 1,6 miliardi nel 2026. Il saldo positivo per tutti gli anni di programmazione è l'esito di variazioni negative delle previsioni iniziali per 1,5 miliardi nel 2024 (di cui 921 milioni in assestamento), 381 milioni nel 2025 e 230 milioni nel 2026 e variazioni positive che hanno incrementato le risorse iniziali di 3,1 miliardi nel 2024, 1,6 miliardi nel 2025 e 1,8 miliardi nel 2026. Le variazioni hanno operato, principalmente, una ricomposizione delle risorse destinate agli investimenti nell'ambito delle due politiche che assorbono le quote prioritarie di stanziamenti: Sicurezza-Giustizia e Infrastrutture e Reti.

Le riduzioni hanno interessato in misura significativa i capitoli dedicati alle politiche per Sicurezza e Giustizia²⁰ (-62,4 milioni nel 2024, -10,6 milioni nel 2025 e -78,7 milioni nel 2026), tra cui, in particolare, le spese per la costruzione e miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per i minori (con finanziamenti del PNC), le spese per acquisti, installazioni, ampliamenti, adeguamenti tecnici e manutenzione straordinaria di strutture e impianti degli uffici giudiziari e dell'amministrazione centrale della giustizia e le spese di investimento destinate all'ammodernamento dell'Arma dei carabinieri. Più fortemente incisa da interventi di riduzione di risorse è risultata l'area di spesa destinata alla politica per Infrastrutture e Reti²¹: in questo ambito le variazioni negative rispetto agli stanziamenti iniziali si sono attestate a 1,4 miliardi nel 2024 (di cui 918 milioni in assestamento), 370 milioni nel 2025 e 150 milioni nel 2026. Delle riduzioni

¹⁹ Al netto dell'acquisizione di attività finanziarie e dei capitoli 7780 (fondi da accreditare nella categoria speciale Agenzia delle entrate per essere riversate allo Stato), 8000 (fondo per lo sviluppo e la coesione) e 8003 (fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU).

²⁰ Vi rientrano le missioni: 005.Difesa e sicurezza del territorio, 006.Giustizia, 007.Ordine pubblico e sicurezza, 008.Soccorso civile.

²¹Sono state classificate tra le politiche per infrastrutture e reti le missioni: 010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche, 013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto, 014.Infrastrutture pubbliche e logistica, 015.Comunicazioni.

disposte per il 2024, la quota più cospicua è riferita a capitoli di spesa destinati alle infrastrutture ferroviarie²² e stradali tra cui i contributi in conto impianti a RFI (-405 milioni) come già avvenuto anche nel 2022 e 2023.

In un'ottica di ricomposizione delle risorse, le riduzioni sono state ampiamente compensate dalle variazioni positive che hanno interessato diffusamente le missioni di bilancio, ma con diversa intensità: sono risultate particolarmente rilevanti con riferimento a "Difesa e sicurezza del territorio" il cui incremento pari a 4,7 miliardi nel triennio rappresenta il 54 per cento delle variazioni in aumento del 2024, il 93 per cento del 2025 e l'84 per cento del 2026²³. Inoltre, variazioni positive, che valgono oltre il 32 per cento di quelle complessive per il 2024, hanno interessato la missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" con aumenti disposti per il finanziamento del contratto di programma con RFI (attraverso i fondi investimenti del bilancio) e i contributi destinati alla manutenzione straordinaria della rete ferroviaria (Tavola 3).

Gli investimenti degli enti territoriali

33.

La tendenza fortemente espansiva degli investimenti locali nel quadriennio 2020-2023 trova chiara evidenza nei dati relativi ai pagamenti: la spesa cumulata nel periodo ha raggiunto 63,7 miliardi (12,9 miliardi nel 2020, 14,5 nel 2021, 15,2 nel 2022 e 21 miliardi nel 2023). Se il 2022 rappresenta l'annualità in cui i pagamenti sono risultati meno dinamici (solo +4,8 per cento sul 2021), il 2023, con un incremento superiore al 38 per cento, segna una crescita decisamente più vigorosa, ad esito di un aumento che ha sfiorato il 24 per cento per le Regioni e PP.AA. ed è risultato superiore, in media, al 45 per cento per gli enti locali (Province, Città metropolitane e Comuni) (Tavola 4).

Al fine di cogliere le tendenze più attuali degli IFL sul territorio giova prendere in esame i dati dei pagamenti riferiti ai primi 8 mesi del 2024 a confronto con lo stesso periodo 2023. Si registrano 15 miliardi di spesa a fronte degli 11 miliardi del 2023, un ammontare che rappresenta circa il 71 per cento dei pagamenti annuali sostenuti nell'esercizio precedente. Il tasso di crescita del 35,6 per cento è ben superiore al dato riferito alla spesa complessiva in conto capitale (21,13 per cento) ed è variamente distribuito tra i diversi comparti: per le Regioni la percentuale di aumento è in linea con l'incremento annuale 2023, mentre per le Province e le Città metropolitane si registra un'accelerazione di gran lunga superiore (50,2 per cento le prime e 67,3 per cento le seconde). I Comuni presentano un tasso di crescita inferiore a quello annuale di 6,4 p.p., ma comunque molto sostenuto (pari al 33,8 per cento) (Tavola 5).

²² Sono interessati dalle riduzioni per complessivi 241 milioni anche i capitoli di spesa per l'alta velocità adriatica e la linea Salerno-Reggio Calabria, nonché i contributi per la realizzazione della nuova ferrovia Ferrandina Matera – La Martella.

²³ L'aumento di risorse è destinato a tutti i settori della componente terrestre, navale, aerea e spaziale delle F.A. e alle connesse spese per mezzi, sistemi, impianti, materiali ed equipaggiamento.

La prestazione particolarmente positiva registrata nel periodo gennaio-agosto 2024 lascia immaginare un consolidamento della crescita a fine anno.

All'innalzamento del livello di investimenti degli enti territoriali ha contribuito prioritariamente l'avanzamento della fase realizzativa dei progetti PNRR, di cui, soprattutto gli enti locali, sono tra i principali attuatori. In aggiunta, il periodo osservato risente positivamente della conclusione del ciclo di programmazione 2014-2020 che, in base alla regola di rendicontazione n+3, ha visto una forte concentrazione della spesa nel 2023. Proprio l'attuazione del PNRR e dei progetti innestati nelle politiche di coesione hanno generato effetti espansivi più intensi nel Mezzogiorno, trainati in particolare dal settore delle costruzioni, vale a dire dagli investimenti in opere pubbliche.

Sulle prospettive di crescita, il completamento delle iniziative del PNRR continua a mantenere un ruolo decisivo, ma contributi progressivamente più significativi dovrebbero essere via via assicurati anche dall'avanzamento della nuova programmazione 2021-2027 e, in particolare, dall'attuazione degli accordi di coesione sottoscritti nell'anno tra Regioni e Governo nazionale che hanno programmato complessivamente 2.882 interventi per un ammontare di risorse superiore ai 30 miliardi (Tavola 6).

Negli ultimi quattro anni le Regioni sono passate da un livello di IFL di 1,7 miliardi a 2,6 miliardi, incrementando i pagamenti a fine periodo del 47,8 per cento rispetto al 2020 ed evidenziando un peso progressivamente crescente sul totale della spesa in conto capitale. Nel 2023 il tasso di crescita si è attestato al 24 per cento rispetto al 2022.

Il dato congiunturale riferito ai primi otto mesi del 2024 denota un ulteriore rafforzamento della fase espansiva con una percentuale di incremento, sullo stesso periodo 2023, del 28,8 per cento, superiore al tasso di crescita annuale registrato nel 2023. Gli IFL del periodo gennaio-agosto erano risultati pari a circa 1 miliardo nel 2023 e si elevano nell'anno in corso a 1,4 miliardi. La crescita è sostenuta dalle RSO (+32,6 per cento), mentre le RSS, dopo aver realizzato un incremento di pagamenti del 37,16 per cento rispetto nel I semestre, mostrano un rallentamento negli ultimi due mesi (luglio-agosto). L'incremento cumulato per gli otto mesi, di conseguenza, si attesta al 25,1 per cento.

Il dettaglio delle macroaree territoriali evidenzia una crescita piuttosto omogenea (tra i 20 e i 30 punti percentuali) con eccezione delle Regioni del Centro che registrano un incremento di oltre il 70 per cento (dovuto ai maggiori pagamenti sostenuti dalla Regione Lazio per manutenzione straordinaria di beni demaniali di terzi).

Da un punto di vista qualitativo, gli IFL delle Regioni e PP.AA. si caratterizzano anche nel 2024 per una concentrazione su una rosa ristretta di voci economiche concernenti i beni materiali; in particolare le infrastrutture, con 267 milioni di pagamenti, rappresentano oltre un terzo del totale, ripartite in infrastrutture stradali, idrauliche, telematiche, portuali e aeroportuali. Meno rilevanti sotto il profilo finanziario, ma significative per il tasso di incremento registrato rispetto al 2023, sono i fabbricati ad uso abitativo (+90,5 per cento), i fabbricati ad uso scolastico (+216 per cento), mezzi di trasporto (+291 per cento) (Tavola 7).

I Comuni, con 9,8 miliardi di pagamenti nel 2020, passati a oltre 16 miliardi nel 2023 (+66,3 per cento), mantengono il ruolo di attori principali delle politiche per gli investimenti pubblici. Solo nell'ultimo biennio la spesa si è incrementata del 40,3 per cento.

La distribuzione territoriale evidenzia nel 2023 quote prioritarie di IFL realizzate dai comuni del Nord Ovest (4,3 miliardi, pari al 26,7 per cento), cui si approssimano, tuttavia, gli importi dei comuni

del Sud (4,1 miliardi, pari al 25,3 per cento), per il primo anno superiori agli IFL del Nord Est (3,6 miliardi). La quota più ridotta, inferiore al 10 per cento, appartiene agli enti delle Isole (1,5 miliardi). I dati congiunturali dei primi otto mesi del 2024 confermano la tendenza espansiva (+33,8 per cento) con IFL che raggiungono l'ammontare cumulato di 11,7 miliardi a fronte degli 8,7 dello stesso periodo 2023. Il tasso di crescita maggiore si è registrato al Sud e nelle Isole (in entrambe le aree superiore al 40 per cento). In tutti i territori la crescita risulta trainata dalle città di dimensioni medie e medio-grandi; solo nelle Isole si registra un tasso di incremento particolarmente significativo nella fascia dimensionale più elevata, con popolazione uguale o superiore a 250mila abitanti (113 per cento) (Tavola 8).

In valore assoluto, il dato più elevato di IFL si conferma, anche nei primi otto mesi del 2024 nei Comuni del Nord Ovest (3,2 miliardi); tuttavia, i dati pro-capite delineano un quadro meno scontato. Gli importi maggiori si registrano nelle aree del Nord Est (228 euro) e del Sud (208 euro), seguono poi il Nord Ovest con 199 euro, il Centro con 180 euro e le Isole con i valori più contenuti, sia in termini pro capite (162 euro) che assoluti (1 miliardo) (Tavola 9).

Il dato pro-capite si valorizza ulteriormente nella lettura per classe demografica: i comuni con l'importo maggiore (506 euro) appartengono alla classe più bassa (enti con popolazione inferiore a 2000 abitanti), i c.d. comuni polvere; la spesa si riduce progressivamente per le classi più elevate fino a toccare il livello più basso (157 euro) nei comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 59.999 abitanti. Di poco superiore risulta nelle città medio grandi (168 euro) e nelle grandi (185 euro).

Un approfondimento specifico è opportuno in relazione alle grandi città. I dati di congiuntura mostrano un forte rallentamento della spinta che avevano registrato a fine 2023, tale da trainare la crescita dell'intero comparto comunale rispetto all'anno precedente (+74 per cento). La forte espansione della spesa annuale per IFL dei Comuni con popolazione superiore a 250mila abitanti (+1,2 miliardi in valore assoluto) è stata determinata prevalentemente dalle città del Sud (Bari, Catania e Palermo) cui si è aggiunge anche Roma con un incremento ben superiore alla percentuale del comparto. Già nel I trimestre 2024 si sono avvertiti primi segnali di una flessione, rispetto al corrispondente periodo 2023, nelle aree Centro e Sud, cui si associava un affievolimento del tasso di incremento nelle altre aree (ad eccezione dei due Comuni della Sicilia ancora in forte aumento).

Il dato cumulato dei primi otto mesi del 2024 sembra confermare che il trend espansivo si è fortemente ridimensionato, ma non esaurito: gli IFL raggiungono l'ammontare di 1,6 miliardi, in aumento di circa 1 miliardo rispetto ad agosto 2023. Decisivo per il mantenimento di un profilo crescente è il forte incremento registrato dalle città di Venezia (da 61,4 milioni a 137,8 milioni) e Palermo (da 26,6 milioni a 100,7 milioni). Per la prima, i pagamenti si sono concentrati su infrastrutture stradali, fabbricati ad uso abitativo e strumentale, impianti sportivi e beni immobili n.a.c.. Per la città di Palermo, accanto alla spesa per mezzi di trasporto, edifici scolastici infrastrutture stradali ed idrauliche, spiccano oltre 64 milioni destinati ad "altre vie di comunicazione".

Nel confronto tra la spesa mensile 2023 e quella 2024, si evidenzia un andamento altalenante dei pagamenti del 2023, con il picco più basso registrato nel mese di settembre e poi una decisa ripresa nell'ultimo quadrimestre dell'anno; nel 2024, pur in presenza di fisiologiche oscillazioni, si evidenzia una tendenza incrementale fino al mese di luglio, mentre la curva si inverte nel mese di agosto, quando vengono registrati 239,4 milioni di pagamenti a fronte di 253,5 di agosto 2023. Il livello cumulato, tuttavia, si mantiene superiore a quello degli otto mesi del 2023 e, qualora l'andamento degli ultimi 4 mesi del 2024 dovesse replicare il tasso di incremento registrato nel 2023, gli IFL a fine anno potrebbero superare i 3 miliardi di pagamenti (Grafico 1).

In termini qualitativi, le voci economiche che assorbono le quote prioritarie di spesa dell'intero aggregato dei Comuni sono riferite alle infrastrutture stradali (2,6 miliardi), fabbricati ad uso scolastico (1,9 miliardi), impianti sportivi (765 milioni), opere di sistemazione del suolo (574 milioni), fabbricati ad uso abitativo (444 milioni), infrastrutture idrauliche (314 milioni). Va tenuto ben presente che la significatività dei dati può risultare in parte affievolita dalla presenza di pagamenti per beni materiali imputati alla voce residuale di "beni non altrove classificati" (circa il 15 per cento).

Per tutte le categorie economiche, ad eccezione dei beni n.a.c. e delle infrastrutture stradali, la variazione di spesa più elevata si registra nei Comuni del Sud ed è particolarmente rilevante con riferimento ai fabbricati ad uso scolastico, abitativo e per gli impianti sportivi, evidenziando, almeno sotto il profilo finanziario, lo sforzo di riduzione del gap infrastrutturale rispetto ai Comuni

del Nord e del Centro. Spiccano al Sud le opere per la sistemazione del suolo (231 milioni) e le infrastrutture idrauliche (120 milioni) i cui pagamenti superano di gran lunga l'ammontare realizzato dagli enti appartenenti alle altre aree geografiche.

Un breve cenno merita la spesa per gli asili nido. I pagamenti in valore assoluto (185 milioni) non presentano una rilevanza particolarmente significativa sul totale degli IFL, ma il rilievo si apprezza considerando l'incremento sul 2023 (superiore al 350 per cento) registrato in tutte le aree territoriali. Anche in questo settore gli enti del Sud si distinguono per una performance brillante, con pagamenti che da 5 milioni dell'agosto 2023 si elevano a 41 nel 2024 (Tavola 10).

LE RIFORME NEL QUADRO DEL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO

34.

La decisione, in linea con il nuovo contesto regolamentare europeo, di richiedere l'estensione a sette anni del periodo di aggiustamento imposto dai nuovi vincoli europei, si basa sul rafforzamento del percorso di riforme strutturali nel nostro Paese, nella prospettiva di coniugare l'incremento del potenziale di crescita con un percorso di consolidamento fiscale che assicuri la sostenibilità del debito a lungo termine. L'ulteriore sforzo riformatore, come preannunciato nel documento, si concentrerà in cinque macroaree, in stretta continuità con gli impegni già assunti in tal senso nell'ambito del PNRR: i) il settore della giustizia; ii) quello dell'amministrazione fiscale; iii) quello della programmazione e controllo della spesa pubblica; iv) quello del supporto alle imprese e della promozione della concorrenza; v) quello dell'efficientamento della PA, ivi inclusi i servizi di cura per la prima infanzia.

Da sottolineare con favore è l'approccio che il Piano strutturale prospetta per l'implementazione delle nuove iniziative di riforma. In linea con il sistema attualmente in essere per il PNRR, queste ultime dovrebbero essere scadenze da un sistema di obiettivi, possibilmente anche di tipo quantitativo, utili a misurarne la realizzazione e l'impatto sul tessuto economico e sociale.

In tal senso, un primo sguardo al livello di avanzamento delle iniziative di riforma dettate dal PNRR (cfr. ALLEGATO 1), sul quale si andranno ad inserire le ulteriori azioni del Piano strutturale, restituisce un quadro in cui, al primo semestre 2024, circa il 63 per cento delle riforme/sub riforme può ritenersi completato, avendo ultimato il percorso degli obiettivi europei da raggiungere: trattasi di 45 interventi normativi-amministrativi, di cui 41 a carattere "settoriale" e 4 di tipo "orizzontale". Il grado di completamento delle riforme risulta così molto più elevato rispetto a quello degli investimenti (9 per cento al medesimo I semestre 2024), coerentemente con il cronoprogramma di questi ultimi che colloca i

relativi obiettivi finali in prevalenza nella parte terminale del PNRR. Peraltro, se si escludono dal calcolo le 5 riforme ascrivibili al nuovo capitolo REPowerEU, di più recente introduzione, la percentuale delle riforme completate a giugno 2024 salirebbe al 68 per cento. Più in dettaglio, risulta ultimato il percorso di raggiungimento di tutti gli obiettivi delle 9 riforme della Missione 3, concernenti il settore degli investimenti sulla rete ferroviaria e nel campo dell'intermodalità e logistica integrata, e le 2 iniziative della Missione 6, relative alla creazione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale e alla ridefinizione dell'assetto regolamentare degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e delle politiche di ricerca del Ministero della salute.

Le misure in materia di giustizia

35.

In materia di giustizia, il Piano strutturale di bilancio delinea alcuni interventi per l'efficientamento dei procedimenti civili e penali e per la razionalizzazione e riqualificazione energetica delle sedi dell'amministrazione della giustizia.

Sotto il primo profilo, è proposta l'estensione oltre al 2026 degli interventi previsti nel PNRR per l'abbattimento dell'arretrato nei procedimenti civili e la riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti, sia civili che penali. Secondo i dati diffusi dal Ministero della Giustizia alla fine del 2023, le riforme del PNRR previste nel settore progrediscono secondo il cronoprogramma procedurale concordato e presentano un buon livello di realizzazione degli *outcome* indicati dai rispettivi obiettivi quantitativi finali.

Nello specifico, risulta quasi integralmente conseguito l'obiettivo di riduzione del 90 per cento delle cause pendenti civili iscritte nei ruoli dei Tribunali ordinari nel periodo compreso tra il 2017 e il 2022 e delle Corti d'Appello tra il 2018 e il 2022; risulta già abbattuto, rispettivamente, dell'85 per cento e il del 97 per cento l'arretrato civile iscritto nei ruoli dei Tribunali ordinari e delle Corti d'Appello alla data del 31 dicembre 2019, mentre le pendenze civili al 31 dicembre 2022 sono diminuite del 50 per cento presso i Tribunali e del 43 per cento presso le Corti d'Appello. Si colloca a metà strada il conseguimento dell'obiettivo di ridurre del 40 per cento i tempi di trattazione dei procedimenti civili (attualmente ferma al 17,4 per cento), mentre risulta completato con anticipo il *target* relativo ai procedimenti penali, che puntava a una riduzione pari al 25 per cento.

Tuttavia, il perimetro di osservazione dello stato dei ruoli dei Tribunali ordinari civili e penali e delle Corti d'Appello considerato dal PNRR si ferma al 31 dicembre 2022 e non prende in considerazione l'arretrato e le pendenze dei procedimenti civili formati a partire dal 2023, né considera i tempi medi di trattazione dei procedimenti civili per gli anni successivi al 2022. Appaiono pertanto necessarie ulteriori misure che consolidino gli effetti positivi prodotti dalle misure del Piano e rendano strutturale il percorso di efficientamento complessivo dei procedimenti civili.

Tanto più se si considera che nel 2023 sono stati 1,3 milioni i procedimenti civili iscritti a ruolo, di cui il 40 per cento nel Mezzogiorno, un terzo (36,2 per cento) al Nord e una quota pari al 23 per cento nelle regioni del Centro. La durata media dei tempi di trattazione dei procedimenti civili nel medesimo anno è stata pari a 460 giorni ed è cresciuta del 5,9 per cento rispetto al 2022, con notevoli differenze tra le diverse aree geografiche del Paese. Infatti, mentre le regioni del Sud e le Isole si collocano sopra la media nazionale, rispettivamente con 635 e 595 giorni di durata media di conclusione dei procedimenti, le regioni del Nord-ovest e del Nord-est presentano valori dimezzati (270 e 271 giorni rispettivamente), mentre il Centro, con 471 giorni, è prossimo al valore della media italiana. Per quanto riguarda la percentuale di definizione dei procedimenti secondo l'anzianità di iscrizione a ruolo, nel 2023 si è ridotto il peso dei procedimenti definiti nello stesso anno di iscrizione, che sono il 51,4 per cento a fronte del 55 per cento del 2022; è cresciuta, di converso, la quota dei procedimenti definiti con maggiore anzianità di iscrizione, e in particolare di quelli iscritti da oltre tre anni, che sono l'11 per cento nel 2023 ed erano il 9,7 per cento nel 2022. L'analisi dei dati poc'anzi illustrati, tratti dal Rapporto Il benessere equo e sostenibile in Italia-Bes 2023 dell'ISTAT, impone di mantenere alta l'attenzione sulle criticità che continuano a incidere sulla produttività degli Uffici giudiziari e di rafforzare il contributo previsto per appianare le disparità territoriali che affliggono con maggiore intensità le regioni del Sud Italia.

Coerentemente, il Piano strutturale di bilancio medio termine annuncia, quali misure strategiche ai fini della prosecuzione del percorso di efficientamento dei procedimenti civili intervenuti sul rafforzamento del capitale umano e digitale della giustizia civile.

Sotto il primo profilo, il PSB prevede l'estensione oltre il 2026 dell'investimento del PNRR in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali. Tale intervento, per il quale il PNRR aveva destinato un finanziamento pari a

1,2 miliardi, risulta quasi integralmente conseguito, essendo entrate in servizio quasi 12 mila unità di personale (a fronte dei 10 mila previsti dalla misura) per una spesa sostenuta pari a 816 milioni di euro per stipendi, procedure di reclutamento e formazione. Si tratta di personale assunto a tempo determinato che potrà essere stabilizzato (in deroga a quanto stabilito dall'art. 20 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 e nella sussistenza dei presupposti indicati dalla legge 29 aprile 2024, n. 56 di conversione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19) al fine di non disperdere l'esperienza maturata e dare continuità al contributo da essi offerto negli Uffici per il processo. Il PSB, pur annunciando l'estensione della misura, non illustra un chiaro piano dei fabbisogni di personale; considerato il notevole impatto di tali interventi sotto il profilo di spesa, appare opportuno chiarire se le intenzioni del Governo propendono verso il ricorso a nuove assunzioni, se si intende prorogare la durata dei contratti esistenti o se si vuole procedere alla stabilizzazione a tempo indeterminato del personale esistente.

L'investimento sul capitale digitale del settore giustizia, invece, fa leva sul potenziamento dell'investimento del PNRR "Digitalizzazione del Ministero della giustizia"; si tratta di una misura ancora in via di completamento, per la quale sono stati stanziati 133 milioni (di cui 19,5 spesi al 13 settembre 2024); essa ha introdotto l'obbligatorietà del fascicolo telematico, ha completato il processo civile telematico e avviato l'opera di digitalizzazione del processo penale di primo grado (esclusa l'udienza preliminare). Deve ancora essere ultimato il Portale delle notizie di reato (PNR), il Portale degli atti penali (ATP) e l'applicativo del processo penale (APP), di cui si prevede la piena interoperabilità. Al riguardo, il Piano, attraverso l'aggiornamento della strategia di innovazione del ministero, intende garantire, entro il 2027, la digitalizzazione di tutti i procedimenti penali, inclusi i sistemi degli uffici del Giudice di Pace e del Tribunale di Sorveglianza; si prevede anche la creazione di una piattaforma informatica per la digitalizzazione dei depositi degli atti processuali civili, penali ed amministrativi, tributari e contabili entro il 2028, da rendere interoperabile con i sistemi e le banche dati del ministero della Giustizia entro il 2029. A fronte dell'indubbio contributo dell'intervento in discorso sul miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, sul processo di digitalizzazione dei servizi e dell'amministrazione pubblica e di rimando anche sulla percezione della qualità delle istituzioni da parte di cittadini e imprese, il PSB non contiene la quantificazione economica del fabbisogno di tali investimenti, che dovrà

essere individuata anche per evitare sovrapposizioni rispetto all'investimento già finanziato e previsto nel PNRR.

Per quanto concerne l'intervento di razionalizzazione e riqualificazione energetica delle sedi dell'amministrazione della giustizia, il PSB annuncia l'estensione al settore penitenziario dell'investimento "Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione giudiziaria". Nello specifico, il Governo intende assicurare per il triennio 2027–2029 la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli immobili dell'Amministrazione della giustizia, in particolare delle Aule Bunker per l'amministrazione giudiziaria, degli istituti penitenziari per adulti e minori, degli alloggi e delle scuole per la polizia penitenziaria. L'intervento appare necessario in considerazione della condizione critica delle carceri italiane e degli elevati livelli di sovraffollamento delle strutture; nel 2023 la popolazione carceraria è aumentata del 7 per cento rispetto al 2022 (+3.970 detenuti in più), a fronte di una riduzione dei posti regolamentari (179 in meno) e del numero invariato degli istituti operanti. In crescita anche l'indice di affollamento carcerario che al 31 dicembre 2023 raggiunge 117,6 detenuti presenti ogni 100 posti regolamentari (8 p.p. in più nell'ultimo anno), appena 2,3 punti percentuali al di sotto del livello critico del 2019 (120 per cento). Il livello di sovraffollamento carcerario supera il 150 per cento in 40 dei 189 istituti penitenziari operanti; in un solo anno sono state 26 le strutture carcerarie che hanno raggiunto tale condizione di criticità (erano 17 nel 2022). L'intervento di riqualificazione ed efficientamento energetico in discorso sarà preceduto da un'analisi dell'attuale geografia degli immobili dell'amministrazione giudiziaria, che dovrà essere pubblicata entro la fine del 2027. Dal censimento del Dipartimento dell'Economia del MEF "Patrimonio della PA" emerge che gli immobili destinati ai servizi penitenziari sul territorio nazionale sono 346, per una superficie complessiva pari a 3.387.924 metri quadrati. Anche in questo caso l'intervento di estensione di un triennio dell'investimento M2C3I1.2 dovrà essere quantificata sotto il profilo finanziario, tenendo presente che per la misura del PNRR, che doveva interessare 289 mila edifici giudiziari sono stati stanziati 411,7 milioni; al 31 luglio 2024 risultavano bandite e aggiudicate gare per 486.010 mq, per una spesa sostenuta pari a 66,5 milioni (pari al 16 per cento circa).

Le misure per l'attuazione della riforma fiscale, la promozione della compliance volontaria a costi ridotti e il contrasto all'evasione

36.

Tra le azioni di riforma indicate nel Piano si collocano le misure per l'attuazione della riforma fiscale, quelle per "la promozione della *compliance* volontaria a costi ridotti" e quelle per il contrasto all'evasione fiscale.

Quanto alle prime, va considerato che in attuazione delle previsioni contenute nella legge 9 agosto 2023, n. 111, recante la delega al Governo per la riforma fiscale, sono stati emanati finora tredici decreti legislativi dei quali uno di carattere prevalentemente correttivo di tre decreti legislativi precedenti. Tali decreti, coerentemente con i criteri direttivi della delega, si sono caratterizzati per il contenuto spiccatamente *manutentivo* e procedimentale del sistema in essere. Limitati sono stati gli interventi di portata sostanziale che incidono sulla disciplina dei principali tributi. Tra questi va ricordato il d.lgs. 30 dicembre 2023, n. 216, recante disposizioni per la revisione dell'imposizione personale sul reddito delle persone fisiche, oltre che di modifica delle aliquote fiscali per l'anno 2024. Proprio a proposito dell'IRPEF - relativamente alla quale il Piano prevede che vengano resi strutturali gli obiettivi di rimodulazione delle aliquote e gli effetti del cuneo fiscale, nonché che venga effettuato il riordino delle spese fiscali in un'ottica pluriennale - non può essere trascurato come essa, introdotta con la riforma del sistema fiscale del 1971-1973, abbia ormai del tutto smarrito il carattere dell'onnicomprendività che, sia pure in modo mai compiutamente attuato, era l'elemento fondante del tributo insieme alla accentuata progressività a scaglioni delle aliquote.

Oggi il sistema dell'IRPEF, soprattutto per effetto di imposte sostitutive, regime forfetari e, non ultimo, per l'accentuata progressiva spersonalizzazione dei redditi personali attraverso l'interposizione societaria, ha sempre di più acquisito i caratteri di imposizione sui redditi di lavoro dipendente e di pensione che, come è noto, sui redditi di lavoro dipendente e di pensione le cui ritenute, come dinanzi osservato, nella prima frazione del 2024 hanno rappresentato circa l'85 per cento dell'IRPEF da attività ordinarie (il 92 per cento, considerando anche le ritenute sugli autonomi), per un totale di 117 miliardi di accertato (competenza giuridica) nei primi sette mesi del 2024 (125 miliardi con le ritenute sugli autonomi). In tale contesto non appare certamente agevole conciliare gli ambiziosi principi e criteri direttivi indicati nell'art. 5 della legge n. 111, secondo i quali

l'imposta sui redditi delle persone fisiche dovrà comportare la revisione e la graduale riduzione dell'imposta nel rispetto del principio di progressività e nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica, con le pressanti esigenze determinate dalle condizioni della finanza pubblica.

37.

Quanto alle misure per la promozione della compliance “a costi ridotti” - tralasciando in questa sede gli interventi settoriali di minor respiro, relativi al CIN per le locazioni brevi o al regime di alcuni pagamenti per spese alberghiere e di ristorazione - in un'ottica generale va senz'altro apprezzato l'assicurato collegamento tra le informazioni derivanti dai pagamenti elettronici e dalla registrazione dei corrispettivi, così come il potenziamento del sistema informativo della fiscalità, l'interoperabilità banche dati e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Si tratta di misure certamente essenziali che, tuttavia, per sfruttare al meglio il loro potenziale, necessitano di essere accompagnate dal concorso di altri strumenti organizzativi e conoscitivi.

Ci si riferisce, in particolare, a quello che dovrebbe essere il ruolo attivo delle strutture territoriali dell'Amministrazione fiscale nella fase dell'adempimento degli obblighi fiscali (versamento e dichiarazione) nei confronti dei contribuenti che svolgono attività indipendenti, nei quali si concentra l'evasione all'imposta personale. Puntare unicamente sugli strumenti telematici, peraltro in gran parte usati *ex post* rispetto all'adempimento, non sembra essere un fattore risolutivo per contenere significativamente un fenomeno che interessa un numero elevato di contribuenti.

Parimenti, il potenziamento del sistema informativo e l'interoperabilità degli archivi per essere realmente efficaci richiederebbero una forte integrazione dei dati che riguardano le attività economiche con quelli che attengono ai consumi privati e agli incrementi patrimoniali delle famiglie. In tale direzione vanno compiuti progressi significativi. Basti pensare alla preclusione a conoscere i contenuti analitici delle fatture emesse nei confronti dei consumatori finali o ai limiti alquanto elevati per i pagamenti in contanti, che consentono il facile occultamento delle transazioni, in particolare nel settore dei servizi erogati agli stessi consumatori. Del tutto marginale, poi, risulta l'utilizzazione “preventiva” dei dati finanziari, che ancora non vengono utilizzati per favorire l'adempimento spontaneo, sviluppando – come pure sarebbe tecnicamente possibile – un

costruttivo confronto già in sede pre-dichiarativa con i dati della fatturazione elettronica e dei corrispettivi telematici.

38.

In merito alla più generale azione di contrasto dell'evasione, va tenuto presente che i miglioramenti che si sono registrati nel settore dell'IVA sembrerebbero derivare non solo dalla progressiva introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica, esteso dal gennaio scorso anche a tutti i contribuenti in regime forfetario, ma anche dall'adozione dello *split payment* e del *reverse charge*, strumenti che, comportando lo spostamento dell'adempimento sul soggetto più affidabile, implicano un'evidente deroga all'ordinario meccanismo del tributo. A ciò si aggiunga il progressivo spontaneo diffondersi negli ultimi anni dei pagamenti elettronici. Nonostante tale diminuzione del gap, che risulta peraltro in linea con la tendenza degli altri stati europei, il livello di evasione all'IVA è, in valore assoluto, il più elevato dell'Unione e, in rapporto al Pil, tra i più elevati, di gran lunga superiore a quello di Germania e Francia secondo quanto rilevabile sugli appositi report della Commissione europea.

Ancora più grave e persistente appare il gap dell'IRPEF nel comparto degli imprenditori individuali e dei lavoratori autonomi che, secondo le analisi dell'apposita Commissione ministeriale²⁴ continua ad essere stimato nei due terzi dell'imposta potenziale.

Si è ipotizzato che tale contraddizione possa derivare dal diverso comportamento adottato dalle società di capitali, soggette all'IRES, rispetto ai soggetti IRPEF con riguardo alla fatturazione elettronica. Quali che possano essere le ragioni di ciò, resta la patologica dimensione dell'evasione nel settore delle attività indipendenti.

Peraltro, anche in materia di riscossione e sanzione, gli interventi legislativi introdotti recentemente non appaiono pienamente coerenti con l'esigenza di indurre una maggiore *tax compliance* in quella parte di contribuenti caratterizzati da forte autonomia comportamentale e presso i quali si concentrano i fenomeni evasivi.

Ci si riferisce, in particolare, alle più ampie possibilità di rateazione previste dall'art. 13 del d.lgs. 29 luglio 2024, n. 110, recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione e all'assenza, nel medesimo legislativo, di una concreta strategia per conferire efficacia all'azione di riscossione coattiva.

