







**CORTE DEI CONTI**

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Rapporto 2021 sul coordinamento  
della finanza pubblica**

2021

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

## **INTRODUZIONE**

Il Rapporto riprende i principali temi di finanza pubblica, con un'attenzione ai settori più coinvolti dalla crisi emergenziale di questi mesi e dalle misure adottate dal Governo per farvi fronte. Si compone di quattro parti.

La prima è dedicata agli andamenti e alle prospettive dell'economia e della finanza pubblica e in particolare alla dinamica del debito. Nella seconda ci si sofferma sui temi al centro del dibattito sulla politica fiscale: la riforma dell'Irpef, le possibili revisioni della tassazione indiretta, la riscossione e le misure per incentivare l'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento. La terza parte è dedicata, come ormai da alcuni anni, alla spesa e alle politiche sociali, per una prima valutazione dell'operare degli strumenti a sostegno dei redditi e delle misure volte a rafforzare le strutture di assistenza a fronte della crisi economica e sanitaria. Nell'ultima parte ci si sofferma, anche alla luce di quanto previsto nel PNRR, sui risultati delle misure a sostegno delle imprese e delle scelte di investimento delle amministrazioni territoriali, approfondendo, infine, le scelte e le problematiche strutturali relative al ciclo dei rifiuti urbani e all'efficientamento energetico.

## **ECONOMIA E CONTI PUBBLICI**

### **Il contesto economico**

1. In un contesto già segnato da un marcato rallentamento dell'economia italiana (appena lo 0,3 per cento la crescita nel 2019 e lo 0,9 in media nel quinquennio precedente), lo scoppio dell'emergenza sanitaria ha comportato lo scorso anno una caduta del Pil dell'8,9 per cento, più accentuata di quella registrata dall'Area Euro (-6,6 per cento).

Gli effetti della crisi hanno colpito tutte le componenti della domanda aggregata e condizionato fortemente la composizione dell'offerta. I consumi privati sono scesi del 10,7 per cento; gli investimenti fissi lordi del 9,1 per cento; le esportazioni e le importazioni sono cadute, rispettivamente, del 13,8 e 12,6 per cento. Dal lato dell'offerta, mentre in dati di contabilità nazionale di fine 2019 e dei due mesi precedenti lo scoppio dell'emergenza avevano evidenziato un punto di fragilità macroeconomica nella crescita modesta e nel rallentamento del settore industriale rispetto al terziario, i dati di consuntivo

sulla formazione del valore aggiunto nel 2020 certificano che sono stati i servizi privati non finanziari il comparto più gravemente colpito dalla crisi.

Nell'anno in corso, secondo le stime del Documento di economia e finanza presentato ad aprile, il Pil dovrebbe registrare un aumento del 4,5 per cento, recuperando quasi la metà del terreno perduto. La ripresa sarebbe interamente trainata da consumi e investimenti (i quali vi contribuirebbero per l'appunto per 4,5 punti percentuali), con un modesto apporto delle scorte di magazzino (+0,1 punti) che controbilancerebbe il contributo della domanda estera netta (-0,1 punti), penalizzata dal forte recupero delle importazioni conseguente alla ripresa. La spesa delle famiglie aumenterebbe del 4,1 per cento dopo aver perso il 10,7 per cento nel 2020. Gli investimenti fissi lordi complessivi crescerebbero dell'8,7 per cento per effetto di un notevole recupero di tutte le componenti.

Per il prossimo triennio, sono confermate le precedenti valutazioni sulla capacità di medio termine dell'economia italiana di accrescere il tasso di sviluppo pre-crisi e ridurre lo scarto rispetto all'Unione europea (+4,8 per cento nel 2022, +2,6 per cento nel 2023 e +1,8 per cento nel 2024 nel quadro programmatico), cui si associa un'occupazione in miglioramento. Il saggio di disoccupazione, dopo una crescita nell'anno in corso (dal 9,3 al 9,6 per cento), anche a riflesso dell'inevitabile effetto ritardato della crisi, tornerebbe a scendere fino all'8 per cento nel 2024.

Non sono distanti dalle previsioni ufficiali le recenti valutazioni degli organismi internazionali e dei previsori privati. La Commissione europea, nel sottolineare un'accelerazione delle attività in tutti i paesi dell'Unione, rivede al rialzo le stime per l'Italia: 4,2 per cento per il 2021 e al 4,4 per il 2022

In definitiva, le prospettive di breve e medio termine delineate nel DEF appaiono alla portata del nostro Paese, anche se restano fortemente condizionate dall'effettivo superamento - grazie ad un efficace, veloce ed esteso piano vaccinale – dei confinamenti e della sospensione delle attività produttive.

La scommessa implicita è sulla crescita potenziale. Il Documento valuta che essa possa passare da un valore sostanzialmente nullo nella media del quadriennio 2017-21 ad un valore prossimo all'1 per cento nella media del triennio 2022-24 (§1.1).

Non bisogna dimenticare, infatti, che la recessione ha colpito l'Italia in uno stadio nel quale il prodotto interno lordo aveva recuperato (§1.2) solo la metà delle perdite registrate nel 2009 e 2012 (pari a circa 9 punti di prodotto) e che ha visto una dinamica degli investimenti estremamente contenuta. Rispetto a quanto osservato in Germania, Francia e Spagna, l'Italia è stato l'unico paese in cui la nuova accumulazione di capitale non è stata sufficiente neanche a compensare gli ammortamenti, con conseguente erosione dello stock (§1.3 e §1.4).

Ma i dati mostrano che ampi spazi di recupero vi sono anche per gli investimenti privati. Ampiamente condivisibile è da questo punto di vista la valutazione secondo cui molto del successo del PNRR dipenderà dalla sua capacità di stimolo anche rispetto a questi.

Una strategia per la ripartenza non può, quindi, non puntare al superamento delle fragilità che caratterizzano la nostra economia. Molto dipenderà dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dalle riforme strutturali che lo accompagnano. È da esse e dalla capacità dei nuovi investimenti di far crescere la produttività totale dei fattori, quale effetto di un salto tecnologico all'insegna della sostenibilità infrastrutturale ed ambientale, che dipendono le prospettive dei prossimi anni.

## **I conti pubblici**

Non meno repentini e rilevanti sono stati i cambiamenti registrati nei conti pubblici nell'ultimo anno e mezzo.

Con un indebitamento stimato al 2,2 per il 2019, il quadro tendenziale per il successivo triennio della Nota di aggiornamento evidenziava un miglioramento del deficit, che si riduceva all'1,4 per cento del Pil nel 2020, all'1 nel 2021 e allo 0,9 nell'anno terminale, a fronte di un avanzo primario che si manteneva al 2 per cento per l'intero periodo. Con la legge di bilancio 2020, che dava attuazione agli obiettivi programmatici, si sceglieva di rallentare il processo di consolidamento fiscale e di puntare su un insieme di misure redistributive che, a partire dall'annullamento della clausola IVA per il primo anno,

fossero in grado di intervenire sulle fasce più deboli della popolazione. Il peggioramento dell'indebitamento netto, rispetto agli andamenti a legislazione vigente, portava il deficit programmatico al 2,2 per cento nel 2020, per poi scendere all'1,8 per cento nel '21 e all'1,4 per cento nel '22.

Mentre il 2019 si chiudeva con un risultato migliore del previsto (un indebitamento pari all'1,6 per cento del Pil), lo scoppio della pandemia e il conseguente *lockdown* spingevano il Governo ad adottare a più riprese misure di contrasto al Covid e di sostegno a famiglie e imprese, rivedendo ripetutamente gli obiettivi di indebitamento. In un contesto più generale, che vedeva la Commissione europea attivare la c.d. *General Escape Clause* e invitare gli Stati membri a porre in atto tutte le azioni necessarie ad affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica, l'Italia ha adottato interventi per 108 miliardi. In termini di indebitamento netto, gli interventi complessivamente considerati hanno comportano impieghi per 126,5 miliardi nel 2020 coperti con maggiori entrate o minori spese per circa 18,4 miliardi. Come si dà conto nel Rapporto, oltre a quelli per il comparto sanitario e la sicurezza (circa 8 miliardi), si è trattato di interventi di natura emergenziale diretti a offrire sostegno temporaneo alla generalità dei soggetti economici (lavoratori, famiglie e imprese) grazie alla messa in opera di una vasta gamma di strumenti –contributi a fondo perduto, crediti di imposta, agevolazioni fiscali, sostegni alla liquidità delle imprese, sospensione o rinvii di imposte. Misure che, dopo una prima fase più generale, hanno puntato a concentrare gli interventi sui soggetti e sui settori produttivi più incisi dalla crisi.

Nel biennio successivo l'entità dell'intervento si ridimensiona in misura significativa (51,9 miliardi la manovra lorda nel 2021 e 40,2 nel 2022); ma dopo una flessione dell'incidenza sull'indebitamento nel 2021 (31,4 miliardi), essa torna a crescere nel 2022 (35,5 miliardi). A fronte di un rapido rientro della maggiore spesa (dai 100,7 miliardi del 2020 ai 10,5 nel 2022), sono le minori entrate tributarie (che comprendono l'abolizione della clausola di salvaguardia IVA) a guidare l'aumento, mentre anche quelle di carattere contributivo dopo la forte crescita nel 2021 flettono in misura consistente.



Le misure discrezionali, insieme alle minori entrate e maggiori spese indotte dalla crisi (i c.d. stabilizzatori automatici), hanno portato nel 2020 ad un crollo del saldo primario, passato da un avanzo dell'1,8 per cento ad un valore negativo di -6 per cento. Ciò si è riflesso sull'indebitamento netto che, con un aumento di 7,9 punti, si è collocato al 9,5 per cento del Pil. Il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto è aumentato al 155,8 per cento, con un incremento di 21,2 punti percentuali (era al 134,6 a fine 2019) (§1.5)

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

Il calo delle entrate correnti (-6,4 per cento; -53,4 miliardi) è dovuto soprattutto alle entrate tributarie (-6,7 per cento; -34 miliardi) e in particolare da quelle indirette (-11,2 per cento; -28,9 miliardi) mentre le imposte dirette hanno registrato un decremento contenuto (-2,1 per cento; -5,5 miliardi). Inferiore alla media anche la variazione dei contributi sociali (-5,6 per cento; -13,6 miliardi), anche per effetto di alcuni rinnovi contrattuali nel settore pubblico. La dinamica delle spese correnti è stata guidata dalle prestazioni sociali in denaro ed in particolare dalle altre prestazioni sociali (+36,3 per cento; +31,4 miliardi) e dalle altre uscite correnti (+11,2 per cento; +7,5 miliardi). Più contenuta la variazione di consumi intermedi e delle pensioni (rispettivamente +2,6 e +2,5 per cento), mentre le spese per redditi da lavoro dipendente sono rimaste sostanzialmente invariate (+0,3 per cento; +0,4 miliardi). La crescita delle spese in conto capitale si concentra nelle altre spese in cui sono ricompresi gli interventi per i ristori e i sussidi oltre quelli per le garanzie (l'importo è quadruplicato rispetto al 2019; +22,2 miliardi) Forte l'incremento anche nei contributi agli investimenti (+23,1 per cento; +3,3 miliardi), anche in questo caso per le misure di sostegno alle imprese varate con i decreti Covid. Di rilievo è, infine, il risultato degli investimenti che, pur tenendo conto della crisi, confermano il trend di crescita dell'ultimo triennio (+6,7 per cento; +2,8 miliardi).

È in tale contesto che si colloca la manovra di bilancio approvata nel dicembre scorso. All'interno di un quadro programmatico che scontava una *stance* espansiva nel primo biennio per poi tornare su un percorso di rientro a fine periodo, l'indebitamento era previsto al 7 per cento nel 2021 (1,3 punti sopra al tendenziale della NaDEF) e al 4,7 per cento nel 2022 (0,6 punti sopra al tendenziale), per poi posizionarsi al valore soglia del 3 per cento previsto dal Trattato nel 2023 (-3,3 per cento il tendenziale).

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

Gli obiettivi di deficit sono stati rivisti dal DEF, che ha aggiornato le stime a legislazione vigente per l'esercizio in corso (-9,5 per cento) e il triennio 2022-2024 (rispettivamente, -5,4, -3,7 e -3,4 per cento), tenendo conto del rallentamento della crescita del Pil, del permanere di elementi di incertezza per l'evoluzione della crisi e delle misure assunte a inizio anno (d.l. 41/2021) a fronte dell'autorizzazione concessa dal Parlamento, sentita la Commissione europea, per un maggior indebitamento di 32 miliardi (§1.6).

Il d.l. 41 del 2021 dispone interventi prevalentemente di aumento di spesa: si tratta di oltre 14,6 miliardi di maggiori spese correnti, di cui consumi intermedi per circa 5,5 miliardi (vaccini, farmaci, spese per gli affitti dei Covid hotel, ecc.), 6,6 miliardi per prestazioni sociali (rifiinanziamento reddito di cittadinanza e altri interventi di sostegno), mentre limitati sono gli incrementi per i redditi dal lavoro (274 milioni). Sono riconducibili a investimenti fissi 2,2 miliardi, e oltre 10 miliardi ad interventi di sostegno dei lavoratori autonomi e professionisti classificati tra gli altri trasferimenti. Limitati gli

effetti sulle entrate, prevalentemente su imposte indirette e contributi sociali per le misure di ulteriore slittamento degli oneri.

Con la Relazione al Parlamento, presentata contestualmente al DEF 2021, è stato aggiornato, per la seconda volta dall'inizio dell'anno, il piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine. In attesa di un miglioramento del quadro epidemiologico grazie alla campagna vaccinale, il Governo ha ritenuto necessario disporre nuovi interventi di sostegno che, diretti alle categorie sociali su cui più ha inciso la crisi sanitaria e le conseguenti limitazioni delle attività, consentissero anche di salvaguardare il potenziale produttivo scongiurando il rischio di non riuscire a recuperare i livelli pre-crisi.

Il percorso è stato rivisto per l'intero arco della previsione: l'indebitamento netto cresce nel 2021 all'11,8 per cento, nel 2022 al 5,9 per cento e nel 23 al 4,3 per cento. (§1.7). Nell'anno terminale, il 2024, che entra per la prima volta nell'orizzonte della previsione, l'obiettivo è posto al 3,4 per cento. Valori, per l'esercizio in corso e il successivo, sostanzialmente allineati alle previsioni della Commissione, che nelle *Spring forecast* di maggio stima il deficit dei due anni rispettivamente all'11,7 e al 5,8 per cento.

Nel valutare tale percorso occorre ricordare che la vigenza della *Clausola generale di salvaguardia* introdotta nel marzo dell'anno scorso è stata confermata per il 2021 e dovrebbe essere prorogata al 2022. Prendendo atto della persistente incertezza circa lo sviluppo dell'epidemia e le conseguenze economico sociali, la Commissione ha infatti ribadito la priorità di continuare a fornire supporto all'economia. Non appena le condizioni economiche lo consentiranno, le politiche fiscali dovranno orientarsi su posizioni prudenti nel medio termine.

In conclusione, in un contesto così complesso, il ritorno del deficit al 3 per cento del prodotto implica un percorso impegnativo e richiede di intraprendere rapidamente iniziative su più terreni di azione

Certamente il *Recovery Plan* rappresenta un'opportunità unica per effettuare investimenti che aumentino il potenziale di crescita del Paese, ma per raggiungere tale obiettivo sarà necessario che vengano attuate con rapidità quelle riforme da tempo sollecitate da tutti

gli osservatori internazionali e che ne rappresenta una parte fondamentale. Solo creando un contesto più trasparente ed efficiente con le riforme su giustizia, pubblica amministrazione, ammortizzatori sociali e fisco sarà possibile rimettere in moto il Paese, attrarre imprese e capitali esteri, offrire occasioni ai giovani, sia a quelli che pur formati ad alto livello nelle nostre Università non riescono a trovare opportunità in Italia, che a quelli sempre in maggior numero che si allontanano dalla scuola senza riuscire ad inserirsi nel mondo del lavoro.

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

## **Il debito**

Come largamente atteso, nel 2020 il debito pubblico è risultato in significativa crescita, attestandosi al 155,8 per cento del Pil. Si tratta di un valore di poco inferiore al massimo registrato dalle statistiche storiche ricostruite dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca d’Italia e risalenti agli inizi dell’Unità d’Italia. (§1.8)

Alla variazione in aumento di 21,2 punti di aumento contribuiscono, oltre alla caduta del Pil reale (per 13 punti), il saldo primario (che torna ad essere negativo dopo dieci anni) per 6 punti; il costo medio del debito per 3,5 punti e la componente stock-flussi per 0,4 punti. Il solo fattore che mitiga l’aumento del rapporto, per 1,7 punti, è l’inflazione.

A differenza di quanto programmato in autunno, nella Nota di aggiornamento e nel Documento programmatico di bilancio, il DEF prospetta per il 2021 un’ulteriore lievitazione del rapporto (di 3 punti, al 159,8 per cento), quale risultato di un deficit più

elevato e un livello del Pil nominale più contenuto per gli effetti delle nuove restrizioni poste alle attività economiche con il riaccutizzarsi della crisi sanitaria.

L'inversione della tendenza al rialzo viene così rinviata al 2022. La scelta appare condivisibile e per certi aspetti, inevitabile. È importante, come del resto raccomandato recentemente dagli stessi principali organismi internazionali (Fondo monetario, Ocse e Banca centrale europea), che il bilancio pubblico sostenga i bilanci privati fino a quando sarà necessario per preservare, come si è detto, il potenziale produttivo e di crescita. Altrettanto cruciale è riavviare un credibile, graduale e sostenuto processo di rientro dal debito non appena le condizioni lo consentiranno.

Nella valutazione del Governo tali condizioni dovrebbero crearsi a partire dal 2022, anno in cui il rapporto debito/Pil, dopo aver oltrepassato, pur se di pochi decimi, la soglia storica dell'immediato primo dopoguerra (159,5 per cento nel 1920) si ridurrebbe al 156,3 per cento e poi fino al 152,7 nel 2024. Va sottolineato che la discesa di circa 7 punti nel triennio poggia, ancor più che in passato, sul ritorno a sostenute condizioni di crescita, nominale e reale, che dovranno contrastare la spinta al rialzo proveniente da un saldo primario che si mantiene negativo e dai, pur più leggeri di quanto finora atteso, oneri da interessi. (§1.9). Ai 7,1 punti di riduzione contribuirebbero infatti: la crescita reale per quasi 14 punti e l'inflazione misurata sul Pil per poco più di 6 punti, oltre all'aggiustamento stock-flussi per 7 decimi di punto. Eserciterebbero, di contro, una spinta al rialzo: il disavanzo primario per 5,3 punti e il costo medio del debito per 8,4 punti.

La crisi ha trovato, infatti, le finanze pubbliche di molti paesi in una situazione caratterizzata, rispetto ad altre fasi storiche, da bassissimi tassi di interesse. Anche in Italia si assiste ad una sensibile riduzione del tasso implicito sul debito pubblico che, nello scenario programmatico del DEF, passa dal 2,4 per cento nel 2020 all'1,8 nel 2024 (era al 4,4 per cento nel 2013). È pertanto cruciale la credibilità degli impegni affinché si minimizzi lo *spread* che va a sommarsi al tasso di interesse "di fondo" e si preservi un favorevole sentiero prospettico per il costo medio.

Altrettanto rilevante, se non di più, è l'impegno affinché il debito pubblico non si traduca in una riduzione dello stock complessivo di capitale nell'economia ma, al contrario, in

una sua crescita. E ciò dipenderà, in grande misura, dalle caratteristiche qualitative degli investimenti programmati del PNRR.

Sul fronte del debito è altresì importante sottolineare la centralità del monitoraggio delle garanzie statali (*contingent liabilities*), un fronte sul quale molto si è intervenuti a partire dall'inizio della crisi e ciò al condivisibile fine di supportare la liquidità delle imprese e assicurarne l'accesso al credito. La forte crescita delle consistenze in essere, passate dagli 88 miliardi di fine 2019 ai 215 miliardi a fine 2020, cui si è accompagnata una riduzione delle esposizioni nei confronti delle banche, aumenta l'esigenza di verificare le tendenze in atto del comparto, di indubbia delicatezza anche per le prospettive del debito pubblico. Come si è detto, nell'anno in corso il rapporto debito/Pil dovrebbe superare, il livello record del 1920. Inizierebbe nel 2022 una fase discendente. La domanda che ci si pone nel Rapporto è quali caratteristiche avrebbe questa fase in confronto con le precedenti fasi di rientro dall'eccesso di indebitamento. Utilizzando il database di lungo periodo del Fondo monetario internazionale e della Banca d'Italia ed inglobando nell'analisi il quadriennio 2021-24 del DEF 2021 (quadro programmatico) si effettua, con l'ausilio delle analisi della letteratura, un esercizio di periodizzazione dei 164 anni considerati (1861-2024), esercizio che mette in evidenza otto diverse fasi, di cui quattro di discesa (§1.10).

Rispetto agli anni '90, vi sarebbero differenze sia sul fronte del costo medio che della crescita reale e l'inflazione (il primo ben più basso, la seconda più alta e l'inflazione più contenuta), il tutto in un contesto segnato dall'assenza di sforzo fiscale. In effetti, la fase che dovrebbe iniziare a breve, potrà, ed anzi dovrà, conoscere tassi di crescita più elevati. Ma è improbabile che essi potranno mantenersi su quelli medi 2022-24, influenzati dal vivace recupero post pandemia. Per tali ragioni, sarà difficilmente evitabile la ricostituzione di un sostenibile avanzo primario, e ciò anche nell'ipotesi di un costo medio del debito particolarmente favorevole.

## I TEMI DELLA POLITICA FISCALE

### Criticità e linee di riforma dell'Irpef

2. In termini generali, le ipotesi di revisione dell'Irpef rispondono a un crescente livello di insoddisfazione, dovuto alla progressiva erosione del concetto di imposta onnicomprensiva personale e progressiva, in favore di una modalità di tassazione caratterizzata, invece, da numerose eccezioni, tra le quali un peso rilevante assume la cedolarizzazione dei redditi finanziari, fondiari e dei redditi delle imprese minori. Nello stesso tempo, il declino del peso dei redditi da lavoro sul Pil, la persistente e significativa evasione e il proliferare di trattamenti tributari differenziati contribuiscono a mettere in dubbio che si possa ancora parlare di prelievo "generale" sui redditi. Al contrario, tali deviazioni hanno condotto ad un prelievo concentrato sui redditi da lavoro dipendente e pensione, piuttosto sbilanciato sui redditi medi e con andamenti irregolari e distorsivi delle aliquote marginali effettive. (§2.1)

Il fatto che nel tempo si sia voluto che l'Irpef, oltre a procurare gettito, fosse progressiva e quindi redistributiva, non scoraggiasse l'offerta di lavoro, tutelasse la famiglia e incoraggiasse lo sviluppo, non ha contribuito a comprendere come alcuni di questi obiettivi, allo stato attuale, siano tra loro incompatibili. Ne consegue che il riavvicinamento ad una base imponibile onnicomprensiva o il definitivo allontanamento da essa verso un sistema di tassazione duale sarà inevitabilmente segnato dalla scelta di quali obiettivi si vorranno privilegiare.

Si tratta di valutare se sia più verosimile assecondare la tendenza alla cedolarizzazione già in atto, verso un modello duale con l'applicazione di un'imposta proporzionale e reale su tutti i redditi da capitale e dell'imposta progressiva sui soli redditi da lavoro; o se sia più credibile ed efficace ricondurre a progressività tutto ciò che può rientrarvi, riassegnando all'Irpef un carattere almeno di semi-comprensività. Nel primo caso, si risponderebbe alle sollecitazioni verso una limitazione del prelievo sulle basi imponibili più mobili e una semplificazione degli adempimenti attraverso prelievi cedolari. Si confermerebbe tuttavia la violazione dell'equità orizzontale, già presente nell'attuale ordinamento, per la quale redditi dello stesso importo, ma di diversa natura, sarebbero

tassati con aliquote diverse. Nel secondo caso, l'Irpef riassumerebbe un carattere di maggiore generalità. Tuttavia, un'ipotesi di recupero della nozione di reddito onnicomprensivo richiede di confrontarsi con temi che aprirono difficoltà già ai tempi della riforma. Particolarmente pronunciate nel caso dei redditi da capitale finanziario, potrebbero essere però superate nel caso degli altri redditi, dando luogo ad un modello intermedio di semi-comprensività nel quale gli obiettivi di progressività e onnicomprensività non sarebbero sacrificati fortemente come nel modello duale.

Va però osservato che, indipendentemente dal modello di base imponibile che si vorrà adottare, non possono trascurarsi gli obiettivi strategici rappresentati da un lato dal contrasto all'evasione (che rimane a tutt'oggi il più rilevante vulnus all'equità orizzontale e verticale) e dall'altro dal processo di semplificazione, sia per ciò che riguarda la base imponibile, le aliquote e le innumerevoli spese fiscali presenti, sia per gli aspetti procedurali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi e, in generale, tutto ciò che attiene al rapporto con il contribuente.

In particolare, la proliferazione delle spese fiscali e dei trattamenti differenziati ha significativamente contribuito a rendere complesso il prelievo; nonostante siano stati assunti nel tempo continui impegni a limitarne l'uso, il loro numero ha continuato ad aumentare sensibilmente (§2.2). Si tratta di eccezioni alla regola generale riconducibili a circa 250 agevolazioni, che causano una significativa perdita di gettito (circa 53 miliardi nel 2021) (§2.3). Difficile, tuttavia, valutarne l'impatto complessivo, vista l'eterogeneità dei provvedimenti, per natura, scopo e quota dei contribuenti interessati.

I frequenti interventi normativi hanno, poi, inciso poi sulla possibilità di contare su un quadro di riferimento stabile. Sul punto occorre sottolineare che quando le spese fiscali hanno il fine di incentivare investimenti e comportamenti che dovrebbero avere dei ritorni nel medio lungo periodo – come nel caso della Ricerca e Sviluppo o l'efficienza energetica – tale incertezza può mettere a repentaglio il raggiungimento dei fini originari. L'analisi approfondisce le spese fiscali connesse alla proprietà immobiliare (oltre 21 miliardi). Anche se in alcuni casi ricollegabili a obiettivi come la lotta al cambiamento climatico o il sostegno di settori come l'edilizia importanti per l'occupazione, esse



risultano avere un impatto regressivo, andando a beneficiare i contribuenti appartenenti alle classi più agiate, che hanno le risorse finanziarie e di conoscenza della normativa per intraprendere le azioni agevolate (§2.4).

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

Le ipotesi di revisione dovranno poi confrontarsi con altri elementi, quali ad esempio il finanziamento degli enti territoriali, per i quali le addizionali Irpef valgono circa 17 miliardi. Ma al fine di non trasferire le debolezze dell'Irpef anche a livello locale, sarebbe opportuno che alla mancanza di un modello onnicomprensivo centrale faccia riscontro l'impedimento ad applicare addizionali regionali e comunali in forma progressiva. Un secondo elemento di coordinamento è connesso alle imposte patrimoniali. Andrà considerata una riorganizzazione dei prelievi riconducibili ai valori immobiliari e una loro coerente distribuzione tra livelli di governo nell'ottica di un principio di separazione delle fonti in riferimento al coordinamento con la finanza territoriale.

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

### **Direzioni di revisione dell'Imposta sul valore aggiunto**

**3.** Dopo l'abolizione delle clausole di salvaguardia, il dibattito sull'Iva torna ad affrontare il tema dell'opportunità di mantenere o meno un'accentuata differenziazione delle

aliquote e di una loro rimodulazione per favorire processi di revisione di altre imposte.  
(§3.1)

Un primo punto da esplorare – come base per ulteriori ipotesi – riguarda la possibilità di passare dalle attuali tre (quattro) aliquote a due, mantenendo invariato il gettito. A parità di altre condizioni, ciò costituirebbe un fattore di semplificazione nell'applicazione del tributo e contribuirebbe a ridurre la convenienza di quella parte di evasione del tributo che si genera negli stadi intermedi.

Questa ipotesi è alla base della simulazione (colonna B della §3.2) che vede accorpate al 7,5 per cento le attuali aliquote del 4 e del 10 per cento e l'aumento dal 22 al 23 per cento di quella ordinaria, con invarianza della distribuzione dei beni tra aliquota ridotta e ordinaria. Dal punto di vista distributivo, il coefficiente di concentrazione dell'Iva dovuta dai consumatori finali assume lo stesso valore di quello attuale (0,281): dato un indice di concentrazione della spesa totale delle famiglie pari a 0,260, si mantiene l'effetto di progressività sulla spesa.

Obiettivi di gettito crescente sono invece oggetto delle simulazioni delle colonne (C) e (D), che ipotizzano un'aliquota ridotta al 9 per cento per tutti i beni attualmente tassati al 4 e al 10 per cento, mentre l'aliquota ordinaria resterebbe al 22 per cento nel primo caso e aumenterebbe al 23 nel secondo: in entrambi i casi si otterrebbe un maggior gettito (rispettivamente, 1,6 e 3,6 miliardi), mentre l'aliquota media passerebbe dal valore vigente del 14,6 per cento al 15 e al 15,5 per cento. L'indice di concentrazione dell'Iva si ridurrebbe a 0,275-0,277, indicando l'attenuarsi della progressività.