²⁴ 'Aggiornamento alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva'.

Anche l'attenuazione delle misure sanzionatorie prevista con il d.lgs. 14 giugno 2024, n. 87, potrebbe indebolire in futuro la deterrenza che dovrebbe caratterizzare il sistema di contrasto all'evasione.

Come la Corte ha già avuto modo di rilevare in occasione dell'audizione sul DEF, se può essere ragionevole una attenuazione delle sanzioni amministrative ciò dovrebbe avvenire a condizione che le stesse recuperino in effettività e tempestività.

In definitiva, la gravità e la diffusione del fenomeno evasivo in Italia renderebbero necessaria un'azione combinata e coerente tra tutte le diverse leve utilizzabili, quali: a) l'accompagnamento del contribuente nella fase dell'adempimento da parte dell'Amministrazione mediante l'instaurazione selettiva di un momento di confronto preventivo basato sulla completa e tempestiva utilizzazione delle banche dati, prima fra tutti quella finanziaria, e sulla conoscenza di ogni altro elemento conoscitivo disponibile localmente; b) la sufficiente frequenza dei controlli *ex post*, idonea a contrastare un fenomeno numericamente molto elevato; c) l'equilibrata calibrazione delle conseguenze dell'evasione, sia in termini di misura e tipologia delle sanzioni applicabili, sia in termini di effettività dell'azione di riscossione coattiva in caso di mancato pagamento.

Peraltro, l'ampiezza del fenomeno evasivo da contrastare potrebbe anche implicare un allargamento dell'area di applicazione del meccanismo della ritenuta d'acconto, demandandone l'effettuazione al soggetto incaricato della transazione finanziaria.

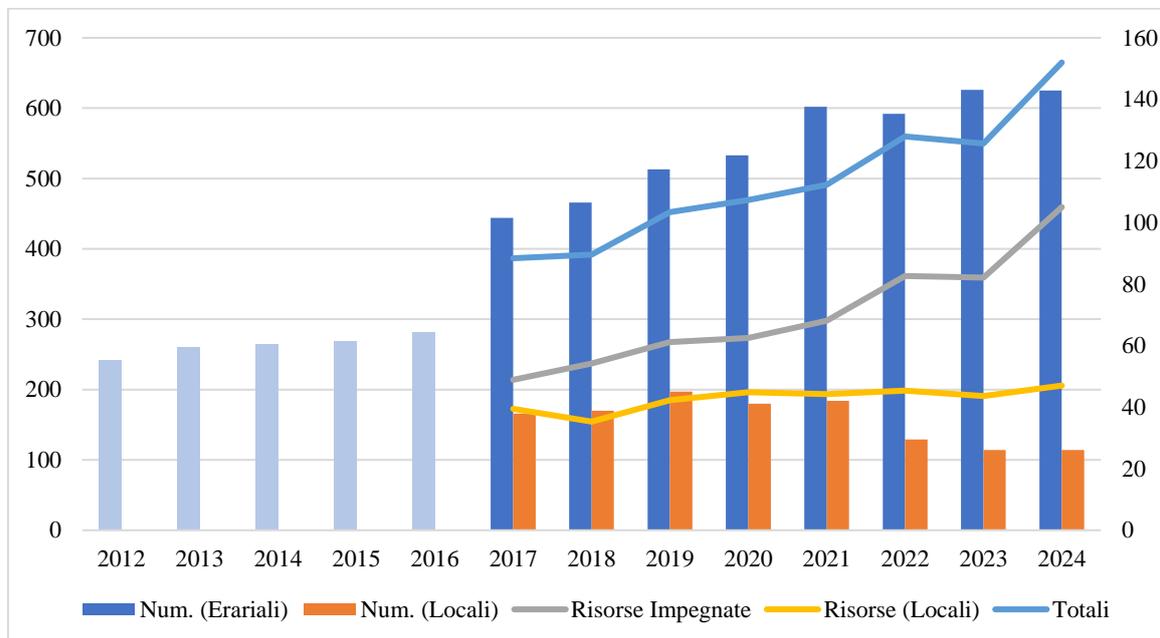
Le spese fiscali nel Piano Strutturale di Bilancio

39.

La necessità di procedere al riordino delle spese fiscali è richiamata con forza nel Piano strutturale di Bilancio, mettendola in relazione al completamento della Riforma Fiscale. La Riforma fiscale, i cui principi sono delineati dalla legge delega 111/2023, e che costituisce una riforma di accompagnamento del PNNR, non prevede indicazioni specifiche sul riordino complessivo delle spese fiscali. In generale, la delega prevede che la revisione del sistema di prelievo dovrà essere funzionale alla semplificazione e alla maggiore efficienza e solo nell'articolo 9 richiama la necessità di riordinare gli incentivi alle imprese. La riduzione delle spese fiscali è stata reiteratamente raccomandata dalla Commissione Europea con la finalità di consolidamento dei conti pubblici e di una maggiore equità del prelievo: la richiesta di intervenire sulle *tax expenditures* è stata fatta

ancora nel Giugno 2024 e precedentemente era stata fatta diverse altre volte nell'ultimo decennio²⁵.

NUMERO DELLE SPESE FISCALI E RISORSE NOMINALI IMPEGNATE SECONDO L'ANNO DI VIGENZA²⁶



Numero spese fiscali asse di sinistra, ammontare di risorse impegnate in miliardi di euro (asse destro)

Fonte: Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali (vari anni)

Nonostante le reiterate raccomandazioni della Commissione e le dichiarazioni programmatiche di tutti i governi negli ultimi 15 anni, il numero di spese fiscali complessive supera oramai dal 2019 le 700 unità, con le spese erariali oramai stabilmente sopra le 600 (626 nel 2024) e il corrispondente ammontare di risorse impegnato stimato in oltre 150 miliardi di euro (104 miliardi per le sole erariali). Si tratta dunque di un ammontare che rapportato al Pil supera il 7 per cento (7,13 per cento secondo il Rapporto sulle Spese Fiscali del 2023), in aumento di oltre due punti di Pil rispetto al 2017.

I programmi di abolizione delle agevolazioni fiscali si sono susseguiti nello sviluppo del sistema tributario italiano con cadenza regolare, ed erano già presenti nella riforma tributaria degli anni Settanta. In particolare, ai programmi di riforma analitica delle agevolazioni si sono alternati progetti di tagli lineari, suggeriti proprio dall'apparente impossibilità di procedere a una revisione che

²⁵ In particolare, per l'Italia si raccomanda di "rendere il sistema tributario più propizio alla crescita, con particolare attenzione alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e in linea con gli obiettivi di sostenibilità di bilancio, anche riducendo le spese fiscali e aggiornando i valori catastali, garantendo nel contempo l'equità e la progressività e sostenendo la transizione verde" (RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, COM 612 final 2024). Si vedano le raccomandazioni del 2023, 2022, 2017, 2016, 2015, 2014 e 2013.

²⁶ La diversa colorazione delle barre relative al numero di spese fiscali erariali fino al 2016 vuole sottolineare la discontinuità creata dal d.lgs. 160/2015 che ha dettato nuovi principi di rilevazione delle spese fiscali.

enucleasse i provvedimenti da mantenere da quelli da abolire. Ad esempio, il governo Berlusconi, con il d.l. n. 138 del 2011, prevedeva un taglio lineare delle agevolazioni come clausola di salvaguardia in assenza di una riforma fiscale e assistenziale che portasse ingenti risparmi per la finanza pubblica. Il tema del taglio delle agevolazioni nell'ambito del riordino della spesa (*spending review*) torna anche nelle clausole di salvaguardia riformulate dal decreto Monti e in questo stesso ambito si è mosso il Rapporto Giavazzi che individuava in 10 miliardi di euro l'ammontare dei sussidi e agevolazioni alle imprese più immediatamente rimovibili. Questa difficoltà a riformare le spese fiscali concentrandosi su quelle ritenute efficienti ed efficaci non è un problema solo italiano: le agevolazioni tendono ad aumentare di anno in anno in tutti i paesi²⁷, e il sostanziale automatismo delle *tax expenditures* spiega infatti la persistenza degli incentivi all'interno dei sistemi tributari moderni; raramente si assiste ad un'abolizione delle spese fiscali, se non in conseguenza di riforme più generali che modificano profondamente i tributi interessati. Il taglio lineare, certamente efficace per la semplicità di attuazione e una relativa certezza di risultato, ben rappresenta però il fallimento del *policy maker* che rinuncia a valutare l'efficacia e il senso di agevolazioni che sopravvivono nell'ordinamento da molti anni e possono trovarsi in contrasto con nuovi obiettivi sentiti dai cittadini. In presenza di una necessità di recuperare il gettito, si tende a preferire una riduzione lineare dei benefici a una riforma più profonda per limitare il costo politico di dover scontentare particolari categorie di beneficiari.

Neanche il PSB, come la delega sulla Riforma Fiscale, fornisce indicazioni generali sulle modalità del riordino e del taglio dei regimi agevolativi, ma specifica che esso dovrebbe coniugare gli obiettivi di “incremento dell'efficienza del sistema fiscale italiano e sostegno al pieno raggiungimento della strategia di transizione energetica e ambientale a livello europeo e nazionale”. In particolare, è interessante notare come l'unica indicazione specifica contenuta nel Piano sia quella dell'allineamento delle aliquote delle accise per *gasolio* e *benzina* (e altre politiche di riordino delle agevolazioni presenti in materia energetica) che corrisponde alla rimozione di uno dei più discussi Sussidi Ambientali Dannosi (SAD). Il Catalogo sui Sussidi Ambientali del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 2022 evidenzia come siano stimabili maggiori costi esterni specifici della combustione del gasolio rispetto alla benzina (inquinamento da particolati, PM, ossidi di azoto e ozono) e, quindi, un trattamento fiscale preferenziale non sia giustificato²⁸. La tabella evidenzia alcune aliquote di ulteriori agevolazioni per particolari impieghi dei carburanti che, alla luce degli obiettivi di decarbonizzazione del trasporto, non appaiono ugualmente giustificabili.

²⁷ Si veda il Rapporto di Coordinamento 2023 per le tendenze internazionali.

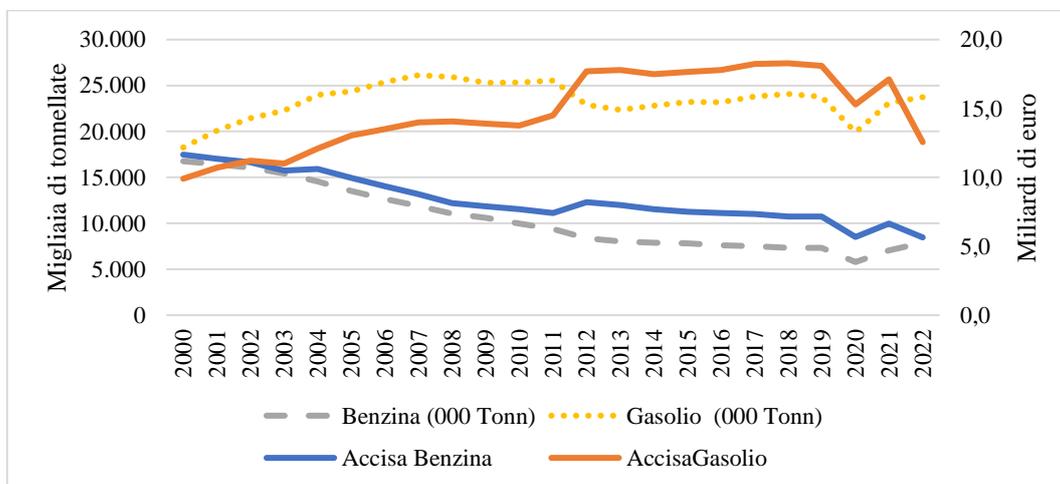
²⁸ Il differenziale delle aliquote dei carburanti non è riportato nell'elenco del Rapporto sulle Spese Fiscali, ma solo nel Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi. Nell'edizione 2023 del Catalogo si sottolinea come l'aliquota ottimale del gasolio, corrispondente ai costi esterni e al contenuto energetico, sarebbe superiore a quella della benzina e stimata in 797,80 per mille litri. Il minor gettito perso viene quantificato nel Catalogo in oltre 3,3 miliardi di euro per il 2021.

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

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

L'allineamento dell'accisa del gasolio rispetto alla benzina potrebbe rispondere, oltre che alla fissazione di una aliquota ottimale di accisa finalizzata al processo di decarbonizzazione, anche alla finalità del recupero di gettito. Per quanto, infatti, i consumi dei carburanti da parte delle famiglie siano in netta riduzione negli ultimi anni – in corrispondenza di una crescente efficienza dei mezzi e della penetrazione dei motori ibridi e elettrici, i consumi complessivi di gasolio sono maggiormente stabili, perché legati anche a usi industriali e di trasporto delle merci su gomma. È evidente che, affinché il riallineamento delle aliquote sia efficace per spingere a un cambiamento del mix energetico nella direzione della decarbonizzazione, dovrebbero modificarsi in proporzione tutti gli utilizzi del prodotto, non solo quelli legati alla mobilità privata. Sarebbe dunque opportuno, per quanto riguarda gli altri utilizzi, inserire questa manovra in una strategia ampia e chiara relativa alle politiche di transizione energetica dei vari settori, tenendo bene in considerazione gli effetti distributivi che potranno emergere nella transizione.

CONSUMI DI CARBURANTI (MIGLIAIA DI TONNELLATE) E GETTITO DELLE ACCISE (MILIARDI DI EURO, ASSE DX)



Fonte: Unem- Unione Petrolifera

Il PSB si sofferma inoltre sulla necessità di controllo delle risorse impiegate nei trattamenti agevolati, per tutelare gli equilibri di bilancio. La recente esperienza del Superbonus 110% (ma anche altri episodi di trattamenti agevolati per le imprese) ha infatti mostrato la necessità di introdurre una autorizzazione preventiva e dunque un monitoraggio *ex ante* con una definizione di tetti di spesa. Con la crescita dell'utilizzo

degli incentivi fiscali (in contrapposizione ai sussidi erogati sotto forma monetaria) e in particolare dei crediti di imposta compensabili, le agevolazioni hanno assunto in gran parte le caratteristiche di automaticità della procedura (senza nessun filtro ex ante), certezza dell'approvazione (a meno di contestazioni ex post di procedure non corrette), e rapidità della monetizzazione (con la compensazione che da verticale è diventata orizzontale). La definizione di tetti di spesa nei regimi agevolativi di tipo incentivante è stata auspicata più volte dalla Corte²⁹, che ha sottolineato come sia necessario non solo tutelare gli equilibri di finanza pubblica ma anche preservare una distribuzione equa e trasparente delle risorse impegnate tra cittadini e imprese, e tra settori economici e differenti forme di impresa all'interno del comparto produttivo. Il sistema di autorizzazione preventiva dovrebbe dunque avere caratteristiche di trasparenza e di efficienza. Trovare il punto di mediazione tra esigenze di tutela della finanza pubblica, certezza del diritto all'agevolazione e efficiente allocazione delle risorse (evitando che prevalga il solo criterio della rapidità della prenotazione) costituisce una sfida impegnativa, ma non meno vitale, data l'importanza che gli investimenti innovativi hanno per la competitività delle imprese e per la crescita.

Nel riordino delle agevolazioni andranno poi valutate anche le interazioni con i vincoli posti dal coordinamento fiscale europeo e le nuove norme introdotte per limitare la pianificazione fiscale aggressiva (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS). Sul primo punto i vincoli alla crescita della spesa netta potrebbero far ridurre l'ampio utilizzo dei crediti di imposta, che vengono registrati in bilancio tra le spese e che potrebbero dunque creare pressione sull'indicatore della spesa netta. Al contrario, la competizione internazionale per la localizzazione delle grandi imprese suggerirebbe di mantenere la formula del credito di imposta pagabile (dunque compensabile con gli altri tributi), perché questa forma di incentivo è in qualche modo tutelata e determina una minore probabilità di dover pagare l'imposta minima globale, rispetto alle altre forme di incentivo³⁰.

Se, come discusso, il PSB richiama opportunamente in più punti l'esigenza di rivedere le spese fiscali anche con la finalità di semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario, non sono pochi i passaggi in cui lo stesso Piano prevede un allargamento o una conferma degli incentivi. In particolare, si parla di incentivazione in merito alla natalità, all'occupazione femminile e delle categorie svantaggiate, alla promozione e lo sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative, delle imprese localizzate nelle regioni meridionali e infine anche di incentivi alla permanenza nel mercato del lavoro.

²⁹ Si veda il Rapporto di Coordinamento 2023 e la Memoria nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia del maggio 2023.

³⁰ Il riferimento è all'adesione UE all'accordo sulla Global Minimum Tax, così come delineato con la direttiva 2022/2523 e recepito con il decreto legislativo 209/2023.

L'obiettivo della riduzione dei regimi agevolativi e della semplificazione del sistema, confermato anche nel Piano, dovrà trovare una coerenza complessiva.

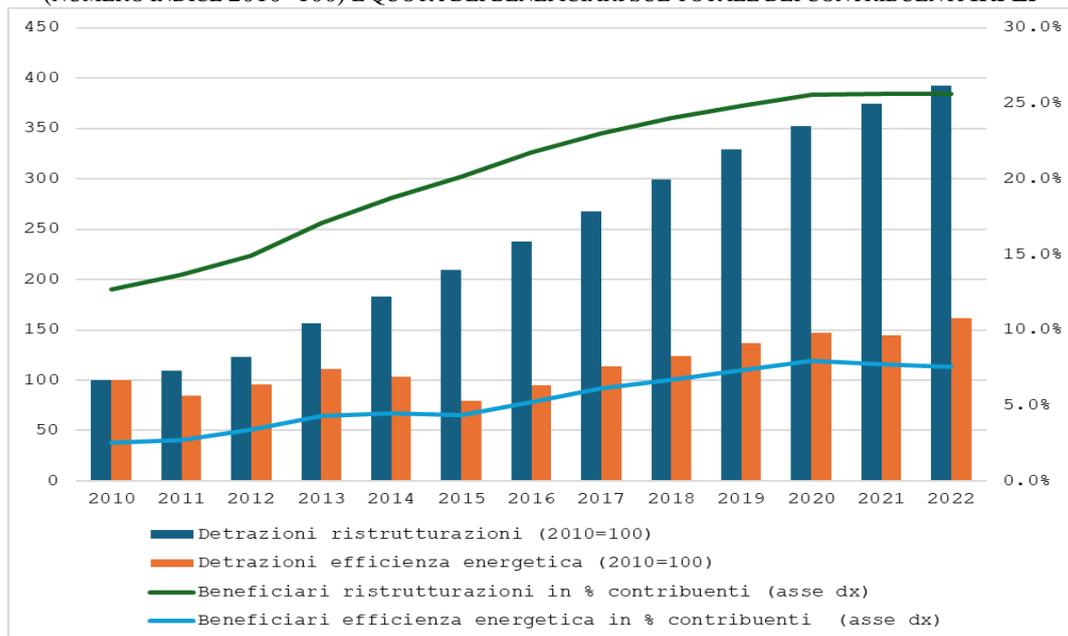
Quanto alla distribuzione delle spese fiscali, va ricordato che i provvedimenti agevolativi sono estremamente concentrati: anche se quasi un quarto dei trattamenti agevolativi censiti non ha una quantificazione in termini di risorse impegnate, tra quelle per cui è possibile quantificare un importo, le prime 20 spese (il 3,2 del totale) ha un costo in termini di minor gettito pari a oltre il 75 per cento del totale (80 miliardi sui complessivi 104 per l'anno 2024)³¹.

La categoria che assorbe il maggior impegno di risorse è quella delle agevolazioni legate agli immobili (tra cui vengono censite la deduzione abitazione principale, regime della cedolare secca, ristrutturazioni edilizie e efficientamento energetico), il gruppo ricollegabile al *welfare* (dove viene censita tra l'altro l'irrilevanza fiscale dell'assegno unico, le detrazioni per spese sanitarie e l'esenzione per le pensioni di tipo assistenziale) e il gruppo degli incentivi per gli investimenti materiali e immateriali delle imprese. Anche accantonando la nota vicenda del Superbonus 110%, ampiamente discussa in altri documenti, è importante sottolineare che le sole detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio (che maturano con un'aliquota del 50 per cento della spesa nel 2024 su tutti gli immobili residenziali) determinano un minor gettito stimato nel Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2024 pari a oltre 11 miliardi di euro³². La figura sottostante, basata sulle dichiarazioni IRPEF, evidenzia la crescita del valore delle detrazioni che, rispetto al 2010 sono quadruplicate, mentre la quota di beneficiari si è stabilizzata nel 2022 intorno al 25 per cento.

³¹ Si veda il Rapporto sulle Spese Fiscali 2023.

³² Il minor gettito ricollegabile alle principali agevolazioni del recupero del patrimonio edilizio e dell'efficientamento energetico è stimato per il 2024 pari a circa 40 miliardi.

AMMONTARE DELLE DETRAZIONI PER RISTRUTTURAZIONE E EFFICIENZA ENERGETICA
(NUMERO INDICE 2010=100) E QUOTA DEI BENEFICIARI SUL TOTALE DEI CONTRIBUENTI IRPEF



Fonte MEF: Statistiche sulle Dichiarazioni IRPEF

Da notare che i beneficiari sono concentrati nelle classi più elevate. Il 5 per cento della popolazione più ricca (collocata nel ventesimo ventile) assorbe quasi il trenta per cento delle detrazioni per le ristrutturazioni nell'anno di imposta 2022. Si tratta dunque di un'agevolazione con carattere fortemente regressivo: se anche l'entità dell'agevolazione è prevista scendere (a legislazione vigente l'aliquota delle detrazioni passerà dal 1° gennaio 2025 dal 50 per cento al 36 per cento), interventi per differenziare il trattamento di favore a seconda della tipologia di immobile o del reddito del beneficiario potrebbero essere considerati per contenere l'impegno di risorse in questo campo. Questione diversa è l'incentivazione dell'efficientamento energetico degli edifici per cui, nonostante l'ingentissima mole di risorse recentemente impegnate con il Superbonus, molte risorse dovranno essere investite nei prossimi anni. La direttiva EPBD (*Energy performance of buildings Directive IV*)³³ ha infatti fissato delle soglie minime di aumento dell'efficienza energetica per il 2030 e il 2035 e per cui andrà sviluppato un piano che accompagni gli investimenti per l'efficientamento dell'intero patrimonio edilizio e in particolare di quello delle famiglie e che non hanno beneficiato del Superbonus.

³³ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L del 08/05/2024.

40.

Tra le iniziative che il Piano si prefigge di realizzare è dedicato ampio spazio agli interventi sulla pubblica amministrazione ed in particolare sull'accrescimento della qualità del capitale umano di cui essa dispone. Senza alcun dubbio, il tema dell'efficienza dell'apparato pubblico assume una rilevanza fondamentale per favorire il buon esito della gran parte delle riforme e degli investimenti contenuti nel Programma di medio termine e sul quale appare, dunque, imprescindibile concentrare sforzi organizzativi ed adeguate risorse. I repentini cambiamenti cui si assiste in campo tecnologico, accompagnati da altrettanto rapidi mutamenti in campo sociale ed economico, suggeriscono di considerare la PA un "cantiere sempre aperto" pronto a adeguare regole, ma ancor di più processi, che siano in grado di assicurare la necessaria efficienza e rapidità nell'erogazione dei servizi rivolti alla collettività.

Il Piano individua direttrici di intervento che, in larga misura, si pongono in continuità con le azioni già individuate nel PNRR e si concentra, in particolare, sul potenziamento delle capacità tecniche e delle competenze dei dipendenti, anche attraverso un significativo ricambio generazionale in grado di riassorbire i negativi effetti legati alla sua battuta d'arresto nel decennio 2009-2019.

Più in dettaglio, tornano al centro del Programma azioni mirate ad intervenire ulteriormente su: *i)* progressioni di carriera, sia economica che di avanzamento professionale; *ii)* reclutamento mirato e calibrato sugli effettivi fabbisogni espressi dalle singole unità organizzative; *iii)* accesso alla carriera dirigenziale tramite canali alternativi a quelli sono ad oggi utilizzati; *iv)* modifiche ai sistemi di valutazione delle performance, anche attraverso interventi sugli Organismi indipendenti di valutazione; *v)* forme contrattuali "flessibili" per il reclutamento di giovani (apprendistato, formazione lavoro, tirocini curriculari retribuiti e dottorati di ricerca).

Ulteriore aspetto di assoluto rilievo al quale si fa cenno nel Piano riguarda le "condizioni di lavoro" in merito alle quali vi è l'intento di creare maggiore flessibilità ed adattabilità al lavoro favorendo la mobilità tra amministrazioni e rafforzando l'istituto del lavoro a distanza.

Si tratta di aree di intervento che, sebbene via via la consapevolezza possano essere incise con azioni concrete in grado di recuperarne l'efficienza, non paiono rappresentare aspetti di particolare novità regolativa rispetto a quanto si è osservato negli ultimi due decenni, già segnati da ripetuti interventi normativi orientati al miglioramento dell'efficienza dell'intero apparato pubblico in generale e dell'impiego delle sue risorse umane nello specifico.

Di contro, permane sullo sfondo il significativo divario tra ciò che il complesso di regole vigente in materia di gestione delle risorse umane sarebbe in grado di assicurare per un efficiente esercizio della funzione datoriale e gli effetti che si determinano all'atto pratico nell'operato di gran parte delle amministrazioni, nelle quali sembrano difficili da contrastare resistenze di tipo culturale che, non di rado, rallentano i percorsi di cambiamento e di innovazione.

Peraltro, molti degli ambiti di intervento che il Piano si prefigge di implementare possono utilmente giovare delle esperienze maturate nel recente passato e dalle quali poter trarre indicazioni sui vantaggi e le criticità ad essi collegati. Si pensi, ad esempio, al sistema delle cosiddette carriere verticali, introdotte e poi eliminate a più riprese nei decenni trascorsi a causa di inattesi effetti distorsivi nella loro applicazione pratica. Così come non prive di criticità si sono rivelate alcune forme di reclutamento "flessibile", che hanno dato origine al fenomeno del precariato cronico ed a conseguenti interventi di stabilizzazione. Nondimeno, i sistemi di valutazione della *performance* continuano a caratterizzarsi, in molte circostanze, quale base formale per la corresponsione dei premi legati al raggiungimento degli obiettivi piuttosto che rappresentare un utile strumento di valorizzazione delle capacità e dei meriti dei singoli e dei *team*.

Le considerazioni che precedono inducono, dunque, a ritenere che piuttosto che di ulteriori interventi di riforma della PA si avverta l'esigenza di dare attuazione ed effettività al sistema di regole vigenti, agendo sull'implementazione delle condizioni di contesto che siano in grado di favorire comportamenti virtuosi attraverso la valorizzazione della *capacity building* e della formazione.

Nella prospettiva di potenziare le linee di azione che perfezionino e amplifichino quanto già avviato con le riforme e gli investimenti del PNRR, si inseriscono sia il rafforzamento del corpo docente del sistema scolastico e educativo sia i servizi di *tutoring* e orientamento. Il Piano si propone di consolidare il nuovo modello di reclutamento del

personale docente adottato nell'ambito del PNRR, che mira a contrastare il fenomeno del precariato scolastico istituendo percorsi di formazione continua e un sistema di incentivazione sulla base della valutazione del merito. L'obiettivo appare particolarmente sfidante poiché si prefigge, attraverso la programmazione di medio termine, di evitare il ricorso eccessivo all'assunzione di docenti a tempo determinato per coprire le cattedre temporalmente vacanti.

Il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica

41.

Anche ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano, ma soprattutto per renderne possibile l'attuazione, un ruolo preminente ha l'azione che viene prevista per migliorare la capacità di programmazione, controllo e valutazione della spesa.

Non può che concordarsi sulla necessità di dare un maggior rilievo alla programmazione in fase di allocazione delle risorse disponibili e alla strutturazione già in fase di avvio di un adeguato sistema di monitoraggio che ne consenta una valutazione in termini di effetti sull'economia e la società e di incidenza sui conti pubblici, con una conseguente definizione di processi integrati e sistematici di revisione. Ciò significa sviluppare la capacità delle amministrazioni di produrre evidenze utili a migliorare la qualità dei servizi erogati e l'impatto dei programmi finanziati; puntare alla disponibilità di informazioni dettagliate che consentano di intervenire tempestivamente in caso di scostamento della spesa dal sentiero programmato o di inefficacia dell'intervento; spingere le amministrazioni pubbliche ad una attenta valutazione degli interventi in base all'efficacia dimostrata.

Sempre a tali fini nel Piano si prevede di rafforzare le attività ispettive e le indagini conoscitive svolte dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché il ruolo svolto dagli organi di revisione e sindacali nelle amministrazioni pubbliche, enti e società che ricevono contributi ordinari o straordinari a carico della finanza pubblica. Non può, al riguardo, non richiamarsi come l'ordinamento riconosca competenze specifiche alla Corte dei conti in materia di controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, a livello centrale e locale, con il precipuo scopo di valutare l'efficienza, efficacia ed economicità dei programmi di spesa pubblica. In questo contesto, quindi, il rafforzamento delle strutture a disposizione della Corte, per adeguarle alle nuove sfide imposte dalle analisi di *performance*, in termini di competenze professionali e tecniche richieste,

potrebbe – con investimenti contenuti – agevolare il percorso di miglioramento della programmazione e gestione della spesa perseguito dal PSB.

42.

In questo ambito, peraltro, le esperienze recenti sembrano fornire risultati incoraggianti e anche rilevare limiti da superare.

Sul fronte della *spending review* con le leggi di bilancio per il 2023 e il 2024 la dimensione della riduzione della spesa è cresciuta in misura consistente pur rimanendo ancora relativamente limitato il suo contributo al percorso di riduzione della dinamica della spesa: si tratta di riduzioni degli stanziamenti di bilancio che sono passate dagli 857 milioni nel 2023 ad oltre 2 miliardi nel 2024 e a poco meno di 2,5 sull'esercizio 2025³⁴.

Dopo la pausa legata alla pandemia, nel 2023 e nel 2024 le misure per la revisione della spesa pubblica hanno riconquistato un ruolo nella gestione di bilancio. Ciò è anche dovuto alla inclusione nel PNRR, nell'ambito della Missione 1 Componente 1, tra le riforme dirette ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche (Asse 5), della Riforma 1.13 volta a rafforzare il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze e il processo di valutazione ex-post dei risultati che consenta risparmi di bilancio diretti a sostenere le finanze pubbliche. Per tale obiettivo è stato istituito un Comitato scientifico, al fine di individuare e rafforzare gli strumenti di analisi e monitoraggio della spesa pubblica e dei processi di revisione e valutazione (M1C1-100).

Con il DEF 2022, in attuazione di quanto indicato dal secondo traguardo previsto per la riforma (M1C1-104), sono stati individuati gli obiettivi di risparmio per il triennio 2023-2025: alle Amministrazioni centrali è richiesto di conseguire risparmi di spesa in termini di indebitamento netto di 800 milioni per il 2023, 1.200 milioni per il 2024 e 1.500 milioni per il 2025, secondo una ripartizione tra i Ministeri e le aree di intervento definita con dPCM.

Per l'impostazione e la verifica dei risultati annuali si punta ad utilizzare la procedura prevista dall'articolo 22-*bis* della legge di contabilità e finanza. In attuazione di tale disciplina il dPCM 4 novembre 2022 ha ripartito per ciascun Ministero l'obiettivo di riduzione di spesa indicato nel DEF. Secondo le linee guida allegate al dPCM, le proposte di intervento per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio possono riguardare: la revisione di politiche e di specifici interventi di settore in relazione alla loro efficacia rispetto agli obiettivi previsti ed alle priorità strategiche del Governo; la revisione di modalità di produzione ed erogazione dei servizi, nonché del funzionamento, delle procedure amministrative o degli assetti organizzativi delle Amministrazioni centrali dello Stato, il miglioramento del grado di efficienza. Lo stesso dPCM esclude la possibilità di formulare proposte in termini di mera riduzione lineare delle dotazioni di bilancio. Per il conseguimento degli obiettivi di spesa, i Ministri hanno formulato proposte, nell'ambito del disegno di legge di bilancio 2023-2025, sia in termini di disposizioni legislative da inserire nella Sezione I, sia di riduzione di stanziamenti di leggi di spesa vigenti da effettuare nella Sezione II.

Nella legge di bilancio per il 2023 il raggiungimento degli obiettivi di *spending review* è stato realizzato, per la gran parte, attraverso definanze disposti nella Sezione II, che hanno determinato riduzioni degli stanziamenti, in termini di saldo netto da finanziare, per complessivi: 809,7 milioni di euro nel 2023; 1.234,8 milioni nel 2024; 1.412,1 milioni a partire dal 2025. Le ulteriori riduzioni di spesa sono state disposte attraverso interventi normativi introdotti in Sezione I

³⁴ Riduzioni delle dotazioni finanziarie di missioni e programmi di spesa del bilancio sono state ulteriormente disposte con il decreto-legge n. 145 del 2023 per un importo complessivo di 3.134,8 milioni per l'anno 2023, con riferimento a missioni e programmi, di competenza e di cassa, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia. Si tratta di minori spese correnti per 2.575 milioni e 560 milioni in conto capitale in termini di saldo netto da finanziare, che sono previsti tradursi rispettivamente in 429,3 milioni e 560 milioni di minori spese in termini di indebitamento e fabbisogno.

(commi da 878 a 890): 48,2 milioni nel 2023 e, rispettivamente, 54,3 e 33,2 milioni nel 2024. A questi si aggiungono i riversamenti in entrata per 25,2 milioni nel 2023 e per 30 milioni dal 2024 per i risparmi conseguiti grazie ai processi di ottimizzazione, di digitalizzazione e di riorganizzazione dei servizi dell’Agenzia delle entrate.

Con il DEF 2023 si è stabilito un ulteriore obiettivo di risparmio che le Amministrazioni centrali devono conseguire in termini di indebitamento netto: 300 milioni nel 2024, 500 milioni nel 2025 e 700 milioni dal 2026. La ripartizione tra i Ministeri e le aree di intervento è stata demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La definizione degli obiettivi di spesa 2024-2026 per ciascun Ministero è stata effettuata con il dPCM 7 agosto 2023. Il Dpcm disponeva che le proposte di riduzione da parte dei singoli Ministeri relative ai settori di spesa di competenza potevano essere formulate con riferimento a voci di spesa corrente e di parte capitale ad esclusione di quelle relative ai progetti a valere sul PNRR, sul PNC, per la ricostruzione a seguito di calamità naturali e per la transizione 4.0 e dovevano intervenire prioritariamente sugli investimenti caratterizzati da un minor impatto sulla crescita dell’economia nazionale.