Incrementi di gettito più consistenti potrebbero ottenersi accompagnando alla riduzione del numero delle aliquote la riallocazione dei beni tra le diverse aliquote. Questo è un punto particolarmente sensibile per due ragioni principali: l'aliquota del 4 per cento coinvolge la spesa per beni alimentari, che rappresentano una frazione rilevante dell'intera spesa per consumi tra i soggetti meno abbienti; mentre alcuni beni e servizi attualmente tassati al 10 per cento riguardano settori particolarmente esposti a concorrenza, anche internazionale (come alberghi e ristoranti) e quindi con possibili

difficoltà di traslazione dell'imposta sui prezzi, o settori ad alta intensità di lavoro, nei quali gli aumenti di aliquota potrebbero indurre meccanismi evasivi, o settori già a forte presenza di evasione.

Vengono quindi esaminate due ulteriori ipotesi, nelle quali si prevede lo spostamento ad aliquota ordinaria dei beni attualmente tassati al 10 per cento; il maggior onere per i consumatori sarebbe in parte compensato dalla riduzione dell'aliquota ordinaria. Nel primo caso - colonna (E) – a fronte di un'aliquota ridotta al 5 per cento e di una ordinaria al 18 per cento, il gettito aggiuntivo sarebbe pari a circa 4,6 miliardi; nel secondo - colonna (F) – le aliquote salirebbero, rispettivamente, all'8 e al 19, con un maggior gettito di circa 10 miliardi, con l'aliquota media che sale al 16,9 per cento, a fronte di un indice di concentrazione pari a 0,263. Evidente la riduzione del grado di progressività, ma l'incremento di gettito consentirebbe di predisporre interventi compensativi di altra natura per i soggetti meno abbienti.

Problematica, infine, in assenza di interventi compensativi, l'ipotesi del passaggio ad aliquota unica, che avrebbe l'effetto di un'imposta proporzionale sulla spesa imponibile sottostante.

### **Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva**

**4.** La riscossione dei crediti pubblici presenta da tempo gravi difficoltà: a 20 anni dall'iscrizione a ruolo, la percentuale è inferiore al 30 per cento del carico netto. Dopo 10 anni, non raggiunge il 15 per cento. (§4.1).

L'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010 disposto con il Dl 41/2020 costituisce l'ultima conferma del mancato funzionamento del sistema.

Appare evidente la necessità di una profonda revisione del modello organizzativo e procedimentale (evitando comunque il discarico automatico delle quote non riscosse dopo il decorso di un determinato periodo e una metodologia di gestione dei carichi affidati basata su criteri selettivi) e una rivisitazione dell'intero sistema per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse dello Stato.

Nel Rapporto si forniscono alcune riflessioni:

sul piano organizzativo, ove non si voglia procedere all'internalizzazione della funzione di riscossione nell'Agenzia delle entrate (come avviene nelle altre maggiori economie), andrebbe considerata l'istituzione di una autonoma agenzia, prevedendo una commissione tecnica permanente per affrontare le criticità più diffuse;

decisiva sarebbe, poi, la revisione delle procedure, superando l'interminabile serie di notificazioni che dilatano i tempi della riscossione;

per effetto di diversi interventi legislativi la posizione del creditore pubblico è divenuta peggiore rispetto a quella del privato. Sarebbe opportuno rivedere, ad esempio, il regime del pignoramento (immobiliare e mobiliare) e le ipotesi di pignoramento presso terzi;

la gestione delle rateazioni, interessate da ripetute riaperture di termini e proroghe delle scadenze, dovrebbe fare capo all'ente impositore, che gestisce l'attività di controllo e il recupero bonario delle somme non spontaneamente versate, anziché all'Agente della riscossione, del quale finisce per assorbire gran parte delle risorse umane presenti sul territorio;

una riflessione richiederebbe il contenzioso, le cui criticità sono spesso legate all'incompletezza ed inattendibilità della rendicontazione dei dati, alla sovrapposizione delle questioni sollevate in giudizio, o all'affidamento della difesa a professionisti del libero foro anche quando le questioni dibattute in giudizio sono elementari e tali da poter essere trattate dagli stessi funzionari che predispongono l'istruttoria;

la riforma non dovrebbe trascurare il sistema dei controlli, con l'abrogazione delle norme disciplinanti le comunicazioni di inesigibilità;

particolare rilievo dovrebbe assumere, infine, la questione dello smaltimento dei carichi pregressi, in gran parte ritenuti non riscuotibili.

### **Gli incentivi all'uso della moneta elettronica**

5. Una prima analisi sulla gestione delle misure finalizzate a favorire l'uso della moneta elettronica, pur inevitabilmente parziale, ha fatto emergere l'esistenza di criticità e limiti nell'esperienza finora maturata.

Relativamente al *cashback* sembrerebbero sussistere difficoltà a monitorarne i reali effetti economici e tributari dalla misura. (§5.1) La prosecuzione del Programma dovrà trovare supporto nella compiuta conoscenza di elementi quali la valutazione degli effetti prodotti nei diversi settori interessati e l'impatto in termini di emersione di ricavi e compensi precedentemente occultati. Non sono state previste distinzioni tra i beni e servizi oggetto delle transazioni e i soggetti che rendono la prestazione: preferibile sembrerebbe, per la diffusione dei fenomeni evasivi, una soluzione che privilegi i pagamenti verso operatori medio piccoli prevedendo un incentivo differenziato. Quanto al numero minimo di operazioni richieste nel semestre per la corresponsione del rimborso, esso appare esiguo, indebolendo l'interesse ad utilizzare il pagamento elettronico.

Con riferimento al super *cashback*, allo scopo di contenere gli abusi - che i dati forniti dal Dipartimento alla data del 30 aprile sembrano confermare - potrebbe essere opportuno limitare il numero di operazioni effettuabili con lo stesso operatore nell'arco della medesima giornata (anche se con carte diverse), limitando in questo modo anche il probabile frazionamento artificioso degli acquisti. La misura del premio, 1500 euro ai primi 100 mila utenti per numero di operazioni nel semestre, appare inoltre eccessiva.

L'adesione alla lotteria degli scontrini è risultata al momento alquanto limitata e settoriale, concentrata nella grande distribuzione. (§5.2). Un ostacolo è certamente costituito dalla complessità delle operazioni, mentre la conoscenza solo differita della vincita costituisce un'ulteriore remora alla partecipazione, affievolendo l'interesse del consumatore.

Dai primi elementi in ordine al credito di imposta del 30 per cento delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate mediante carte di credito, di debito o prepagate, emerge che tra settembre 2020 e aprile 2021, i crediti compensati ammontano complessivamente a 3,31 milioni, coinvolgendo un numero limitato di soggetti. Resta da valutare se la misura possa produrre gli effetti attesi con specifico riferimento alle attività economiche di minore dimensione, nelle quali si concentra la resistenza all'uso dei mezzi di pagamento elettronici.

## LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

### La spesa per la previdenza

6. La spesa per prestazioni sociali in denaro (399,4 miliardi nel 2020) rappresenta una delle voci del bilancio pubblico che meglio esprimono lo sforzo dell'ultimo anno per mitigare gli effetti della pandemia. La sua crescita, rilevante in tutti i paesi dell'Area dell'euro ne ha portato il rapporto sul prodotto al 24,2 per cento (§6.1).

La spesa previdenziale in senso stretto è risultata pari a 341 miliardi (§6.2), con una crescita di 23 miliardi rispetto al 2019 (+7,3 per cento), il 59 per cento dei quali dovuti a prestazioni non pensionistiche (spese per integrazioni salariali ordinarie e in deroga, per indennità di disoccupazione, ecc.; §6.3).

L'aumento della spesa per le sole pensioni si è stabilizzata sul 2,4 per cento (+6 miliardi), ma la straordinaria caduta dell'attività economica ne ha fatto crescere la sua incidenza sul Pil al 17,1 per cento (dal 15,4 per cento).

Hanno contribuito alla crescita le misure del d.l. n. 4/2019: Quota 100 e il blocco dell'adeguamento alla speranza di vita dell'anzianità contributiva per l'accesso a pensione anticipata. Al 31 gennaio 2021 il numero di pensioni complessivamente liquidate con Quota 100 risultava pari a 278 mila, prevalentemente riferibili a lavoratori maschi del settore privato. L'anzianità media di contribuzione è risultata pari a 40 anni, di cui 19 nel sistema retributivo (24 nel 2019).

Sono proseguiti i pensionamenti in deroga anche attraverso gli altri due principali canali di uscita anticipata, Opzione donna e Ape sociale: nel 2020 sono state accolte rispettivamente 16.300 e 10.800 domande.

Nel 2020 la spesa previdenziale non pensionistica è cresciuta del 39 per cento, trainata soprattutto dalle uscite per cassa integrazione ordinaria ed in deroga, con il totale degli assegni di integrazione salariale aumentato da 800 milioni a 14,4 miliardi.

Il DEF 2021 valuta che nell'anno in corso l'insieme delle prestazioni in denaro previdenziali e assistenziali non dovrebbe discostarsi di molto, in valore assoluto, da quello del 2020, flettendo di 1 punto in quota di Pil. Il prossimo anno, con il superamento

definitivo delle emergenze, le erogazioni in valore potrebbero flettere di alcuni miliardi per riprendere a crescere nel biennio 2023-2024 a tassi più fisiologici. Va considerato che le stime per il 2020 non inglobano i nuovi interventi di cui al richiesto scostamento di bilancio per 40 miliardi, che andranno ad imprimere un'ulteriore spinta all'aggregato di spesa, inglobando, per esempio, le spese per taluni sostegni al lavoro autonomo.

Quale che sia l'evoluzione programmatica del prossimo biennio, la spesa previdenziale potrà rappresentare un rilevante elemento critico per i conti pubblici.

Non rassicurano sotto questo profilo le recenti proiezioni ufficiali del rapporto spesa per pensioni su Pil: nel 2025 il cumularsi degli effetti di medio termine dovuti alle scelte operate con il d.l. 4 del 2019 e della riduzione del prodotto dovuto alla recessione, collocheranno l'indicatore su un livello di 7 decimi di Pil più alto di quanto prima stimato (16 contro 15,3 per cento). Pare evidente che sia per ragioni di natura strutturale (invecchiamento della popolazione e crescita del tasso di dipendenza degli anziani) sia per motivi più connessi alla pandemia, come per esempio la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, risulta viepiù necessario che il comparto sia oggetto di attente riflessioni.

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

Su tali fronti la Corte non può che confermare quanto già sottolineato in molte sedi e cioè che, per ragioni diverse, sia in tema di previdenza che di assistenza, occorre una riflessione di carattere generale dopo le scelte operate con la legge di bilancio per il 2019. Tale riflessione dovrebbe certamente giovare anche di quanto sperimentato nell'ultimo anno. In campo pensionistico sarebbe importante superare "in avanti" Quota 100, che andrà a scadenza a fine anno. Andrebbero confermate le direttrici di fondo della riforma di cui alla legge 214/2011 e rimossi così quegli elementi di incertezza che hanno avvolto un processo riformatore dei cui positivi effetti si dà conto anche nel DEF. Molti sono stati gli istituti che hanno garantito una mitigazione dei suoi impatti, in casi mirati e meritevoli di attenzione: alcuni di essi potrebbero essere eventualmente e ulteriormente potenziati per tener conto delle indubbie situazioni di criticità generate.

Al contempo andrebbe esaminato il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando però, per la componente retributiva, quegli elementi di equità attuariale che informano la crescente platea di lavoratori la cui pensione è calcolata con il metodo interamente contributivo. Sarebbe utile considerare l'ipotesi di costruire, eventualmente con gradualità ma in un'ottica strutturale, un sistema di uscita anticipata che converga su una età uniforme per lavoratori in regime retributivo e contributivo puro. È un aspetto, quello dell'età di possibile uscita dal lavoro prima dei 67 anni (attuale requisito per la pensione di vecchiaia), che sarà di crescente rilievo; infatti, ai lavoratori in regime pienamente contributivo la legislazione vigente già garantisce la possibilità di andare in pensione a 64 anni (se con 20 anni di anzianità contributiva e un assegno di importo pari a 2,8 volte l'assegno sociale). In una prospettiva ormai non troppo lontana, potrebbero porsi problemi di equità di trattamento tra assicurati che pur avendo iniziato a lavorare a pochissima distanza gli uni dagli altri (per esempio fine 1995 e inizio 1996) avranno l'opzione di lasciare il lavoro con diversi anni di differenza.

### **La spesa per l'assistenza**

7. Nel 2020 la spesa per l'assistenza sotto forma di prestazioni in denaro e in natura ha superato i 67 miliardi, con una crescita del 28,4 per cento su base annua.



Le prestazioni in denaro, che rappresentano l'80 per cento dell'aggregato, sono quasi 59 miliardi (+ 34,7 per cento rispetto al 2019). Sul prodotto interno lordo e la spesa pubblica al netto degli interessi hanno inciso per il 4,1 e il 6,6 per cento, rispettivamente (§7.1). Fra le tre tipologie di interventi - invalidità, pensioni e assegni sociali e altri assegni e sussidi - il gruppo che ha registrato l'aumento più vigoroso è stato il terzo, soprattutto a motivo degli interventi operati in materia di RdC/REM e disoccupazione, segnatamente, in tale ultimo caso, per i sostegni ai redditi di talune categorie di lavoratori, anche autonomi. L'incremento di oltre 15 miliardi delle erogazioni per altri assegni e sussidi, sembra configurarsi per un terzo di natura strutturale e per due terzi di natura congiunturale.

I due strumenti di contrasto della povertà (RdC e REM), il primo di natura permanente, il secondo a carattere temporaneo, si sono configurati come importanti leve nell'azione esercitata dal bilancio pubblico per mitigare un disagio sociale notevolmente cresciuto, con il numero delle famiglie in povertà assoluta aumentato a 2 milioni di unità (da circa 1 milione e 700 mila) e il numero dei poveri che ha superato i 5 milioni (in crescita di oltre 1 milione).

Nel corso del 2020 il numero di richieste di RdC è rapidamente cresciuto (§7.2) fino a superare, nel mese di luglio, il valore inizialmente stimato in sede di Relazione tecnica al d.l. 4/2019 (rispettivamente 1.270.000 contro 1.250.000 nuclei) e ciò anche a motivo di un tasso di turnover più basso di quello ipotizzato.