Con la legge di bilancio per il 2024 le riduzioni delle spese previste per le Amministrazioni centrali dello Stato sono state rafforzate ulteriormente: in termini di saldo netto da finanziare a 821,7 milioni per il 2024, 877,2 per il 2025 e a 898,1 milioni dal 2026 (che in termini di indebitamento netto corrispondono a 815,8 milioni per il 2024, a 867,9 milioni per il 2025 e 882,9 milioni a decorrere dal 2026). È stato inoltre previsto che, su proposta dei Ministri competenti le riduzioni possano essere rimodulate in termini di competenza e cassa con DMT da adottare entro il 2024, ma garantendo il conseguimento degli obiettivi in termini di indebitamento. I decreti adottati sono comunicati alle Commissioni parlamentare e alla Corte dei conti. Fino a settembre 2024 non sono stati operate modifiche nella ripartizione disposta con la legge di bilancio.

Se certamente positiva è, come messo in evidenza anche nella Relazione sul rendiconto dello Stato 2023, l’attività di valutazione delle politiche pubbliche realizzate dalle Amministrazioni centrali dello Stato con i Piani di analisi e valutazione della spesa, ancora da migliorare è l’attività di revisione attraverso la definizione di obiettivi assegnati a ciascun Ministero. L’esame degli importi relativi al 2024 e agli anni successivi, già scontati nel bilancio a legislazione vigente, consente di leggerne le caratteristiche dal punto di vista della composizione e dell’incidenza per categorie economiche (oltre che per amministrazioni e missioni) (Tavole 1-3).

I tagli operati in ciascuno degli anni si concentrano prevalentemente sulla spesa corrente: il 79 per cento nel 2023, che sale a poco meno dell’88 per cento nel 2025. Essi sembrano caratterizzati da una forte dispersione su piccoli importi nel caso dei consumi intermedi, da un ruolo sempre rilevante delle riassegnazioni di residui perenti correnti e capitali e, in generale, da interventi sui fondi relativi al funzionamento di enti pubblici o destinati ad attività “rimodulabili” (come, ad esempio, i tagli operati alla cooperazione e allo sviluppo). Caratteristiche che pesano anche sulla effettiva conseguibilità dei risparmi attesi.

Delle riduzioni operate sui piani gestionali relativi a spese per consumi intermedi, quelle di importo superiori a 100 mila euro (nel 2024) sono solo 49 per un importo complessivo di 277,4 milioni. I restanti 82,9 milioni sono ottenuti con il taglio di ulteriori 3.082 piani gestionali. Inoltre, tra questi sono oltre 100 (1.020) le riduzioni di importo inferiore o uguale a 250 euro e 77 i piani che vengono

soppressi. Sono poi poco meno di 600 quelli che al netto delle riduzioni presentano stanziamenti inferiori ai 1000 euro. Dati che trovano sostanziale conferma nel 2025.

Consistente è la riduzione disposta per i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (oltre 600 milioni annui nel biennio 2024-25). Si tratta soprattutto di tagli ai contributi concessi ad Amministrazioni centrali (419 milioni nel 2024, 442 nel 2025) ed in particolare concessi a organi costituzionali (252 milioni) ed enti produttori di servizi economici (150 milioni nel 2024 e 170 nel 2025).

Sono 13 i tagli di importo superiore ai 10 milioni per oltre 445 milioni. Si tratta in particolare di una forte riduzione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo (120 milioni), di risorse per il funzionamento delle agenzie fiscali (116 milioni), di fondi per l'istruzione (per le borse di studio, per l'educazione e per i dipartimenti universitari di eccellenza) (78,5 milioni) e di fondi per gli interventi della presidenza del Consiglio (50 milioni)

Oltre alla riduzione per importi in ogni caso rilevanti rispetto allo stanziamento iniziale (146 milioni su 300 milioni) delle somme destinate ai rimborsi di importi iscritti a ruolo riconosciuti indebiti, si ripropongono nel 2024 i tagli ai fondi previsti a fronte del riaccertamento dei residui passivi perenti (221 milioni sui 463,4 del 2024, 203,4 milioni sui 538 nel 2025). Oltre ai tali fondi, i maggiori tagli sono riconducibili al fondo spese obbligatorie (100 milioni), al fondo per le assunzioni a tempo indeterminato per le aree interessate dal sisma 2002, 2009, 2012 e 2016, nonché al fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro e a quello del piano di governo (che viene azzerato) per poco meno di 250 milioni.

Tra le voci di parte capitale continuano a ricoprire un ruolo prevalente i riaccertamenti dei residui: 136 su 186 milioni. Solo 50 milioni sono tagliati tra le somme attribuite per la strategia di mobilità sostenibile.

Se la ripresa del processo di riduzione della spesa attraverso l'attribuzione di obiettivi di contenimento alle singole Amministrazioni presenta, quindi, aspetti certamente positivi (così come è anche l'aver riportato le scelte di revisione nell'alveo dell'impostazione assunta con la legge 196/2009), non sono mancate però difficoltà di individuazione di aree di intervento e le misure adottate sembrano ancora mirare ad una seppur ragionevole ristrutturazione e pulizia del bilancio con azzeramento di misure non più prioritarie, mentre il risultato quantitativo rimane in misura significativa affidato alla mancata riassegnazione di fondi sia di parte corrente che di parte capitale. Una frammentazione e una disorganicità che sembra ancora caratterizzare l'esperienza di gestione delle misure del 2024. La necessità di garantire il recupero di capacità di spesa richiederà l'assunzione di scelte più ambiziose, abbandonando interventi con limitati impatti economici.

43.

Positivo è, poi, l'ampliamento nel corso del tempo delle coperture di nuove esigenze con contemporanea riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (Tavole 4-6). Una scelta che, oltre a confermare la crescente attenzione prestata al contenimento della spesa sembra indicare aree di elezione per nuovi interventi di razionalizzazione. Si tratta infatti di spese (quando non si è trattato di taglio a fondi all'uopo deputati) di cui è stata valutata una limitata utilità o una utilità inferiore alle attese.

Nel 2021 le variazioni in aumento degli stanziamenti disposte erano state pari a 147 miliardi; a fronte di queste si erano registrate riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa per 51,9 miliardi, quindi il 35 per cento dell'importo. Nel 2022 le variazioni sono state solo di poco inferiori (142,2 miliardi), ma hanno registrato minori spese per oltre 80 miliardi; il contributo dato dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è salito ad oltre il 56 per cento. Lo scorso anno le variazioni si erano pressoché dimezzate (77 miliardi), il 60 per cento delle quali era stato coperto da riduzioni di spese. Va poi sottolineato come se si guarda alle variazioni al netto di quelle rese necessarie per far fronte agli oneri delle agevolazioni edilizie il calo appare ancora maggiore: 62 miliardi le nuove spese nel 2023, di cui il 74,2 per cento coperte con minori spese.

Un cambiamento di impostazione rispetto agli anni della crisi sanitaria che sembra rafforzarsi anche nel 2024: a fronte delle nuove esigenze finanziarie rilevate fino all'agosto scorso (47,4 miliardi), si è ricorso a minori spese per circa il 65 per cento. Anche in questo caso al netto delle agevolazioni edilizie la quota cresce ad oltre l'87 per cento.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

44.

In conclusione, il documento presentato dal Governo offre un quadro della gestione di bilancio per il prossimo settennio che appare coerente con quanto richiesto dal nuovo patto di stabilità europeo, descrivendo un percorso di graduale riduzione del debito e un più rapido rientro del disavanzo rispetto al quadro presentato nel DEF dello scorso aprile. La rilevanza del processo intrapreso giustifica la previsione di un percorso che si presenta in ogni caso impegnativo, ma la cui piena valutazione e le sue implicazioni potranno essere meglio colte quando sarà disponibile nel dettaglio il quadro programmatico di cui si rinvia la esplicitazione al DPB.

Saranno necessarie scelte difficili sull'allocazione delle risorse. Su molti fronti si evidenziano necessità crescenti derivanti da problemi strutturali, da andamenti dei costi, dal crescere di aree di sofferenza sociale, dall'emergere di nuove sfide economiche e produttive a cui si aggiungono esigenze poste da nuove criticità legate al contesto nazionale ed internazionale.

In tema di previdenza resta di fondamentale rilievo ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. Resta da affrontare il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita. Vi è da augurarsi che l'adesione piena al modello di calcolo dei trattamenti secondo principi di equo rendimento dei contributi versati, apra anche spazi, con la necessaria gradualità, per la rimozione di talune anomalie che è stato necessario introdurre nei lustri scorsi per necessità legate al controllo dei conti pubblici (meccanismi instabili e differenziati di indicizzazione ai prezzi, pagamenti ritardati di TFR e TFS, sistema delle finestre di uscita).

Sul fronte della spesa sociale risorse saranno necessarie per superare le carenze e disomogeneità sul territorio nella erogazione di servizi e prestazioni in natura. Interventi cui dovranno affiancarsi, come prevede il Piano, quelli in materia di inserimento sociale e lavorativo, di sostegno alla genitorialità, alla disabilità e non autosufficienza. Tutte azioni necessarie a contrastare le tendenze demografiche in atto.

In materia di lavoro pubblico non trascurabili sono poi le esigenze per far fronte ai rinnovi contrattuali che sul triennio potrebbero comportare fabbisogni superiori ai 10 miliardi.

In campo sanitario per rispondere adeguatamente alle necessità di cura si dovranno innanzitutto affrontare le problematiche relative al personale. Risorse saranno necessarie per il finanziamento di nuove assunzioni che consentano di migliorare le condizioni di lavoro e per avviare un percorso di adeguamento delle retribuzioni contrastando la disaffezione per il lavoro nelle strutture pubbliche che si esprime sia in bandi di concorso che vanno deserti e sia in crescenti fenomeni di abbandono. Agire per superare le carenze di personale, soprattutto infermieristico, che rappresenta al momento il principale *deficit*, sembra, poi, rappresentare una condizione indispensabile per dar corpo effettivo alla riforma dell'assistenza territoriale, contribuendo a superare le difficoltà che si scaricano oggi su liste d'attesa e pronti soccorsi.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, infine, mantenere un livello di spesa finanziata a livello nazionale coerente con il profilo di aggiustamento del bilancio, rende necessario, esaurito il PNRR, reperire risorse aggiuntive. Con riferimento agli

investimenti locali e nel Mezzogiorno, caratterizzati da *performance* particolarmente positive nell'ultimo biennio, ciò è rimesso, prioritariamente, al progressivo e tempestivo avanzamento della fase realizzativa di quelli afferenti al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e agli accordi di coesione sottoscritti nell'anno tra Regioni e Governo nazionale.

Tutti temi su cui, in raccordo con quanto previsto nel PNRR, nel Piano si delineano linee di sviluppo, ma senza ancora richiamarne modalità di definizione e priorità.

Un percorso che dovrà essere accompagnato da un attento esame della gestione delle entrate avuto riguardo al contributo che tutti devono assicurare al benessere del Paese. La strutturalità della variazione del gettito tributario emersa nel corso dell'esercizio rappresenta un elemento cardine per la realizzazione del quadro che si è delineato.

Il bilanciamento tra le diverse esigenze è il fulcro della scelta che Governo e Parlamento come, e ancor più che, nel passato sono chiamati ad assumere. Una scelta che non può che portare ad un sempre più attento esame dell'efficacia e della rispondenza alle attese delle misure attivate e degli assetti organizzativi previsti.

Una esigenza che nel documento all'esame del Parlamento il Governo ha ben delineato e che rappresenta la principale sfida da affrontare. Scegliere cosa non giustifica più l'impiego di risorse pubbliche per l'inefficacia dimostrata o per il superamento delle ragioni che ne avevano ispirato la assunzione rappresenta la sfida più difficile per la gestione del bilancio dei prossimi anni.

Si può sostenere che la rigidità dell'attuale struttura dei conti pubblici e, in particolare, i margini ristretti della manovrabilità del bilancio dello Stato porranno all'attenzione l'esigenza di procedere con modifiche alla legislazione in essere tali da riconfigurare il volume delle prestazioni e dei servizi che la collettività riceve dall'operatore pubblico.

Il crescente ricorso a riduzioni di spese già autorizzate per il finanziamento di nuovi interventi, che ha contrassegnato la gestione di bilancio negli ultimi esercizi, rappresenta un segnale positivo.

Da questo punto di vista importante sarà dare concretezza alla revisione delle spese fiscali, prefigurandone una modifica anche su base pluriennale, in grado di orientare le aspettative di famiglie e imprese. Ma anche potenziare gli elementi, da prevedere sin dalla fase di impianto delle misure, per sottoporre tutti gli interventi ad un attento monitoraggio.

Una attività a cui la Corte si impegna a contribuire attraverso l'attività di controllo ad essa affidata, sia a livello nazionale che locale.

Tavole e Grafici

IL QUADRO MACROECONOMICO

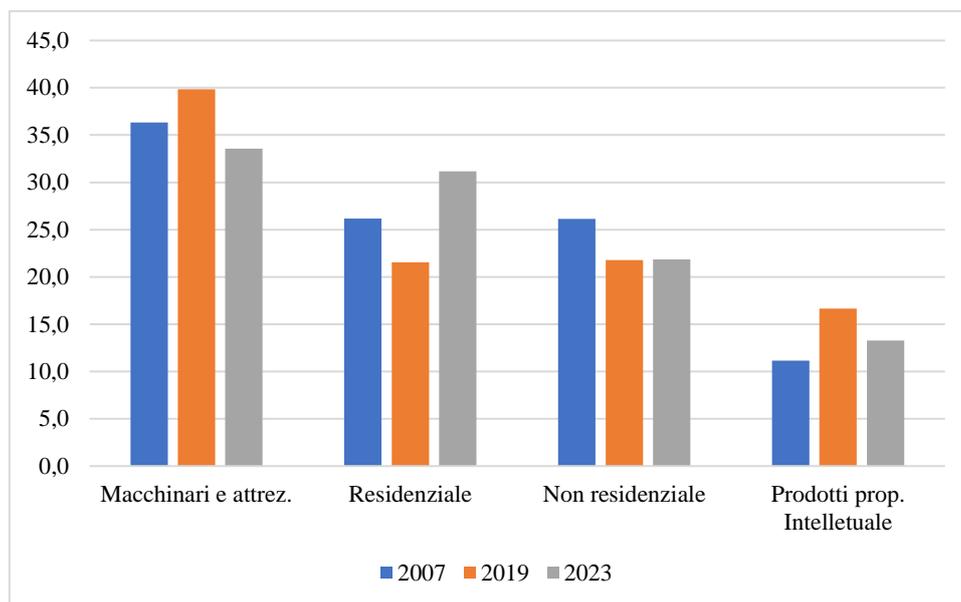
TAVOLA 1

SCENARIO MACROECONOMICO A LEGISLAZIONE VIGENTE E PROGRAMMATICO

	2023		Programmatico						Legislazione vigente					
	Livelli (miliardi)	Var. %	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Pil														
- Valori concatenati	1.917,2	0,7	1,0	1,2	1,1	0,8	0,8	0,6	1,0	0,9	1,1	0,7	0,8	0,7
- Deflatore		5,8	1,9	2,1	2,0	1,8	2,0	2,0	1,9	2,1	1,9	1,8	2,0	2,0
- Valori correnti	2.128,0	6,6	2,9	3,3	3,1	2,6	2,8	2,6	2,9	3,0	3,0	2,5	2,8	2,7
Componenti (val. concatenati)														
- Spesa delle famiglie residenti e delle ISP	1.084,1	1,0	0,2	1,4	1,1	1,0	1,0	0,7	0,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
- Spesa delle amministrazioni pubbliche	363,3	1,9	0,0	1,8	0,9	0,0	-0,1	0,2	0,0	1,7	1,2	-0,4	0,5	0,3
- Investimenti fissi lordi	431,0	8,5	2,8	1,5	1,8	0,7	0,8	0,6	2,8	1,4	1,8	0,6	0,9	0,9
- Esportazioni di beni e servizi	605,8	0,8	0,7	3,1	3,0	2,8	2,6	2,6	0,7	3,1	3,0	2,8	2,6	2,6
- Importazioni di beni e servizi	550,7	-0,4	-2,9	3,9	3,9	2,8	2,6	2,6	-2,9	3,6	3,6	2,8	2,6	2,6
Contributi alla crescita del Pil (v. concatenati)														
- Domanda nazionale al netto delle scorte		2,8	0,8	1,5	1,2	0,7	0,7	0,6	0,8	1,2	1,2	0,6	0,8	0,7
- Variazione delle scorte		-2,5	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
- Domanda estera netta		0,4	1,1	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	1,1	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,1
Deflatori e IPCA														
- Spesa famiglie residenti		5,1	1,1	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	1,1	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
- <i>Indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA)</i>		5,9	1,2	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0	1,2	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0
- Spesa amministrazioni pubbliche		0,1	2,5	1,2	0,7	0,1	1,2	1,4	2,5	1,2	0,7	0,0	1,3	1,4
- Investimenti fissi lordi		1,2	0,0	1,8	1,6	2,1	2,1	2,1	0,0	1,8	1,6	2,1	2,1	2,1
- Esportazioni di beni e servizi		1,5	0,3	2,0	1,5	2,0	2,0	2,0	0,3	2,0	1,5	2,0	2,0	2,0
- Importazioni di beni e servizi		-5,9	-1,9	0,3	1,5	1,8	1,9	1,9	-1,9	0,3	1,5	1,8	1,9	1,9
Mercato del lavoro (fonte contabilità nazionale)														
- Occupati (migliaia)	26.096,0	1,9	1,2	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7	1,2	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
- Ore annue (media per occupato)	1.700,0	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Pil per occupato (valori concatenati)		-1,1	-0,3	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,3	0,1	0,3	-0,1	0,1	0,0
- Pil per ora lavorata (valori concatenati)		-1,7	-0,4	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,4	0,0	0,3	-0,1	0,1	0,0
- Redditi da lavoro dipendente	824,0	5,2	5,0	3,3	3,3	2,6	2,5	2,5	5,0	3,1	3,0	2,4	2,5	2,5
- Reddito per dipendente (euro)	47.161,9	2,4	3,5	2,2	2,2	1,7	1,8	1,8	3,5	2,2	2,2	1,7	1,8	1,8
- Tasso di disoccupazione (forze lavoro)		7,7	7,0	6,6	6,5	6,3	6,2	6,3	7,0	6,7	6,6	6,5	6,4	6,4
Pil potenziale e componenti														
- Pil potenziale	1.773,9	1,1	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,7						
Contributi														
- Lavoro		0,5	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1						
- Capitale		0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3						
- Produttività totale dei fattori		0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3						
- Output gap		1,4	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5						

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e PSB

QUOTE DI INVESTIMENTO PER ASSET. ANNI 2007, 2019 E 2023



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 1

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

(in milioni)

	Piano strutturale di bilancio a medio termine					Variazioni %				In % del Pil				
	2023	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
SPESE														
Redditi da lavoro dipendente	187.131	195.817	197.882	199.406	198.164	2,1	4,6	1,1	0,8	8,8	8,9	8,8	8,6	8,3
Consumi intermedi	174.830	173.833	181.290	184.545	181.956	2,8	-0,6	4,3	1,8	8,2	7,9	8,0	7,9	7,6
Prestazioni sociali in denaro	424.486	447.000	455.600	467.510	479.380	4,3	5,3	1,9	2,6	19,9	20,4	20,2	20,1	20,1
Pensioni	319.184	337.480	345.410	356.040	366.520		5,7	2,3	3,1	15,0	15,4	15,3	15,3	15,4
Altre prestazioni sociali	105.302	109.520	110.190	111.470	112.860		4,0	0,6	1,2	4,9	5,0	4,9	4,8	4,7
Altre spese correnti	87.945	86.419	94.541	92.915	91.977	-5,3	-1,7	9,4	-1,7	4,1	3,9	4,2	4,0	3,9
Totale spese correnti netto interessi	874.392	903.069	929.313	944.376	951.477	2,5	3,3	2,9	1,6	41,1	41,2	41,2	40,6	40,0
Interessi passivi	77.987	85.649	87.251	90.767	96.537	-4,7	9,8	1,9	4,0	3,7	3,9	3,9	3,9	4,1
Totale spese correnti	952.379	988.718	1.016.564	1.035.143	1.048.014	1,9	3,8	2,8	1,8	44,8	45,2	45,1	44,6	44,0
di cui Spesa sanitaria	131.119	137.934	141.929	144.969	147.506		5,2	2,9	2,1	6,2	6,3	6,3	6,2	6,2
Investimenti fissi lordi	67.599	74.979	79.729	83.966	80.728	29,0	10,9	6,3	5,3	3,2	3,4	3,5	3,6	3,4
Contributi agli investimenti	115.586	34.549	34.855	31.139	20.097	28,7	-70,1	0,9	-10,7	5,4	1,6	1,5	1,3	0,8
Altre spese in c/capitale	9.279	6.031	6.084	5.744	5.357	-51,9	-35,0	0,9	-5,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	192.464	115.559	120.668	120.849	106.182	19,2	-40,0	4,4	0,1	9,0	5,3	5,3	5,2	4,5
Totale spese primarie	1.066.856	1.018.628	1.049.981	1.065.225	1.057.659	5,1	-4,5	3,1	1,5	50,1	46,5	46,5	45,8	44,4
Totale spese finali	1.144.843	1.104.277	1.137.232	1.155.992	1.154.196	4,4	-3,5	3,0	1,6	53,8	50,4	50,4	49,8	48,5
ENTRATE														
Tributarie	613.129	648.018	663.382	681.167	700.631	7,2	5,7	2,4	2,7	2,9	28,8	29,6	29,4	29,3
Imposte dirette	320.796	337.215	346.165	356.236	367.397	10,5	5,1	2,7	2,9	3,1	15,1	15,4	15,3	15,3
Imposte indirette	290.724	309.388	315.816	323.520	331.817	3,9	6,4	2,1	2,4	2,6	13,7	14,1	14,0	13,9
Imposte in c/capitale	1.609	1.415	1.401	1.411	1.417	-5,7	-12,1	-1,0	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	269.464	277.429	301.329	310.223	318.220	3,5	3,0	8,6	3,0	2,6	12,7	12,7	13,4	13,4
Contributi sociali effettivi	265.216	273.179	297.002	305.814	313.732	3,6	3,0	8,7	3,0	2,6	12,5	12,5	13,2	13,2
Contributi sociali figurativi	4.248	4.250	4.327	4.409	4.488	-0,4	0,0	1,8	1,9	1,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	88.054	90.225	96.099	99.788	93.132	1,7	2,5	6,5	3,8	-6,7	4,1	4,1	4,3	4,3
Totale entrate correnti	969.038	1.014.257	1.059.409	1.089.767	1.110.566	5,7	4,7	4,5	2,9	1,9	45,5	46,3	47,0	46,9
Entrate in conto capitale non tributarie	21.461	6.016	11.101	15.053	5.573	33,0	-72,0	84,5	35,6	-63,0	1,0	0,3	0,5	0,6
Totale finali entrate	992.108	1.021.688	1.071.911	1.106.231	1.117.556	6,1	3,0	4,9	3,2	1,0	46,6	46,7	47,5	47,6
Pressione fiscale (% del Pil)	41,5	42,3	42,8	42,7	42,8									
Saldo primario	-74.748	3.060	21.930	41.006	59.897						-3,5	0,1	1,0	1,8
Saldo di parte corrente	16.659	25.539	42.845	54.624	62.552						0,8	1,2	1,9	2,4
Indebitamento netto	-152.735	-82.589	-65.321	-49.761	-36.640						-7,2	-3,8	-2,9	-2,1
<i>Pil nominale</i>	<i>2.128.001</i>	<i>2.189.651</i>	<i>2.255.728</i>	<i>2.323.318</i>	<i>2.381.380</i>						<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Piano strutturale di bilancio a medio termine

IL BILANCIO DELLO STATO A FINE AGOSTO 2023 E 2024

(IN MILIONI)

Categoria economica	stanziamenti definitivi di competenza			b-a	c-a	c-b	Impegni di competenza (RGS)			Pagato competenza (BKI)		
	2023*	2023	2024*				2023*	2023	2024*	2023*	2023	2024*
	a	b	c									
redditi da lavoro dipendente	106.346	110.154	107.864	3.808	1.518	-2.290	56.663	103.231	56.718	30.416	103.200	25.770
consumi intermedi	15.729	16.398	16.932	669	1.204	535	8.849	15.170	9.795	5.982	14.098	6.746
imposte pagate sulla produzione	5.921	5.964	5.825	43	-96	-139	2.995	5.778	3.036	1.341	5.777	919
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	359.847	366.149	376.046	6.302	16.199	9.897	202.165	349.744	211.918	192.823	335.242	207.342
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	10.811	11.327	10.481	516	-330	-846	8.551	10.735	8.433	7.158	9.985	7.093
trasferimenti correnti a imprese	16.124	16.192	10.134	68	-5.990	-6.058	6.578	15.010	5.539	5.522	14.606	4.703
trasferimenti correnti a estero	1.387	1.414	1.592	28	205	177	1.013	1.369	1.001	873	1.359	988
risorse proprie UE	22.565	20.025	20.160	-2.540	-2.405	135	14.738	19.307	13.245	14.738	19.307	13.245
interessi passivi e altri oneri finanziari	81.145	85.504	97.191	4.359	16.046	11.687	60.188	75.759	72.761	21.017	75.758	37.756
ammortamenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
altre uscite correnti	4.897	5.138	5.017	242	121	-121	4.577	5.050	4.866	4.561	5.032	4.855
fondi da ripartire di parte corrente	6.163	3.191	5.974	-2.972	-189	2.783	9	14	1.272	0	10	1.272
Spesa corrente primaria	549.789	555.952	560.025	6.164	10.236	4.072	306.139	525.409	315.824	263.413	508.616	272.933
Spesa corrente	630.934	641.456	657.216	10.523	26.282	15.759	366.327	601.167	388.585	284.430	584.374	310.689
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	11.842	13.035	14.056	1.193	2.214	1.021	5.999	8.262	7.522	2.544	7.013	3.346
contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	31.842	31.756	28.854	-86	-2.987	-2.901	16.471	28.250	16.193	9.764	19.743	9.367
contributi agli investimenti ad imprese	35.547	37.665	30.565	2.118	-4.982	-7.100	18.261	32.472	22.199	15.580	31.293	20.662
contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	632	634	389	2	-242	-244	345	513	239	338	467	230
contributi agli investimenti a estero	503	543	874	40	371	331	351	503	781	287	437	328
altri trasferimenti in conto capitale	3.835	5.292	4.866	1.457	1.030	-426	2.097	4.263	2.439	2.086	4.252	2.428
fondi da ripartire in conto capitale	3.466	1.207	1.952	-2.258	-1.514	745	0	0	0	0	0	0
Spesa c/capitale	87.666	90.132	81.556	2.465	-6.110	-8.575	43.525	74.263	49.373	30.599	63.205	36.361
Spesa finale primaria	637.455	646.084	641.581	8.629	4.126	-4.503	349.664	599.671	365.197	294.012	571.821	309.294
Spesa finale	718.600	731.588	738.772	12.988	20.172	7.184	409.851	675.430	437.958	315.030	647.579	347.049

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

La spesa finale è al netto delle acquisizioni di attività finanziarie, delle poste correttive e compensative, dei trasferimenti del fondo NGEU, del Fondo di coesione nonché delle risorse Ecobonus.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

IL DEBITO PUBBLICO

TAVOLA 1

LA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E LE SUE DETERMINANTI: 2021-2023
PSB 2024 vs DEF 2024/NOTIFICA ISTAT 4/24 (MLD DI EURO E PUNTI DI PIL)

	<i>PSB 2024 (a)</i>			<i>DEF 2024/Notifica Istat 4/24 (b)</i>			<i>Differenze (a-b)</i>		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Debito	2680,6	2758,2	2868,4	2680,6	2758,2	2863,4	0,0	0,0	5,0
<i>PM: elementi di variazione</i>									
- Indebitamento netto	163,1	161,6	152,7	159,2	168,0	154,1	3,9	-6,4	-1,4
- Aggiustamento stock-flussi *	-56,7	-83,9	-42,5	-52,8	-90,3	-48,9	-3,9	6,4	6,4
Pil nominale	1842,5	1997,1	2128,0	1821,9	1962,8	2085,4	20,6	34,2	42,6
Debito/Pil (%)	145,5	138,1	134,8	147,1	140,5	137,3	-1,6	-2,4	-2,5
- variazione	-8,7	-7,4	-3,3	-7,8	-6,6	-3,2	-0,9	-0,8	-0,1
<i>Contributi alla variazione (punti di Pil)</i>									
Costo medio del debito	3,4	4,1	3,7	3,5	4,2	3,8	-0,1	-0,1	-0,1
Crescita Pil reale	-12,5	-6,3	-0,9	-11,7	-5,4	-1,2	-0,8	-0,9	0,3
Inflazione (defl. Pil) **	-2,0	-5,0	-7,6	-1,8	-4,9	-7,0	-0,2	-0,1	-0,6
Saldo primario	5,4	4,0	3,5	5,2	4,3	3,6	0,2	-0,3	-0,1
Aggiustamento stock-flussi (*)	-3,1	-4,2	-2,0	-2,9	-4,6	-2,3	-0,2	0,4	0,3

** 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*

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

TAVOLA 2

ITALIA: COMPOSIZIONE DEL DEBITO PUBBLICO PER STRUMENTO FINANZIARIO E SETTORE DETENTORE (2020-24)

<i>PER STRUMENTO</i>	2020	2021	2022	2023	2024 giugno
TOTALE	2.574.153	2.680.558	2.758.225	2.863.438	2.947.778
MONETA E DEPOSITI	228.929	224.144	217.922	199.140	183.120
TITOLI A BREVE TERMINE	125.257	113.386	110.491	119.751	131.039
TITOLI A LUNGO TERMINE	2027094	2120705	2.169.729	2.258.340	2.343.228
PRESTITI E ALTRO	192874	222323	260.083	286.207	290.391
COMPOSIZIONE %	100	100	100	100	100
MONETA E DEPOSITI	8,9	8,4	7,9	7,0	6,2
TITOLI A BREVE TERMINE	4,9	4,2	4,0	4,2	4,4
TITOLI A LUNGO TERMINE	78,7	79,1	78,7	78,9	79,5
PRESTITI E ALTRO	7,5	8,3	9,4	10,0	9,9
<i>PER SETTORI DETENTORI</i>	2020	2021	2022	2.023	2024 giugno
BANCA D'ITALIA	556.180	676.721	721.051	695.555	681.360
ALTRE IFM RESIDENTI	654.223	659.278	688.895	650.178	641.188
ALTRE IF RESIDENTI	361.272	349.021	348.822	345.475	339.029
ALTRI RESIDENTI	233.035	213.103	263.989	382.909	426.184
TOTALE RESIDENTI	1.804.710	1.898.123	2.022.757	2.074.117	2.087.762
NON RESIDENTI	769.443	782.435	735.468	789.321	860.017
TOTALE	2.574.153	2.680.558	2.758.225	2.863.438	2.947.778
COMPOSIZIONE %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
BANCA D'ITALIA	21,6	25,2	26,1	24,3	23,1
ALTRE IFM RESIDENTI	25,4	24,6	25,0	22,7	21,8
ALTRE IF RESIDENTI	14,0	13,0	12,6	12,1	11,5
ALTRI RESIDENTI	9,1	7,9	9,6	13,4	14,5
TOTALE RESIDENTI	70,1	70,8	73,3	72,4	70,8
NON RESIDENTI	29,9	29,2	26,7	27,6	29,2

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

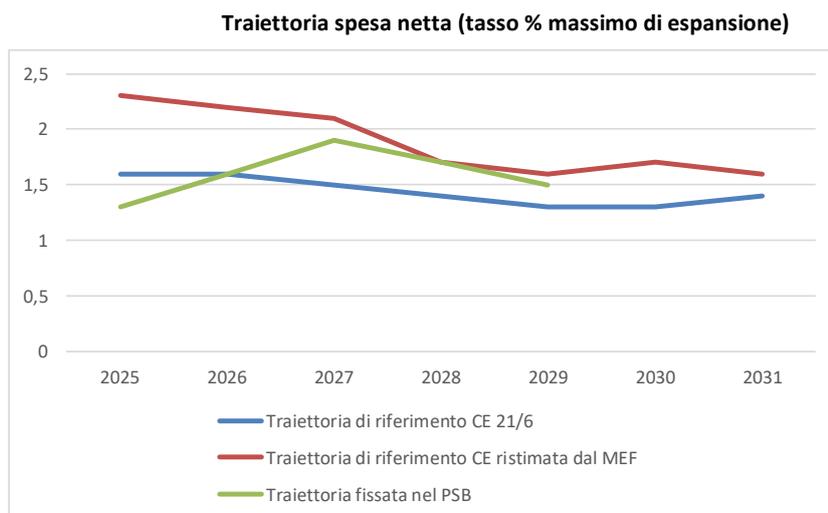
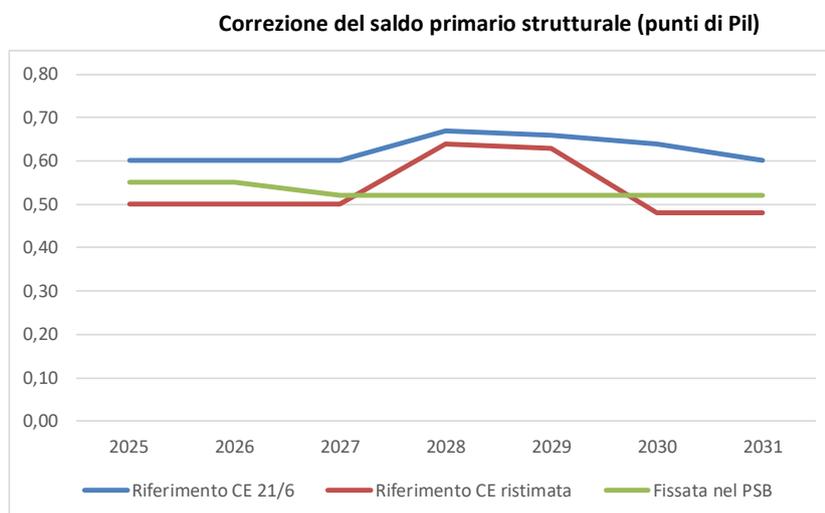
TAVOLA 3

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E CONTRIBUTI DELLE SUE DETERMINANTI NELLE DIVERSE FASI DEL PSB:
(PUNTI % DI PIL)

	2025-29	2030-31	2032-41
Variatione totale	-0,9	-2,4	-18,8
<i>Contributi:</i>			
Snowball effect	1,3	3,6	9,3
- Costo medio del debito	20,4	9,3	47,8
- Crescita Pil reale	-6,0	0,1	-10,5
- Inflazione	-13,2	-5,8	-27,9
Saldo primario	-7,6	-6,1	-28,0
Stock-flow adjustment	5,4	0,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PSB

AGGIUSTAMENTO DEL SALDO PRIMARIO STRUTTURALE E TRAIETTORIA NETTA: DALLE INDICAZIONI DI RIFERIMENTO DELLA COMMISSIONE ALLE SCELTE ADOTTATE DOPO IL *DIALOGO TECNICO* (VALORI %)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del PSB

GRAFICO 2

PIL POTENZIALE NOMINALE, TRAIETTORIA DELLA SPESA NETTA TEORICA E TRAIETTORIA EFFETTIVA DEL PSB (2003=100)

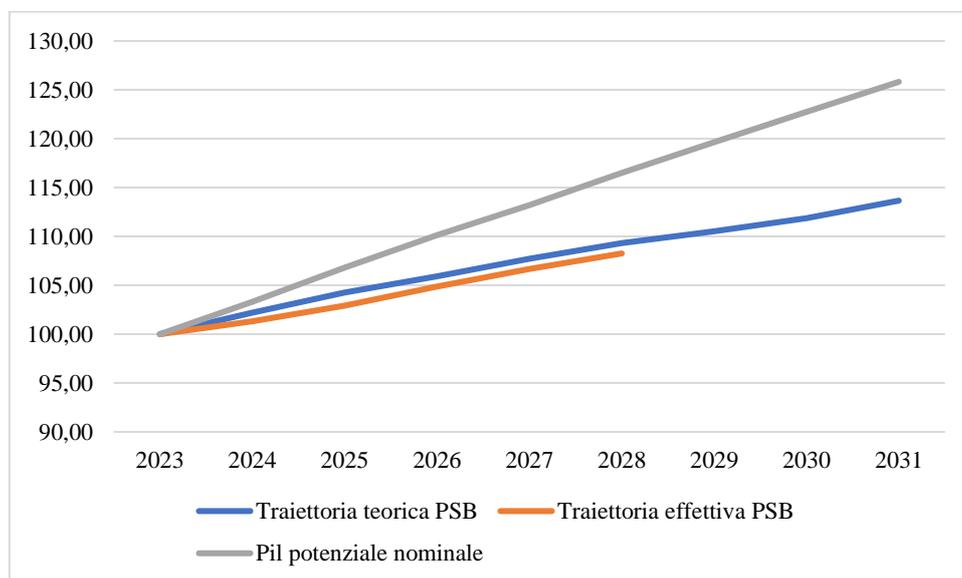
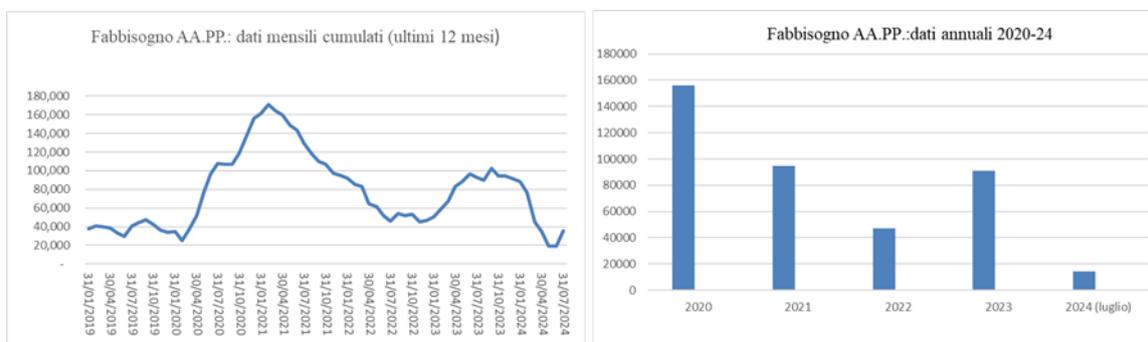


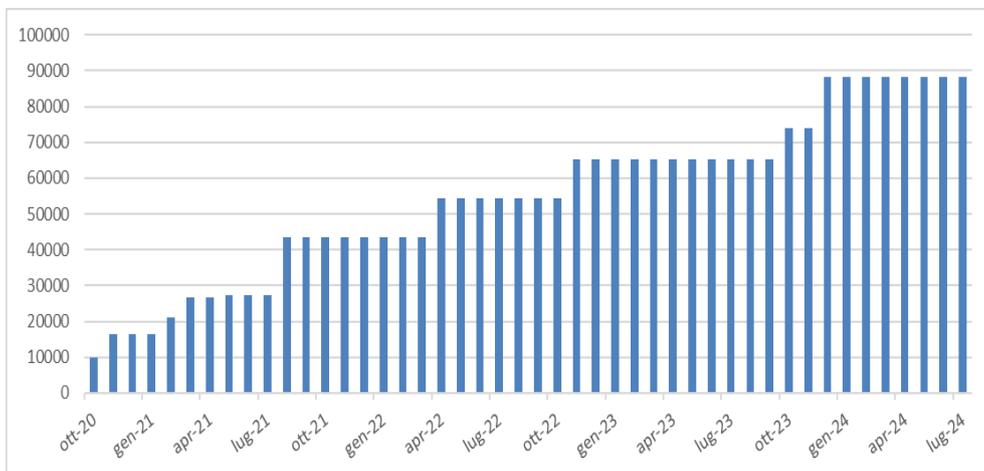
GRAFICO 3

ANDAMENTO DEL FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (MLN DI EURO)



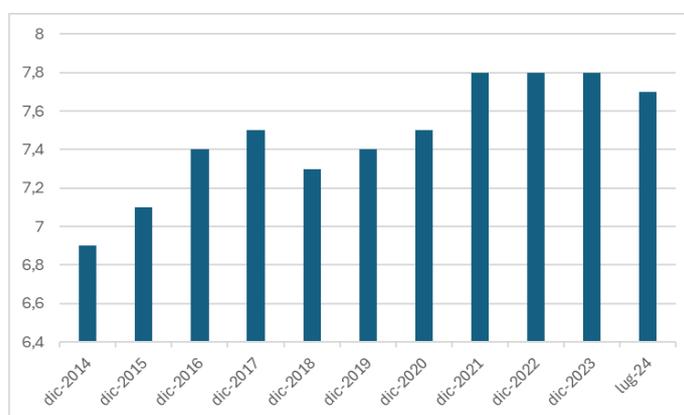
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

PRESTITI DA ISTITUZIONI EUROPEI A COPERTURA DEL DEBITO PUBBLICO (GIUGNO 2024)
(MILIONI DI EURO)



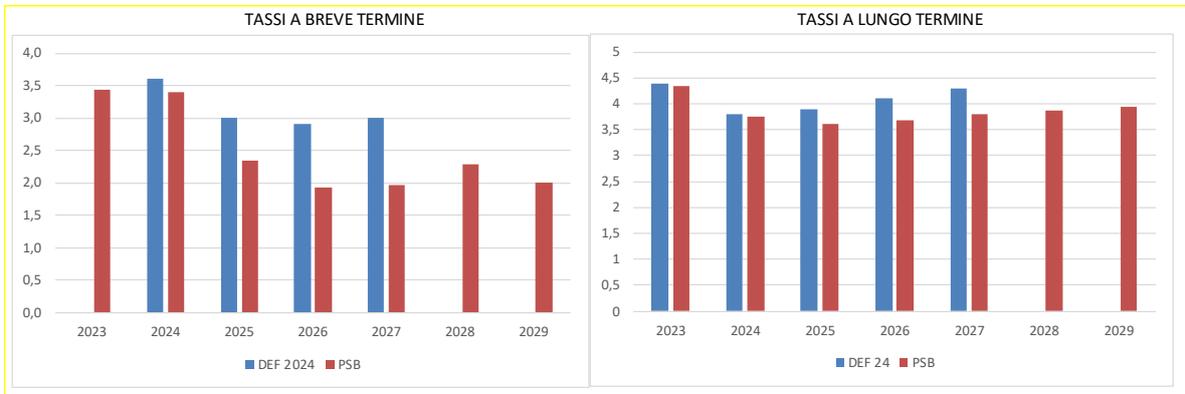
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

VITA MEDIA RESIDUA DEL DEBITO PUBBLICO
(ANNI)



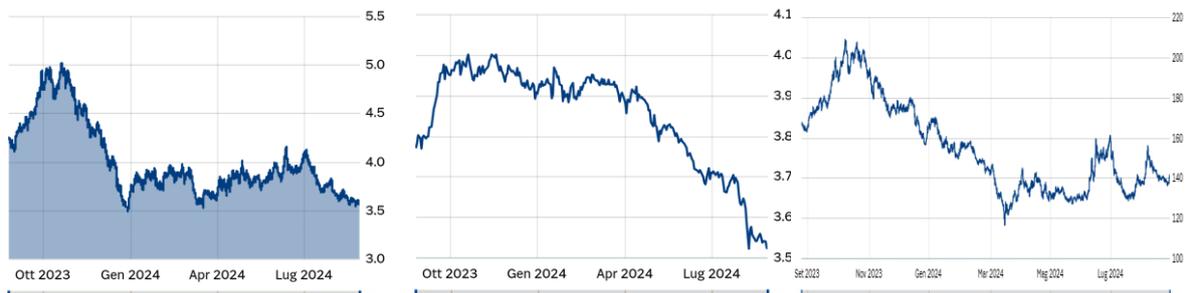
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

TASSI DI INTERESSE A BREVE E LUNGO TERMINE: PSB VS DEF 2024
(VALORI %)



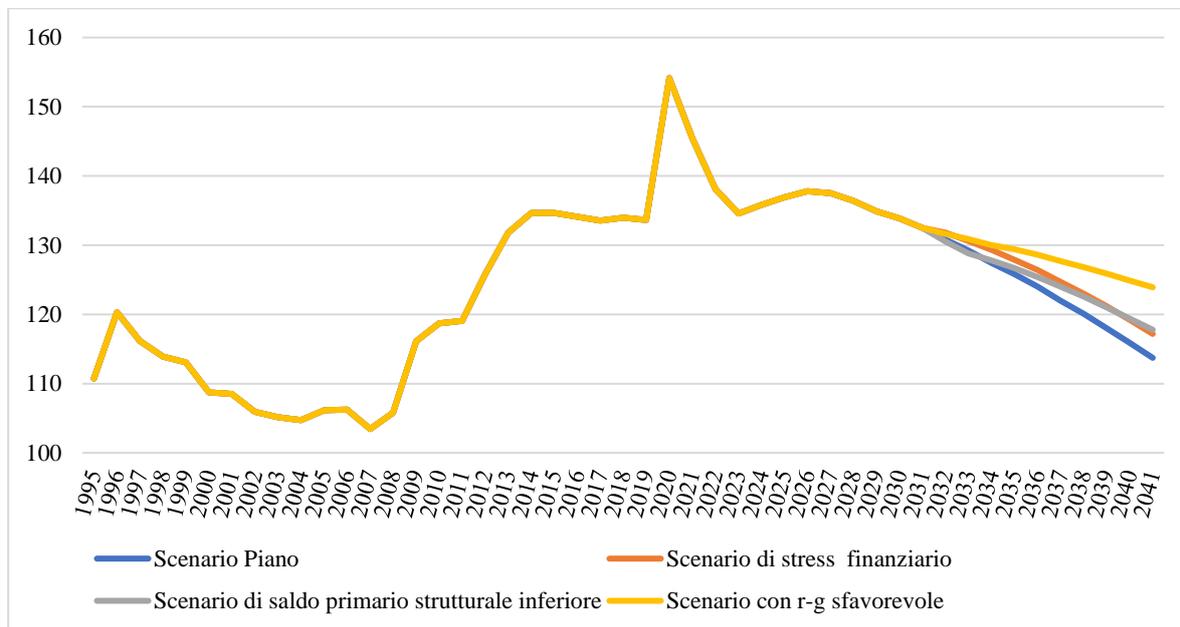
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

TASSI DI INTERESSE A BREVE E LUNGO TERMINE (PANNELLI SINISTRA) E SPREAD BTP-BUND:
AGOSTO 2023-AGOSTO 2024 (VALORI %)



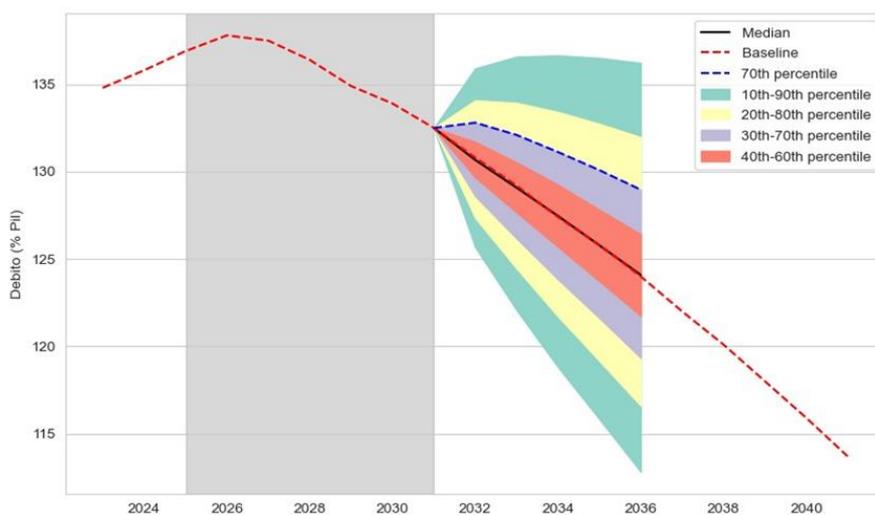
Fonte: elaborazioni su dati Sole 24 Ore Mercati

RAPPORTO DEBITO/PIL: ANDAMENTO NEGLI SCENARI DETERMINISTICI PREVISTI DALLA DSA
(VALORI %)



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

RAPPORTO DEBITO/PIL: ANALISI STOCASTICA PER LA QUANTIFICAZIONE DEL GRADO DI "PLAUSIBILITA'" DELLA RIDUZIONE PROGRAMMATA (VALORI %)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PSB

LE ENTRATE

TAVOLA 1

LE PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE ESERCIZIO FINANZIARIO: ANNI 2023-2024

(in milioni)

	Totale gen-lug 2023	Totale gen-lug 2024	Variazione assoluta	Scost.%	% su tot entrate trib. gen- lug 2024	% ritenute su totale IRPEF
Totale entrate	309.164	328.365	19.201	6,2	100%	
Imposte dirette	178.965	192.989	14.024	7,8	58,8%	
<i>di cui:</i>						
IRPEF	128.392	137.257	8.865	6,9	41,8%	
<i>Ritenute dipendenti settore pubblico</i>	<i>52.083</i>	<i>56.426</i>	<i>4.343</i>	<i>8,3</i>		<i>41,1%</i>
<i>Ritenute dipendenti settore privato</i>	<i>56.041</i>	<i>60.998</i>	<i>4.957</i>	<i>8,8</i>		<i>44,4%</i>
<i>Ritenute lavoratori autonomi</i>	<i>7.788</i>	<i>8.397</i>	<i>609</i>	<i>7,8</i>		<i>6,1%</i>
Totale ritenute lavoratori dip e aut.	115.912	125.821	9.909	8,5		91,7%
<i>Rit. a titolo di acconto sui bonifici per beneficiare di oneri deduc. o detr.</i>	<i>2.048</i>	<i>2.169</i>	<i>121</i>	<i>5,9</i>		
IRPEF saldo	4.621	3.319	-1.302	-28,2		
IRPEF acconto	5.811	5.948	137	2,4		
IRES	25.221	27.926	2.705	10,7	8,5%	
Sost. redditi nonché rit. su interessi e altri redditi di capit.	6.369	12.027	5.658	88,8	3,7%	
Altre dirette	18.983	15.779	-3.204	-16,9	4,8%	
Imposte indirette	130.199	135.376	5.177	4,0	41,2%	
<i>di cui:</i>						
Registro	3.297	3.459	162	4,9	1,1%	
IVA	89.881	93.457	3.576	4,0	28,5%	
<i>scambi interni</i>	<i>78.563</i>	<i>82.686</i>	<i>4.123</i>	<i>5,2</i>		
<i>di cui: vers. da parte di P.A. Split Payment</i>	<i>8.686</i>	<i>9.524</i>	<i>838</i>	<i>9,6</i>		
<i>importazioni</i>	<i>11.318</i>	<i>10.771</i>	<i>-547</i>	<i>-4,8</i>		
Bollo	4.095	5.920	1.825	44,6	1,8%	
Accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi	13.237	13.547	310	2,3	4,1%	
Accisa sull'energia elettrica e addiz. di cui al d.l. n. 511/88, art. 6.c. 7	1.647	1.432	-215	-13,1	0,4%	
Accisa sul gas naturale per combustione	1.523	972	-551	-36,2	0,3%	
Altre indirette	16.519	16.589	70	0,4	5,1%	

TAVOLA 2

LE PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE ESERCIZIO FINANZIARIO: ANNI 2022-2023

(in milioni)

	2022	2023	Variazione assoluta	Scost.%	% su tot entrate trib. gen- lug 2024	% ritenute IRPEF su totale imposta
Totale entrate tributarie	544.746,6	568.492,0	23.745,4	4,4	100,0%	
Imposte dirette	296.209,0	318.015,0	21.806,0	7,4	55,9%	
<i>di cui:</i>						
IRPEF	205.818,2	221.571,0	15.752,8	7,7	39,0%	
<i>Ritenute dipendenti settore pubblico</i>	<i>81.040,2</i>	<i>88.951,0</i>	<i>7.910,8</i>	<i>9,8</i>		<i>40,1%</i>
<i>Ritenute dipendenti settore privato</i>	<i>85.580,0</i>	<i>91.906,0</i>	<i>6.326,0</i>	<i>7,4</i>		<i>41,5%</i>
<i>Ritenute lavoratori autonomi</i>	<i>12.606,0</i>	<i>13.170,0</i>	<i>564,0</i>	<i>4,5</i>		<i>5,9%</i>
Totale ritenute lavoratori dip e aut.	179.226,2	194.027,0	14.800,8	8,3		87,6%
<i>Rit. a titolo di acconto sui bonifici per beneficiare di oneri deduc. o detr.</i>	<i>3.571,0</i>	<i>3.376,0</i>	<i>-195,0</i>	<i>-5,5</i>		
IRPEF saldo	7.592,0	8.444,0	852,0	11,2		
IRPEF acconto	15.429,0	15.724,0	295,0	1,9		
IRES	45.659,8	51.750,0	6.090,2	13,3	9,1%	
Sost. redditi nonché rit. su interessi e altri redditi di capit.	8.888,0	9.954,0	1.066,0	12,0	1,8%	
Altre dirette	35.843,0	34.740,0	-1.103,0	-3,1	6,1%	
Imposte indirette	248.537,6	250.477,0	1.939,4	0,8	44,1%	
<i>di cui:</i>						
Registro	5.472,0	5.487,0	15,0	0,3	1,0%	
IVA	171.597,4	174.883,0	3.285,6	1,9	30,8%	
<i>scambi interni</i>	<i>149.004,1</i>	<i>156.192,0</i>	<i>7.187,9</i>	<i>4,8</i>		
<i>di cui: vers. da parte di P.A. Split Payment</i>	<i>14.649,0</i>	<i>16.564,0</i>	<i>1.915,0</i>	<i>13,1</i>		
<i>importazioni</i>	<i>22.593,3</i>	<i>18.691,0</i>	<i>-3.902,3</i>	<i>-17,3</i>		
Bollo	7.554,5	6.746,0	-808,5	-10,7	1,2%	
Accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi	18.054,0	25.259,0	7.205,0	39,9	4,4%	
Accisa sull'energia elettrica e addiz. di cui al d.l. n. 511/88, art. 6.c. 7	2.793,0	2.683,0	-110,0	-3,9	0,5%	
Accisa sul gas naturale per combustione	3.708,0	2.654,0	-1.054,0	-28,4	0,5%	
Altre indirette	39.358,6	32.765,0	-6.593,6	-16,8	5,8%	

LE PRESTAZIONI SOCIALI

TAVOLA 1

SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO - Previsioni a legislazione vigente

	Piano strutturale BMT 2024					Per memoria: DEF 2024				
	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
Totale prestazioni sociali in denaro	424.486	447.000	455.600	467.510	479.380	424.491	447.080	455.900	467.740	480.930
<i>Variazione assoluta</i>	17.588	22.514	8.600	11.910	11.870	17.593	22.589	8.820	11.840	13.190
<i>(tasso di variazione in %)</i>	4,3	5,3	1,9	2,6	2,5	4,3	5,3	2,0	2,6	2,8
<i>(in % di PIL)</i>	19,9	20,4	20,2	20,1	20,1	20,4	20,7	20,4	20,3	20,3
Pensioni	319.184	337.480	345.410	356.040	366.520	319.075	337.480	345.730	356.330	368.110
<i>Variazione assoluta</i>	21.994	18.296	7.930	10.630	10.480	21.885	18.405	8.250	10.600	11.780
<i>(tasso di variazione in %)</i>	7,4	5,7	2,3	3,1	2,9	7,4	5,8	2,4	3,1	3,3
<i>(in % di PIL)</i>	15,0	15,4	15,3	15,3	15,4	15,3	15,6	15,4	15,5	15,5
Altre prestazioni sociali in denaro	105.302	109.520	110.190	111.470	112.860	105.416	109.600	110.170	111.410	112.820
<i>Variazione assoluta</i>	-4.406	4.218	670	1.280	1.390	-4.292	4.184	570	1.240	1.410
<i>(tasso di variazione in %)</i>	-4,0	4,0	0,6	1,2	1,2	-3,9	4,0	0,5	1,1	1,3
<i>(in % di PIL)</i>	4,9	5,0	4,9	4,8	4,7	5,1	5,1	4,9	4,8	4,8
PIL	2.128.001	2.189.651	2.255.728	2.323.318	2.381.380	2.085.376	2.162.697	2.238.234	2.305.906	2.367.640
<i>(tasso di variazione in %)</i>	6,6	2,9	3,0	3,0	2,5	6,2	3,7	3,5	3,0	2,7

Fonte: MEF, ISTAT.

TAVOLA 2

SPESE LEGATE ALL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE: ITALIA, FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA

	% Spesa/PIL			Composizione %		
	2022	2030	2040	2022	2030	2040
PENSIONI						
Italia	15,6	16,6	17,1	57,1	60,1	60,4
Francia	14,4	14,3	14,1	48,2	49,0	48,3
Germania	10,2	10,8	11,1	42,0	43,2	43,0
Spagna	13,1	14,3	16,2	54,8	56,7	59,3
SANITA'						
Italia	6,3	5,9	6,3	23,1	21,4	22,3
Francia	8,8	8,5	8,8	29,4	29,1	30,1
Germania	8,0	7,7	7,9	32,9	30,8	30,6
Spagna	5,9	6,2	6,7	24,7	24,6	24,5
LONG TERM CARE						
Italia	1,6	1,6	1,8	5,9	5,8	6,4
Francia	1,9	2,0	2,3	6,4	6,8	7,9
Germania	1,9	2,2	2,3	7,8	8,8	8,9
Spagna	0,8	0,9	1,0	3,3	3,6	3,7
ISTRUZIONE						
Italia	3,8	3,4	3,1	13,9	12,3	11,0
Francia	4,8	4,4	4,1	16,1	15,1	14,0
Germania	4,3	4,4	4,5	17,7	17,6	17,4
Spagna	4,1	3,7	3,3	17,2	14,7	12,1
TOTALE						
Italia	27,3	27,6	28,3	100,0	100,0	100,0
Francia	29,9	29,2	29,2	100,0	100,0	100,0
Germania	24,3	25,0	25,8	100,0	100,0	100,0
Spagna	23,9	25,2	27,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report.

Spesa pubblica per pensioni (Public pension scheme)

Paese	% Entrate da pensioni/PIL (Tax revenues/GDP)			% Pension tax revenue/Pension expenditure			% Pension tax revenue/Ageing costs		
	2022	2030	2040	2022	2030	2040	2022	2030	2040
Italia	3,0	3,2	3,2	19,2	19,3	18,7	11,0	11,6	11,3
Francia	1,6	1,6	1,6	11,1	11,2	11,3	5,4	5,5	5,5
Germania	1,0	1,2	1,4	9,8	11,1	12,6	4,1	4,8	5,4
Spagna	1,1	1,2	1,3	8,4	8,4	8,0	4,6	4,8	4,8

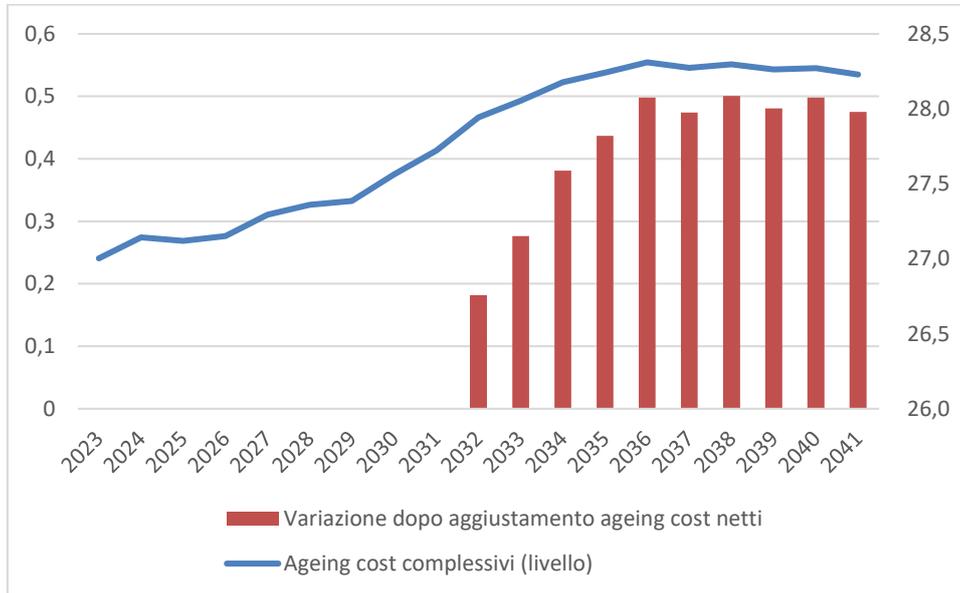
Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report.

COSTI DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE AL NETTO DELLE ENTRATE SULLE PENSIONI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (PP DI PIL)

	2023	2024	2031	2041	2031-24	2041-31
In % del Pil						
<i>Costi di invecchiamento della popolazione</i>						
ITALIA	27,0	27,1	27,7	28,2	0,6	0,5
GERMANIA	24,0	24,3	25,2	25,8	0,9	0,6
FRANCIA	29,1	29,2	29,2	29,3	0,0	0,1
SPAGNA	24,3	24,4	25,3	27,5	0,9	2,2
<i>Entrate sulle pensioni</i>						
ITALIA	2,9	3,1	3,2	3,2	0,1	0,0
GERMANIA	1,0	1,0	1,2	1,4	0,2	0,2
FRANCIA	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0
SPAGNA	1,1	1,1	1,2	1,4	0,1	0,1
<i>Costi di invecchiamento della popolazione al netto delle entrate sulle pensioni</i>						
ITALIA	24,1	24,1	24,5	25,0	0,4	0,5
GERMANIA	23,0	23,3	24,0	24,4	0,8	0,4
FRANCIA	27,6	27,6	27,6	27,7	0,0	0,1
SPAGNA	23,2	23,3	24,1	26,1	0,8	2,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ageing Report 2024

AGEING COST (LIVELLO – SCALA DI DESTRA) E INCREMENTI POST AGGIUSTAMENTO (PP DI PIL)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ageing Report 2024

LA SPESA SANITARIA

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Piano strutturale di bilancio	127.627	131.674	131.119	137.934	141.929	144.969	147.506
variazione su anno prec	4,03	3,17	-0,42	5,20	2,90	2,14	1,75
in % Pil	6,93	6,59	6,16	6,30	6,29	6,24	6,19
in % spesa corrente primaria	15,49	15,43	15,00	15,27	15,27	15,35	15,50
Def 2024	127.627	131.674	131.119	138.776	141.814	144.760	147.420
variazione su anno prec	4,03	3,17	-0,42	5,84	2,19	2,08	1,84
in % Pil	7,01	6,71	6,29	6,42	6,34	6,28	6,23
in % spesa corrente primaria	15,64	15,32	14,88	15,28	15,30	15,46	15,53
LB 2024	127.451	131.103	134.734	135.946	140.701	143.172	
variazione su anno prec	3,90	2,87	2,77	0,90	3,50	1,76	
in % Pil	6,99	6,74	6,57	6,38	6,39	6,30	
in % spesa corrente primaria	15,61	15,28	15,31	15,08	15,33	15,45	
Nadef 2023	127.451	131.103	134.734	132.946	136.701	138.972	
variazione su anno prec	3,90	2,87	2,77	-1,33	2,82	1,66	
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	
Def 2023	127.451	131.103	136.043	132.737	135.034	138.339	
variazione su anno prec	3,90	2,87	3,77	-2,43	1,73	2,45	
in % Pil	7,13	6,87	6,74	6,31	6,21	6,17	
in % spesa corrente primaria	15,65	15,33	15,35	14,98	15,01	15,13	
LB 2023	127.834	133.998	134.548	131.039	132.095		
variazione su anno prec	4,17	4,82	0,41	-2,61	0,81		
in % Pil	7,17	7,04	6,76	6,31	6,14		
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,46	14,74	14,67		
Nadef 2022	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428		
variazione su anno prec	4,17	4,82	-1,70	-2,29	0,56		
in % Pil	7,17	7,04	6,62	6,20	6,02		
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,14	14,48	14,37		
Def 2022	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518		
variazione su anno prec	4,17	3,03	-0,74	-1,42	0,50		
in % Pil	7,20	7,00	6,65	6,32	6,15		
in % spesa corrente primaria	15,66	15,55	15,08	14,78	14,66		
Nadef 2021	129.449	125.708	123.554	124.428			
variazione su anno prec	4,84	-2,89	-1,71	0,71			
in % Pil	7,28	6,67	6,30	6,14			
in % spesa corrente primaria	15,54	15,20	14,93	14,89			
Def 2021	127.138	123.662	126.231	124.410			
variazione su anno prec	2,97	-2,73	2,08	-1,44			
in % Pil	7,31	6,74	6,63	6,33			
in % spesa corrente primaria	15,41	15,00	15,15	14,83			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e MEF vari anni

LA SPESA SANITARIA E IL FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE STANDARD

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Spesa sanitaria														
a prezzi correnti	109.712	110.008	110.977	112.185	114.423	115.663	122.679	127.627	131.674	131.119	137.934	141.929	144.969	147.506
a prezzi costanti	116.962	116.367	115.944	116.380	117.445	117.487	122.679	126.010	125.536	118.133	121.956	122.907	123.078	123.018
fabbisogno nazionale standard														
a prezzi correnti	109.928	109.715	111.002	112.577	113.404	114.474	121.557	123.461	127.065	128.874	134.015	135.231	135.517	135.517
a prezzi costanti	117.192	116.056	115.971	116.788	116.398	116.280	121.557	121.896	121.142	116.111	118.491	117.107	115.054	113.019
spesa a prezzi correnti/Pil	6,71	6,61	6,51	6,43	6,44	6,41	7,35	6,93	6,59	6,16	6,30	6,29	6,24	6,19
fabbisogno nazionale standard/Pil	6,72	6,60	6,51	6,45	6,38	6,35	7,28	6,70	6,36	6,06	6,12	5,99	5,83	5,69

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e MEF vari anni

I CONTI ECONOMICI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 – 2022 - 2023 E PRIMO SEMESTRE 2024
(valori assoluti in migliaia in euro)

	valori nominali senza Liguria e Calabria					variazioni			
	2019	2022	2023	1sem2023	1sem2024	2022/2019	2023/2019	2023/2022	sem2024/23
ACQUISTI DI BENI	18.061.051	19.650.806	22.464.554	11.500.326	12.512.256	8,80	24,38	14,32	8,80
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	2.133.854	2.398.435	2.555.596	1.247.089	1.280.907	12,40	19,76	6,55	2,71
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	6.217.710	6.515.662	6.332.648	3.140.403	3.153.717	4,79	1,85	-2,81	0,42
FARMACEUTICA	7.085.998	7.091.782	7.106.834	3.644.843	3.766.296	0,08	0,29	0,21	3,33
Specialistica	4.672.440	5.073.720	5.082.654	2.555.417	2.626.854	8,59	8,78	0,18	2,80
Riabilitativa	1.538.868	1.596.153	1.648.412	818.905	838.440	3,72	7,12	3,27	2,39
Integrativa e protesica	1.745.915	1.603.997	1.637.800	800.512	832.015	-8,13	-6,19	2,11	3,94
Ospedaliera	8.487.693	8.757.627	8.926.692	4.427.811	4.539.323	3,18	5,17	1,93	2,52
ALTRE PRESTAZIONI DA PUBBLICO	1.062.519	1.116.941	1.136.329	574.793	579.878	5,12	6,95	1,74	0,88
ALTRE PRESTAZIONI DA PRIVATO	7.250.929	8.158.447	8.796.102	4.220.319	4.487.538	12,52	21,31	7,82	6,33
ALTRI SERVIZI SANITARI	3.532.271	4.735.762	4.529.338	2.200.285	2.275.756	34,07	28,23	-4,36	3,43
ALTRI SERVIZI NON SANITARI									
GODIMENTO DI BENI DI TERZI	1.110.393	1.249.035	1.339.794	661.195	714.622	12,49	20,66	7,27	8,08
PERSONALE RUOLO SANITARIO	26.550.767	28.999.925	29.586.359	14.530.681	15.052.194	9,22	11,43	2,02	3,59
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	122.360	147.669	160.767	75.812	80.551	20,68	31,39	8,87	6,25
PERSONALE RUOLO TECNICO	3.719.924	4.306.728	4.388.822	2.141.717	2.215.707	15,77	17,98	1,91	3,45
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	2.365.733	2.485.255	2.607.391	1.268.518	1.306.630	5,05	10,21	4,91	3,00
INDENNITA' DE MARIA	395.210	386.468	382.207	188.889	190.870	-2,21	-3,29	-1,10	1,05
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	1.937.084	2.956.586	2.539.268	1.308.529	1.212.684	52,63	31,09	-14,11	-7,32
SERVIZI APPALTI	5.466.605	7.066.329	7.145.551	3.536.921	3.583.789	29,26	30,71	1,12	1,33
IMPOSTE E TASSE	2.599.970	2.907.903	2.958.025	1.444.472	1.508.437	11,84	13,77	1,72	4,43
ONERI FINANZIARI	331.650	141.443	118.225	90.046	60.248	-57,35	-64,35	-16,42	-33,09
AMMORTAMENTI	2.307.779	2.634.722	2.653.191	1.337.351	1.389.908	14,17	14,97	0,70	3,93
RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	51.510	117.117	120.689	27.088	33.032	127,36	134,30	3,05	21,94
MOBILITA' INTERNAZIONALE PASSIVA	413.029	133.403	149.769	63.811	76.136	-67,70	-63,74	12,27	19,31
Totale	109.161.260	120.231.916	124.367.019	61.805.732	64.317.789	10,14	13,93	3,44	4,06