A partire da aprile, con l'emergenza sociosanitaria, il numero di nuove domande accolte si è mantenuto, in media, al di sopra delle 40 mila unità (+46 per cento rispetto al periodo precedente).

Le caratteristiche qualitative dei beneficiari e la distribuzione degli assegni per tipologia di nucleo percettore si sono confermate quelle già evidenziate dai dati del 2019, primo anno di vigenza del Programma: una forte incidenza delle famiglie monocomponente e, di contro, una relativamente contenuta incidenza dei nuclei più numerosi e con figli minori. L'importo medio dell'RdC per famiglia è cresciuto, passando dai 532 euro mensili nel 2019 ai 573 euro mensili nel 2020.

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

Nell'anno della pandemia, pur considerando la straordinarietà della situazione economica generale, si è avuto conferma di risultati nettamente inferiori alle attese per quel che riguarda il secondo pilastro dell'RdC, quello finalizzato alle politiche attive del lavoro. Le informazioni dell'ANPAL sulle caratteristiche dei soggetti indirizzati presso i CPI evidenziano che alla data del 1° aprile 2021, a fronte di un milione e 656 mila soggetti convocati, poco più di 1 milione e 56 mila erano tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro. Al 10 febbraio 2021, poco oltre 152 mila persone avevano instaurato un rapporto di lavoro successivo alla data di presentazione della domanda.

Rimane forte l'esigenza di un serio rafforzamento dei centri per l'impiego, obiettivo al momento mancato e da rilanciare nell'ambito di una nuova e robusta politica attiva per il lavoro, da realizzare anche nel quadro degli specifici investimenti a ciò destinati dal PNRR.

L'esperienza dell'RdC suggerisce la necessità di aggiustamenti in grado di favorire maggiormente l'inclusione di famiglie numerose e con disabili, i lavoratori che operano in Italia ma senza cittadinanza, ma anche di accrescere ulteriormente il coinvolgimento dei servizi sociali dei Comuni e delle organizzazioni del Terzo settore.

Si conferma obiettivo di non facile conseguimento per le politiche contro la povertà quello di riuscire ad attrarre nei programmi tutte le persone che ne avrebbero diritto (anche per inadeguatezza di informazioni ed altro) e, al contempo, quello di escludere persone che non ne hanno diritto.

La gestione dell'RdC e del REM prima e durante pandemia hanno infine ulteriormente evidenziato l'importanza di un affidabile indicatore delle condizioni economiche delle

famiglie e, dunque, in Italia, dell'ISEE. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di misurazione dello stato della situazione economica delle famiglie ai fini di interventi temporanei a carattere emergenziale resta cruciale la possibilità che l'indicatore sia rapidamente aggiornabile. Sforzi ulteriori devono essere fatti affinché esso divenga metro delle effettive condizioni di bisogno. Anche su tale fronte l'esperienza delle dichiarazioni precompilate può essere di giovamento.

Dopo la pandemia è opportuno che le politiche assistenziali si concentrino, oltre che sulla messa a punto degli strumenti di contrasto dell'esclusione sociale, sulle direttrici che erano state disegnate con la legge di bilancio per il 2020: sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Da tale punto di vista, l'avvio, dal 1° luglio 2021, dell'assegno unico per i figli rappresenta una tappa importante su quel più ampio cammino tracciato anche nel PNRR appena presentato alla Commissione europea.

### **Sanità: lavori in corso**

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

I dati relativi alla spesa dell'anno registrano, come era da attendersi, una forte crescita, segnando un'interruzione del processo di stabilizzazione degli ultimi esercizi; ne mostrano anche la ricomposizione richiesta dalle nuove e improvvise necessità.

A consuntivo, la spesa sanitaria ha raggiunto i 123,5 miliardi, con un incremento del 6,7 per cento rispetto al 2019 (7,5 per cento l'incidenza sul prodotto rispetto al 6,5 dell'esercizio precedente). (§8.1).

Gli esborsi per redditi da lavoro (quelli per la produzione diretta di servizi), che nel 2019 erano aumentati di circa il 3,1 per cento anche per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria (e dei relativi arretrati), registrano un ulteriore aumento, anche se contenuto (+1,5 per cento). Ma è soprattutto l'aumento della spesa per consumi intermedi (+12,8 per cento) ad incidere sul risultato complessivo delle prestazioni sanitarie non market: si tratta della crescita di 4,2 miliardi di beni per la produzione diretta di servizi, mentre è limitata quella per i servizi amministrativi (+200 milioni).

Ha contribuito a tale risultato anche la brusca diminuzione dei ricavi (-1,3 miliardi), imputabile in prevalenza alla flessione della domanda di servizi sanitari non Covid (sospensione delle normali visite specialistiche) con relativa riduzione delle entrate per ticket (per circa 500 milioni), delle prestazioni di intra-moenia (circa 300 milioni) e delle entrate per mobilità internazionale (circa 200 milioni). Tutti importi portati in riduzione della spesa.

Più limitato il contributo alla variazione delle prestazioni *market* (+3 per cento). Un risultato che è frutto di andamenti molto diversi tra le componenti, proprio a ragione della diversa incidenza della pandemia e delle misure assunte per contrastarne la diffusione. Crescono del 3,2 per cento le spese per la specialistica e del 12,7 per cento quelle per assistenza medico generica, su cui ha inciso, oltre all'emergenza, il rinnovo delle convenzioni.

Da ricondurre al rallentamento e, in alcuni periodi, al blocco delle attività la riduzione delle spese per assistenza ospedaliera da privati (-1,25 per cento), per farmaci e riabilitativa (rispettivamente -3,6 e -4,6 per cento): ritardo che dovrà eventualmente essere recuperato, come in parte avvenuto già nel 2020, con interventi straordinari per il riassorbimento di prevedibili tensioni sul fronte delle liste d'attesa.

Nella lettura dei risultati dell'anno va poi considerata la spesa gestita direttamente dal Commissario straordinario all'emergenza: secondo i primi rendiconti disponibili, oltre 2,4 miliardi per acquisti di materiali di uso corrente forniti alle strutture sanitarie territoriali, che spiegano circa 1,4 miliardi dell'incremento dei consumi intermedi della gestione

diretta. Nel conto della sanità, ma tra le spese delle amministrazioni centrali, vi sono poi gli acquisti di materiali di uso corrente per le scuole, per circa 1 miliardo.

I costi e i ricavi regionali, desumibili dai conti consolidati del IV trimestre del 2020, ancora provvisori, consentono una prima lettura degli andamenti delle principali variabili. Non è tuttavia possibile, al momento, trarne indicazioni definitive per i risultati economici a livello territoriale. Le risorse destinate alle regioni per far fronte all'epidemia sono confluiti nel finanziamento indistinto, ma conservando un vincolo di destinazione: in caso di non utilizzo nell'esercizio, esse dovevano dar luogo ad un accantonamento ed essere utilizzate per le attività previste nel 2021. Dai conti economici emerge una forte crescita degli accantonamenti: ciò sembrerebbe indicare che solo poco più della metà delle maggiori somme attribuite sia stato utilizzato nell'anno. Si tratta di dati provvisori, oggetto di confronto tra Ministeri dell'economia e della salute e le regioni. Al momento della chiusura del Rapporto, i Tavoli di monitoraggio sono ancora in corso (§8.2).

Gli approfondimenti delle singole voci di costi e di ricavi mettono in rilievo le differenti modalità con cui le regioni hanno risposto alla crisi. Differenze che sono lo specchio di come nell'emergenza ci si sia dovuti muovere puntando sulle opzioni più immediatamente disponibili e di come abbiano inciso le condizioni di partenza dei sistemi regionali.

Le differenze nella qualità dei servizi offerti, le carenze di personale dovute ai vincoli nella fase di risanamento, i limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie, ma, anche, la fuga progressiva dal sistema pubblico, le insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità, il lento procedere degli investimenti sacrificati dalle necessità correnti. Guardare oggi agli indicatori alla base del monitoraggio LEA consente di mettere a fuoco le condizioni prima della crisi e capire i problemi da cui è necessario ripartire.

Nel 2020 sono state introdotte numerose misure che miravano ad incidere sugli aspetti più problematici dell'assistenza. Misure dirette ad aumentare le dotazioni di personale

delle strutture che lamentavano, già da prima, una contrazione di quello a tempo indeterminato che non consentiva di mantenere un'adeguata qualità dell'offerta; ad adeguare con immediatezza la disponibilità dei posti letto in linea con i numeri crescenti della pandemia; a rafforzare le strutture territoriali; a ridurre gli effetti indesiderati del blocco dell'attività dovuto al *lockdown*. Le risorse messe a disposizione sono rilevanti: oltre 8 miliardi, di cui 3,6 gestiti direttamente dalle regioni.

La dimensione dell'impegno messo in campo trova una immediata rappresentazione negli 83.000 operatori del settore coinvolti, a vario titolo, nell'emergenza: gli oltre 21.000 medici e i 32.000 infermieri impegnati costituiscono, rispettivamente, il 21 e il 12,5 per cento della forza esistente all'inizio della pandemia (§8.3). Buoni risultati anche nella definizione di nuove strutture, le USCA, che dopo le prime difficoltà hanno rappresentato un elemento importante di rafforzamento dell'assistenza territoriale.

Limitato, invece, il grado di attuazione di altre misure, quali l'utilizzo degli infermieri di comunità, l'inserimento degli assistenti sociali e degli psicologi, l'attivazione delle Centrali operative regionali. Incerti anche i risultati sul potenziamento dell'assistenza domiciliare o il recupero dell'attività ordinaria, che rappresenta forse il maggior onere che la pandemia ci obbliga ora ad affrontare.

Gli studi predisposti dal Ministero della salute (§8.4) (ed anche da Agenas e Mes, l'Istituto dell'Università Sant'Anna di Pisa – §8.5), segnalano efficacemente l'eredità negativa in termini di mancate prestazioni sia a livello ospedaliero che ambulatoriale; un fenomeno che riguarda tutte le regioni e su cui poco hanno potuto fare, per ora, gli interventi finanziari a ciò destinati. Dai risultati emerge anche quanto siano state diverse le capacità di reazione a livello territoriale e come le ripercussioni della pandemia siano state amplificate dalle diverse condizioni dei sistemi regionali. I ritardi già evidenti in alcuni ambiti li hanno resi più esposti a conseguenze di carattere strutturale.

Ancora poco "quantificati" sono poi i danni che deriveranno dal peggioramento delle condizioni di salute delle parti più fragili della popolazione per l'impossibilità di mantenere e rispettare gli *screening* e i tempi per le cure. Sul tema le attenzioni delle

associazioni e il monitoraggio svolto nell'ambito dell'Osservatorio nazionale screening (ONS) forniscono primi riscontri importanti.

Sono aspetti rilevanti che dovranno guidare ad un impegnativo ridisegno del sistema sanitario. Con il forte impulso che verrà dal *Recovery plan*, esso sarà chiamato a cogliere una opportunità di cambiamento di sicuro rilievo e unicità, ma dovrà superare i limiti che finora hanno frenato gli investimenti.

Un contributo importante potrà venire dalle tecnologie non solo per adeguare e ammodernare le strutture, ma anche nel mettere a disposizione, come stanno facendo l'Amministrazione centrale e le regioni, strumenti per una programmazione nell'utilizzo delle risorse attenta alle effettive esigenze dell'assistenza e, quindi, in grado di evitare duplicazioni nell'offerta e inefficienze organizzative.

Questo non potrà esimerci dal mantenere l'attenzione sul tema delle risorse da destinare al settore. La crisi e il conseguente aumento del debito hanno aggravato difficoltà che erano già rilevanti e che, in prospettiva, diventano più acute per il crescente squilibrio demografico. Si è, tuttavia, anche evidenziata l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sanitaria, sia corrente, sia in conto capitale.

Ciò porta a riprendere il confronto su temi di rilievo, come l'assistenza per il *long term care*, parte integrante del ridisegno dell'assistenza territoriale che dovrebbe prendere corpo con l'attuazione del *Recovery plan*, ma che richiede adeguate scelte anche in stretto collegamento con altre riforme nell'Agenda del Governo, come la riforma fiscale.

## **GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE**

### **I trasferimenti alle imprese**

**9.** Nel Rapporto si dedica un approfondimento ai trasferimenti alle imprese, attraverso cui transitano le principali misure tese a fronteggiare l'impatto della pandemia sugli operatori economici, in particolare attraverso interventi di sostegno alla liquidità e di mitigazione del rischio di insolvenza.

L'analisi è condotta su tre piani: un primo esame è sviluppato attraverso la lente degli Aiuti di stato che, nel corso del 2020, sono stati oggetto di forte espansione, grazie all'introduzione di un quadro derogatorio temporaneo da parte dell'Unione europea. Tale angolo di visuale, fondato sulle informazioni del Registro nazionale degli Aiuti e, quindi, su una logica diversa da quella dei dati finanziari e contabili, consente di fornire una descrizione completa, sul piano nazionale, delle misure adottate, nella loro ripartizione tra soggetti pubblici gestori, tra destinatari finali, nonché tra mezzi e finalità degli interventi.

Nel 2020 il Registro ha censito un numero complessivo di circa 2,7 milioni concessioni di Aiuti individuali (0,5 milioni nel 2019), per un controvalore di 110,4 miliardi (8,7 miliardi nel 2019 in Equivalente Sovvenzione Lorda - ESL). Prevalenti quelli destinati alle piccole imprese: 2,4 milioni di aiuti (89 per cento del totale), per un valore di circa 63 miliardi (57 per cento del totale). Seguono la categoria della media impresa con 0,3 milioni di aiuti (10 per cento del totale), per un valore di 44,4 miliardi (40 per cento del totale), e quella della grande impresa con un numero nettamente inferiore di aiuti (circa 10 mila), per un controvalore di 2,5 miliardi (2 per cento del totale). Se, tuttavia, si considera l'importo medio degli aiuti, al crescere delle dimensioni aumenta anche il valore medio della concessione: le piccole imprese si attestano sul valore medio di 26 mila euro, quelle medie su 160 mila euro e i soggetti più grandi su 251 mila euro (§9.1).