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della salute - NSIS

I CONTI ECONOMICI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 – 2022 - 2023 E PRIMO SEMESTRE 2024
(valori assoluti in migliaia in euro)

	valori nominali Rso Nord senza Liguria					variazioni			
	2019	2022	2023	1sem2023	1sem2024	2022/2019	2023/2019	2023/2022	sem2024/23
ACQUISTI DI BENI	7.305.553	8.210.336	9.174.722	4.754.776	5.167.874	12,38	25,59	11,75	8,69
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	938.645	1.067.370	1.142.402	561.033	576.451	13,71	21,71	7,03	2,75
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	2.411.872	2.549.254	2.525.676	1.241.995	1.242.639	5,70	4,72	-0,92	0,05
FARMACEUTICA	2.804.593	2.887.360	2.913.171	1.511.046	1.558.429	2,95	3,87	0,89	3,14
Specialistica	1.968.717	2.139.431	2.072.966	1.087.120	1.089.161	8,67	5,30	-3,11	0,19
Riabilitativa	303.722	311.071	325.038	162.296	169.846	2,42	7,02	4,49	4,65
Integrativa e protesica	553.775	493.623	514.199	254.906	261.451	-10,86	-7,15	4,17	2,57
Ospedaliera	3.914.183	3.954.769	4.030.576	2.007.257	2.071.485	1,04	2,97	1,92	3,20
ALTRE PRESTAZIONI DA PUBBLICO	739.005	741.830	784.815	393.277	387.539	0,38	6,20	5,79	-1,46
ALTRE PRESTAZIONI DA PRIVATO	3.915.325	4.398.114	4.741.163	2.277.095	2.391.156	12,33	21,09	7,80	5,01
ALTRI SERVIZI SANITARI	1.699.634	2.329.903	2.206.791	1.060.929	1.100.377	37,08	29,84	-5,28	3,72
ALTRI SERVIZI NON SANITARI									
GODIMENTO DI BENI DI TERZI	547.060	647.278	694.077	341.439	375.759	18,32	26,87	7,23	10,05
PERSONALE RUOLO SANITARIO	10.901.795	11.892.914	12.139.345	5.920.003	6.126.148	9,09	11,35	2,07	3,48
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	53.536	59.099	62.166	29.750	31.719	10,39	16,12	5,19	6,62
PERSONALE RUOLO TECNICO	1.765.306	1.982.010	2.021.641	972.202	1.022.927	12,28	14,52	2,00	5,22
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	1.105.867	1.193.709	1.235.845	598.821	616.272	7,94	11,75	3,53	2,91
INDENNITA' DE MARIA	105.572	121.160	125.920	61.218	65.417	14,77	19,27	3,93	6,86
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	858.812	1.248.760	1.117.504	559.907	516.096	45,41	30,12	-10,51	-7,82
SERVIZI APPALTATI	2.352.272	3.017.886	3.080.887	1.538.180	1.512.258	28,30	30,97	2,09	-1,69
IMPOSTE E TASSE	1.127.682	1.256.342	1.278.153	623.838	653.374	11,41	13,34	1,74	4,73
ONERI FINANZIARI	19.882	12.701	22.544	9.117	11.258	-36,12	13,39	77,50	23,49
AMMORTAMENTI	1.057.440	1.200.633	1.203.193	605.940	615.687	13,54	13,78	0,21	1,61
RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	15.785	38.872	36.983	6.403	11.772	146,26	134,30	-4,86	83,86
MOBILITA' INTERNAZIONALE PASSIVA	197.897	60.471	73.388	29.796	36.945	-69,44	-62,92	21,36	23,99
Totale	46.663.928	51.814.897	53.523.168	26.608.344	27.612.039	11,04	14,70	3,30	3,77

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della salute - NSIS

I CONTI ECONOMICI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 – 2022 - 2023 E PRIMO SEMESTRE 2024
(valori assoluti in migliaia in euro)

	valori nominali Rso centro					variazioni			
	2019	2022	2023	1sem2023	1sem2024	2022/2019	2023/2019	2023/2022	sem2024/23
ACQUISTI DI BENI	3.989.407	4.221.107	4.809.991	2.420.024	2.638.632	5,81	20,57	13,95	9,03
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	412.749	473.134	500.245	258.361	243.635	14,63	21,20	5,73	-5,70
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	1.305.885	1.360.268	1.309.843	654.058	659.668	4,16	0,30	-3,71	0,86
FARMACEUTICA	1.554.849	1.506.146	1.502.998	773.238	790.700	-3,13	-3,33	-0,21	2,26
Specialistica	779.056	847.968	874.210	448.144	475.911	8,85	12,21	3,09	6,20
Riabilitativa	399.965	421.324	436.158	218.429	226.976	5,34	9,05	3,52	3,91
Integrativa e protesica	423.730	365.795	365.642	180.040	187.016	-13,67	-13,71	-0,04	3,87
Ospedaliera	1.830.176	1.926.793	1.912.968	992.007	999.864	5,28	4,52	-0,72	0,79
ALTRE PRESTAZIONI DA PUBBLICO	108.806	125.902	115.224	61.682	62.013	15,71	5,90	-8,48	0,54
ALTRE PRESTAZIONI DA PRIVATO	1.475.900	1.708.875	1.801.556	869.575	935.227	15,79	22,06	5,42	7,55
ALTRI SERVIZI SANITARI	724.018	936.198	959.931	487.901	489.003	29,31	32,58	2,54	0,23
ALTRI SERVIZI NON SANITARI									
GODIMENTO DI BENI DI TERZI	255.581	236.299	252.746	129.782	132.801	-7,54	-1,11	6,96	2,33
PERSONALE RUOLO SANITARIO	5.672.864	6.268.551	6.430.106	3.177.546	3.219.005	10,50	13,35	2,58	1,30
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	24.996	28.834	30.622	14.987	15.539	15,35	22,51	6,20	3,69
PERSONALE RUOLO TECNICO	708.414	816.427	800.931	396.439	415.154	15,25	13,06	-1,90	4,72
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	444.601	454.049	468.988	232.627	229.784	2,12	5,49	3,29	-1,22
INDENNITA' DE MARIA	105.622	95.948	93.785	46.779	45.245	-9,16	-11,21	-2,25	-3,28
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	417.438	651.362	529.846	280.266	262.018	56,04	26,93	-18,66	-6,51
SERVIZI APPALTATI	1.243.977	1.594.718	1.617.846	794.240	821.175	28,20	30,05	1,45	3,39
IMPOSTE E TASSE	524.019	596.227	607.130	298.224	308.170	13,78	15,86	1,83	3,34
ONERI FINANZIARI	126.570	109.570	75.047	73.794	38.118	-13,43	-40,71	-31,51	-48,35
AMMORTAMENTI	518.279	586.213	576.543	294.913	290.149	13,11	11,24	-1,65	-1,62
RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	12.968	29.330	46.620	9.886	9.992	126,17	259,50	58,95	1,07
MOBILITA' INTERNAZIONALE PASSIVA	82.444	22.632	23.996	8.920	10.027	-72,55	-70,89	6,03	12,40
Totale	23.142.316	25.383.672	26.142.971	13.121.862	13.505.823	9,69	12,97	2,99	2,93

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della salute - NSIS

I CONTI ECONOMICI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 -2023 E PRIMO SEMESTRE 2024
(valori assoluti in migliaia in euro)

	valori nominali Rso Sud senza Calabria					variazioni				
	2019	2022	2023	1sem2023	1sem2024	2022/2019	2023/2019	2023/2022	sem2024/23	
ACQUISTI DI BENI	3.901.744	4.282.198	4.871.076	2.559.856	2.730.457	9,75	24,84	13,75	6,66	
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	435.407	436.887	482.945	219.851	236.518	0,34	10,92	10,54	7,58	
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	1.451.536	1.510.599	1.443.486	711.688	722.207	4,07	-0,55	-4,44	1,48	
FARMACEUTICA	1.609.696	1.600.595	1.585.493	818.706	852.230	-0,57	-1,50	-0,94	4,09	
Specialistica	1.184.934	1.269.109	1.312.999	623.767	653.096	7,10	10,81	3,46	4,70	
Riabilitativa	579.684	601.320	604.059	301.271	303.283	3,73	4,20	0,46	0,67	
Integrativa e protesica	390.296	386.190	376.135	179.309	186.355	-1,05	-3,63	-2,60	3,93	
Ospedaliera	1.795.592	1.802.139	1.880.205	899.620	937.174	0,36	4,71	4,33	4,17	
ALTRE PRESTAZIONI DA PUBBLICO	3.163	2.985	2.433	1.439	1.054	-5,63	-23,07	-18,48	-26,75	
ALTRE PRESTAZIONI DA PRIVATO	938.736	1.071.557	1.188.908	556.623	600.729	14,15	26,65	10,95	7,92	
ALTRI SERVIZI SANITARI	602.591	751.566	673.520	324.945	331.295	24,72	11,77	-10,38	1,95	
ALTRI SERVIZI NON SANITARI										
GODIMENTO DI BENI DI TERZI	144.499	175.640	200.020	91.569	100.903	21,55	38,42	13,88	10,19	
PERSONALE RUOLO SANITARIO	5.008.195	5.567.224	5.615.794	2.785.871	2.910.786	11,16	12,13	0,87	4,48	
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	21.595	29.861	31.276	15.015	16.405	38,28	44,83	4,74	9,26	
PERSONALE RUOLO TECNICO	561.150	712.176	733.360	363.466	361.057	26,91	30,69	2,97	-0,66	
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	376.129	398.791	423.019	206.321	214.388	6,03	12,47	6,08	3,91	
INDENNITA' DE MARIA	103.231	92.135	84.729	42.054	40.520	-10,75	-17,92	-8,04	-3,65	
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	357.702	546.875	476.013	251.453	229.813	52,89	33,08	-12,96	-8,61	
SERVIZI APPALTI	1.079.231	1.442.386	1.436.664	704.497	718.729	33,65	33,12	-0,40	2,02	
IMPOSTE E TASSE	483.957	541.093	544.386	269.264	280.186	11,81	12,49	0,61	4,06	
ONERI FINANZIARI	44.392	15.865	15.678	5.507	6.853	-64,26	-64,68	-1,18	24,44	
AMMORTAMENTI	362.156	439.883	466.520	234.129	263.492	21,46	28,82	6,06	12,54	
RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	15.100	38.494	30.574	8.202	9.301	154,93	102,48	-20,58	13,39	
MOBILITA' INTERNAZIONALE PASSIVA	71.260	19.137	20.994	9.588	12.709	-73,15	-70,54	9,70	32,55	
Totale	21.521.976	23.734.703	24.500.285	12.184.014	12.719.539	10,28	13,84	3,23	4,40	

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della salute - NSIS

I CONTI ECONOMICI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 -2023 E PRIMO SEMESTRE 2024
(valori assoluti in migliaia in euro)

	valori nominali Rss Nord					variazioni			
	2019	2022	2023	1sem2023	1sem2024	2022/2019	2023/2019	2023/2022	sem2024/23
ACQUISTI DI BENI	913.949	807.060	1.085.587	527.100	598.756	-11,70	18,78	34,51	13,59
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	136.049	173.060	176.075	83.534	91.984	27,20	29,42	1,74	10,12
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	268.601	292.504	288.834	145.912	144.188	8,90	7,53	-1,25	-1,18
FARMACEUTICA	267.265	264.562	274.100	137.357	144.062	-1,01	2,56	3,60	4,88
Specialistica	92.475	116.531	121.689	58.346	61.741	26,01	31,59	4,43	5,82
Riabilitativa	20.429	20.446	25.737	12.062	12.426	0,08	25,98	25,88	3,01
Integrativa e protesica	99.154	98.207	93.924	51.109	43.097	-0,95	-5,27	-4,36	-15,68
Ospedaliera	152.975	177.184	192.339	96.079	91.517	15,83	25,73	8,55	-4,75
ALTRE PRESTAZIONI DA PUBBLICO	209.513	230.428	230.236	116.283	127.549	9,98	9,89	-0,08	9,69
ALTRE PRESTAZIONI DA PRIVATO	239.199	277.713	307.469	148.280	170.031	16,10	28,54	10,71	14,67
ALTRI SERVIZI SANITARI	113.221	157.793	178.015	77.303	95.017	39,37	57,23	12,81	22,91
ALTRI SERVIZI NON SANITARI									
GODIMENTO DI BENI DI TERZI	56.199	70.207	71.165	35.592	39.912	24,93	26,63	1,36	12,14
PERSONALE RUOLO SANITARIO	1.677.262	1.831.512	1.886.066	908.550	965.524	9,20	12,45	2,98	6,27
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	8.328	9.834	10.500	5.033	4.566	18,08	26,08	6,78	-9,27
PERSONALE RUOLO TECNICO	308.034	327.494	350.686	168.879	176.788	6,32	13,85	7,08	4,68
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	165.037	176.694	188.493	90.845	98.407	7,06	14,21	6,68	8,32
INDENNITA' DE MARIA	6.738	8.226	9.656	4.454	5.653	22,09	43,31	17,38	26,93
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	82.880	135.800	115.996	57.133	52.195	63,85	39,96	-14,58	-8,64
SERVIZI APPALTATI	271.750	331.680	338.706	169.308	179.887	22,05	24,64	2,12	6,25
IMPOSTE E TASSE	154.954	169.968	176.046	84.124	89.273	9,69	13,61	3,58	6,12
ONERI FINANZIARI	421	267	388	132	122	-36,54	-7,99	44,99	-7,56
AMMORTAMENTI	134.501	155.325	146.361	72.459	75.117	15,48	8,82	-5,77	3,67
RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	5.394	5.289	2.181	922	1.153	-1,95	-59,57	-58,77	25,02
MOBILITA' INTERNAZIONALE PASSIVA	21.169	10.862	10.330	6.016	5.165	-48,69	-51,20	-4,90	-14,15
Totale	5.405.500	5.848.650	6.280.578	3.056.814	3.274.130	8,20	16,19	7,39	7,11

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della salute - NSIS

I CONTI ECONOMICI DELLA SANITÀ - ANNI 2019 -2023 E PRIMO SEMESTRE 2024
(valori assoluti in migliaia in euro)

	valori nominali Rss Sud					variazioni			
	2019	2022	2023	1sem2023	1sem2024	2022/2019	2023/2019	2023/2022	sem2024/23
ACQUISTI DI BENI	1.950.398	2.130.105	2.523.178	1.238.570	1.376.536	9,21	29,37	18,45	11,14
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	211.004	247.984	253.928	124.309	132.318	17,53	20,34	2,40	6,44
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	779.815	803.037	764.808	386.750	385.015	2,98	-1,92	-4,76	-0,45
FARMACEUTICA	849.596	833.118	831.072	404.495	420.874	-1,94	-2,18	-0,25	4,05
Specialistica	647.257	700.681	700.790	338.040	346.945	8,25	8,27	0,02	2,63
Riabilitativa	235.067	241.993	257.420	124.846	125.909	2,95	9,51	6,37	0,85
Integrativa e protesica	278.959	260.182	287.901	135.148	154.097	-6,73	3,21	10,65	14,02
Ospedaliera	794.767	896.741	910.604	432.848	439.284	12,83	14,57	1,55	1,49
ALTRE PRESTAZIONI DA PUBBLICO	2.032	15.797	3.622	2.112	1.722	677,33	78,25	-77,07	-18,46
ALTRE PRESTAZIONI DA PRIVATO	681.769	702.188	757.006	368.747	390.395	2,99	11,04	7,81	5,87
ALTRI SERVIZI SANITARI	392.807	560.300	511.081	249.207	260.065	42,64	30,11	-8,78	4,36
ALTRI SERVIZI NON SANITARI									
GODIMENTO DI BENI DI TERZI	107.054	119.611	121.786	62.813	65.248	11,73	13,76	1,82	3,88
PERSONALE RUOLO SANITARIO	3.290.651	3.439.724	3.515.048	1.738.711	1.830.732	4,53	6,82	2,19	5,29
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	13.904	20.041	26.203	11.027	12.321	44,13	88,45	30,75	11,73
PERSONALE RUOLO TECNICO	377.020	468.621	482.204	240.731	239.781	24,30	27,90	2,90	-0,39
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	274.099	262.011	291.046	139.904	147.779	-4,41	6,18	11,08	5,63
INDENNITA' DE MARIA	74.046	68.999	68.117	34.384	34.035	-6,82	-8,01	-1,28	-1,01
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	220.253	373.789	299.910	159.770	152.561	69,71	36,17	-19,76	-4,51
SERVIZI APPALTATI	519.375	679.659	671.449	330.696	351.741	30,86	29,28	-1,21	6,36
IMPOSTE E TASSE	309.357	344.274	352.308	169.022	177.434	11,29	13,88	2,33	4,98
ONERI FINANZIARI	140.385	3.041	4.569	1.496	3.897	-97,83	-96,75	50,26	160,51
AMMORTAMENTI	235.402	252.668	260.574	129.909	145.464	7,33	10,69	3,13	11,97
RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	2.264	5.131	4.332	1.675	816	126,67	91,36	-15,58	-51,31
MOBILITA' INTERNAZIONALE PASSIVA	40.259	20.302	21.060	9.490	11.290	-49,57	-47,69	3,74	18,97
Totale	12.427.540	13.449.995	13.920.016	6.834.698	7.206.257	8,23	12,01	3,49	5,44

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della salute - NSIS

**LE RIFORME NEL QUADRO DEL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO:
IL MIGLIORAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE E DEL GOVERNO DELLA SPESA PUBBLICA**

TAVOLA 1

I TAGLI ALLA SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA - 2023-26

(IN MILIONI)

	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
01. Redditi di lavoro dipendente	-20,7	-38,2	-24,9	-26,1	2,4	1,8	1,1	1,1
02. Consumi intermedi	-93,2	-360,3	-525,9	-540,3	10,9	17,1	22,6	23,1
03. Imposte pagate sulla produzione	-0,6	-0,9	-0,4	-0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
04. Trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche	-142,2	-608,7	-608,2	-553,0	16,6	28,8	26,1	23,6
05. Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	-10,2	-62,5	-95,7	-95,2	1,2	3,0	4,1	4,1
06. Trasferimenti correnti a imprese	-29,5	-76,7	-76,7	-73,9	3,4	3,6	3,3	3,2
07. Trasferimenti correnti a estero	0,0	-4,1	-4,4	-5,3	0,0	0,2	0,2	0,2
10. Rimborsi e poste correttive delle entrate	-100,0	-146,0	-167,9	-167,9	11,7	6,9	7,2	7,2
12. Altre uscite correnti	-50,0	-2,4	-2,4	-3,0	5,8	0,1	0,1	0,1
13. Fondi da ripartire di parte corrente	-230,2	-463,5	-538,9	-544,5	26,8	22,0	23,2	23,3
21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-1,7	-23,1	-34,8	-46,5	0,2	1,1	1,5	2,0
22. Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	-47,0	-49,0	-8,5	-18,6	5,5	2,3	0,4	0,8
23. Contributi agli investimenti a imprese	-2,6	-37,5	-63,7	-90,4	0,3	1,8	2,7	3,9
25. Contributi agli investimenti a estero	0,0	-50,0		0,0	0,0	2,4	0,0	0,0
26. Altri trasferimenti in conto capitale		-1,0	-1,3	-1,8	0,0	0,0	0,1	0,1
27. Fondi da ripartire in conto capitale	-130,0	-186,0	-173,9	-172,7	15,2	8,8	7,5	7,4
Totale complessivo	-857,9	-2.109,9	-2.327,5	-2.339,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

I TAGLI ALLA SPESA PER AMMINISTRAZIONE - 2023-26

(IN MILIONI)

	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
02. Economia e finanze	-435,6	-1.038,5	-1.196,8	-1.201,7	50,8	49,2	51,4	51,4
03. Imprese e made in Italy	-12,7	-58,4	-80,0	-106,6	1,5	2,8	3,4	4,6
04. Lavoro e politiche sociali	-9,8	-52,5	-99,6	-53,8	1,1	2,5	4,3	2,3
05. Giustizia	-53,6	-97,6	-117,7	-124,7	6,3	4,6	5,1	5,3
06. Affari esteri e cooperazione internazionale	-49,2	-130,6	-150,6	-151,9	5,7	6,2	6,5	6,5
07. Istruzione e merito	-34,1	-89,3	-94,0	-61,1	4,0	4,2	4,0	2,6
08. Interno	-52,8	-122,5	-148,4	-149,0	6,2	5,8	6,4	6,4
09. ambiente e sicurezza energetica	-3,8	-12,9	-16,6	-15,8	0,4	0,6	0,7	0,7
10. Infrastrutture e trasporti	-121,2	-203,6	-109,7	-127,3	14,1	9,6	4,7	5,4
11. Università e ricerca scientifica	-7,2	-92,9	-33,0	-41,0	0,8	4,4	1,4	1,8
12. Difesa	-46,0	-114,1	-171,7	-197,7	5,4	5,4	7,4	8,5
13. Politiche agricole e sovranità alimentare	-7,2	-20,7	-23,8	-23,8	0,8	1,0	1,0	1,0
14. Cultura	-13,8	-43,2	-48,4	-48,3	1,6	2,0	2,1	2,1
15. Salute	-7,6	-25,0	-33,8	-35,1	0,9	1,2	1,5	1,5
16. Turismo	-3,2	-8,1	-3,4	-1,9	0,4	0,4	0,1	0,1
Totale complessivo	-857,9	-2.109,9	-2.327,5	-2.339,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

I TAGLI ALLA SPESA PER MISSIONE E SETTORE - 2023-26

(IN MILIONI)

	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-24,0	-41,3	-45,4	-45,4	2,8	2,0	2,0	1,9
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio		-3,9	-4,2	-4,4	0,0	0,2	0,2	0,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-17,0	-19,4	-19,4	-19,4	2,0	0,9	0,8	0,8
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-49,2	-139,0	-156,6	-159,2	5,7	6,6	6,7	6,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	-13,6	-69,6	-63,2	-80,0	1,6	3,3	2,7	3,4
006.Giustizia	-22,4	-71,3	-111,9	-119,0	2,6	3,4	4,8	5,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	-15,3	-59,8	-66,6	-66,1	1,8	2,8	2,9	2,8
008.Soccorso civile	0,0	-8,8	-9,6	-9,0	0,0	0,4	0,4	0,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-7,2	-20,1	-23,2	-23,2	0,8	1,0	1,0	1,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	-3,1	-6,9	-6,3	0,0	0,1	0,3	0,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	-12,7	-65,7	-72,8	-99,5	1,5	3,1	3,1	4,3
012.Regolazione dei mercati		-1,3	-1,6	-1,6	0,0	0,1	0,1	0,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-63,1	-135,5	-88,9	-109,0	7,4	6,4	3,8	4,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-52,1	-51,3	-1,4	-1,4	6,1	2,4	0,1	0,1
015.Comunicazioni		-14,3	-14,3	-14,1	0,0	0,7	0,6	0,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo		-2,0	-2,7	-1,6	0,0	0,1	0,1	0,1
017.Ricerca e innovazione	-3,5	-56,0	-58,2	-63,7	0,4	2,7	2,5	2,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-2,0	-10,7	-10,9	-10,8	0,2	0,5	0,5	0,5
019.Casa e assetto urbanistico	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	0,3	0,1	0,1	0,1
020.Tutela della salute	-7,6	-14,4	-17,4	-17,3	0,9	0,7	0,7	0,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-13,8	-24,8	-21,5	-17,7	1,6	1,2	0,9	0,8
022.Istruzione scolastica	-32,7	-86,3	-92,4	-61,1	3,8	4,1	4,0	2,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-1,3	-75,0	-19,0	-22,8	0,1	3,6	0,8	1,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	-53,2	-99,0	-52,9	0,0	2,5	4,3	2,3
025.Politiche previdenziali		-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
026.Politiche per il lavoro		-6,2	-6,7	-6,7	0,0	0,3	0,3	0,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-1,2	-13,7	-47,7	-47,9	0,1	0,6	2,0	2,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale		-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-123,2	-342,6	-405,8	-405,3	14,4	16,2	17,4	17,3
030.Giovani e sport		-14,7	-16,0	-16,9	0,0	0,7	0,7	0,7
031.Turismo	-0,2	-7,9	-3,3	-1,8	0,0	0,4	0,1	0,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-116,4	-185,8	-219,2	-229,7	13,6	8,8	9,4	9,8
033.Fondi da ripartire	-256,9	-463,5	-572,7	-577,0	29,9	22,0	24,6	24,7
034.Debito pubblico	-20,0	-45,5	-45,5	-45,5	2,3	2,2	2,0	1,9
Totale complessivo	-857,9	-2.109,9	-2.327,5	-2.339,6	100,0	100,0	100,0	100,0
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
A_Pol_Istituzionali	-586,7	-1.195,5	-1.423,4	-1.440,4	68,4	56,7	61,2	61,6
B_Pol_Sicurezza_Giustizia	-51,3	-209,5	-251,4	-274,1	6,0	9,9	10,8	11,7
C_Pol_Sociali	-8,8	-102,5	-187,2	-142,2	1,0	4,9	8,0	6,1
D_Pol_Settori_Produtt	-20,1	-97,0	-103,6	-127,7	2,3	4,6	4,5	5,5
E_Infrastrutture_Reti	-115,1	-204,2	-111,5	-130,8	13,4	9,7	4,8	5,6
F_Formazione_cultura_ricerca	-51,3	-242,1	-191,1	-165,2	6,0	11,5	8,2	7,1
G_Ambiente_territorio	-4,5	-13,3	-13,5	-13,3	0,5	0,6	0,6	0,6
H_Riequilibrio_territoriale		-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
L_Gestione_Debito	-20,0	-45,5	-45,5	-45,5	2,3	2,2	2,0	1,9
Totale complessivo	-857,9	-2.109,9	-2.327,5	-2.339,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

LE VARIAZIONI PER ATTI AMMINISTRATIVI - 2022-24

(in milioni)

	2022	2023	2024 (*)	2022	2023	2024 (*)
	valori complessivi					
variazione netta	61.968	30.977	22.510	43,6	40,2	35,2
maggiori spese B	142.156	76.985	63.937	100	100	100
minori spese C	-80.188	-46.008	-41.427	56,4	59,8	64,8
	valori al netto delle var per 110%					
variazioni nette (al netto 110%)	61.968	15.977	5.946	43,6	25,8	12,6
maggiori spese	142.156	61.985	47.373	100	100	100
minori spese	-80.188	-46.008	-41.427	56,4	74,2	87,4

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato - (*) dati ad agosto 2024

LE VARIAZIONI PER ATTI AMMINISTRATIVI PER CATEGORIA ECONOMICA 2022-24

(in milioni)

	maggiori spese			minori spese			variazioni nette		
	2022	2023	2024 (*)	2022	2023	2024 (*)	2022	2023	2024 (*)
Spesa corrente	104.744	46.549	26.741	-58.059	-31.303	-19.822	46.685	15.246	6.918
01. Redditi da lavoro dipendente	12.143	10.202	4.502	-5.199	-3.766	-1.232	6.945	6.436	3.270
02. Consumi intermedi	2.669	2.626	2.003	-1.195	-914	-665	1.473	1.711	1.338
03. Imposte pagate sulla produzione	796	523	293	-13	-133	-3	783	390	290
04. Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	67.011	22.624	12.206	-26.358	-12.023	-8.488	40.654	10.601	3.718
05. Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	1.288	1.613	848	-222	-364	-202	1.065	1.250	646
06. Trasferimenti correnti a imprese	14.076	541	238	-3.009	-1.655	-60	11.068	-1.114	179
07. Trasferimenti correnti a estero	282	106	135	-13	-24	-13	269	83	122
08. Risorse proprie UE	2.100	260	0	-1.000	-2.800	-300	1.100	-2.540	-300
09. Interessi passivi e altri oneri finanziari+	1.700	7.230	2.401	-4.346	-2.832	-1.728	-2.646	4.398	673
10. Rimborsi e poste correttive delle entrate	2.315	493	4.028	-2.213	-102	-68	103	391	3.960
12. Altre uscite correnti	257	238	16	-110	-4	0	147	234	16
13. Fondi da ripartire di parte corrente	83	92	71	-14.381	-6.686	-7.064	-14.297	-6.594	-6.993
Spesa c/capitale	27.958	25.636	31.497	-7.930	-7.705	-6.604	20.028	17.931	24.893
21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.699	1.847	2.028	-368	-405	-69	1.331	1.442	1.959
22. Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	3.769	1.009	3.768	-2.081	-952	-1.103	1.688	57	2.664
23. Contributi agli investimenti a imprese	14.557	19.304	21.811	-1.702	-3.449	-2.583	12.856	15.855	19.228
24. Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	41	110	6		-13	-23	41	97	-17
25. Contributi agli investimenti a estero	143	55	21	-2	-3		141	52	21
26. Altri trasferimenti in conto capitale	1.068	1.576	463	-15		-170	1.053	1.576	293
27. Fondi da ripartire in conto capitale	8	9	0	-2.528	-2.733	-2.079	-2.520	-2.724	-2.079
31. Acquisizioni di attività finanziarie	6.674	1.726	3.400	-1.235	-150	-576	5.439	1.576	2.824
Rimborso prestiti	9.455	4.801	5.699	-14.200	-7.000	-15.000	-4.745	-2.199	-9.301
61. Rimborso di passività finanziarie	9.455	4.801	5.699	-14.200	-7.000	-15.000	-4.745	-2.199	-9.301
Totale	142.156	76.985	63.937	-80.188	-46.008	-41.427	61.968	30.977	22.510

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato - (*) dati ad agosto 2024

TAVOLA 6

LE VARIAZIONI PER ATTI AMMINISTRATIVI PER SETTORE DI SPESA 2022-24

(in milioni)

	maggiori spese			minori spese			variazioni nette		
	2022	2023	2024 (*)	2022	2023	2024 (*)	2022	2023	2024 (*)
Spesa corrente	104.744	46.549	26.741	-58.059	-31.303	-19.822	46.685	15.246	6.918
A_Pol_Istituzionali	21.025	12.425	14.848	-23.508	-16.852	-14.578	-2.483	-4.428	269
B_Pol_Sicurezza_Giustizia	7.145	6.291	3.650	-2.216	-2.463	-774	4.929	3.827	2.876
C_Pol_Sociali	41.183	11.413	3.377	-25.238	-7.437	-2.112	15.946	3.975	1.266
D_Pol_Settori_Produtt	1.170	309	95	-2.613	-152	-58	-1.444	157	37
E_Infrastrutture_Reti	24.796	1.854	133	-528	-1.689	-72	24.267	165	60
F_Formazione_cultura_ricerca	7.357	6.832	2.170	-1.174	-946	-935	6.184	5.886	1.235
G_Ambiente_territorio	364	123	69	-12	-47	-7	351	76	61
H_Riequilibrio_territoriale	3	0	0		-2	-9	3	-2	-9
L_Gestione_Debito	1.702	7.303	2.400	-2.769	-1.714	-1.278	-1.067	5.589	1.122
Spesa c/capitale	27.958	25.636	31.497	-7.930	-7.705	-6.604	20.028	17.931	24.893
A_Pol_Istituzionali	8.650	960	6.568	-2.170	-2.582	-558	6.480	-1.622	6.010
B_Pol_Sicurezza_Giustizia	2.330	2.981	2.260	-819	-1.191	-1.720	1.512	1.790	540
C_Pol_Sociali	43	70	40	-12	0	-285	31	70	-245
D_Pol_Settori_Produtt	2.778	18.067	20.529	-748	-476	-1.524	2.030	17.591	19.005
E_Infrastrutture_Reti	13.322	3.091	1.462	-938	-2.779	-1.944	12.384	312	-482
F_Formazione_cultura_ricerca	431	268	380	-803	-492	-528	-371	-224	-147
G_Ambiente_territorio	157	193	257	0	-4	-36	156	188	222
H_Riequilibrio_territoriale	246	6	0	-1.339	-181	-10	-1.093	-175	-10
L_Gestione_Debito		0	0	-1.100			-1.100	0	0
Rimborso prest	9.455	4.801	5.699	-14.200	-7.000	-15.000	-4.745	-2.199	-9.301
L_Gestione_Debito	9.455	4.801	5.699	-14.200	-7.000	-15.000	-4.745	-2.199	-9.301
Totale complessivo	142.156	76.985	63.937	-80.188	-46.008	-41.427	61.968	30.977	22.510

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato - (*) dati ad agosto 2024

LA SPESA PER INVESTIMENTI

TAVOLA 1

GLI IFL NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA – CONFRONTO DEF 2024/PSB 2024

	consuntivo		previsioni		
	2023	2024	2025	2026	2027
DEF aprile 24					
IFL AAPP	66.805	67.953	78.091	76.453	70.217
PIL nominale	2.085.376	2.162.697	2.238.234	2.305.906	2.367.640
<i>IFL in % di PIL</i>	3,2	3,1	3,5	3,3	3,0
<i>var% IFL</i>		1,7	14,9	-2,1	-8,2
PSB 24	2023	2024	2025	2026	2027
IFL AAPP	67.599	74.979	79.729	83.966	80.728
PIL nominale	2.128.001	2.189.651	2.255.728	2.323.318	2.381.380
<i>IFL in % di PIL</i>	3,2	3,4	3,5	3,6	3,4
<i>var% IFL</i>		10,9	6,3	5,3	-3,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2024 e PSB 2024