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, la quota principale è stata diretta alle regioni settentrionali (circa 56 per cento), in particolare Lombardia (22 per cento del totale, pari a oltre 23 miliardi di aiuti), Veneto (11 per cento del totale, pari a 11,7 miliardi) ed Emilia-Romagna (10 per cento del totale, pari a circa 10,3 miliardi), mentre il Centro e il Sud hanno ricevuto, rispettivamente, il 21 e il 23 per cento degli importi concessi (§9.2). Quanto agli strumenti di agevolazione, 97,6 miliardi (88 per cento del totale) sono stati assorbiti dalle garanzie, che hanno svolto un ruolo centrale nel fronteggiare l'esigenza di liquidità delle imprese, mentre per prestiti e anticipazioni sono stati erogati 4 miliardi. Prevalenti gli aiuti destinati alle attività di costruzione (circa 4 miliardi) e alla ristorazione (3,2 miliardi), mentre gli altri settori più rilevanti (alberghiero, trasporto merci, commercio autovetture) hanno ricevuto in media 2 miliardi.



I trasferimenti sono poi esaminati sotto il profilo dell'impatto sui conti pubblici, sia in termini di contabilità nazionale che sul bilancio dello Stato, mentre attraverso i dati SIOPE sui pagamenti se ne mette in luce l'articolazione per livelli di governo.

Guardando in particolare al bilancio dello Stato, che consente un'analisi approfondita sia delle categorie economiche (in larga parte riconducibili ai "trasferimenti correnti" e ai "contributi agli investimenti") che delle operazioni finanziarie (quali concessione di prestiti, di garanzie o interventi di rafforzamento patrimoniale), si rileva che, a fronte dei 7,6 miliardi destinati alle società di servizio pubblico, i trasferimenti alle altre imprese hanno superato nel 2020 i 131 miliardi in termini di stanziamenti (§9.3): predominanti le garanzie (38,7 miliardi), i trasferimenti per finalità di ristoro e di contrasto alle varie emergenze (13,8 miliardi) (§9.4), e le agevolazioni fiscali (15,3 miliardi), mentre gli interventi patrimoniali che pure hanno assorbito oltre 50 miliardi in competenza hanno dimostrato una scarsa capacità di spesa per il rinvio di alcune operazioni.

Un'indicazione sull'evoluzione dei trasferimenti alle imprese nel 2021 e nei prossimi esercizi può trarsi dalle previsioni a legislazione vigente contenute nel DEF che, pur se riferite ad aggregati più ampi, possono ritenersi una *proxy* efficiente. Per il 2021 si prevede un consistente aumento sia dei contributi agli investimenti (dall'1,1 all'1,6 per cento del Pil), sia di quelli alla produzione (dall'1,9 al 2,1 per cento). Sono stimate, invece, in contrazione le altre spese in conto capitale all'interno delle quali sono ricompresi i contributi a fondo perduto per il ristoro delle perdite di fatturato sofferte dalle imprese, oggetto di plurimi provvedimenti nel corso del 2020: in rapporto al Pil, le stesse scenderebbero dall'1,7 all'1,3 per cento. Per tutte e tre categorie di spesa, inoltre, si prevede una progressiva riduzione nel triennio: nel 2023 le altre spese in conto capitale e i contributi alla produzione si attestano su un livello inferiore al 2020; mentre i contributi agli investimenti, sebbene in flessione, rimarrebbero su un livello superiore.

Tali previsioni scontano gli impatti derivanti, oltre che dalle misure contenute nella Legge di bilancio, dal recente decreto "Sostegni" (d.l. 41/2021), che ha introdotto ulteriori interventi potenzialmente riconducibili alle categorie economiche sopra richiamate per

circa 13 miliardi, in termini di indebitamento netto. Tra questi, la quota principale è assorbita dai contributi a fondo perduto legati al ristoro delle perdite subite dalle imprese, per oltre 11 miliardi.

Non sono invece inclusi – nelle previsioni tendenziali– gli effetti scaturenti dal decreto che dà attuazione alla richiesta di scostamento di bilancio presentata contestualmente al DEF. Con l'intervento legislativo annunciato, invero, dovrebbero essere adottate ulteriori misure in favore delle imprese, per un ammontare stimato in oltre 20 miliardi, consistenti nel rinnovo dei ristori in favore degli operatori economici, cui si aggiungeranno forme di aiuto nella copertura dei costi fissi aziendali, con particolare riferimento ai canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e alla quota fissa delle bollette.

Le ipotesi sottostanti alle previsioni tendenziali del DEF includono, infine, l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU* e del *REACT-EU* per finanziare gli interventi programmati nel PNRR inviato alla Commissione il 30 aprile scorso, in parte già previsti dalla Legge di bilancio. Essi esplicano i loro effetti, oltre che sugli investimenti pubblici, anche sulle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica ed investimenti privati in *asset* ad alto contenuto tecnologico. Secondo quanto stimato nel DEF, l'impatto del PNRR sulla categoria dei trasferimenti in conto capitale è pari allo 0,2 per cento del Pil nel 2021 e all'1,9 per cento del Pil su base cumulata per l'intero periodo 2021-2026 (§9.5). Nel testo definitivo del PNRR, in sede di valutazione dell'impatto macroeconomico, la spesa relativa ai trasferimenti alle imprese è quantificata nel 18,7 per cento delle risorse complessive aggiuntive.

### **Gli investimenti locali**

**10.** Il profilo degli investimenti locali negli ultimi quattro anni (superiori ai 10 miliardi in ciascun anno e pari a 12,7 miliardi nel 2020) consente di cogliere positivi segnali di ripresa. Significativa la crescita nel 2019 (+12,4 per cento), mentre il 2020 non sembra indicare un'inversione di tendenza, ma solo un rallentamento (+3,4 per cento). (§10.1)

Principali protagonisti risultano i comuni, con una quota di spesa superiore al 77,2 per cento del volume complessivo. Oltre il 94 per cento degli IFL è rappresentato da beni materiali, in particolare beni immobili (tra cui quelli scolastici) e le infrastrutture stradali,

seguono impianti sportivi, fabbricati ad uso abitativo, opere per la sistemazione del suolo, infrastrutture idrauliche. Un'area di spesa che vale 7,6 miliardi nel 2017 e 8,8 nel 2020.

I filoni principali in cui si incanalano le linee di finanziamento e che esprimono le priorità strategiche sono riconducibili alla messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici (con priorità per quelli scolastici), il sostegno delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità, i servizi essenziali e la perequazione infrastrutturale. A queste finalità sono stati destinati 3 miliardi nel 2020, che aumentano negli anni successivi fino a superare i 52 miliardi nel 2034. (§10.2).

Alla programmazione di risorse ingenti si è accompagnato un modello regolatorio degli incentivi in grado di unire sostegno finanziario a responsabilità e che disciplina l'intero ciclo di vita degli interventi. Il modello operativo per la concessione dei finanziamenti si basa su requisiti di ammissibilità formali e condizionalità di tipo sostanziale per la selezione delle candidature, l'utilizzo di parametri e criteri di priorità per formare le graduatorie dei potenziali beneficiari, l'applicazione di meccanismi sanzionatori – decadenza dalla assegnazione, interruzione o revoca delle risorse attribuite - in caso di mancato rispetto dei tempi stabiliti per l'attuazione.

Dal monitoraggio delle opere effettuato attraverso la Banca dati Bdap-Mop, si evidenzia un elevato grado di adempienza con riferimento alle scadenze poste come condizione per l'erogazione dei contributi, che non trova tuttavia corrispondenza in un adeguato livello di pagamenti finali. Non è valutabile al momento quanto il basso grado di avanzamento finanziario sia dovuto alla scarsa capacità di spesa delle amministrazioni, e quanto invece sia determinato da un inadempimento degli obblighi di comunicazione tempestiva dei dati al sistema. (§10.3 e §10.4)

Ciò che emerge con certezza dal monitoraggio è che gli enti locali hanno progressivamente intensificato la numerosità degli interventi attivati: l'80,4 per cento delle opere totali monitorate relative al periodo 2012 al 2020, per un finanziamento di oltre 69 miliardi a fronte di un valore di progetti di investimento pari a 145 miliardi.

Questi elementi consentono di valutare positivamente la scelta di affidare loro una quota importante delle risorse del PNRR, anche se non vanno sottovalutati alcuni fattori di

debolezza che, se non adeguatamente affrontati, potrebbero incidere negativamente sul processo attuativo e sui conseguenti effetti attesi in termini di crescita:

- la dimensione contenuta dei progetti, che dà maggiori garanzie circa il completamento delle opere, ma può determinare un basso impatto macroeconomico;
- la mole delle nuove risorse da gestire che, aggiunte a quelle già programmate, accrescerà il carico amministrativo, soprattutto in alcuni contesti meno dotati di competenze tecniche e gestionali. Sarà importante in tal senso l'impatto che le misure per la digitalizzazione e l'innovazione della P.A. avranno sulle amministrazioni locali, nonché le misure di semplificazione, accelerazione e liberalizzazione delle procedure;
- misure che dovranno incidere anche sulla fase di coordinamento centrale, riducendone i tempi finora molto lunghi e poco compatibili con le tempistiche di utilizzo dei fondi del PNRR;
- il sistema di monitoraggio restituisce un quadro informativo piuttosto fragile. Ma la raccolta efficiente e affidabile dei dati è lo strumento essenziale per assicurare un tempestivo presidio sulle misure finanziate e il loro grado di attuazione, anche ai fini di valutarne l'efficacia.

### **L'impiantistica per il ciclo dei rifiuti urbani**

**11.** Nella gestione del ciclo dei rifiuti urbani, la cui produzione si è attestata su un valore di poco inferiore ai 30,1 milioni di tonnellate nel 2019, dove risultano attive in Italia più di 700 aziende, con un fatturato di oltre 13 miliardi, circa l'1 per cento del Pil, e un numero di addetti che supera le 95mila unità, l'1,6 per cento degli occupati dell'industria.

Si tratta di un settore che evidenzia un fabbisogno crescente di investimenti: rispetto a quelli realizzati nel quadriennio 2014-2017, quelli programmati per il 2018-2021 risultano più elevati del 60 per cento. La raccolta continua ad essere l'ambito prevalente di destinazione degli interventi, con investimenti pianificati che salgono nel triennio a 467,6 milioni, rispetto ai 431,5 milioni realizzati nel triennio precedente. Nello specifico, la digestione anaerobica dovrebbe passare dai 9,6 milioni realizzati ai 216,5 milioni pianificati, così come il recupero energetico, per cui si prospetta una crescita dai 198

milioni del periodo 2014-2017 ai 342,9 milioni degli anni 2018-2021, e degli impianti di TMB (Trattamento Meccanico-Biologico), ove la spesa di investimento arriverebbe a 140 milioni a fronte dei precedenti 33,2 (§11.1).

Il quadro che emerge dall'analisi degli stati di avanzamento delle opere finanziate da fondi pubblici suggerisce, tuttavia, che la realizzazione delle infrastrutture marcia a ritmi insufficienti. In base ai CUP oggetto del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della Banca dati BDAP-MOP, dei 1.841 interventi finanziati nel periodo 2012-2020 per oltre 1,5 miliardi, oltre un terzo dei finanziamenti (37 per cento) insiste su opere che non sono state avviate. L'avanzamento finanziario – *proxy* del tasso di realizzazione – si ferma al 20 per cento, percentuale che sale al 33 se si guarda alle sole opere per le quali risulta uno stato di avanzamento dei lavori. (§11.2).

Sempre dall'analisi dei CUP, risulta che la durata media effettiva delle opere si attesta sui 4,3 anni, con più del 60 per cento del tempo assorbito dalla progettazione a fronte di un tempo fisiologico per l'esecuzione. Evidenza che mostra la necessità di un intervento di semplificazione per ridurre la complessità e la durata degli *iter* autorizzativi, ma anche di un supporto tecnico alle Autorità locali che non sempre dispongono le competenze necessarie per gestire gare di appalto complesse.

Le infrastrutture relative alla raccolta denotano, in media, dei tempi di realizzazione inferiori a quelle per lo smaltimento/trattamento. Ciò si spiega - da un lato - con la minore complessità tecnica e realizzativa, laddove - dall'altro - rileva la maggiore accettazione sociale delle stesse, con l'insorgere di fenomeni di NIMBY (*Not In My Back Yard*) e NIMTO (*Not In My Term of Office*) meno pronunciati.

In media, l'opera finanziata è di importo inferiore al milione di euro. Un ammontare che, tipicamente, sottende piccoli interventi e/o la realizzazione di opere minori. In termini numerici, prevalgono i progetti che riguardano la raccolta, quasi tutti assegnati ai Comuni, mentre i finanziamenti più elevati sono quelli relativi al trattamento e allo smaltimento e incenerimento.

Sempre ai Comuni fa capo la quota più consistente delle opere avviate, mentre le difficoltà maggiori di portare a compimento le infrastrutture afferiscono a Regioni, Province e Città

Metropolitane, responsabili delle opere strategiche di area vasta, localizzate prevalentemente al Sud ove i fabbisogni infrastrutturali sono più consistenti.

Un ulteriore aspetto è quello della tecnologia impiantistica, specialmente per la fase del trattamento dei rifiuti: prevale il compostaggio a fronte di un peso inferiore delle opzioni tecnologicamente più avanzate e che combinano il recupero di materia con quello di energia, quali ad esempio la digestione anaerobica. Quanto allo smaltimento, se gli interventi relativi alle discariche hanno una probabilità più elevata di essere avviati e un tasso di realizzazione superiore alla media, i progetti per termovalorizzatori mostrano un tasso di realizzazione pressoché nullo, a fronte di finanziamenti unitari consistenti.

Guardando alle 20 maggiori opere in termini di ammontare di finanziamento (§11.3), a fronte dei 586 milioni ricevuti (38 per cento del totale), i pagamenti superano di poco i 32 milioni. Tra le opere non realizzate si segnala una prevalenza di impianti di trattamento del rifiuto organico, la cui realizzazione è funzionale ad accogliere i flussi crescenti che originano dalla raccolta differenziata, che segna sviluppi importanti negli ultimi anni soprattutto nel Mezzogiorno. Un'evidenza, quest'ultima, che spiega i crescenti flussi che dalle regioni deficitarie del Centro-Sud viaggiano verso gli impianti localizzati al Nord, con costi crescenti a carico della tariffa e impatti ambientali rilevanti.

Queste lacune si riflettono nei deficit di gestione. Per il rifiuto urbano indifferenziato, 5 regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Abruzzo e Basilicata) su 8 del Sud riportano uno sbilancio gestionale, laddove 5 regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Valle d'Aosta) su 8 del Nord presentano un saldo positivo, ovvero gestiscono negli impianti localizzati sul proprio territorio un volume di rifiuti superiore alla produzione (§11.4). Particolarmente elevati i deficit di Campania e Lazio che esportano un terzo dei rifiuti fuori regione, mentre il surplus registrato in Molise si accompagna ad uno smaltimento in discarica del 90 per cento dei rifiuti prodotti. Per contro, nelle regioni in surplus si registrano anche tassi elevati delle raccolte differenziate, propedeutiche al riciclaggio.