TAVOLA 2

GLI INVESTIMENTI DIRETTI DELLO STATO NEL BLV – PREVISIONI INIZIALI

	stanziamenti iniziali				
	2022	2023	2024	2025	2026
Spesa investimenti diretti dello Stato	16.036	17.153	20.011	20.274	16.651
<i>di cui:</i>					
contributi agli investimenti	5.871	5.560	7.991	9.416	6.875
<i>ad amministrazioni pubbliche</i>	1.643	1.376	1.742	2.011	2.233
<i>a imprese</i>	4.228	4.184	6.249	7.404	4.642
investimenti fissi lordi	10.166	11.593	12.019	10.858	9.775
Spesa conto capitale	75.793	90.476	111.297	74.363	67.362
% Spesa investimenti su S/cap	21,2	19,0	18,0	27,3	24,7
% contributi agli investimenti su Spesa investimenti	36,6	32,4	39,9	46,4	41,3
% IFL su Spesa investimenti	63,4	67,6	60,1	53,6	58,7
<i>var% Spesa investimenti diretti</i>		7,0	16,7	1,3	-17,9
<i>var% contributi agli investimenti</i>		-5,3	43,7	17,8	-27,0
<i>var% IFL</i>		14,0	3,7	-9,7	-10,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bilancio dello Stato

GLI INVESTIMENTI DIRETTI DELLO STATO – PREVISIONI DEFINITIVE

	stanziamenti definitivi				
	2022	2023	2024	2025	2026
Spesa investimenti diretti dello Stato	18.450	19.940	21.677	21.513	18.232
<i>di cui:</i>					
contributi agli investimenti	6.954	6.905	7.698	9.046	6.885
<i>ad amministrazioni pubbliche</i>	1.680	1.586	1.798	1.961	2.233
<i>a imprese</i>	5.274	5.318	5.900	7.084	4.652
investimenti fissi lordi	11.497	13.035	13.978	12.467	11.347
% contributi agli investimenti su Spesa investimenti	37,7	34,6	35,5	42,0	37,8
% IFL su Spesa investimenti	62,3	5,4	64,5	58,0	62,2
var% Spesa investimenti diretti		8,1	8,7	-0,8	-15,3
var% contributi agli investimenti		-0,7	11,5	17,5	-23,9
var% IFL		13,4	7,2	-10,8	-9,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bilancio dello Stato

GLI INVESTIMENTI DIRETTI DELLO STATO PER POLITICHE

politiche	2022		2023		2024		2025		2026	
	Stanz. iniziali	Stanz. definitivi								
Istituzionali	846	994	804	994	818	985	822	902	651	743
Sicurezza_Giustizia	7.626	8.556	8.805	9.874	9.267	10.991	8.686	10.209	7.805	9.264
Sociali	61	79	59	67	96	97	96	96	85	85
Settori_Produttivi	114	161	120	163	143	161	160	160	89	89
Infrastrutture_Reti	6.311	7.569	6.161	7.579	8.746	8.483	9.746	9.376	7.185	7.195
Formazione_cultura_ricerca	887	896	1.047	1.092	884	889	722	728	774	794
Ambiente_territorio	191	195	157	171	56	70	43	43	61	61
Totale complessivo	16.036	18.450	17.153	19.940	20.011	21.677	20.274	21.513	16.651	18.232

variazioni %	2023/2022		2024/2023		2025/2024		2026/2025	
	Stanz. iniziali	Stanz. definitivi						
Pol_Istituzionali	-4,9	0,0	1,8	-0,9	0,5	-8,5	-20,8	-17,5
Pol_Sicurezza_Giustizia	15,5	15,4	5,2	11,3	-6,3	-7,1	-10,1	-9,2
Pol_Sociali	-3,7	-15,9	63,7	45,1	-0,5	-0,8	-11,0	-11,1
Pol_Settori_Produttivi	4,9	1,5	19,0	-1,2	12,2	-0,9	-44,3	-44,3
Infrastrutture_Reti	-2,4	0,1	42,0	11,9	11,4	10,5	-26,3	-23,3
Formazione_cultura_ricerca	18,0	21,8	-15,5	-18,6	-18,3	-18,0	7,1	9,0
Ambiente_territorio	-17,6	-12,4	-64,1	-58,8	-24,5	-39,6	43,6	43,6
Totale complessivo	7,0	8,1	16,7	8,7	1,3	-0,8	-17,9	-15,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bilancio dello Stato

TAVOLA 4

LA SPESA C/CAPITALE E GLI IFL DEGLI ENTI TERRITORIALI

SPESA IN CONTO CAPITALE					INVESTIMENTI FISSI LORDI			
<i>valori assoluti in milioni</i>								
Comparto	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Regioni	15.566	14.911	15.987	19.756	1.740	1.895	2.075	2.570
Città Metropolitane	400	473	519	743	324	387	411	633
Province	1.072	1.158	1.252	1.700	977	1.075	1.111	1.567
Comuni	11.023	12.754	13.203	18.642	9.823	11.188	11.642	16.331
Totale	28.061	29.296	30.961	40.841	12.864	14.545	15.239	21.101
<i>variazione percentuale annua</i>								
Comparto	21/20	22/21	23/22	23/20	21/20	22/21	23/22	23/20
Regioni	-4,2	7,2	23,6	26,9	8,9	9,5	23,9	47,7
Città Metropolitane	18,3	9,7	43,2	85,8	19,4	6,2	54,0	95,4
Province	8,0	8,1	35,8	58,6	10,0	3,3	41,0	60,4
Comuni	15,7	3,5	41,2	69,1	13,9	4,1	40,3	66,3
Totale	4,4	5,7	31,9	45,5	13,1	4,8	38,5	64,0
<i>incidenza percentuale annua</i>								
Comparto	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Regioni	55,47	50,90	51,64	48,37	13,53	13,03	13,62	12,18
Città Metropolitane	1,43	1,61	1,68	1,82	2,52	2,66	2,70	3,00
Province	3,82	3,95	4,04	4,16	7,59	7,39	7,29	7,43
Comuni	39,28	43,53	42,64	45,65	76,36	76,92	76,40	77,39
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 5

LA SPESA C/CAPITALE E GLI IFL DEGLI ENTI TERRITORIALI – PERIODO GENNAIO/AGOSTO

SPESA IN CONTO CAPITALE				INVESTIMENTI FISSI LORDI		
<i>(in milioni)</i>						
Comparto	2023	2024	Var. %	2023	2024	Var. %
Regioni	9.652	10.126	4,91	1.057	1.362	28,86
Città Metropolitane	405	648	60,00	336	562	67,26
Province	939	1.391	48,14	857	1.287	50,18
Comuni	10.012	13.283	32,67	8.784	11.757	33,85
Totale	21.008	25.448	21,13	11.034	14.968	35,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

TAVOLA 6

GLI INTERVENTI FINANZIATI ATTRAVERSO GLI ACCORDI PER LA COESIONE

AMBITI DI INTERVENTO	nord est		nord ovest		centro		sud		isole		totale Accordi coesione	
	Ammontare investim.	Interv./ linee di azione	Ammontare investim.	Interv./ linee di azione								
Ricerca e Innovazione	24	2	143	2	26	3	227	4	-		420	41
Digitalizzazione	7	3	47	5	0	1	104	19	50	6	207	34
Competitività imprese	35	2	64	5	138	72	1.117	39	549	13	1.902	131
Energia	-	-	30	2	50	2	108	17	69	45	256	66
Ambiente e risorse naturali	439	93	273	22	170	136	3.429	396	4.766	251	9.076	898
Cultura	7	2	28	8	109	49	988	98	200	70	1.331	227
Trasporti e mobilità	595	59	829	73	2.920	118	3.900	310	1.834	164	10.078	724
Riqualificazione urbana	117	9	1.077	49	139	36	1.276	376	166	33	2.776	503
Lavoro e occupabilità	-	-	0	1	26	5	10	1	-		36	7
Sociale e Salute	59	7	455	5	333	15	2.201	44	395	35	3.442	106
Istruzione e formazione	56	10	314	15	70	46	38	9	81	36	559	116
Capacità amministrativa	18	3	15	5	20	6	257	11	92	4	402	29
Totale Aree Tematiche	1.357	190	3.273	192	4.001	489	13.654	1.354	8.201	657	30.486	2.882

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Accordi di coesione

TAVOLA 7

IFL DELLE REGIONI PER BENI MATERIALI

(in milioni)

Voci economiche più rilevanti	2023	2024	Var. %
Infrastrutture stradali	128	173	35,2
Infrastrutture idrauliche	63	64	1,6
Infrastrutture telematiche	15	18	16,7
Infrastrutture portuali ed aeroportuali	13	13	-0,8
Opere per la sistemazione del suolo	36	24	-33,3
Fabbricati ad uso strumentale	35	42	20
Fabbricati ad uso commerciale	7	2	-66,9
Fabbricati ad uso abitativo	4	8	90,5
Fabbricati ad uso scolastico	7	23	216,9
Fabbricati Ospedalieri e altre strutture sanitarie	42,5	51	20
Beni immobili di valore culturale, storico ed artistico n.a.c.	9	13,5	50
Beni immobili n.a.c.	72	111	54,2
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	10	60	518,6
Mezzi di trasporto stradali	16	41	153,1
Altre vie di comunicazione	74	42	-43,8
subtotale	531	683	28,8
Restanti voci	137	120	-12,9
totale voci economiche beni materiali	668	803	20,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

PAGAMENTI DI SPESA C/CAPITALE E IFL DEI COMUNI

SPESA IN CONTO CAPITALE					INVESTIMENTI FISSI LORDI			
<i>valori assoluti in milioni</i>								
Macro regione	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Nord Ovest	3.143	3.734	3.843	5.122	2.827	3.353	3.407	4.358
Nord Est	2.861	2.977	3.175	3.929	2.640	2.757	2.879	3.597
Centro	1.560	2.073	1.975	2.906	1.402	1.754	1.775	2.700
Sud	2.556	2.927	3.079	4.834	2.160	2.425	2.608	4.132
Isole	903	1.043	1.131	1.850	793	900	972	1.543
Totale	11.023	12.754	13.203	18.641	9.822	11.189	11.641	16.330

<i>variazione percentuale annua</i>								
Macro regione	21/20	22/21	23/22	23/20	21/20	22/21	23/22	23/20
Nord Ovest	18,8	2,9	33,3	63,0	18,6	1,6	27,9	54,2
Nord Est	4,1	6,7	23,7	37,3	4,4	4,4	24,9	36,3
Centro	32,9	-4,7	47,1	86,3	25,1	1,2	52,1	92,6
Sud	14,5	5,2	57,0	89,1	12,3	7,5	58,4	91,3
Isole	15,5	8,4	63,6	104,9	13,5	8,0	58,7	94,6
Totale	15,7	3,5	41,2	69,1	13,9	4,0	40,3	66,3

<i>incidenza percentuale annua</i>								
Comparto	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Nord Ovest	28,51	29,28	29,11	27,48	28,78	29,97	29,27	26,69
Nord Est	25,95	23,34	24,05	21,08	26,88	24,64	24,73	22,03
Centro	14,15	16,25	14,96	15,59	14,27	15,68	15,25	16,53
Sud	23,19	22,95	23,32	25,93	21,99	21,67	22,40	25,30
Isole	8,19	8,18	8,57	9,92	8,07	8,04	8,35	9,45
Totale	100							

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

IFL DEI COMUNI – PERIODO GENNAIO/AGOSTO

Macro regione	valori assoluti in milioni			valori pro capite		
	2023	2024	Var. %	2023	2024	Var. %
Nord Ovest	2.916	3.560	22,09	155	199	28,39
Nord Est	2.216	2.919	31,72	175	228	30,29
Centro	1.693	2.266	33,85	134	180	34,33
Sud	2.323	3.289	41,58	147	208	41,50
Isole	864	1.249	44,56	114	162	42,11
Totale	10.012	13.283	32,67	725	977	34,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

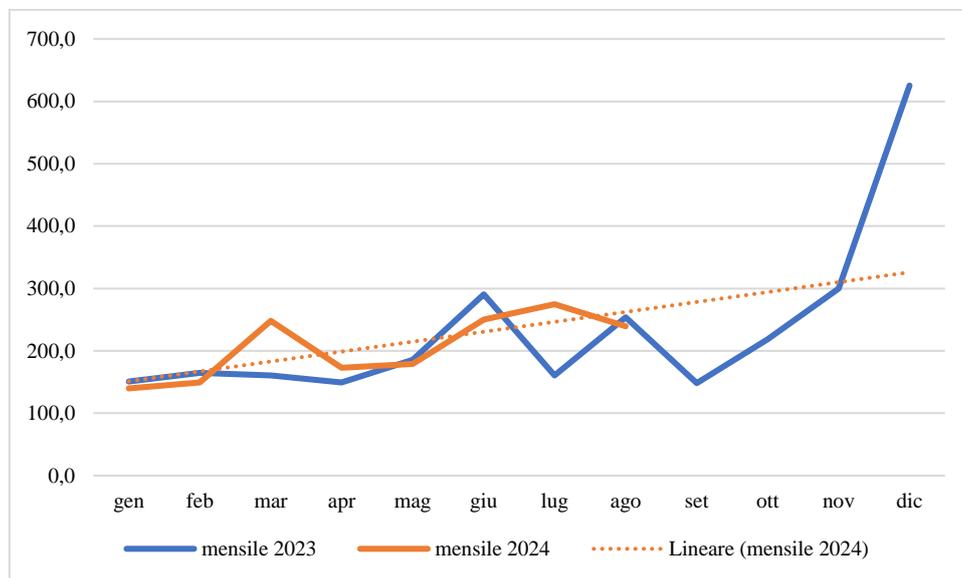
PRINCIPALI VOCI ECONOMICHE DI IFL DEI COMUNI

(in milioni)

Infrastrutture stradali				Fabbricati ad uso scolastico			
	2023	2024	Var. %		2023	2024	Var. %
Nord Ovest	599	684	14,2	Nord Ovest	263	483	83,7
Nord Est	639	673	5,3	Nord Est	287	498	73,5
Centro	433	569	31,4	Centro	187	328	75,4
Sud	388	483	24,5	Sud	184	436	137,0
Isole	149	181	21,5	Isole	69	122	76,8
Totale	2.208	2.590	17,3	Totale	990	1.867	88,6
Impianti sportivi				Opere di sistemazione del suolo			
	2023	2024	Var. %		2023	2024	Var. %
Nord Ovest	173	180	4,0	Nord Ovest	164	150	-8,5
Nord Est	134	225	67,9	Nord Est	68	59	-13,2
Centro	112	149	33,0	Centro	66	91	38
Sud	84	145	72,6	Sud	164	231	40,9
Isole	47	66	40,4	Isole	35	43	23
Totale	550	765	39,1	Totale	497	574	15,5
Fabbricati ad uso abitativo				Infrastrutture idrauliche			
	2023	2024	Var. %		2023	2024	Var. %
Nord Ovest	84	122	45,2	Nord Ovest	86	73	-15,1
Nord Est	58	85	46,6	Nord Est	47	53	12,8
Centro	92	92	0,0	Centro	25	28	12,0
Sud	59	104	76,3	Sud	95	120	26,3
Isole	20	41	105,0	Isole	33	40	21,2
Totale	313	444	41,9	Totale	286	314	9,8
Fabbricati destinati ad asili nido				Beni immobili n.a.c.			
	2023	2024	Var. %		2023	2024	Var. %
Nord Ovest	11	50	354,5	Nord Ovest	312	498	59,6
Nord Est	15	50	233,3	Nord Est	207	303	46,4
Centro	6	28	366,7	Centro	238	261	9,7
Sud	5	41	720,0	Sud	395	510	29,1
Isole	4	16	300,0	Isole	120	154	28,3
Totale	41	185	351,2	Totale	1.272	1.726	35,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

PAGAMENTI MENSILI 2023-2024 PER IFL DEI COMUNI > 250.000 ABITANTI (12 GRANDI CITTÀ)



Allegati

ALLEGATO 1 - IL QUADRO DELLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME DEL PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si compone di 235 investimenti e 72 riforme; queste ultime sono concepite per accompagnare in maniera strategica l'attuazione delle linee di investimento e si distinguono in "orizzontali", "abilitanti" e "settoriali" a seconda della diversa funzione svolta nell'architettura complessiva del Piano (Tavola A1.1). Le riforme "orizzontali" (10 su 72) prevedono interventi normativi volti a innovare e digitalizzare la Pubblica Amministrazione, nonché migliorare il settore della giustizia, puntando a migliorare l'equità, l'efficienza e il clima economico complessivo del Paese; per questa ragione sono pensate per avere un'efficacia trasversale a tutte le missioni del Piano. Le riforme "abilitanti" (8 su 72), invece, racchiudono misure legislative mirate a potenziare la competitività del Piano. Le riforme "settoriali", che costituiscono il gruppo più numeroso (54 su 72), introducono regimi regolatori innovativi o semplificatori nei macrosettori di *policy* corrispondenti alle missioni del Piano in cui sono collocate. Secondo l'articolazione per *policy* del Piano, il 36 per cento delle riforme (n. 26, di cui 10 "orizzontali", 8 "abilitanti" e 8 "settoriali") si trova nella missione 1 deputata alla digitalizzazione, innovazione e competitività dei settori della cultura e del turismo. La Missione 2, destinata alla Rivoluzione verde e alla transizione ecologica, invece, assorbe il 18 per cento delle riforme complessive (n. 13); si tratta di interventi a carattere "settoriale", che si ricollegano ai numerosi investimenti previsti all'interno della macroarea. La Missione 4, deputata all'Istruzione e alla ricerca, poi, assorbe il 15 per cento delle riforme, aventi anch'esse carattere prettamente "settoriale" (n. 11). Il 14 per cento delle riforme (n.10) attiene al settore degli interventi infrastrutturali per la mobilità sostenibile (Missione 3). Cinque ulteriori interventi normativi sono riconducibili al settore di *policy* dell'inclusione e coesione sociale (Missione 5), mentre due riforme pertengono alla missione deputata alla salute e al potenziamento dell'assistenza sanitaria (Missione 6). Da ultimo, con l'introduzione del capitolo REPowerEU (Missione 7) sono state aggiunte 5 nuove riforme volte alla semplificazione o regolamentazione nel settore delle energie rinnovabili e della tutela ambientale, nonché alla promozione dello sviluppo delle necessarie competenze professionali.

TAVOLA A1.1

LE RIFORME DEL PNRR PER TIPOLOGIA E PER MISSIONE

Missione	Riforme abilitanti	Riforme Orizzontali	Riforme Settoriali	Totale riforme
M1	8	10	8	26
M2			13	13
M3			10	10
M4			11	11
M5			5	5
M6			2	2
M7			5	5
Totale	8	10	54	72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Diversamente dalle misure di investimento, l'attuazione delle riforme non vede il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi; solo alcune di esse sono infatti intestatarie di misure normative (15 su 27). La quota maggiore degli interventi di riforma (22 per cento, corrispondenti a 16 riforme) è assegnata alla responsabilità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. La Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso le sue articolazioni dipartimentali, cumula il 18 per cento del totale delle riforme (n. 13), mentre il 15 per cento (n. 11) è di pertinenza del Ministero per le infrastrutture e i trasporti. Un'ulteriore quota del 10 per cento delle riforme, poi, è posta sotto la responsabilità del Ministero dell'economia e delle finanze (n. 7); sei riforme sono attribuite al Ministero dell'istruzione e del merito (8 per cento), cinque a quello della giustizia (7 per cento), ulteriori 5 misure al Ministero per l'università e per la ricerca (7 per cento) e quattro al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (6 per cento). Tre riforme, infine, sono assegnate al Ministero per il *made in Italy*, mentre il Ministero della salute e il Ministero del turismo sono responsabili, rispettivamente, di due e di una iniziativa legislativa (Tavola A1.2).

LA RIPARTIZIONE RIFORME PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione responsabile	Riforme assegnate	Comp %
Ambiente e sicurezza energ.	16	22
Economia e finanze	7	10
Giustizia	5	7
Imprese e made in Italy	2	3
Infrastrutture e trasporti	11	15
Istruzione e merito	6	8
Lavoro e politiche sociali	4	6
PCM	13	18
Salute	2	3
Turismo	1	1
Università e ricerca	5	7
Totale	72	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Le riforme con dotazione finanziaria

Per quanto attiene al profilo strettamente economico, il Piano accantona, per l'implementazione del pacchetto complessivo di riforme, 6,9 miliardi (corrispondenti al 3,5 per cento del finanziamento complessivo del Piano), destinandoli all'attuazione di sole 7 misure su 72; due di esse, peraltro, assorbono il 96 per cento del finanziamento in discorso (Tavola A1.3). In particolare, l'80 per cento dell'importo complessivo (5,5 miliardi) è dedicato alla riforma per le Politiche attive per il lavoro (M5C1R1.1), il cui scopo è fornire supporto ai percorsi di riqualificazione professionale e reinserimento di lavoratori disoccupati e di lavoratori in "transizione" (ossia, percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS); la restante quota del 17 per cento (pari a 1,2 miliardi) è destinata al Ministero per l'università e la ricerca per l'attuazione della riforma sugli alloggi per studenti (M4C1R1.7), che include interventi costruzione fisica delle strutture. Ulteriori 155 milioni (2 per cento) sono rivolti alla trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, mediante l'istituzione di un ufficio *ad hoc* per la trasformazione digitale della PA (*Transformation Office*) attraverso l'assunzione di un *pool* temporaneo di esperti (M1C1R1.2.1). A ciò si aggiungono 36 milioni (1 per cento) per la digitalizzazione dei procedimenti penali (M1C1R3.1.5), da realizzare mediante la creazione del portale delle notizie di reato (PNR), del portale dei depositi penali (PDP) e del c.d. "applicativo processo penale" (APP). Ulteriori 34 milioni sono destinati al Ministero per l'istruzione e il merito, per la costruzione di un sistema di formazione di qualità per il personale scolastico (dirigenti, docenti e personale tecnico-amministrativo), in linea con gli *standard* europei, che favorisca un continuo sviluppo professionale e di carriera (M4C1R2.2). Alla riforma del mercato del lavoro della PA, che prevede l'introduzione di misure di accompagnamento e supporto alle amministrazioni per l'implementazione di nuovi strumenti di gestione delle risorse umane, dalla programmazione dei fabbisogni, alla definizione di profili di competenza e alla formazione (M1C1R2.3.1), è destinata una quota di finanziamento pari a 24 milioni. Per quanto concerne, infine, la residua dotazione di 10 milioni, la stessa è affidata al Ministero delle imprese e del *made in Italy* per la ristrutturazione e l'ulteriore attuazione del Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA) e del portale incentivi.gov.it., applicativi strategici per l'obiettivo di razionalizzazione e semplificare il settore degli incentivi alle imprese.

TAVOLA A1.3

RIFORMA CON FINANZIAMENTO PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE

Amministrazione responsabile	Codice misura	Abilitante	Orizzontale	(in milioni)	
				Settoriale	Totale
Giustizia	M1C1R3.1.5		36		36
Imprese e made in Italy	M1C2R3	10			10
Istruzione e merito	M4C1R2.2			34	34
Lavoro e politiche sociali	M5C1R1.1			5.454	5.454
PCM - Dip. funzione pubblica	M1C1R2.3.1		24		24
PCM - Dip. trasfor. digitale	M1C1R1.2.1			155	155
Università e ricerca	M4C1R1.7			1.198	1.198
Totale		10	60	6.841	6.911

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

L'avanzamento della realizzazione delle riforme secondo il cronoprogramma del PNRR

L'andamento del portafoglio di riforme e sub-riforme del PNRR è monitorato attraverso 176 scadenze europee, che corrispondono al 28 per cento degli obiettivi (tra *milestone* e *target*) associati alle 307 linee di intervento complessive (Tavola A1.4). Nel caso delle riforme, i traguardi prevalgono rispetto agli obiettivi (sono pari al 69 per cento, corrispondenti a 121 *milestone*, a fronte di 55 *target* europei).

Una sola riforma non risulta associata a nessun obiettivo europeo; si tratta di un intervento di semplificazione delle procedure logistiche e di digitalizzazione dei documenti per il trasporto delle merci su ruota, attuato mediante l'adozione della lettera di vettura elettronica (M3C2R2.3); per essa, realizzabile mediante mero adempimento normativo – l'adesione dell'Italia alla Convenzione di Ginevra del 2008 sul contratto di trasporto internazionale di merci su strada – non sussiste esigenza di un monitoraggio specifico e il relativo conseguimento sarà tracciato mediante il sistema informatico ReGis.

Osservato nel suo andamento complessivo, il cronoprogramma di realizzazione delle riforme riflette la scelta del Governo di concentrare in tale ambito la fase iniziale del PNRR, attraverso l'approvazione dei necessari passaggi normativo-amministrativi. Diversamente, il cronoprogramma di realizzazione degli investimenti ne scandisce il completamento con scadenze più concentrate nella fase terminale del Piano, in coerenza con la maggiore complessità attuativa legata al compimento della fase realizzativa. Ed infatti, già alla fine del secondo semestre 2021 12 riforme (il 17 per cento del totale) risultavano giunte a completamento, in termini di conseguimento integrale degli obiettivi europei ad esse associati; ciò a fronte di un dato di investimenti ultimati – sempre sotto il profilo della rendicontazione europea – di circa l'1 per cento (n. 2 iniziative).

Proseguendo secondo il *trend* scandito nel PNRR, alla scadenza del II semestre 2024 per il 63 per cento delle riforme/subriforme risultava ultimato il percorso degli obiettivi europei da raggiungere: trattasi di 45 interventi normativi-amministrativi di cui 41 sono riforme a carattere “settoriale” e 4 del tipo “orizzontale”. Alla medesima data erano il 9 per cento gli investimenti completati. Peraltro, se si escludono dal calcolo le 5 riforme ascrivibili al nuovo capitolo REPowerEU, di più recente introduzione, la percentuale del numero di riforme completate a giugno 2024 salirebbe al 68 per cento. Rivolgendo l'attenzione alle future scadenze, una quota del 5 per cento delle iniziative dovrà trovare completamento entro giugno 2025 (n.5 iniziative), mentre il residuo 32 per cento giungerà a scadenza nell'ultimo anno del Piano (23 riforme); di queste ultime circa il 70 per cento (16 riforme) rientrano nel REPowerEU (Missione 7). Sul fronte degli investimenti, invece, la quota di linee progettuali che vedrà giungere a scadenza gli ultimi obiettivi nell'anno finale del Piano è pari al 79 per cento del totale.

TAVOLA A1.4

PROGETTI CON M&T ESAURITI A FINE I SEMESTRE 2024

Tipo di misura	SemI 21	SemII 21	SemI 22	SemII 22	SemI 23	SemII 23	SemI 24	SemII 24	SemI 25	SemII 25	SemI 26
Investimento	0%	1%	2%	2%	2%	5%	9%	13%	21%	33%	100%
Riforma	0%	17%	27%	42%	45%	54%	63%	66%	68%	80%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Per quanto concerne la ripartizione per Amministrazione responsabile, le 45 riforme conseguite in termini di processo di rendicontazione si riferiscono, in quota maggiore, al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (22 per cento, pari a 10) e al Ministero per le infrastrutture e i trasporti (22 per cento, pari a 10). Una quota pari al 19 per cento sul totale di categoria (n. 25) è ascrivibile alla Presidenza del Consiglio dei ministri (n. 9); il restante 37 per cento delle riforme conseguite risulta così ripartito: per il 9 per cento al Ministero per l'istruzione e il merito (n. 4), per l'8 per cento al Ministero della giustizia (4 per cento, pari a 2), per il 4 per cento al Ministero della salute (n. 2), mentre il Ministero per l'economia e le finanze, il Ministero per le imprese e il *made in Italy*, il Ministero per il lavoro e le politiche sociali e il Ministero per il turismo risultano aver conseguito una riforma ciascuno (e sommano, nel complesso, l'8 per cento finale sul totale di categoria) (Tavola A1.5).

LE RIFORME COMPLETATE E NON COMPLETATE PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE

Amm.ne Responsabile	Completate (a)	% su tot. (a)	Da completare (b)	% su tot. (b)	Totale
Ambiente e sicurezza energ.	10	22	6	23	16
Economia e finanze	1	2	6	23	7
Giustizia	2	4	3	12	5
Imprese e made in Italy	1	2	1	4	2
Infrastrutture e trasporti	10	22	0	0	10
Istruzione e merito	4	9	2	8	6
Lavoro e politiche sociali	1	2	3	12	4
PCM - Dip. funzione pubblica	2	4	2	8	4
PCM - Dip. pol. coes.	2	4	0	0	2
PCM - Dip. trasfor. digitale	4	9	0	0	4
PCM - Pres. Cons. Min.	0	0	2	8	2
PCM - Uff. pol. fav. pers. disab.	1	2	0	0	1
Salute	2	4	0	0	2
Turismo	1	2	0	0	1
Università e ricerca	4	9	1	4	5
Totale complessivo	45	100	26	100	71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Nel ribadire che il grado di avanzamento misurato attraverso il conseguimento degli obiettivi riflette esclusivamente il cronoprogramma concordato in sede europea, senza implicare valutazioni in merito alla rapidità di attuazione delle iniziative da parte delle Amministrazioni responsabili, una visione d'insieme dello stato realizzativo delle riforme, alla fine del I semestre 2024, restituisce un quadro in cui 6 Amministrazioni su 15 hanno completato la quota di interventi ad esse assegnata dal Piano; si tratta del Ministero per le infrastrutture e i trasporti, del Ministero per la salute, del Ministero per il turismo, del Dipartimento per le politiche di coesione, del Dipartimento per la trasformazione digitale e dell'Ufficio per le politiche in favore del personale con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Per le restanti 9 Amministrazioni il valore medio di conseguimento si attesta intorno al 50 per cento delle riforme assegnate; registrano valori sopra la media il Ministero per l'Università e la ricerca (80 per cento di completamento), il Ministero per l'istruzione e il merito (67 per cento), il Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica (63 per cento), nonché il Ministero per le imprese e il *made in Italy* (50 per cento) e il Dipartimento per la funzione pubblica (50 per cento). Al di sotto della media complessiva, si trovano, invece, il Ministero della giustizia (40 per cento, con ancora 3 riforme da completare), il Ministero per il lavoro e le politiche sociali (25 per cento, 3 le riforme ancora in corso), il Ministero per l'Economia e le Finanze (14 per cento, con ancora 6 riforme da completare) e la Dipartimento per la Presidenza del Consiglio dei ministri, le cui due riforme di pertinenza risultano ancora con obiettivi europei in scadenza (Tavola A1.6).

PERCENTUALE DI COMPLETAMENTO RIFORME PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE

Amministrazione responsabile	21-S1	21-S2	22-S1	22-S2	23-S1	23-S2	24-S1	24-S2	25-S1	25-S2	26-S1
Ambiente e sicurezza energ.	0%	13%	38%	50%	56%	56%	63%	69%	69%	94%	100%
Economia e finanze	0%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	29%	29%	100%
Giustizia	0%	0%	0%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	60%	100%
Imprese e made in Italy	0%	0%	0%	0%	0%	50%	50%	50%	50%	50%	100%
Infrastrutture e trasporti	0%	50%	60%	90%	90%	90%	100%	100%	100%	100%	100%
Istruzione e merito	0%	0%	0%	17%	17%	67%	67%	83%	83%	83%	100%
Lavoro e politiche sociali	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	25%	25%	75%	100%
PCM - Dip. funzione pubblica	0%	0%	0%	0%	25%	25%	50%	50%	50%	50%	100%
PCM - Dip. pol. coes.	0%	50%	50%	50%	50%	50%	100%	100%	100%	100%	100%
PCM - Dip. trasfor. digitale	0%	50%	50%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PCM - Pres. Cons. Min.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%
PCM - Uff. pol. fav. pers. disab.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%
Salute	0%	0%	50%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Turismo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%
Università e ricerca	0%	20%	40%	40%	40%	80%	80%	80%	80%	80%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Per quanto concerne, infine, la ripartizione per missione delle riforme che risultano completate (Tavola A1.7), esse si collocano per il 27 per cento (n. 12) nella Missione 1 deputata alla Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pa; per il 24 per cento (n. 11) nella Missione 2 connessa alla Rivoluzione verde e alla transizione ecologica; per il 20 per cento (n. 9) afferiscono al settore della realizzazione degli interventi infrastrutturali per una mobilità sostenibile (Missione 3); per il 18 per cento pertengono alla missione 4 dedicata all'Istruzione e alla ricerca (n. 8); per il 7 per cento al campo delle misure (Missione 5) atte a favorire l'inclusione e la coesione sociale (n. 3) e per il 4 per cento si riferiscono alla Missione 6, ove sono collocati gli interventi in materia di salute (n. 2).

TAVOLA A1.7

RIFORME COMPLETATE PER MISSIONE

Missione	Completate	Composizione %	Non completate	Composizione %	Totale
M1	12	27	14	54	26
M2	11	24	2	8	13
M3	9	20	-	-	9
M4	8	18	3	12	11
M5	3	7	2	8	5
M6	2	4	-	-	2
M7	-	-	5	19	5
Totale	45	100	26	100	71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

Fatta eccezione per le misure inerenti al nuovo capitolo REPowerEu, la cui esecuzione è programmata per il secondo semestre 2024, tutte le missioni presentano un grado di avanzamento delle misure di riforma superiore al 45 per cento (Tavola A1.8). In particolare, nell'ambito della Missione 3, risultano tutte approvate le 9 riforme in gestione nel settore degli investimenti sulla rete ferroviaria e nel campo dell'intermodalità e logistica integrata; la loro entrata in vigore risulta funzionale al completamento degli investimenti previsti nella medesima area di *policy*, la cui percentuale di conseguimento prevista per il semestre appena concluso è pari all'1 per cento. Integralmente approvate sono anche le riforme della Missione 6, relative alla creazione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale e alla ridefinizione dell'assetto regolamentare degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e delle politiche di ricerca del Ministero della salute; anche in questo settore, in conformità con quanto previsto dalla programmazione del Piano, la percentuale degli investimenti completati è pari all'8 per cento. Le riforme nel settore della transizione ecologica risultano completate nella misura dell'85 per cento; sono entrati in vigore gli interventi normativi nel settore della transizione energetica e della mobilità sostenibile, della tutela del territorio e della risorsa idrica e dell'efficienza e della riqualificazione degli edifici; anche in tale contesto, la quota degli investimenti che dovevano essere ultimati alla data del primo semestre 2024 è pari al 6 per cento. Nell'ambito della Missione 4, il grado di completamento delle riforme si attesta al 73 per cento; risultano approvate le misure di sostegno alla ricerca e sviluppo per promuovere la semplificazione e la mobilità sostenibile e gli interventi normativi finalizzati al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; non risulta invece completato alcun investimento associato a questa area di *policy*. Più contenuto è poi il grado di conseguimento delle riforme nel settore delle infrastrutture sociali, famiglie, comunità, terzo settore e coesione territoriale (Missione 5) che si attesta intorno al 60 per cento; sono entrate in vigore le riforme relative alla Legge quadro sulla disabilità, la Riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti e le misure di semplificazione e rafforzamento dei poteri del Commissario delle Zone Economiche Speciali, ma gli interventi in materia di politiche per il lavoro non saranno approvati prima del secondo semestre 2025. Anche in questo caso, nessuno degli interventi di investimento nel settore giungerà a completamento prima del primo semestre 2025. All'interno della Missione 1, infine, risulta ultimata la rendicontazione del 46 per cento delle riforme (mentre la percentuale di conseguimento degli investimenti è più alta che in altre missioni, ossia il 19 per cento); risultano approvate le iniziative di riforma nel settore del turismo e della cultura 4.0., mentre per circa la metà degli interventi nel settore della digitalizzazione, dell'innovazione e della sicurezza nella PA e per i due terzi di quelli relativi alla competitività per il sistema produttivo, l'*iter* normativo non risulta ancora giunto a destinazione.