Sbilanci che scontano una pianificazione regionale non sempre adeguata, con diversi PRGR (Piani regionali di gestione dei rifiuti) che mostrano forti scostamenti tra obiettivi (a volte troppo ambiziosi) ed evoluzione effettiva della produzione di rifiuto, da cui

origina una sottostima dei fabbisogni. Una criticità, che sottende l'esigenza di riallineare la pianificazione regionale per rendere credibile il raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Entro il 2035, infatti, i rifiuti urbani collocati a smaltimento non dovranno eccedere il 10 per cento del totale prodotto e raccolto, mentre una quota pari almeno al 65 per cento dovrà essere preparata per il riutilizzo o riciclata. Nel 2019, secondo i più recenti dati disponibili, la percentuale di rifiuti urbani smaltita in discarica è pari al 21 per cento, mentre preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si fermano al 47 per cento.

Una gestione efficiente ed efficace dei rifiuti rappresenta uno degli snodi fondamentali affinché l'Economia Circolare possa dispiegare pienamente i suoi benefici, assicurando un contributo stabile e duraturo nel sostegno all'occupazione e alla creazione di valore aggiunto. In tale ottica appare, quindi, fondamentale il buon esito del processo di riforma e semplificazione prospettato dal PNRR e il sostegno offerto dalla regolazione ARERA nello stimolare gli investimenti.

### **Risparmio ed efficienza energetica: strategia per la crescita del Paese**

**12.** I dati più recenti mostrano che nel 2019, dopo un triennio di crescita, la domanda di energia primaria è diminuita con un consumo interno lordo di circa 169 Mtep.

Le politiche di efficientamento energetico e riqualificazione edilizia del patrimonio immobiliare pubblico e privato realizzate in Italia in questi anni, hanno contribuito a raggiungere complessivamente per il periodo 2014-2019, un risparmio cumulato di 17,6 Mtep avvicinando il Paese agli obiettivi minimi di risparmio previsti dalle direttive comunitarie. Dal momento che il settore civile risulta responsabile in Italia di circa il 45 per cento dei consumi finali di energia e del 17,5 per cento delle emissioni dirette si rende necessario disegnare ulteriori interventi di investimento finalizzati a raggiungere gli obiettivi stabiliti. Pur confermando la validità complessiva delle misure, introdotte già da tempo con l'articolato sistema degli incentivi fiscali, nel 2020 sono state introdotte nell'ordinamento nazionale - rispettivamente con i decreti legislativi 73/2020 e 48/2020 - novità sia sul piano degli strumenti di attuazione delle politiche energetiche (incentivi e finanziamenti diretti), sia per quanto concerne i profili tecnici degli interventi

(misurazioni, fatturazioni, diagnosi, audit). Tra gli interventi più rilevanti, vi è stata l'introduzione, con l'art. 119 del decreto-legge 34/2020, cd. decreto "Rilancio", di una detrazione pari al 110 per cento (cd. Superbonus) delle spese relative a specifici interventi in efficienza energetica (anche attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici. In sostanza la norma è stata introdotta allo scopo di rilanciare il mercato delle riqualificazioni edilizie residenziali integrato con l'efficientamento energetico.

I dati disponibili, del resto, mostrano nel 2019, nel 2020 e nel primo quadrimestre del 2021 - laddove gli spazi lasciati aperti dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 l'hanno permesso – una risposta positiva del mercato legato, in particolare, all'impiego del Conto termico, dell'Ecobonus e del cd. Superbonus. (§12.1 e §12.2) L'attuazione di interventi di efficientamento e riqualificazione nella Pubblica amministrazione è, invece, tuttora frenata, nonostante la disponibilità di risorse del Fondo nazionale per l'efficienza energetica, soprattutto dalle lentezze delle procedure per l'avvio e la realizzazione dei lavori.

L'Efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici assume ora un peso di rilievo all'interno della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" dove va a costituire una delle quattro aree di intervento del Piano di ripresa e resilienza. La sua collocazione all'interno di un'area di policy chiaramente definita ha il pregio di ridisegnare il perimetro di un ambito che, negli ultimi anni in particolare, è stato caratterizzato da una eccessiva frammentazione e talvolta dalla temporaneità degli strumenti di intervento. Le componenti del Piano, vengono inserite, quindi in un percorso di decarbonizzazione dell'economia che prevede connessioni anche con gli altri settori di intervento della missione delineando un perimetro di spesa per investimenti che ammonta a 59,7 miliardi di euro. Sarà pertanto ancora più urgente, avviare adeguati sistemi di monitoraggio finalizzati alla valutazione del contributo fornito da tutte le componenti del sistema energetico nazionale sia pubbliche che private.

Alcune misure alternative utilizzate finora, come le detrazioni fiscali - in parte richiamate anche nel Piano - se da un canto permettono di conseguire importanti obiettivi di sostenibilità ambientale e di rilancio economico, rappresentano anche componenti di



spesa con impatti significativi sul bilancio pubblico. Da considerare, pertanto, con particolare attenzione nella valutazione complessiva degli equilibri di finanza pubblica, dal momento che le agevolazioni fiscali nel settore edile permettono un recupero soltanto parziale delle minori entrate.

La cornice europea che accompagna da qualche anno i programmi di investimento nel settore, soprattutto in termini di rispetto degli obiettivi di sostenibilità, ha inoltre, gradualmente trasformato i contenuti e le caratteristiche di una domanda che si muove su livelli tecnologici sempre più avanzati per un settore tradizionalmente caratterizzato da un'offerta con standard medio/bassi di specializzazione.

Sul piano delle riforme è necessario inserire in un quadro organico e con una prospettiva strategica di medio e lungo periodo le misure alternative adottate fin qui, anche allo scopo di incardinare i programmi di investimento in una prospettiva di più ampio respiro rispetto a quanto fatto fino ad oggi. Risulta evidente, infatti, che nel corso degli anni si sono aggiunte, a quelli più tradizionali, nuovi modelli di finanziamento degli interventi sia sotto il profilo degli incentivi fiscali, sia attraverso forme di partenariato pubblico-privato come nel caso dei contratti di efficientamento energetico (EPC) che hanno allargato, e in parte complicato, le modalità di attuazione delle politiche. Si osserva, in tal senso, l'affermazione di nuovi profiling di imprese come le società di servizi energetici (ESCO). In questo caso, ad esempio, è la complessità contrattuale degli strumenti utilizzati a richiedere specifiche capacità tecniche per la predisposizione di capitolati appropriati così come valutazioni adatte a prevedere l'andamento dei mercati e delle variazioni tecnologiche. Per contribuire a ridurre i costi di transazione, diventa pertanto necessario incoraggiare, ulteriormente, in questo ambito, la standardizzazione dei contratti e degli strumenti finanziari a livello nazionale ed europeo anche utilizzando esperienze che provengono dalle migliori pratiche e da approcci innovativi. Politiche estese e articolate di riqualificazione ed efficientamento del parco edilizio, del resto, affinché possano dispiegare effetti significativi e persistenti nel tempo, devono poter contare soprattutto su risorse private che possano finanziare progetti di riqualificazione profonda.

Si tratta, in tal senso, di incardinare la pianificazione di importanti investimenti in un quadro di interventi la cui scansione nel tempo possa produrre effetti, sia in termini di

risparmio energetico, sia per conseguire obiettivi di miglioramento della qualità della vita attraverso la riqualificazione di aree urbane degradate e di tessuti edilizi incompiuti.

I piani di investimento per essere conformi agli obiettivi europei di decarbonizzazione dei sistemi energetici non potranno, inoltre, più prescindere dalle condizioni determinate dal rilievo della componente tecnologica che caratterizza il settore e che potrebbe comportare impatti rilevanti sui mercati dell'energia sia dal lato della domanda che dell'offerta con riflessi sulle politiche fiscali di ciascun Paese. In questo caso diventa strategico il potenziamento delle competenze tecniche delle imprese impegnate nelle ristrutturazioni che dovranno investire in un capitale umano sempre più qualificato, in grado di elevare la capacità produttiva richiesta dal passo e dalla dimensione finanziaria degli investimenti sul patrimonio immobiliare del Paese.

Appropriati sistemi di monitoraggio e controllo sulle certificazioni energetiche, ma anche sui principali nodi della filiera, infine, saranno necessari per rilevare i risultati conseguiti dagli interventi di riqualificazione energetica allo scopo di accertarne gli impatti sugli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni, soprattutto laddove sono impegnate ingenti risorse pubbliche.

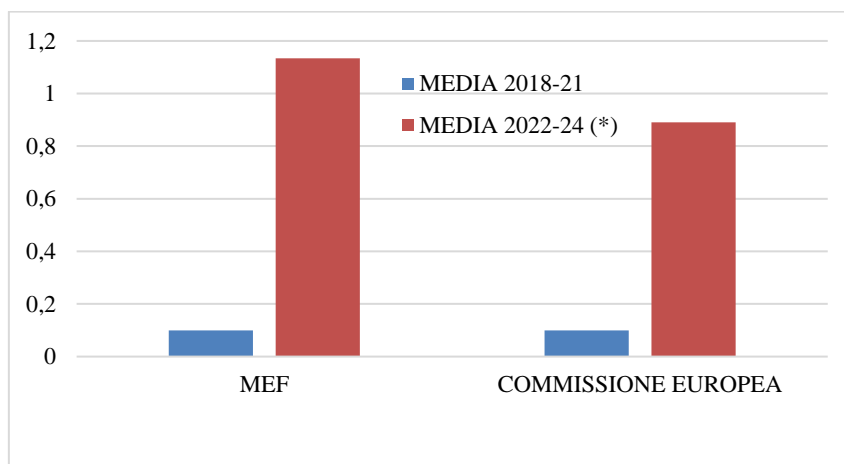
## TAVOLE

N.B. Il numero tra parentesi inserito in ciascuna tavola indica la posizione e la numerazione che la tavola ha nel volume “Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica”



## §1.1 – (CAP. 1 - GRAFICO 10)

## ITALIA: CRESCITA DEL PIL POTENZIALE (%)

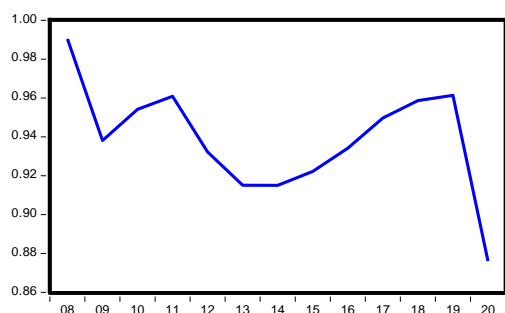


(\*) nel caso della Commissione europea stima per il solo 2022  
 Fonte: MEF e dati AMECO (*Spring Forecast 2021*)

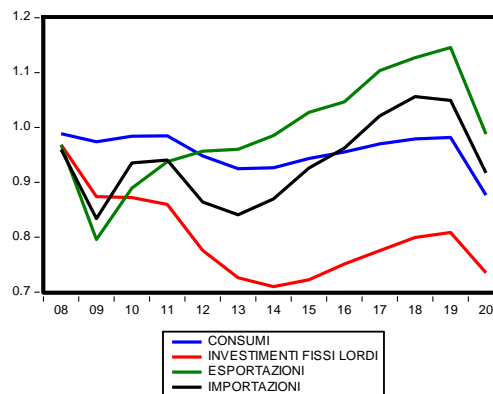
## §1.2 – (CAP 1- GRAFICO 11)

## ITALIA: PIL REALE E PRINCIPALI COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA

## PIL REALE (2007=1)



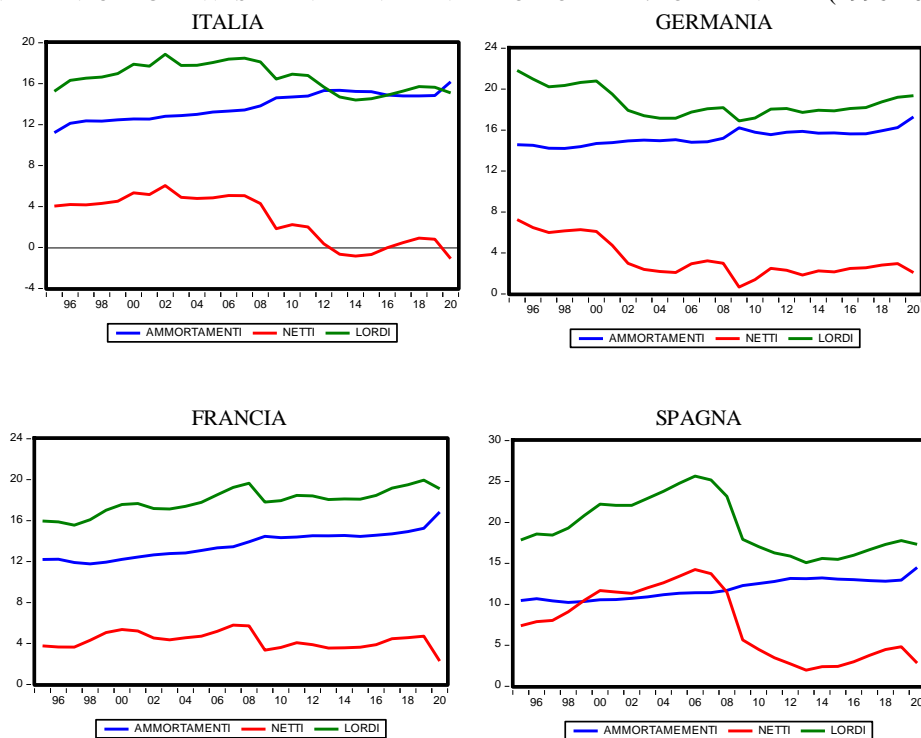
## PRINCIPALI COMPONENTI DOMANDA (2007=1)



Fonte: elaborazione su dati Istat

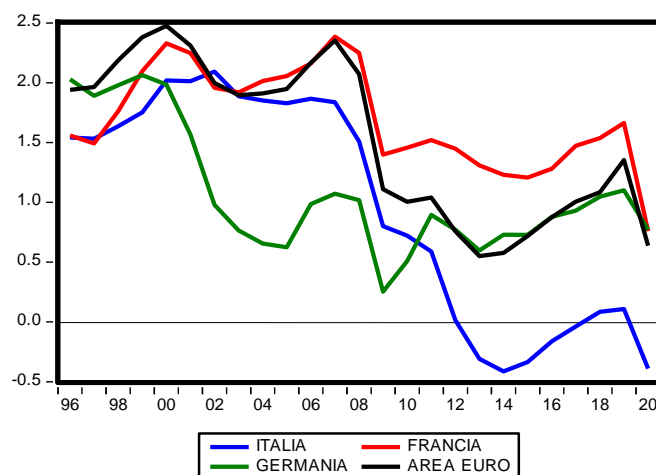
§1.3 – (CAP. 1 - GRAFICO 14)