PERCENTUALE DI COMPLETAMENTO DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI PER MISSIONE

Miss	Stato	21-S1	21-S2	22-S1	22-S2	23-S1	23-S2	24-S1	24-S2	25-S1	25-S2	26-S1
M1	rif compl	0%	8%	8%	27%	31%	35%	46%	46%	50%	62%	100%
M1	invest compl	0%	3%	5%	5%	5%	15%	19%	24%	36%	53%	100%
M2	rif compl	0%	23%	62%	69%	77%	77%	85%	85%	85%	92%	100%
M2	invest compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	6%	10%	21%	100%
M3	rif compl	0%	56%	56%	89%	89%	89%	100%	100%	100%	100%	100%
M3	invest compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	11%	11%	11%	100%
M4	rif compl	0%	9%	18%	27%	27%	73%	73%	82%	82%	82%	100%
M4	invest compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	29%	50%	100%	100%
M5	rif compl	0%	20%	20%	20%	20%	20%	60%	60%	60%	80%	100%
M5	invest compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	10%	100%
M6	rif compl	0%	0%	50%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
M6	invest compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	15%	15%	31%	100%
M7	rif compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	20%	100%	100%
M7	invest compl	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	6%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

ALLEGATO 2 – IL RAPPORTO CON GLI ENTI TERRITORIALI

Il quadro normativo stabile nell'ultimo quinquennio e le risorse aggiuntive provenienti dal PNRR e dalle altre linee di finanziamento nazionali ed europee hanno offerto nel periodo post-pandemico un contributo di peso alla intensificazione degli investimenti locali.

Ora la riforma della governance economica europea impone di considerare una revisione delle regole che governano il concorso delle autonomie territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica posto che, ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, garantiti secondo le modalità di cui alla legge n. 243/2012 e alla legge n. 145/2018, si affianca il principio del vincolo alla crescita della spesa netta.

Al momento il PSB si limita a porre in evidenza la problematica, di non semplice soluzione, relativa alla idoneità degli equilibri vigenti, pure necessari, ad assicurare senza ulteriori correttivi di bilancio il rispetto dell'obiettivo di spesa. Il pieno rispetto dei saldi, infatti, non consente di escludere il manifestarsi di incrementi di spesa che, se non connessi a entrate discrezionali ma alla componente ciclica del bilancio, potrebbero risultare non coerenti con il profilo di crescita consentito.

In via provvisoria e anticipata rispetto alla definizione delle nuove regole della governance economica europea è stato introdotto dalla legge di bilancio 2024 un contributo aggiuntivo in termini di spesa corrente, ulteriore rispetto ai risparmi già richiesti con la legge di bilancio per il 2021 (la c.d. *spending review* informatica). Le misure transitorie, dunque, assicurano complessivamente un contenimento della spesa corrente del comparto delle amministrazioni territoriali pari a 3,84 miliardi dal 2023 al 2028, da conseguire attraverso un taglio di risorse parametrato sulla base della spesa corrente al netto di alcune voci incompressibili (in quanto finalizzate ad assicurare i livelli essenziali di assistenza e le prestazioni sociali) e tenendo conto, per gli enti locali, dei finanziamenti già assegnati per l'attuazione del PNRR e per altre progettualità rientranti in linee di intervento nazionale.

Il PSB tratteggia opzioni alternative al contributo formulato in termini di riduzione di entrate e che, per le Regioni a statuto ordinario, comporta anche il riversamento al bilancio dello Stato del risparmio richiesto. Si tratterebbe di individuare un contributo differenziato per gli enti in disavanzo e per quelli in avanzo o, meglio, diversamente finalizzato: un fondo di parte corrente destinato a quote incrementali di ripiano annuale per i primi e a spesa per investimenti o all'abbattimento del debito per gli altri.

La Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali – esercizi 2021-2023 – presenta i risultati aggregati dei Comuni sulla base dei rendiconti 2022 da cui emerge un risultato di amministrazione positivo in aumento dell'8,2 per cento rispetto all'anno precedente (+4,3 mld), ma che risulta completamente eroso dall'incremento dei vincoli e dagli accantonamenti. La parte disponibile risulta pertanto negativa per circa 2,2 mld, un disavanzo che comunque si contrae considerevolmente rispetto all'esercizio precedente (-38,8 per cento).

I Comuni che hanno registrato un disavanzo sono in tutto 1.037 e complessivamente espongono uno squilibrio di 7,8 mld che assorbe completamente l'avanzo realizzato da tutti gli altri (circa 5,66 mld). In base alla rilevanza della situazione di disavanzo (parte disponibile negativa) si distinguono gli enti in disavanzo "moderato" (n. 436, in aumento rispetto al 2021), con risultato di amministrazione complessivo positivo e capiente rispetto alla somma delle risorse accantonate in FCDE e FAL, rispetto a quelli in disavanzo "elevato" (n. 601) che, invece, realizzano un risultato non sufficiente a dare copertura ai fondi anzidetti (Delib. 13/SEZAUT/2024/FRG). La Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni e delle PP.AA. evidenzia, invece, che tutte le Regioni a statuto ordinario nell'anno 2022 sono risultate in disavanzo (Delib. 14/SEZAUT/2024/FRG).

L'opzione calibrata sulle condizioni di salute finanziaria degli enti, a differenza del taglio sulle entrate, potrebbe risultare più idoneo a favorire un processo virtuoso con benefici sia per il bilancio delle amministrazioni coinvolte che delle stesse comunità amministrate, evitando che la limitazione all'autonomia di spesa sia percepita come un depauperamento delle risorse spettanti all'ente.

Infatti, nel caso degli enti in disavanzo, la previsione di un contributo nella forma di una quota maggiore di recupero annuale consentirebbe di accelerare il percorso di risanamento finanziario, ponendo l'ente su un sentiero maggiormente orientato al rispetto del principio dell'equilibrio intergenerazionale. È questa la modalità già prevista per l'anno in corso a seguito delle modifiche apportate con il decreto-legge n. 113/2024 all'art. 1, comma 527 della l. n. 213/2023.

Nel caso degli enti in avanzo, invece, la previsione di un accantonamento di parte corrente da destinare a investimenti o all'abbattimento del debito, determinerebbe una riqualificazione obbligatoria della spesa. Gli effetti a vantaggio delle comunità amministrate sarebbero in termini di accrescimento delle dotazioni infrastrutturali e più in generale delle politiche di sviluppo locale. Ne potrebbe giovare, altresì, il livello dei

servizi, migliorabile attraverso le risorse eventualmente liberate a seguito dell'alleggerimento del peso del debito.

In termini sostanziali, il meccanismo dell'accantonamento del fondo, nel rispetto delle prerogative e attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie territoriali, genera uno spazio finanziario che, a differenza del saldo previsto dall'art.1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, non si configurerebbe come "attivo strutturale inertizzato" (così definito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 101 del 2018), ma come strumento di incentivo alle politiche di investimento o al miglioramento della situazione patrimoniale dell'ente.

Un nodo complesso da sciogliere riguarderà la parametrizzazione dell'accantonamento, vale a dire la definizione dei criteri per la quantificazione dell'entità del fondo, alla luce anche delle problematiche emerse in sede di ripartizione del contributo di *spending review* richiesto dalla legge di bilancio per il 2024. Una questione che implica il necessario coordinamento con il percorso di attuazione del federalismo simmetrico e dell'autonomia differenziata per scongiurare che possano essere compresi i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Non va sottovalutata, al riguardo, la problematica relativa alla sostenibilità "soggettiva" del contributo, onde evitare che l'accantonamento aggiuntivo (come pure ogni altra tipologia di vincolo all'autonomia di spesa mediante la quale prenderà forma il concorso degli enti territoriali all'obiettivo di crescita della spesa netta) possa generare tensioni sul risultato di amministrazione tali da produrre, potenzialmente, nuovi disavanzi.

La pluralità di amministrazioni coinvolte caratterizzate da condizioni economico-finanziarie, fabbisogni infrastrutturali e profilo del debito molto differenziati rende difficile immaginare una regola unica per tutti gli enti del comparto, che sia allo stesso tempo efficace ed equa. In tal senso il PSB accenna alla eventuale esclusione dei comuni di piccole dimensioni, ma clausole differenziate potrebbero rendersi necessarie per un ventaglio più ampio di amministrazioni al fine di mitigare la rigidità della regola di bilancio e, nello stesso tempo, ottimizzare l'utilizzo di tutti gli spazi finanziari, comunque, compatibili con i nuovi obiettivi di finanza pubblica.

ALLEGATO 3 – LE PASSIVITÀ POTENZIALI

Il documento dedica ampio spazio alle garanzie che rivestono grande importanza all'interno del Piano. L'utilizzo delle garanzie pubbliche rappresenta sia un valido strumento di sostegno delle imprese, agevolando il reperimento della liquidità necessaria, come è avvenuto al fine di attenuare gli effetti causati dalla crisi sanitaria, prima, ed energetica poi, sia un mezzo a supporto di interventi privati in settori ritenuti prioritari per la politica economica e sociale. Tuttavia, in ragione della potenziale incidenza negativa, richiede un costante monitoraggio al fine di valutare l'impatto sui conti pubblici.

Il contesto economico che fatica a crescere, le tensioni geopolitiche e la cautela delle banche centrali nel ridurre i tassi d'interesse, incidono sulla capacità delle imprese di far fronte al proprio fabbisogno finanziario con la conseguenza di aumentare il rischio di insolvenza. A tal proposito il dato Eurostat sui fallimenti mostra un incremento percentuale del dato a partire dal secondo trimestre 2023 (+11,4 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno prima) fino al secondo trimestre del 2024 (+12,9 per cento)³⁵. A marzo 2024 le sofferenze sui prestiti³⁶, complessivamente pari a circa 20,7 miliardi (di cui circa 18,8 miliardi per le società non finanziarie e circa 1,9 miliardi per le famiglie produttrici) segnano un incremento di 1 punto percentuale su base congiunturale e 6 punti su base tendenziale.

Dal Piano in esame risulta che lo *stock* di garanzie pubbliche, al 30 giugno 2024, si è attestato a circa 292 miliardi (13,3 per cento del Pil³⁷), in lieve diminuzione (3 per cento) rispetto al dato registrato al 31 dicembre 2023 ed è riconducibile per il 48 per cento ai cd. portafogli emergenziali, i cui volumi si sono ridotti di circa 27,3 miliardi rispetto al 31 dicembre 2023. La componente non collegata a situazioni emergenziali si attesta a 152 miliardi, in aumento rispetto al dato di dicembre 2023 per 26 miliardi.

Per entrambe le citate componenti gli interventi in garanzia sono riconducibili, in prevalenza, alle misure gestite da SACE e Mediocredito Centrale (MCC).

In particolare, al 30 giugno 2024 per le principali operazioni SACE³⁸ l'importo garantito in essere ammonta complessivamente a circa 135 miliardi, con una dotazione di risorse, in pari data, di circa 39 miliardi, con escussioni in aumento (+44 per cento) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Con riguardo alla principale misura³⁹ gestita da MCC l'importo garantito in essere, alla medesima data, ammonta a circa 145 miliardi, con risorse accantonate per far fronte ai rischi per circa 18 miliardi. Le escussioni nei primi sei mesi del 2024 sono quasi raddoppiate rispetto allo stesso periodo del 2023. Sulla base delle stime del Gestore le richieste di escussione sullo *stock* accantonato sono previste in aumento fino al prossimo anno per poi progressivamente ridursi.

Nell'ambito del quadro delle garanzie pubbliche, meritano inoltre di essere menzionate le misure volte a facilitare l'acquisto della prima casa⁴⁰, e la garanzia cartolarizzazione sulle sofferenze bancarie (GACS)⁴¹.

³⁵ Il dato indicato si riferisce al settore "Industry, construction and market services (except public administration and defence; compulsory social security; activities of membership organisations)", tuttavia l'incremento risulta anche in altri settori seppur in misura diversa (Eurostat "Business registration and bankruptcy index by NACE Rev.2 activity - quarterly data" Data extracted on 01/10/2024, Last updated: 19/09/2024).

³⁶ Sulla base dei dati mensili della Banca d'Italia estratti il 28 agosto 2024.

³⁷ PIL nominale tendenziale pari a 2.189,65 milioni.

³⁸ Si tratta di garanzie di competenza MEF e gestite da SACE di seguito indicate: Garanzia Italia (art. 1 co.1-12 del dl n. 23/2020) operativa fino al 30 giugno 2022 (Si veda la delibera n. 57/2024/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 26/02/2024 concernente: Il sostegno alle garanzie per le imprese Garanzia Italia); SupportItalia (art. 15 d.l. n. 50/2022 aggiornato dall'art. 3 del d.l. 23 settembre 2022, n. 144 c.d. Decreto Aiuti Ter e, successivamente prorogato al 31 dicembre 2023 dall'art. 3, co. 9, d.l. 18 novembre 2022, n. 176, c.d. Decreto Aiuti Quater); Garanzia delle assicurazioni sui crediti commerciali (art. 35 del Decreto 34/2020 cd. Decreto Rilancio) operativa fino al 30 giugno 2021 per il contrasto agli effetti economici subiti dalle imprese a seguito dalla pandemia e fino al 31 dicembre 2023 per mitigare gli effetti della crisi energetica subita dalle imprese; Garanzia risk non di mercato UE cd. Fondo *export* (introdotta a seguito delle modifiche che l'articolo 2 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 cd. d.l. Liquidità ha apportato all'articolo 6 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, sostituendo il previgente quadro normativo); Garanzia *green* (art. 1, co. 85, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 prorogato al 2024 dall'art. 1, co. 269, della legge 30 dicembre 2023, n. 213); garanzia Archimede (art. 1, co. 259, della legge di bilancio 2024).

³⁹ Il riferimento è al Fondo di garanzia PMI di competenza del Ministero delle Imprese e del made in Italy. Il Fondo, attivo dal 2000, ha operato sia nell'ambito del *Temporary Framework COVID* (dal 17/03/2020 e al 30/06/2022), sia del *Temporary Crisis Framework* (fino al 31/12/2023) e prosegue dal primo gennaio 2024 in regime ordinario.

⁴⁰ Istituito dall'art. 1, c. 48, lett. c), della legge n. 147/2013, presso il MEF è gestito da CONSAP.

⁴¹ Istituita con il decreto-legge n. 18/2016, è stata prorogata per due volte ed ha terminato la propria operatività il 14 giugno 2022.

In particolare, con riguardo al Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa⁴², lo *stock* garantito in essere al 30 giugno 2024 ammonta a circa 26 miliardi in aumento (+8 per cento) rispetto allo *stock* di fine 2023, con risorse accantonate alla medesima data per circa 1,9 miliardi. In tema di escussioni si registra al 30 giugno uno *stock* per circa 33,3 milioni in aumento (+10 per cento) rispetto al dato di fine esercizio precedente.

In merito alle GACS il portafoglio garantito in essere al 30 giugno 2024, a seguito dei rimborsi effettuati, è pari a circa 8,84 miliardi in diminuzione (-12 per cento) rispetto al dato di fine 2023 e le disponibilità finanziarie al 30 giugno 2024 ammontano a circa 0,9 miliardi⁴³. Secondo quanto riferito dal Gestore non sono pervenute da parte dei detentori dei titoli *senior* richieste di escussione della garanzia per quota capitale e interessi.

Nel confronto con i principali Paesi europei⁴⁴, e segnatamente di quelli dell'Area Euro che presentano un maggiore Pil⁴⁵, l'Italia fino al 2019 si collocava tra quelli con il livello più basso di garanzie pubbliche in termini di Pil. Il 2020 è stato l'anno in cui il contrasto alla crisi ha portato i Paesi dell'Area Euro che presentano un maggiore Pil ad incrementare in modo rilevante lo *stock* di garanzie. Nel biennio 2021 - 2022, mentre gli altri Paesi sopra indicati hanno iniziato a ridurre lo *stock*⁴⁶, l'Italia ha continuato ad aumentare la propria esposizione, seppur in misura progressivamente minore. Nel 2023 e nei primi sei mesi del 2024 anche l'Italia inizia a ridurre lo *stock* di garanzie.

Secondo il trattamento contabile previsto nel SEC2010 le garanzie pubbliche sono classificate in due tipologie “*standard*” e “*one-off*” ognuna delle quali soggetta a un diverso trattamento contabile con un conseguente diverso impatto sui saldi di finanza pubblica.

Le garanzie *standard* sono quelle concesse per un numero elevato di operazioni aventi caratteristiche molto simili tra loro, generalmente di importo unitario non rilevante, e sulla base di procedure operative *standard*. Tale caratteristica consente di effettuare una stima di elevata attendibilità della perdita attesa. In tal caso l'onere impatta sull'indebitamento netto al momento dell'accantonamento effettuato dal Gestore in fase di concessione della garanzia, a presidio dei rischi di escussione.

L'altra tipologia di garanzia rientra nell'ambito delle passività condizionate (*contingent liabilities*) il cui rischio di escussione non si presterebbe a una valutazione statistica, data la specificità delle garanzie concesse. In tal caso l'impatto sui saldi di finanza pubblica si ha al momento dell'eventuale escussione della garanzia.

Il confronto europeo dei dati pubblicati su Eurostat, con riguardo al 2022⁴⁷, evidenzia come la Germania presenti solo garanzie *one-off* e la Francia presenti una netta prevalenza di quelle *one-off* (83 per cento del totale garanzie). La Spagna al contrario registra una netta prevalenza di quelle *standard* (80 per cento), mentre l'Italia evidenzia un maggior bilanciamento presentando garanzie *standard* per il 58 per cento.

In considerazione del diverso trattamento contabile e della potenziale incidenza sui saldi di finanza pubblica, sarebbe utile indicare la percentuale di ripartizione fra le due tipologie dello *stock* al 30 giugno 2024, non risultante dal Piano, anche per effettuare attente valutazioni delle escussioni attese. Infatti, laddove sia riscontrato il carattere standardizzato, ove concesse a una larga platea di operatori economici mediante procedure semplificate per la verifica dei requisiti di accesso alla garanzia, il SEC2010 prevede la stima preventiva delle escussioni attese, mediante criteri probabilistici, con imputazione anticipata sull'indebitamento netto del relativo onere.

In ragione della complessità del fenomeno, dell'ampiezza raggiunta dallo strumento delle garanzie per sostenere investimenti delle imprese in particolari settori (ad esempio transizione verde, sviluppo delle PMI) o per interventi a favore delle famiglie, e della potenziale incidenza sui saldi di finanza pubblica, potrebbe essere utile che il Ministero dell'economia e delle finanze completi il processo, già avviato, di predisposizione di strumenti di valutazione dei rischi in modo da rafforzare il presidio a tutela dei conti pubblici attualmente già in essere. Dotarsi di uno strumento di analisi proprio consentirebbe di confrontare

⁴² La legge di bilancio per il 2023 (art. 1 comma 74 lett. b), della legge 29 dicembre 2022, n. 197) aveva prorogato, oltre al regime ordinario di garanzie al 50 per cento, anche il regime transitorio della garanzia all'80 per cento fino al 31 marzo 2023, prorogato successivamente al 31 dicembre 2023 dal cd. d.l. Aiuti *Ter* (art. 35-*bis* del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144).

⁴³ L'importo è costituito dalla dotazione di legge alla quale si aggiungono le *fee* al netto dei costi di gestione.

⁴⁴ Dati aggiornati al 31 gennaio 2024 Eurostat riferiti al “general government - total stock of government guarantees”

⁴⁵ Germania, Francia, Italia, Spagna e Olanda.

⁴⁶ Salvo per il 2021, nel quale la Spagna registra +17 per cento e la Germania +1 per cento, nel 2022 vi è una riduzione degli *stock* di garanzia dei principali Paesi area euro con Pil più elevato.

⁴⁷ Ultimo anno di analisi dati pubblicati da Eurostat.

le diverse misure attraverso l'utilizzo di criteri e parametri omogenei in modo da disporre di un flusso continuo e rapido di informazioni esteso a tutti gli interventi in essere, nonché di avere una visione diretta dell'effettivo fabbisogno di risorse e di quelle eventualmente libere. Inoltre, per la tenuta complessiva dei saldi di bilancio, occorre sottolineare l'importanza di prevedere tetti alla spesa che limitino l'impegno massimo sostenuto dallo Stato, come peraltro già previsto nella più parte dei casi.

ALLEGATO 4 – LA VALORIZZAZIONE DEGLI ASSET PUBBLICI

Il modello di gestione e valorizzazione del patrimonio pubblico, come confermato anche dal Piano all'esame, pone al centro la completezza e la qualità dei dati degli *asset*, per il miglior governo degli investimenti realizzati e da realizzare, anche nell'ottica di attuazione del PNRR.

Centrale è, quindi, il censimento che il Dipartimento dell'economia, attraverso il progetto "Patrimonio della PA", conduce ormai da tempo e che ha visto un graduale ampliamento delle amministrazioni pubbliche che contribuiscono ad alimentare la piattaforma. La platea delle amministrazioni pubbliche, infatti, si attesta a circa 10 mila soggetti pubblici, 2,5 milioni di beni, per un valore di circa 300 miliardi (nell'ultimo rapporto del Dipartimento del Tesoro, pubblicato nel settembre del 2022 e che riporta i dati al 2018, le amministrazioni erano poco più di 9 mila, per un valore di immobili di circa 297 miliardi). Il valore stimato dal Ministero dell'economia e delle finanze, con un modello statistico-matematico per stime su larga scala (*mass appraisal*), è detenuto per la maggior parte dalle amministrazioni locali (75 per cento), principalmente per fini istituzionali.

Il completo censimento dei beni immobili e la creazione di una Cabina di regia presso il Ministero dell'economia e delle finanze sono gli elementi fondanti a cui il Piano fa riferimento per tracciare le linee necessarie all'individuazione dei beni che possano essere oggetto di valorizzazione.

Il Piano si muove volendo perseguire due principali direttrici: da un lato, la valorizzazione in termini di razionalizzazione, locazione e dismissione e, dall'altro, contribuire al raggiungimento di obiettivi a supporto di servizi ritenuti necessari per lo sviluppo socio-economico (asili nido, *housing* sociali, etc.). Tale aspirazione si presenta in raccordo con alcuni obiettivi del PNRR, che svolge, tra l'altro, un ruolo fondamentale anche nell'ambito del patrimonio pubblico.

Il processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico si pone in continuità con alcuni interventi già previsti dal PNRR; sono infatti presenti progetti di riqualificazione per scopi istituzionali o sociali finanziati a valere sulle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Si tratta di misure di investimento e di riforma riconducibili alla due linee di azioni tracciate dal nuovo Piano, ossia volte sia ad interventi di valorizzazione del patrimonio che al conseguimento di obiettivi socio-economici. In dettaglio, nella struttura del PNRR sono presenti principalmente 11 misure riferibili al patrimonio pubblico, di cui 5 tese al raggiungimento di scopi socio-economici, con risorse aggiuntive (al netto quindi dei progetti in essere e del FSC) per circa 5 miliardi; tali interventi confermano la coerenza con le nuove linee previste dal Piano, interessando, appunto, il *social housing*, gli asili nido e i c.d. studentati. Le ulteriori 6 misure sono più specificatamente volte alla valorizzazione del patrimonio pubblico, a cui sono associati circa 6,6 miliardi di risorse PNRR (sempre al netto di PIE e FSC); si tratta di investimenti volti alla costruzione di nuovi edifici sia a fini abitativi, sia inerenti al settore dell'edilizia scolastica.

Anche nell'ambito degli interventi in tema valorizzazione e gestione degli immobili, il nuovo Piano appare muoversi nel tracciato delineato dal PNRR.

L'ambizione del nuovo Piano prende le mosse da un portafoglio di beni con una possibile "redditività immediata", per i quali si intende avviare una strategia di valorizzazione, che dovrà essere coordinata tra le amministrazioni proprietarie e il MEF. Il perimetro così tracciato - fabbricati non utilizzati e beni dati in uso a titolo oneroso a privati escludendo quelli a finalità sociali - riguarda una fetta alquanto esigua di immobili. Con riguardo, infatti, all'ultima rilevazione disponibile sul Portale PA, che al momento riporta il censimento al 2022, i beni a titolarità delle amministrazioni locali, che come sopra accennato riguardano la quota principale degli immobili delle amministrazioni pubbliche, si individuano poco meno di 120 mila fabbricati che rientrerebbero nel tracciato della "redditività immediata" e che, pertanto, potrebbero essere oggetto di un eventuale processo di valorizzazione.

Gli immobili individuati come aventi "redditività immediata" sono nella quasi totalità dei casi (99 per cento) classificati come immobili attualmente non utilizzati.

Questi risultano concentrati principalmente su tre Regioni (Campania, Lombardia e Sicilia) che complessivamente assorbono circa il 45 per cento degli immobili in analisi (poco meno di 54 mila edifici). Si attestano intorno all'8 per cento sia il Veneto che l'Emilia-Romagna (con un portafoglio cumulativamente di circa 20 mila immobili). Un ulteriore 6 e 5 per cento degli immobili è localizzato rispettivamente in Toscana e Lazio (con oltre 13 mila edifici in totale).

Tenuto conto invece della tipologia di bene immobile, la quota maggiore (pari a circa il 48 per cento) rientra nella categoria abitazione, seguita in termini percentuali (22 per cento) da immobili aventi natura accessoria (cantina, soffitta, rimessa, box, garage, ect.) e dai locali commerciali e magazzini (13 per cento).

Avuto invece riguardo alla natura giuridica del campione di immobili in esame, questa è pressoché suddivisa tra patrimonio disponibile (46 per cento) e indisponibile (50 per cento) mentre solo il 3 per cento è classificato come Demanio.

L'operazione di valorizzazione è subordinata alle attività di regolamentazione intestate alla Cabina di regia, istituita nel 2023 con compiti direzionali in termini di valorizzazione e dismissione immobiliare, presieduta dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo delegato con una composizione che prevede un numero significativo di soggetti istituzionali coinvolti⁴⁸. Il coordinamento di tale struttura rappresenterà un ulteriore elemento di complessità unito alle operazioni tecniche che la Cabina è tenuta a svolgere (avrà, tra l'altro, il compito di classificare gli immobili in *cluster* per individuare quelli che possono essere riqualificati e consentire decisioni sulle destinazioni d'uso). Il Piano non trascura il tema delle concessioni di beni pubblici.

Anche in questo caso ci si avvarrà di un sistema informativo (SICONBEP), dedicato alla rilevazione degli *asset* oggetto di concessioni demaniali, alla gestione delle informazioni ad essi relative, comprese quelle riguardanti la proficuità del canone concessorio e la redditività del bene, con l'obiettivo di pervenire alla formulazione di proposte finalizzate alla loro valorizzazione. Sussistono, tuttavia, criticità più volte messe in evidenza. Prima fra tutte, l'esistenza di più banche dati non allineate tra loro. In particolare, nel caso dei beni del demanio marittimo, i dati presenti sul sistema informativo del MIT e i dati forniti dalle Agenzie fiscali, che attengono sia alla corretta individuazione e classificazione dei beni, sia alla loro redditività, non concordano tra loro (nel 2023 il Ministero registra riscossioni per circa 120 milioni contro i 155 circa comunicati dall'amministrazione finanziaria). Un'ulteriore importante criticità è determinata dalla molteplicità dei soggetti pubblici coinvolti (enti locali, MIT, Agenzie fiscali), cui si aggiunge la divaricazione esistente tra i comuni, chiamati a gestire le convenzioni e l'amministrazione dello Stato, proprietaria dei beni e destinataria dei canoni concessori. Occorrerà, quindi, tenere conto della necessità di rendere interoperabili i sistemi e di snellire le procedure che coinvolgono più soggetti istituzionali.

Per quanto riguarda, invece, le concessioni di valorizzazione propriamente dette, le strategie delineate al riguardo, che implicano la riqualificazione dei beni anche attraverso forme di partenariato con il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, sono condivisibili. Si deve evidenziare, tuttavia, sulla base dell'esperienza relativa a quanto attuato negli ultimi anni dall'Agenzia del demanio che, a causa delle non poche difficoltà di realizzazione (determinate soprattutto dall'onerosità e dal lungo tempo richiesto dalle opere di ristrutturazione e dalle procedure di gara), le iniziative sino ad oggi avviate e giunte a conclusione non sono state molto numerose. Nel 2023, infatti, risultano immessi sul mercato 25 beni immobili di cui solo 10 in concessione/locazione di valorizzazione, che si aggiungono a 51 beni complessivamente affidati a concessionari ai fini della loro valorizzazione negli anni precedenti. È da sottolineare, infine, quale presupposto necessario per la valorizzazione degli immobili, la necessità di ingenti finanziamenti da destinare al loro risanamento e riqualificazione al fine di renderli attraenti e redditizi.

Quanto delineato dal Piano impone qualche riflessione di carattere generale.

La realizzabilità in termini di valorizzazione del portafoglio pubblico, al momento indicata per un limitato numero di beni, richiede un efficace livello di coordinamento tra tutti i soggetti pubblici interessati a processi amministrativi complessi, che coinvolgono diversi livelli di governo; la piena funzionalità degli strumenti potrà essere un valido supporto per l'estensione ad altre tipologie di beni.

La piena operatività della Cabina, al momento in una fase ancora di strutturazione, e la completa rilevazione del dato tramite la piattaforma saranno condizione necessaria per garantire un utile supporto a rendere possibile un più efficiente utilizzo degli immobili pubblici finalizzato ai processi di valorizzazione degli stessi. La completezza delle informazioni nonché la qualità dei dati - attualmente ancora in via di perfezionamento - rappresentano elementi che spingono ad un costante monitoraggio, fondamentale per l'avvio del piano strategico, se si intende realizzare una visione del patrimonio immobiliare dello Stato al servizio della Pubblica Amministrazione, dei cittadini, dei territori e delle imprese.

⁴⁸ Si tratta, in dettaglio, dei rappresentanti delle amministrazioni: del Ministero dell'interno, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero degli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, del Ministero della cultura, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'università e della ricerca, del Ministero dell'istruzione e del merito, del Ministero del turismo, della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Conferenza unificata, dell'Agenzia del demanio, dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati. Possono essere invitati, altresì, a partecipare ai lavori della Cabina di regia rappresentanti di enti, organismi o associazioni portatori di specifici interessi. Un ruolo di rilievo è svolto anche dall'Agenzia del demanio, che attraverso il Piano degli investimenti individua beni immobili inutilizzati, di proprietà dello Stato e gestiti dalla medesima Agenzia, da destinare ad alloggi o residenze universitarie, fatte salve alcune esclusioni; utilizza le risorse previste a legislazione vigente per i piani di investimento, posti in capo all'Agenzia medesima, destinandole alla copertura degli oneri per gli interventi volti al recupero, alla ristrutturazione e alla rifunzionalizzazione degli immobili in oggetto, con alcune limitazioni; destina tali immobili anche alla realizzazione di impianti sportivi oggetto di finanziamento, ovvero finanziabili, anche parzialmente, sempre nell'ambito del PNRR.

ALLEGATO 5 – TRANSIZIONE VERDE, SICUREZZA ENERGETICA E PROTEZIONE AMBIENTALE: LE RIFORME E GLI INVESTIMENTI DEL PNRR

A5.1.

Nell’ambito delle azioni di riforma e degli investimenti previsti dal Piano sono richiamati gli interventi inerenti alla transizione ecologica, declinati in relazione sia alla salvaguardia ambientale e climatica che alla sicurezza energetica, da attuarsi in continuità e in parallelo con quanto già previsto nel PNRR, anche in relazione alle raccomandazioni specifiche del Consiglio UE, adottate nel 2019 ed aggiornate negli anni successivi.

Più in particolare, le priorità politiche indicate nel Piano sono indirizzate, da un lato, alla tutela e salvaguardia dell’ambiente, inteso in senso ampio (territorio, clima e biodiversità), da attuarsi con interventi programmatici e con azioni concrete preventive e di ripristino delle situazioni pregiudizievoli (dissesto idrogeologico, inquinamento delle acque, del territorio, dell’atmosfera e acustico) e, dall’altro, al settore dell’energia, con riferimento sia alla sostenibilità ambientale in relazione agli obiettivi, internazionali e nazionali, di transizione energetica che alla necessità di miglioramento dell’autonomia delle fonti di approvvigionamento, oltreché alla mitigazione dei costi relativi.

Gli obiettivi previsti sono finalizzati ad attuare le previsioni risultanti dagli accordi internazionali in materia climatica e ambientale e dalla disciplina dell’Unione europea diretta a contrastare i cambiamenti climatici con la finalità di ridurre le emissioni di CO2 di origine antropica, promuovendo l’efficienza energetica e sostituendo progressivamente i combustibili fossili con energia da fonti rinnovabili (FER), con l’obiettivo dell’Unione di raggiungere la neutralità climatica (“net zero”) entro il 2050 e il passaggio intermedio di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento entro il 2030.

Come evidenziato nel Piano (Tavola A5.1), i medesimi obiettivi di “transizione verde” o “ecologica” costituiscono una parte rilevante dei programmi e degli investimenti delle risorse rientranti nel PNRR, risultando pari al 39 per cento del totale degli interventi previsti (76,5 miliardi a fronte dei complessivi 194,4 miliardi)⁴⁹.

Tavola A5.1

MISURE DESTINATE ALLA TRANSIZIONE VERDE PER MISSIONE

(in milioni)

Missione PNRR	denominazione missione	Finanziamento complessivo PNRR	Contributo clima PNRR	perc contributo su tot PNRR
M1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	41.372.794.132	2.319.240.000	6%
M2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	55.525.022.569	43.546.020.269	78%
M3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	23.745.422.501	19.594.722.501	83%
M4	Istruzione e ricerca	30.049.621.181	1.852.200.000	6%
M5	Inclusione e coesione	16.919.600.000	365.400.000	2%
M6	Salute	15.625.541.084	400.000.000	3%
M7	REPowerEU	11.177.950.000	8.459.952.000	76%
Totale		194.415.951.466	76.537.534.769	39%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS

I progetti in corso di realizzazione nell’ambito del PNRR non esauriscono tuttavia gli interventi in materia energetica, ambientale e climatica, come è sottolineato. Alcuni ambiti, collegati anche a recenti interventi normativi a livello europeo, nel periodo di attuazione del Piano, richiederanno azioni specifiche, tenendo conto anche di quanto previsto dai Piani in materia ambientale, recentemente approvati dal Governo: il “Piano nazionale integrato per l’energia e il clima – PNIEC”, la “Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)” e il “Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici – PNACC”, nonché l’individuazione delle risorse necessarie.

Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica e quello delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno inviato alla Commissione europea il testo definitivo del PNIEC al 30 giugno 2024. Il Piano, incentrato sugli obiettivi

⁴⁹ In merito alla descrizione degli interventi e allo stato di attuazione si rinvia alla “Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”, approvata con delibera della Corte dei conti, sez. riun., 13 maggio 2024, n. 41/SSRRCO/REF/2024.

della riduzione dei consumi, dell'efficienza energetica, dell'incremento delle fonti rinnovabili, della riduzione delle emissioni, degli interventi nel settore elettrico e nel settore gas, in base ad indicatori energetici ed economici nazionali che dovrebbero consentire l'attuazione delle disposizioni europee (il pacchetto Fit for 55, il PNRR e REPowerEU), con la finalità della piena decarbonizzazione (Net zero emissions), da raggiungere entro il 2050. Esso indica, fra le altre previsioni, un obiettivo per le energie rinnovabili pari a 131 GW per il 2030, superiore alle indicazioni comunitarie, e prevede, anche, uno scenario di utilizzo dell'energia nucleare pari a 8 GW nel 2050.

Nel settembre 2023, è stata approvata la revisione della SNSvS, che rappresenta il quadro di riferimento nazionale e territoriale per la declinazione dei 17 *Sustainable Development Goal* – SDG dell'Agenda 2030 dell'ONU e per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, secondo quanto previsto dall'art. 34 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica n. 434 del 21 dicembre 2023 è stato approvato il PNACC, strumento di indirizzo per la pianificazione e l'attuazione delle azioni di salvaguardia dei sistemi naturali, sociali ed economici rispetto agli impatti dei cambiamenti climatici.

A5.2.

Dovranno essere attuati interventi specifici per il ripristino del territorio e per effettuare investimenti destinati a rendere più efficiente il sistema idrico che presenta notevoli carenze che hanno causato, in più occasioni, situazioni di crisi idrica.

La prevista istituzione di un fondo destinato ad intervenire in favore delle aree urbane in situazioni di crisi idrica, con dotazione pari a 25 milioni annui, a partire dal 2025 e fino al 2029, costituisce sicuramente un primo passo che, però, richiederà necessariamente ulteriori risorse.

Sempre in materia di tutela e salvaguardia del territorio, il 18 agosto 2024 è entrato in vigore il Regolamento Ue per il ripristino della natura (*Nature Restoration Law*), definitivamente approvato dal Consiglio U.E. il 17 giugno 2024. La finalità del Regolamento è quella di garantire il ripristino degli ecosistemi degradati in tutti i Paesi dell'UE e, parallelamente, di contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei in materia di clima e biodiversità e di miglioramento della sicurezza alimentare.

Al fine di conseguire gli obiettivi previsti dal Regolamento, entro il 2030 gli Stati membri dovranno ripristinare lo stato di salute di almeno il 30 per cento degli habitat (foreste naturali o piantate, praterie, torbiere, zone umide, fiumi, laghi, dune costiere, ...) che attualmente versano in uno stato di conservazione inadeguato. La percentuale di ripristino dovrà raggiungere il 60 per cento entro il 2040 e il 90 per cento entro il 2050.

Entro due anni dall'entrata in vigore, ogni Paese dovrà adottare un piano nazionale di ripristino della natura, che indichi in modo specifico gli strumenti, inclusi quelli finanziari, per raggiungere gli obiettivi, prevedendo anche i successivi monitoraggi e verifiche.

Da alcuni anni sono in corso interventi finalizzati a realizzare la bonifica di aree, ma è indubbio che in base alla predisposizione del piano previsto dal citato Regolamento UE, entro agosto 2026, potrà emergere la necessità di effettuare nuovi investimenti finalizzati al recupero e al ripristino di aree e, quindi, dovranno essere individuate le risorse occorrenti.

A5.3.

Altro aspetto saliente riguarda l'efficientamento energetico degli edifici, sia pubblici che privati, sia per ragioni di costo dell'energia che di qualità dell'ambiente. Le Direttive UE/2023/1791, EED-III), sull'efficienza energetica, UE/2024/1275, EPBD-IV), sulla prestazione energetica degli edifici, recentemente entrate in vigore, dovranno essere recepite nell'ordinamento di ciascuno Stato, rispettivamente entro ottobre 2025, la prima, e maggio 2026, la seconda.

Il rapporto dell'Enea su "La consistenza del parco immobiliare nazionale" ha evidenziato che in Italia vi sono 12,4 milioni di edifici residenziali, dei quali oltre il 60 per cento è stato costruito prima del 1976, anno di entrata in vigore della prima legge sul risparmio energetico; a questi si aggiungono 1,7 milioni di edifici a uso non residenziale (circa il 12 per cento del totale degli edifici, pari a 14 milioni), destinati principalmente a produzione (19 per cento), commercio (16 per cento) e servizi (12 per cento). Inoltre, il Rapporto individua circa 770 mila unità immobiliari di proprietà pubblica, di cui 670 mila non vincolate e quindi, potenzialmente, soggette agli obblighi di riqualificazione energetica previsti dalle direttive europee.

Esse prevedono interventi di efficientamento energetico che interesseranno sia gli edifici pubblici che quelli privati e, come previsto dalle direttive, ogni Stato dovrà presentare entro la fine del 2026 un Piano con le misure previste, anche in relazione al profilo finanziario.

Quanto ai primi alcuni interventi sono già previsti nell'ambito del PNRR, mentre in relazione agli edifici privati negli ultimi anni è stata agevolata la realizzazione di interventi di efficientamento energetico utilizzando il meccanismo della detrazione fiscale, anche con l'utilizzo di risorse rientranti in progetti del PNRR.

In relazione al profilo dell'efficienza energetica degli edifici, la misura nota come eco-bonus o superbonus, operativa da ottobre 2020, ha interessato un'ampia platea di soggetti, con rilevanti ricadute sulle entrate del bilancio dello Stato conseguenti alle modalità con le quali è stato realizzato l'intervento. Tenendo conto del solo profilo dell'efficienza energetica, in base ai dati elaborati da Enea, alla data del 31 dicembre 2023 risultano interventi edilizi incentivati, terminati o ancora in corso, su 461.433 edifici per investimenti complessivi ammessi a detrazione fiscale pari a 102,6 miliardi con detrazioni maturate per i lavori conclusi per 99,7 miliardi. Alla data del 30 aprile 2024 risultano lavori, terminati o ancora in corso, su 495.469 edifici, con investimenti per 119,1 miliardi, dei quali 117,5 miliardi ammessi a detrazione, con detrazioni maturate per i lavori conclusi pari a 122,6 miliardi.

Una parte degli interventi sono rientrati nell'ambito PNRR unitamente al sisma bonus fino al 110%, nell'ambito dell'investimento M2C3 I.2.1.

A5.4.

Nel Piano è poi affrontata la questione della "sicurezza energetica" con l'intento di proseguire nell'attività di diversificazione delle fonti energetiche⁵⁰, in ordine al potenziamento delle infrastrutture energetiche e alla necessità di incrementare il ricorso a fonti energetiche non inquinanti (energia pulita).

Peraltro, la citata direttiva UE 2023/1791, sull'efficienza energetica, entrata in vigore nell'ottobre 2023, aumenta gli obiettivi posti a carico dell'Unione allo scopo di ridurre il consumo di energia primaria e finale dell'11,7 per cento entro il 2030, rispetto alle previsioni formulate nel 2020. In termini assoluti, il consumo di energia primaria e di energia finale dell'UE entro il 2030 non dovrà superare, rispettivamente, i 992,5 e i 763 Mtep. Impone agli Stati membri di fissare obiettivi nazionali indicativi di efficienza energetica, individuando obblighi annuali di risparmio energetico pari ad almeno lo 0,8 per cento del consumo finale di energia fino al 2023 fino a raggiungere l'1,3 per cento dal 2024, l'1,5 per cento dal 2026 e l'1,9 per cento dal 2028.

Gli obiettivi e le indicazioni del Piano trovano conferma nei dati contenuti nella relazione sulla situazione energetica nazionale nel 2023, presentata il 4 settembre 2024 dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, che evidenzia l'effettiva situazione del Paese nell'anno 2023, contribuendo a mettere in luce gli ambiti in relazione ai quali è opportuno concentrare gli sforzi, vale a dire la prosecuzione della differenziazione delle fonti di approvvigionamento e l'incremento del ricorso alle energie rinnovabili.

Nella Relazione si segnala la riduzione del 10,3 per cento (-7 miliardi di metri cubi) della domanda del gas in Italia, giustificata dalla situazione in cui versano tutti i settori economici e produttivi, dalla limitazione dell'utilizzo del gas per la produzione di energia elettrica, dal piano di contenimento nei consumi e dalle condizioni climatiche particolarmente miti nel corso del 2023.

È evidenziata, inoltre, l'attenuazione della dipendenza del nostro Paese dall'estero: la quota di importazioni nette rispetto alla disponibilità energetica lorda nel 2023 si attesta al 74,6 per cento, rispetto al 79,2 per cento del 2022 al 74,6 per cento dello scorso anno.

La produzione nazionale è in aumento di 1.461 ktep, (+4,2 per cento rispetto al 2022), dovuto, in particolare, all'aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili.

La quota dei consumi energetici complessivi coperta da fonti rinnovabili è stimata al 19,8 per cento per cento in aumento di circa 0,7 punti percentuali rispetto al 2022. In linea con gli anni precedenti, le fonti rinnovabili nel 2023 hanno trovato diffusione in tutti i settori di utilizzo: dall'elettrico, con le fonti solare ed eolica in progressiva crescita, al termico (diffusione delle pompe di calore), ai trasporti con biocarburanti e biometano.

In relazione al risparmio energetico, nel 2023 si sono registrati 3,65Mtep di risparmio energetico finale, legato per il 47 per cento a detrazioni fiscali, per il 14 per cento a certificati bianchi e per il 25 per cento alla mobilità sostenibile, pari al 93 per cento dell'obiettivo previsto dal PNIEC.

⁵⁰ In merito alla prosecuzione del processo di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, in particolare del gas, nel Piano sono richiamati gli interventi posti in essere negli ultimi anni e, in particolare, il "Piano Mattei".

A5.5.

Uno degli obiettivi indicati dal Piano è quello del potenziamento dell'Energia da fonti rinnovabili e, al riguardo, è opportuno evidenziare che con D.I. (MASE, MIC, MASAF) del 21 giugno 2024 sono state definiti i criteri per individuare le "aree idonee" all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, ripartendo fra le Regioni e le Province autonome i contingenti complessivi allo scopo di realizzare una potenza aggiuntiva pari a 80 GW rispetto al 31 dicembre 2020.

Nei successivi 180 giorni dall'emanazione del D.I. alle Regioni è chiesto di approvare le leggi per l'individuazione delle aree idonee.

Il 7 agosto 2024, il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo che, in attuazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118), introduce una nuova disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, riordinando la normativa di settore, riducendo da quattro a tre i regimi amministrativi previsti per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili: 1. attività libera; 2. procedura abilitativa semplificata (PAS); 3. autorizzazione unica.

La nuova disciplina è diretta ad attuare anche la Direttiva UE 2023/2413, Renewable Energy Directive (RED), che doveva essere recepita entro il novembre 2023.

Il Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 33/2024, proposto contro la Regione autonoma della Sardegna ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Sardegna n. 5 del 3 luglio 2024, art. 3 - "Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali".

A5.6.

Gli investimenti in materia energetica e ambientale previsti per i prossimi anni sono stati stimati nel Piano in misura pari a circa 174 miliardi, richiamando quanto già previsto dal PNIEC.

Considerato l'elevato ammontare delle risorse necessarie per attuare gli interventi in materia energetica e ambientale, individuati nel PNIEC e richiamati nel Piano, e che, anche in presenza di rilievo pubblico, molti interventi riguardano i privati, nel Piano è sottolineato che la finanza pubblica non è in grado di sostenere integralmente i costi degli investimenti e che, pertanto, l'intervento pubblico è declinato in una triplice direzione, anche a sostegno degli investimenti privati.

Innanzitutto, in relazione agli investimenti diretti è richiamato l'utilizzo dei "green bond sovrani", titoli del debito pubblico destinati a finanziare interventi in materia ambientale.

Val la pena mettere in luce che negli ultimi anni è andato consolidandosi il mercato delle obbligazioni sostenibili, rientranti nella categoria ESG (Environmental, Social and Governance), che a livello globale ha raggiunto il valore di 4.127 miliardi, il 60 per cento dei quali rientra nella categoria dei "green bonds", obbligazioni emesse per finanziare progetti in materia ambientale (efficienza energetica, energie rinnovabili, progetti per la mitigazione del cambiamento climatico e, più in generale, per la tutela dell'ambiente)⁵¹.

Come ricordato dal Piano, in Italia, a partire dal 2021, vi sono state già alcune emissioni di titoli del debito pubblico destinate a finanziare interventi in materia ambientale.

Nel marzo 2021 è stata effettuata la prima emissione dei BTP Green, per un importo di 8,5 miliardi di euro, con scadenza al 30 aprile 2045. Si tratta di titoli a medio-lungo termine che presentano le medesime caratteristiche degli altri Buoni del Tesoro Poliennali.

Successivamente sono state effettuate ulteriori emissioni per un totale complessivo di 45,65 miliardi.

Considerato il consolidamento dello sviluppo delle obbligazioni ESG, richiamato sopra, il secondo strumento di intervento delineato dal Piano è quello della promozione della finanza sostenibile fra investitori pubblici e privati, con la finalità di agevolare gli investimenti e, al riguardo, appare opportuna l'istituzione del Tavolo per la finanza sostenibile, diretto a favorire gli investimenti privati verso obiettivi di sostenibilità e transizione verde, anche favorendo l'emissione di obbligazioni ESG.

Da ultimo, è richiamata anche la possibilità, già delineata nel PNIEC, che in relazione a investimenti privati che presentino rilievo pubblico possa essere fornita la garanzia dello Stato per ottenere i finanziamenti necessari, secondo un modello che è andato consolidandosi negli ultimi anni in vari settori.

⁵¹ Banca d'Italia, Rapporto annuale sugli investimenti sostenibili e sui rischi climatici, giugno 2024.

L'art. 64 del d.l. n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni) ha autorizzato SACE S.p.A. a rilasciare garanzie ("Garanzie SACE Green") al fine di sostenere progetti finalizzati ad agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare.

Ferme restando le indicazioni di carattere generale sul finanziamento degli interventi in materia energetica ed ambientale, così come ipotizzate nel Piano, attesa la rilevanza degli investimenti previsti sarebbe opportuno che le risorse destinate alla realizzazione di ciascun intervento venissero indicate con maggiore precisione, tenendo conto delle compatibilità finanziarie di carattere generale risultanti dal Piano stesso.

ALLEGATO 6 – IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI DIFESA COMUNE

Nelle misure del Piano strutturale di bilancio di medio termine, tra le linee di azione per il perseguimento delle priorità europee, è esaminato *il rafforzamento delle capacità di difesa comune*.

Nella previsione di tale linea di azione si evidenzia la necessità di incrementare la spesa per la difesa anche per confermare l'impegno assunto in ambito NATO di portarla entro il 2028 al 2 per cento del Pil.

Negli ultimi anni, in ambito europeo si è concretizzata, da un lato, la definizione e il sostegno di progetti di ricerca e sviluppo in ambito difesa (anche attraverso la definizione di strumenti per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni,) e, dall'altro, l'approvazione di strumenti finanziari per il sostegno dei programmi in ambito militare di contribuzione rivolti a territori esterni alla Unione Europea. Il percorso verso una difesa comune ha trovato un concreto richiamo nell'ambito di quanto delineato con la nuova *governance* europea, con l'introduzione di un meccanismo mitigante della procedura per disavanzi eccessivi (PDE) correlato a un eventuale aumento degli investimenti pubblici nella difesa e la previsione di espresse specificazioni nel Piano strutturale di ogni paese in ordine a un'eventuale necessità di rafforzamento delle capacità di difesa⁵².

Nell'attuale contesto internazionale, il Ministero della difesa è impegnato in un processo di riforma dello strumento militare nazionale e del sistema difesa, che tenga conto degli impegni assunti dall'Italia per la sua partecipazione alla NATO e quale stato membro dell'Unione europea.

Nell'esaminare le risorse destinate alla spesa per la difesa occorre preliminarmente distinguere quanto previsto nello stato di previsione della difesa in ambito nazionale dal bilancio integrato difesa secondo la classificazione NATO, in relazione al raggiungimento dei differenti impegni nazionali e internazionali.

Con riferimento agli impegni internazionali e alla NATO, viene in considerazione il bilancio integrato secondo una classificazione armonizzata che rappresenta una specifica elaborazione rispetto alle risorse assegnate al Ministero. A tal fine, da un lato vanno considerati ulteriori importi come, ad esempio, quelli previsti per le missioni internazionali e per specifici programmi della Difesa gestiti da parte del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, dall'altro, vanno sottratti importi attinenti alla Funzione Sicurezza in senso stretto, come ad esempio alcune parti relative alle spese di personale dell'Arma dei Carabinieri. Per l'Italia il rapporto stimato tra il *budget* Difesa, come calcolato in chiave NATO, e il Pil è ancora al di sotto dell'obiettivo del 2 per cento della NATO, nonostante la crescita della spesa in ambito nazionale.

Negli ultimi anni le risorse previste nello stato di previsione del Ministero della difesa sono cresciute significativamente (+12,4 per cento nel triennio 2022-2024). Segnano invece una lieve diminuzione nel BLV 2025-26 (-1,5 per cento).

La missione che assorbe la quasi totalità delle risorse è la n. 5, Difesa e sicurezza del territorio, con stanziamenti iniziali di competenza in aumento nel triennio 2022-2024 del 13,4 per cento. Aumenta soprattutto la spesa in conto capitale (+37,8 per cento), in particolare per la missione 5, i cui stanziamenti passano dai 5,7 miliardi del 2022 ai 7,9 del 2024.

Come era già stato evidenziato nella Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di bilancio 2024, nell'ambito delle limitate risorse disponibili per un aumento delle spese in conto capitale ha assunto particolare rilievo la conferma della crescita di quelle destinate alla Difesa. Dei 1.942 milioni di rifinanziamento per interventi, 1,5 miliardi (oltre il 77 per cento) risultavano destinati annualmente, nel periodo 2024-2038, al Fondo per esigenze della difesa. Quota che si manteneva, in media, al di sopra del 60 per cento anche guardando al biennio 25-26. Andamento che trova conferma negli stanziamenti definitivi del 2024 con una riduzione del margine di variazione tra i singoli esercizi.

⁵² Si veda l'articolo 13, lett. c), priorità iv) del Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (com(2023) 240) e l'art. 1 del Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, e in particolare la parte in cui è stato riscritto il nuovo testo dell'art. 2, c. 3, lett. e) del precedente regolamento.

TAVOLA A6.1

STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLA DIFESA NEL QUINQUIENNIO 2022-2024,
ARTICOLATO PER MISSIONI E TITOLI

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali					variazioni percentuali	
	2022	2023	2024	2025	2026	2024/2022	2026/2024
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.201	25.993	27.446	27.173	27.070	13,4	-1,4
<i>Titolo I - Spese correnti</i>	18.458	19.495	19.514	19.241	19.308	5,7	-1,1
<i>Titolo II - Spese in conto capitale</i>	5.743	6.498	7.932	7.933	7.762	38,1	-2,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	476	506	501	513	524	5,4	4,5
<i>Titolo I - Spese correnti</i>	471	500	493	506	518	4,7	5,0
<i>Titolo II - Spese in conto capitale</i>	5	6	8	7	6	67,0	-27,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.279	1.249	1.237	1.189	1.151	-3,3	-6,9
<i>Titolo I - Spese correnti</i>	1.239	1.216	1.203	1.149	1.119	-2,9	-7,0
<i>Titolo II - Spese in conto capitale</i>	40	34	34	40	32	-15,6	-4,7
Totale Ministero della difesa	25.956	27.748	29.184	28.875	28.745	12,4	-1,5
<i>Totale Titolo I - Spese correnti</i>	20.168	21.210	21.210	20.895	20.945	5,2	-1,3
<i>Totale Titolo II - Spese in conto capitale</i>	5.788	6.538	7.974	7.980	7.800	37,8	-2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio

TAVOLA A6.2

STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLA DIFESA
NEL TRIENNIO 2022-2024 ARTICOLATO PER MISSIONI E TITOLI

(in milioni)

Missione	2022			2023			2024*		
	sta ini	sta def	scost. %	sta ini	sta def	scost. %	sta ini	sta def	scost. %
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.201	28.330	17,1	25.993	28.774	10,7	27.446	28.966	5,5
<i>Titolo I - Spese correnti</i>	18.458	22.302	20,8	19.495	22.139	13,6	19.514	20.882	7,0
<i>Titolo II - Spese in conto capitale</i>	5.743	6.028	5,0	6.498	6.635	2,1	7.932	8.084	1,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	476	560	17,8	506	564	11,4	501	559	11,6
<i>Titolo I - Spese correnti</i>	471	551	17,0	500	551	10,2	493	548	11,0
<i>Titolo II - Spese in conto capitale</i>	5	9	91,8	6	13	101,6	8	12	45,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.279	1.007	-21,3	1.249	1.118	-10,5	1.237	1.159	-6,3
<i>Titolo I - Spese correnti</i>	1.239	981	-20,8	1.216	1.064	-12,5	1.203	1.104	-8,2
<i>Titolo II - Spese in conto capitale</i>	40	25	-36,9	34	54	59,3	34	55	62,0
Totale complessivo	25.956	29.897	15,2	27.748	30.456	9,8	29.184	30.685	5,1

*dati al 24 luglio 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio

In corso di gestione, tuttavia, come evidenziato nella Relazione allegata al Giudizio di parifica del Rendiconto dello Stato 2023, nonostante l'aumento degli impegni totali e degli impegni di competenza del Ministero, nel settore degli investimenti fissi lordi, la capacità di impegno è lievemente diminuita e l'aumento delle risorse è stato accompagnato da un relativo incremento nella formazione dei residui.

A fronte dell'aumento delle risorse del Ministero della difesa, si è registrata, invece, una lieve diminuzione delle risorse per gli investimenti per la difesa in capo al Ministero delle imprese e del *made in Italy* nel triennio 2021-2023⁵³.

⁵³ I fondi allocati nello stato di previsione del MIMIT, rilevano in particolar modo per la spesa in conto capitale e, nello specifico, per gli investimenti e i programmi di armamento. Il MIMIT, infatti, in coordinamento con il Ministero della Difesa, individua ogni anno i programmi ad alta valenza tecnologica per la difesa e la sicurezza nazionale, da finanziare con le risorse appostate sul proprio bilancio e gestisce la parte finanziaria dei programmi stessi. I volumi finanziari

Con riferimento al triennio 2024-2026, tuttavia, il nuovo programma 14 della missione 13 del MIMIT, dedicato agli *Interventi in materia di difesa nazionale*, segna nel BLV un nuovo aumento con stanziamenti iniziali che passano da 1,88 miliardi del 2024 a 2,17 nel 2026.

Se dai dati nazionali si passa, quindi, ai dati del bilancio integrato della difesa in chiave NATO, con i fondi allocati nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT) e i fondi per le missioni internazionali (allocati inizialmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che vengono trasferiti in corso d'anno alla Difesa), occorre ricordare che gli impegni assunti nel *Summit* del Galles del 2014 (*burden sharing*) e successivamente ribaditi nel *Defence Investment Pledge* (DIP) del 2016 a Varsavia, implicavano, per ciascuna Nazione dell'Alleanza Atlantica, il raggiungimento di tre obiettivi, le cc.dd. "tre C", entro il 2024: un rapporto tra impegni delle spese per la Difesa rispetto al Pil pari al 2 per cento (*cash*); la quota del *budget* della Difesa da destinare agli investimenti al 20 per cento (*capabilities*); un determinato contributo a missioni, operazioni e altre attività (*contributions*).

Con riferimento al primo obiettivo, i valori riportati nel Rapporto NATO vengono forniti dal Ministero della difesa tenendo conto della classificazione armonizzata che rappresenta una specifica elaborazione rispetto alle risorse assegnate al Ministero nel relativo stato di previsione⁵⁴. In particolare, in ragione delle tempistiche previste per la trasmissione ed elaborazione del Rapporto NATO (di solito verso luglio), e di quelle relative alla successiva pubblicazione (febbraio-marzo dell'anno successivo), i dati relativi all'ultimo anno oggetto di esame nel Rapporto non sono dati definitivi ma previsionali, da legge di bilancio (nel caso dei Rapporti NATO che verrà pubblicato nel febbraio 2025, quindi, quelli del 2024, sarà ancora contraddistinto dalla lettera *e* di *estimated*)⁵⁵.

Inoltre, i dati contenuti nelle tavole riportate nel Rapporto NATO sono esposti a prezzi correnti e a prezzi costanti, con anno di riferimento 2015, e sono espressi in valuta nazionale nella tabella 1 e in dollari nella tabella 2 dello stesso Rapporto. È quindi importante considerare che le dinamiche espresse in euro non tengono conto del progressivo mutamento del tasso di cambio della valuta europea nei confronti del dollaro. Ciò premesso, anche nel 2023, nonostante la spesa per la Difesa in ambito nazionale risulti aumentata il rapporto stimato tra il *budget* Difesa, come calcolato in ambito NATO, e il Pil, è ancora al di sotto dell'obiettivo della NATO del 2 per cento e pari ad un valore stimato dell'1,50 per cento. Secondo i dati aggiornati riportati nel Rapporto di giugno 2024, anche se nel 2023 la spesa misurata in euro a prezzi correnti, ha segnato un incremento del 4,7 per cento, questo andamento è in parte legato alla vivacità dei prezzi: a prezzi costanti, infatti, la spesa difesa ha registrato una riduzione -1,1 per cento (era stimato il -3,4 per cento nel Rapporto precedente)¹⁶.

In Italia, il cambio di livello registrato nel 2020 ha portato la quota della spesa difesa sul Pil all'1,59 per cento, con un marcato incremento rispetto ai valori assunti negli anni precedenti (1,17 per cento nel 2019),

attestati sul bilancio del MIMIT comunicati all'Alleanza Atlantica nel luglio 2023 che, secondo quanto riferito dalla Difesa, erano pari a 2,625 miliardi nel 2020, 2,736 nel 2021, 2,432 nel 2022 e nel 2023, come dato previsionale, pari a 1,872 miliardi, evidenziando un trend in riduzione nel triennio 2021-2023.

⁵⁴ Sul punto, art. 3 del Trattato del Nord Atlantico. Ogni anno la difesa deve fornire secondo *format* standardizzati i propri dati finanziari, e i parametri e i criteri che vengono indicati dall'Alleanza per renderli omogenei e quindi comparabili con i dati delle altre Nazioni. Il *budget* Difesa viene inteso in senso più ampio, da un lato, integrando le risorse della Difesa con ulteriori finanziamenti, dall'altro, detraendo ciò che attiene alla Funzione Sicurezza in senso stretto. In particolar modo, si detrae l'intero importo della Funzione Sicurezza, con esclusione della quota parte relativa al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile nei teatri operativi fuori area (prefissata in 8.600 unità e relative spese), nonché la spesa relativa sempre all'Arma dalle pensioni provvisorie del personale in ausiliaria (con la medesima esclusione della quota parte relativa al personale della stessa Arma impiegabile nei teatri operativi); si aggiunge, invece, l'importo relativo al finanziamento dei programmi della Difesa da parte del MIMIT, il finanziamento relativo alla partecipazione del personale militare italiano alle missioni internazionali e l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS. Pertanto, risulta difficile trovare una corrispondenza tra i volumi di personale, esercizio e investimento e le risultanze fornite all'Alleanza.

⁵⁵ I volumi finanziari presi a riferimento e inizialmente trasmessi alla NATO, sono i valori a legislazione vigente (legge di Bilancio triennale 2023-25 approvata riferita all'ultimo esercizio oggetto di trasmissione), mentre per il valore a rendiconto si prendono in esame gli stanziamenti definitivi. La NATO chiede di compilare appositi prospetti nei quali i volumi finanziari sono aggregati in base a specifiche categorie di spesa (*Equipment, Personnel, Infrastructure, Other*), raggruppati, in base ad un criterio precipuamente oggettivistico, in quattro macro-aree (*Operating costs*-spese di personale e di esercizio, *Procurement and construction*-acquisizione sistemi d'arma e infrastrutture militari, *Research and development*-ricerca e sviluppo, *other expenditure*). Come evidenziato dall'Amministrazione difesa, le categorie NATO non sempre hanno una chiara e completa corrispondenza con quelle presenti nel bilancio nazionale, sicché, per trovare tale correlazione, si avvale degli aggregati elaborati utilizzando i codici della Pianificazione Tecnico-Finanziaria (PTF, ripartizione per materia dei volumi di bilancio), che, attraverso opportuni filtri, consentono le associazioni all'interno delle categorie previste richieste dalla NATO.

risultato dovuto all'aumento della spesa difesa e in parte condizionato dalla caduta del Pil a seguito dell'impatto del Covid-19. Negli anni a seguire, il profilo della spesa per la difesa si è mantenuto su livelli analoghi, raggiungendo l'1,54 per cento nel 2021 e 15,2 nel 2022.

Nel 2023, secondo i valori stimati a giugno 2024, l'Italia occupava la quinta posizione considerando il valore assoluto della spesa per la difesa italiana stimata espressa in dollari a prezzi correnti e a prezzi costanti. e si considera, tuttavia, la quota della spesa difesa sul Pil a prezzi costanti, nel 2023 l'Italia figura tra i 21 Paesi su 31 che si stima non abbiano superato la soglia del 2 per cento⁵⁶. Secondo i dati aggiornati del Rapporto di giugno 2024, peraltro, i Paesi, tra cui l'Italia, che si prevede non supereranno la soglia nel 2024 si sono drasticamente ridotti a 8.

TAVOLA A6.3

SPESA DELLA DIFESA ITALIANA SECONDO LA CLASSIFICAZIONE NATO
ANNI 2014-2023

		(in milioni)						
		2014	2020	2021	2022	2023e	2024e	Ipotesi 2%*
Tab. 1 (euro)	Correnti	18.427	26.360	28.001	29.901	31.303	31.957	46.067
	Costanti 2015	18.734	24.972	26.192	27.161	26.851	26.882	38.752
Tassi di crescita	Correnti		25,3	6,2	6,8	4,7	2,1	44,2
	Costanti 2015		23,3	4,9	3,7	-1,1	0,1	44,2
Tab. 2 (dollari)	Correnti	24.487	30.084	33.140	31.512	33.857	34.462	49.678
	Costanti 2015	20.788	27.709	29.069	29.961	29.794	29.829	43.000
Tassi di crescita	Correnti		27,7	10,2	-4,9	7,4	1,8	44,2
	Costanti 2015		23,3	4,9	3,1	-0,6	0,1	44,2
Tab. 4 Quota sul Pil		1,14	1,59	1,54	1,52	1,50	1,49	2,00
Pil a prezzi costanti (dollari)	Costanti 2015	1.823.987	1.744.769	1.889.011	1.967.314	1.987.327	2.000.487	2.148.705
Tassi di crescita			-9,0	8,3	4,1	0,4	0,7	

* L'ipotesi è formulata utilizzando i tassi di cambio a prezzi correnti e a prezzi costanti ricavati dai dati stimati 2024 riportati nel Rapporto NATO di giugno 2024 e il valore del Pil desumibile dal quadro programmatico presentato all'interno del Piano riferito alla nuova serie dei Conti nazionali diffusa dall'Istat il 21 settembre 2024.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NATO aggiornati contenuti nel Rapporto di giugno 2024.

In base ai dati al momento disponibili, per raggiungere la soglia del 2 per cento nel 2024 l'Italia avrebbe dovuto prevedere una spesa per la difesa a prezzi correnti in euro pari a circa 46 miliardi, quasi 14 miliardi in più rispetto ai dati della spesa difesa in chiave NATO relativi agli stanziamenti iniziali allo stato comunicati.

Il trend di crescita della spesa difesa, in ambito nazionale e in chiave NATO, registrato negli ultimi anni non porterebbe al raggiungimento del risultato entro il 2028.

Occorre peraltro considerare un altro aspetto importante relativo alla ripartizione della spesa per la Difesa secondo la classificazione NATO. Rispetto a questa disaggregazione, l'Italia nel 2023 si stima si caratterizzi per la quota più elevata tra i Paesi della spesa per il personale militare (62,4 per cento del totale, 59,4 per cento nel 2024)⁵⁷.

La quota delle spese per investimenti è fissata al 20 per cento quale obiettivo della NATO (capabilities). La categoria, denominata *Equipment*, raggruppa, oltre a *major equipment*, anche la correlata ricerca e sviluppo. L'Italia anche nel 2023 raggiunge l'obiettivo fissato e con una quota pari al 21,98 (valore stimato per il 2024 pari al 22,08), raddoppiata rispetto al 2014 (10,92), seppur con un valore stimato per il 2023 in diminuzione rispetto ai dati definitivi 2021 e 2022 (rispettivamente 23,2 e 22,7).

Infine, con riferimento all'obiettivo di contribuire alle missioni, operazioni e attività nel contesto NATO (*contributions*), si rileva che anche nel 2023 l'Italia ha partecipato a diverse missioni della NATO e tale contribuzione è stata finanziata con la legge n. 145/2016 per un importo di circa 463,5 milioni di euro.

La conferma degli impegni assunti in sede NATO e di Unione europea richiederà, anche alla luce delle politiche di contenimento della spesa, una attenta programmazione e pianificazione delle risorse

⁵⁶ Tra i 10 Paesi che raggiungono e superano l'obiettivo del 2 per cento, Stati Uniti (3,23), Polonia (3,26 per cento), Grecia, Estonia, Lituania, Finlandia, Lettonia, Gran Bretagna, Ungheria e Danimarca.

⁵⁷ Nonostante tale percentuale sia in costante diminuzione dal 2014 (76,41), con un aumento nel 2020, anno caratterizzato anche dalle misure Covid (Tabella 8a del Rapporto). La riduzione è confermata anche dal corrispondente dato delle unità di personale impiegate di cui alla Tab. 7 del Rapporto, in diminuzione dal 2014, anche se stimata in lieve aumento nel 2023.