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



§1.4 – (CAP. 1 - GRAFICO 15)

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



Fonte: elaborazione su dati AMECO

## §1.5 – (CAP. 1- TAVOLA 10)

## IL CONSUNTIVO 2020

SPESE	milioni di euro			% Pil		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>733.949</b>	<b>748.640</b>	<b>798.636</b>	<b>41,4</b>	<b>41,8</b>	<b>48,4</b>
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309	3,6	3,4	3,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>798.544</b>	<b>808.991</b>	<b>855.945</b>	<b>45,1</b>	<b>45,2</b>	<b>51,8</b>
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194	2,1	2,3	2,7
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583	0,8	0,8	1,1
Altre spese in c/capitale	7.301	6.302	28.497	0,4	0,4	1,7
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>58.608</b>	<b>62.012</b>	<b>90.274</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>
Totale spese primarie	792.557	810.652	888.910	44,7	45,3	53,8
<b>Totale spese finali</b>	<b>857.152</b>	<b>871.003</b>	<b>946.219</b>	<b>48,4</b>	<b>48,6</b>	<b>57,3</b>
<b>ENTRATE</b>						
Imposte dirette	248.638	258.088	252.565	14,0	14,4	15,3
Imposte indirette	254.406	257.771	228.890	14,4	14,4	13,9
Contributi sociali	234.452	242.230	228.643	13,2	13,5	13,8
Altre entrate correnti	76.724	80.692	75.243	4,3	4,5	4,6
<b>Totale entrate correnti (")</b>	<b>814.220</b>	<b>838.781</b>	<b>785.341</b>	<b>46,0</b>	<b>46,8</b>	<b>47,6</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	2.731	3.070	3.061	0,2	0,2	0,2
<b>Totale finali (") entrate</b>	<b>818.524</b>	<b>843.102</b>	<b>789.359</b>	<b>46,2</b>	<b>47,1</b>	<b>47,8</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	41,7	42,4	43,1	0,0	0,0	0,0
<b>Saldo primario</b>	<b>25.967</b>	<b>32.450</b>	<b>-99.551</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>-6,0</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-38.628</b>	<b>-27.901</b>	<b>-156.860</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-9,5</b>
Pil nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Def 2021

## §1.6 – (CAP 1 – TAVOLA 11)

## IL NUOVO QUADRO TENDENZIALE 2021-2024

SPESE	milioni di euro			% Pil		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>733.949</b>	<b>748.640</b>	<b>798.636</b>	<b>41,4</b>	<b>41,8</b>	<b>48,4</b>
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309	3,6	3,4	3,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>798.544</b>	<b>808.991</b>	<b>855.945</b>	<b>45,1</b>	<b>45,2</b>	<b>51,8</b>
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194	2,1	2,3	2,7
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583	0,8	0,8	1,1
Altre spese in c/capitale	7.301	6.302	28.497	0,4	0,4	1,7
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>58.608</b>	<b>62.012</b>	<b>90.274</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>
Totale spese primarie	792.557	810.652	888.910	44,7	45,3	53,8
<b>Totale spese finali</b>	<b>857.152</b>	<b>871.003</b>	<b>946.219</b>	<b>48,4</b>	<b>48,6</b>	<b>57,3</b>
<b>ENTRATE</b>						
Imposte dirette	248.638	258.088	252.565	14,0	14,4	15,3
Imposte indirette	254.406	257.771	228.890	14,4	14,4	13,9
Contributi sociali	234.452	242.230	228.643	13,2	13,5	13,8
Altre entrate correnti	76.724	80.692	75.243	4,3	4,5	4,6
<b>Totale entrate correnti (")</b>	<b>814.220</b>	<b>838.781</b>	<b>785.341</b>	<b>46,0</b>	<b>46,8</b>	<b>47,6</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	2.731	3.070	3.061	0,2	0,2	0,2
<b>Totale finali (") entrate</b>	<b>818.524</b>	<b>843.102</b>	<b>789.359</b>	<b>46,2</b>	<b>47,1</b>	<b>47,8</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	41,7	42,4	43,1	0,0	0,0	0,0
<b>Saldo primario</b>	<b>25.967</b>	<b>32.450</b>	<b>-99.551</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>-6,0</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-38.628</b>	<b>-27.901</b>	<b>-156.860</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-9,5</b>
Pil nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Def 2021

§1.7 – (CAP 1 – TAVOLA 13)

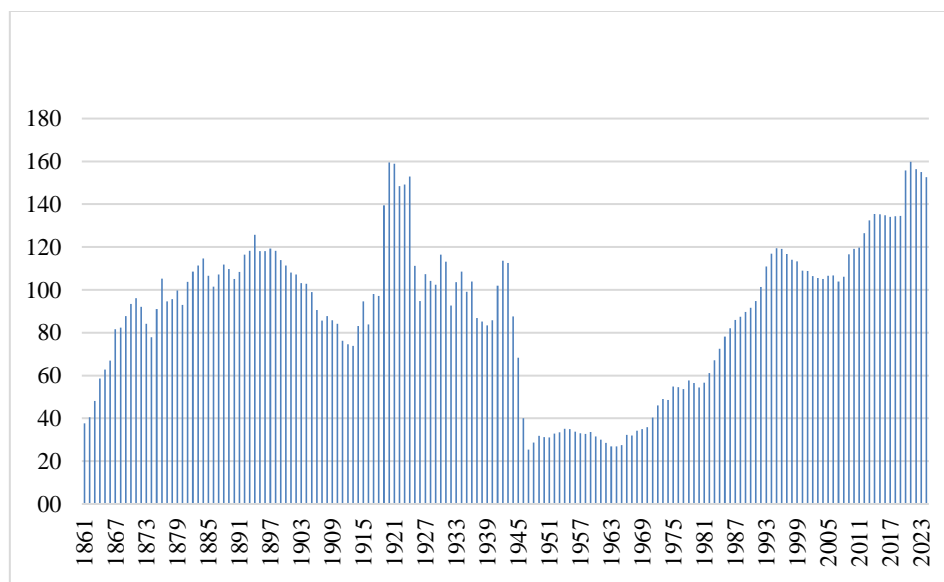
IL QUADRO PROGRAMMATICO 2021 -2024

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Def 2021

§1.8 – (CAP 1 – GRAFICO 21)

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

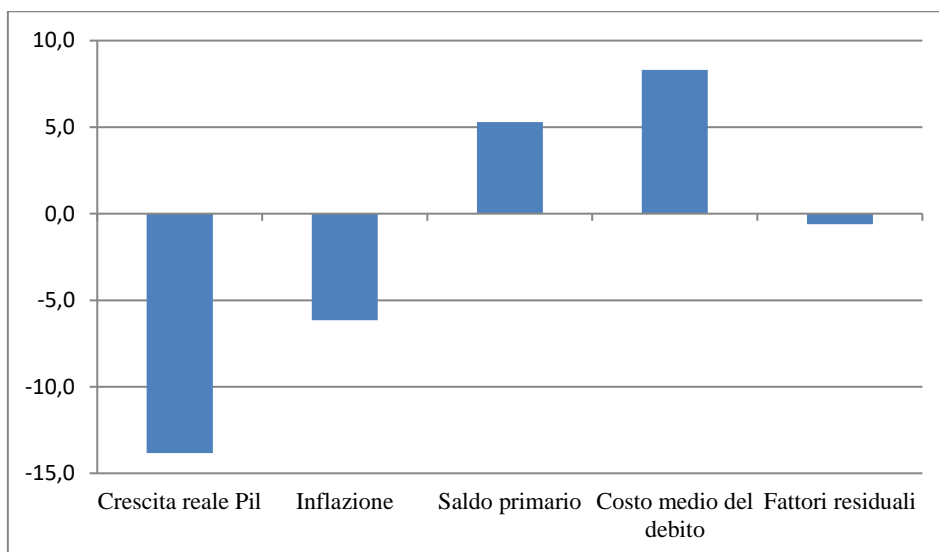


Fonte: dal 1861 al 1960 FMI/BI; dal 1960 al 2020 Ameco; 2021-24 DEF 2021



## §1.9 – (CAP 1 – GRAFICO 19)

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



Fonte: elaborazione su dati MEF (DEF 2021)

## §1.10 – (CAP 1 – TAVOLA 19)

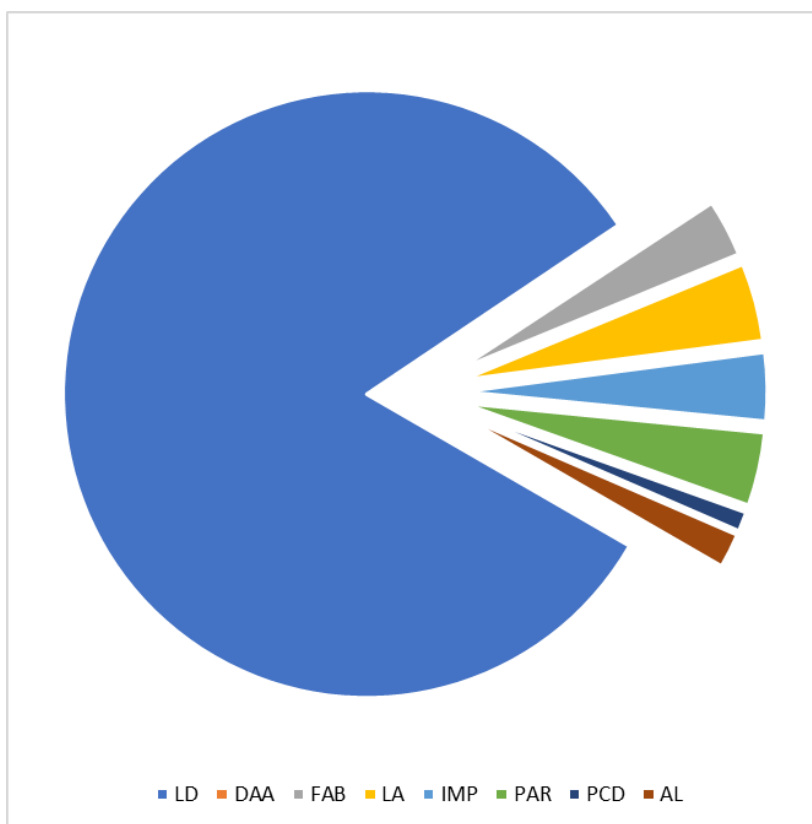
ITALIA: RAPPORTO DEBITO/PIL 1861-2024  
STATISTICHE DESCRITTIVE (NUMERO ANNI E PUNTI DI PIL)

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

Fonte: elaborazione su dati FMI e AMECO

§2.1 – (CAP 2 – GRAFICO 4)

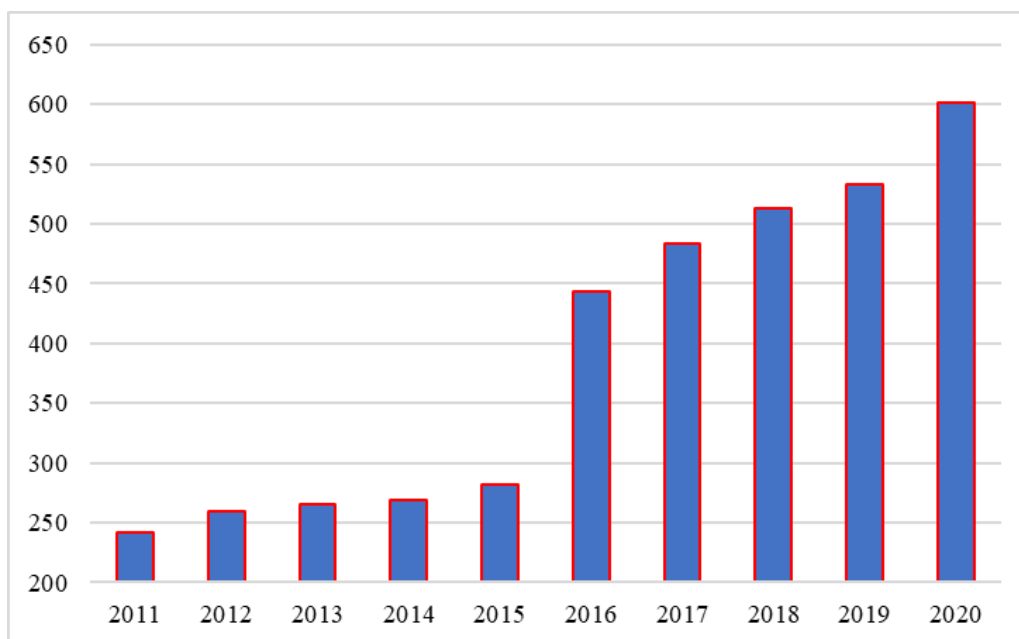
COMPOSIZIONE DEL REDDITO COMPLESSIVO  
ANNO DI IMPOSTA 2018



Note: LD=Lavoro dipendente e pensioni; DAA=Redditi dominicali, agrari e da allevamento; FAB=Redditi da fabbricati; LA=Redditi di lavoro autonomo; IMP=Redditi di impresa; PAR=Redditi di partecipazione; PCD=Plusvalenze, redditi da capitale e diversi; AL=Altri redditi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019

## §2.2 – (CAP 2 – GRAFICO 8)

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

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

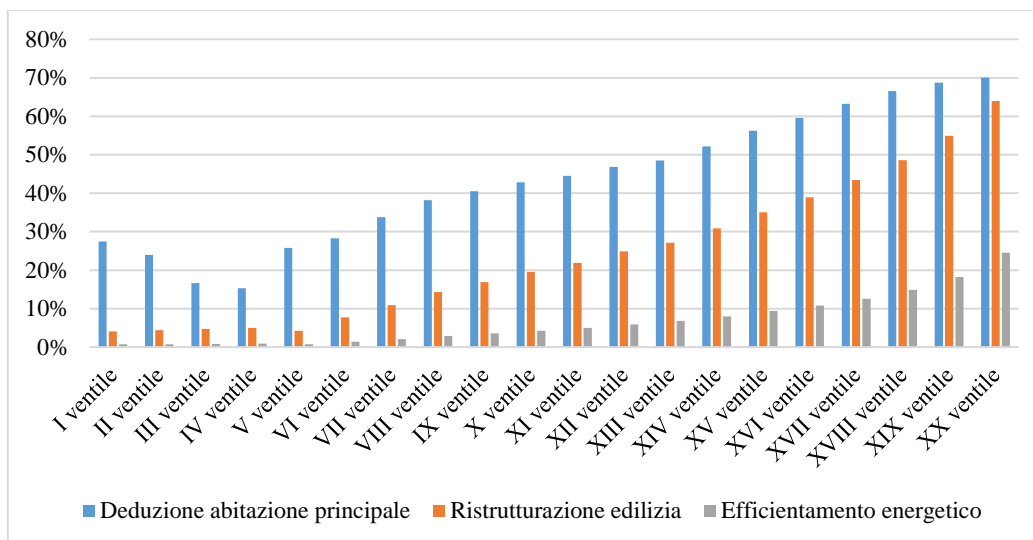
## §2.3 – (CAP 2 – TAVOLA 2)

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

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

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

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



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

## §3.1 – (CAP. 3 – TAVOLA A1.1)

## GRANDEZZE DI BASE NEL MODELLO

Descrizione	Importi in miliardi di euro
Numero famiglie	25.667.564
Spesa totale	824,3
Spesa totale netta Iva	760,6
Spesa imponibile Iva (netta Iva)	429,7
<i>Spesa netta Iva 4%</i>	<i>69,7</i>
<i>Spesa netta Iva 10%</i>	<i>159,6</i>
<i>Spesa netta Iva 22%</i>	<i>200,3</i>
Spesa esente	330,9
Gettito Iva	62,8
<i>Gettito Iva 4%</i>	<i>2,8</i>
<i>Gettito Iva 10%</i>	<i>16,0</i>
<i>Gettito Iva 22%</i>	<i>44,1</i>
Aliquota media (%)	14,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

## §3.2 – (CAP. 3 – TAVOLA 2)

## IMPATTI DISTRIBUTIVI E DI GETTITO

	Status quo			Due aliquote				Aliquota unica		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(L)
	4 - 10 - 22	7,5 - 23 (*)	9 - 22 (*)	9 - 23 (*)	5 - 18 (**)	8 - 19 (**)	5 - 23 (***)	15	17	18
Gettito (mld di euro)	62,82	62,94	64,43	66,41	70,25	75,64	75,42	64,45	73,05	77,34
Gettito addizionale (mld di euro)		0,11	1,60	3,59	7,42	12,81	12,60	1,63	10,22	14,52
Base imponibile aliquota ridotta (mld di euro)	229,34	229,34	229,34	229,34	54,58	54,58	130,03	--	--	--
Base imponibile aliquota ordinaria (mld di euro)	200,34	200,34	200,34	200,34	375,11	375,11	299,65	429,68	429,68	429,68
Coefficients di concentrazione										
Spesa totale al lordo di Iva	0,260	0,260	0,260	0,260	0,259	0,258	0,261	0,258	0,258	0,258
Spesa totale al netto di Iva	0,258									
Spesa imponibile al netto di Iva	0,251									
Iva	0,281	0,281	0,275	0,277	0,261	0,259	0,285	0,251	0,251	0,251
Prima aliquota ridotta	0,151									
Seconda aliquota ridotta	0,215	0,196	0,196	0,196	0,158	0,158	0,158			
Aliquota ordinaria	0,313	0,313	0,313	0,313	0,515	0,515	0,515			
Aliquota media per decile misurata sulla spesa imponibile al netto di Iva										
1	0,128	0,128	0,134	0,138	0,156	0,170	0,153	0,15	0,17	0,18
2	0,133	0,133	0,139	0,143	0,158	0,172	0,159	0,15	0,17	0,18
3	0,137	0,138	0,143	0,147	0,160	0,173	0,163	0,15	0,17	0,18
4	0,138	0,138	0,143	0,147	0,161	0,174	0,165	0,15	0,17	0,18
5	0,141	0,142	0,146	0,150	0,161	0,174	0,168	0,15	0,17	0,18
6	0,143	0,143	0,147	0,152	0,162	0,175	0,171	0,15	0,17	0,18
7	0,146	0,146	0,150	0,154	0	0,176	0,176	0,15	0,17	0,18
8	0,149	0,149	0,152	0,157	0,164	0,177	0,178	0,15	0,17	0,18
9	0,153	0,153	0,155	0,160	0,166	0,178	0,184	0,15	0,17	0,18
10	0,157	0,157	0,159	0,164	0,168	0,180	0,191	0,15	0,17	0,18
<b>Totale</b>	<b>0,146</b>	<b>0,146</b>	<b>0,150</b>	<b>0,155</b>	<b>0,163</b>	<b>0,176</b>	<b>0,176</b>	<b>0,15</b>	<b>0,17</b>	<b>0,18</b>
Aggravio medio familiare per decile (euro)										
1		0	45	67	186	276	164	146	277	342
2		0	55	90	237	361	237	158	344	437
3		0	59	103	247	389	279	140	357	465
4		0	63	115	284	448	335	148	401	528
5		0	68	131	298	488	391	130	424	571
6		0	71	144	317	529	470	116	449	615
7		0	69	155	333	568	561	75	451	639
8		0	67	165	317	571	601	21	431	636
9		0	65	188	327	624	765	-61	428	673
10		0	62	238	347	738	1104	-239	420	750
<b>Totale</b>		<b>0</b>	<b>62</b>	<b>140</b>	<b>289</b>	<b>499</b>	<b>491</b>	<b>63</b>	<b>398</b>	<b>566</b>

Note:

(\*) Accorpamento al 9 per cento dei beni attualmente soggetti al 4 e al 10 per cento

(\*\*) Passaggio all'aliquota ridotta dei beni attualmente soggetti al 4 per cento e passaggio all'aliquota ordinaria dei beni attualmente soggetti al 10 per cento

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat (2017)

## §4.1 – (CAP. 4 – TAVOLA 1)

## CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO AL 2020

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	Totale riscosso dal 2000 al 2020	% riscosso su carico netto
2000	32.340,1	9.043,9	28,0%
2001	18.957,6	5.025,0	26,5%
2002	17.720,0	4.042,3	22,8%
2003	19.187,0	4.829,4	25,2%
2004	24.500,4	5.169,0	21,1%
2005	34.927,9	5.864,5	16,8%
2006	47.513,7	9.923,2	20,9%
2007	45.750,5	7.982,7	17,4%
2008	44.349,2	8.555,4	19,3%
2009	54.517,6	8.401,6	15,4%
2010	61.540,9	9.265,6	15,1%
2011	68.342,5	8.317,5	12,2%
2012	71.350,1	7.866,3	11,0%
2013	69.467,2	7.688,3	11,1%
2014	72.718,2	8.929,6	12,3%
2015	70.584,8	8.248,7	11,7%
2016	63.236,6	6.871,0	10,9%
2017	63.960,2	5.715,1	8,9%
2018	69.925,6	4.637,5	6,6%
2019	68.888,9	2.983,0	4,3%
2020	49.023,8	177,4	0,4%
<b>Totale</b>	<b>1.068.802,8</b>	<b>139.537,1</b>	<b>13,1%</b>

Fonte: Agenzia delle entrate-Riscossione

## §5.1 – (CAP. 5 – TAVOLA 2)

## CASHBACK - DISTRIBUZIONE DELLE TRANSAZIONI PER FASCIA D'IMPORTO

Fascia importo	Numero transazioni	Transazioni (%)	Transato	Transato (%)
0 e 5 €	64.394.945	14,2	174.651.318	1,1
5 e 10 €	65.350.180	14,4	504.429.649	3,1
10 e 25 €	141.864.059	31,2	2.417.835.680	14,8
25 e 50 €	99.602.327	21,9	3.564.437.458	21,9
50 e 75 €	37.924.740	8,3	2.314.628.621	14,2
75 e 100 €	17.200.691	3,8	1.495.587.018	9,2
100 e 200 €	20.459.413	4,5	2.782.275.832	17,1
200 e 300 €	4.043.073	0,9	984.308.016	6,0
Maggiore 300€	3.742.107	0,8	2.061.506.990	12,6
<b>Totale</b>	<b>454.581.535</b>	<b>100,0</b>	<b>16.299.660.582</b>	<b>100,0</b>

Dati al 30 aprile 2021

Fonte: Dipartimento del tesoro – Ministero dell'economia e delle finanze

## §5.2 – (CAP. 5 – TAVOLA 5)

## NUMERO OPERAZIONI PER CLASSI DI VOLUMI D'AFFARI AL 30 APRILE 2021

Fascia*	Numero operazioni	% sul totale
0- 50.000	3.688.748	6,0
50.001 - 100.000	582.001	0,9
100.001 - 500.000	3.106.087	5,1
500.001 - 1.000.000	1.728.069	2,8
1.000.001 - 10.000.000	9.584.769	15,6
10.000.001 - 100.000.000	8.495.463	13,9
100.000.001 - 500.000.000	7.718.267	12,6
> 500.000.000	26.390.848	43,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>61.294.252</b>	<b>100,0</b>

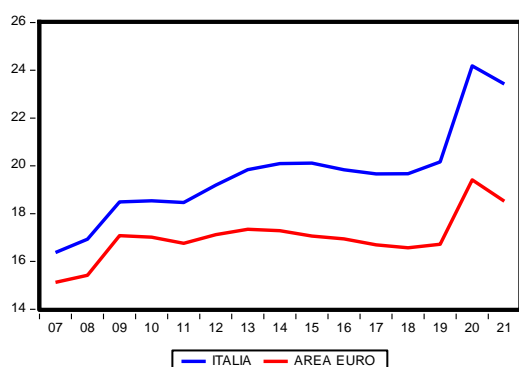
\*In euro

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli

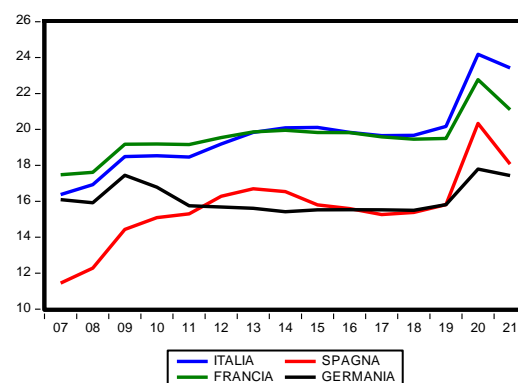
## §6.1 – (CAP. 6 – GRAFICO 1)

## LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO IN ITALIA E NELL'AREA DELL'EURO (% DI PIL)

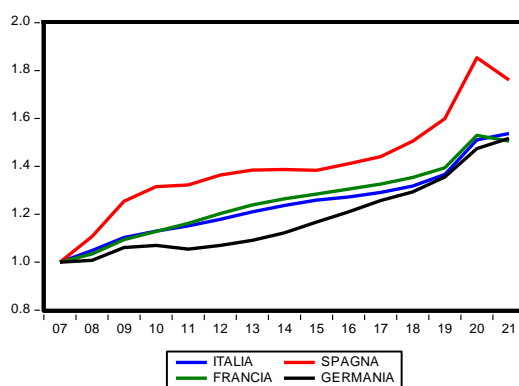
ITALIA E AE19



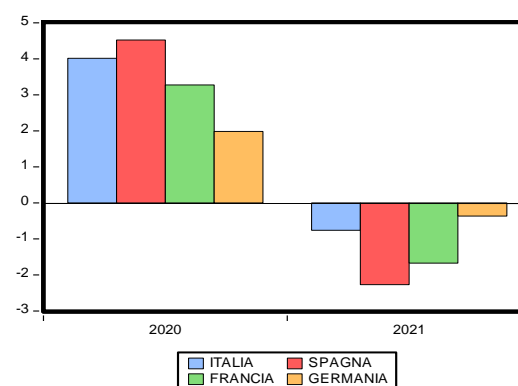
ITALIA E PRINCIPALI PAESI AE19



LA DINAMICA POST CRISI FINANZIARIA (2007=1)



VARIAZIONI SPESA NEL 2020 E 2021 (% PIL)



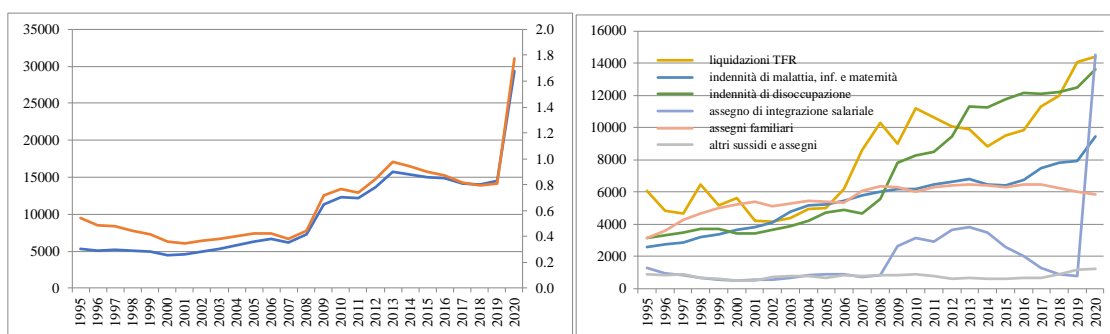
Fonte: elaborazione su dati AMECO (Spring Forecast, maggio 2021)

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: TOTALE SPESA PER LA PREVIDENZA  
(2017-2020; MILIONI DI EURO)

	2017	2018	2019	2020	Variaz. % 18/17	Variaz. % 19/18	Variaz. % 20/19	Variaz. % media annua 12-20
<b>TOTALE SPESA PREVIDENZIALE</b>	<b>303.098</b>	<b>308.760</b>	<b>317.560</b>	<b>340.643</b>	1,9	2,9	7,3	2,2
Pensioni e rendite	263.789	268.668	275.027	281.601	1,8	2,4	2,4	1,6
Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	11.300	11.966	14.053	14.418	5,9	17,4	2,6	3,5
Indennità di malattia, per infortuni e maternità	7.465	7.823	7.942	9.450	4,8	1,5	19,0	4,3
Indennità di disoccupazione	12.116	12.233	12.519	13.601	1,0	2,3	8,6	5,4
Assegno di integrazione salariale	1.303	886	797	14.514	-32,0	-10,0	...	19,5
Assegni familiari	6.443	6.267	6.033	5.836	-2,7	-3,7	-3,3	-0,7
Altri sussidi e assegni	682	917	1.189	1.223	34,5	29,7	2,9	5,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

SPESA PER LA PREVIDENZA DIVERSA DA PENSIONI: AMMORTIZZATORI E SOSTEGNI  
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL (SCALA DESTRA))



NB: nell'aggregato ammortizzatori e sostegni (pannello sinistro) sono inclusi indennità di disoccupazione, assegno di integrazione salariale ed altri assegni e sussidi.

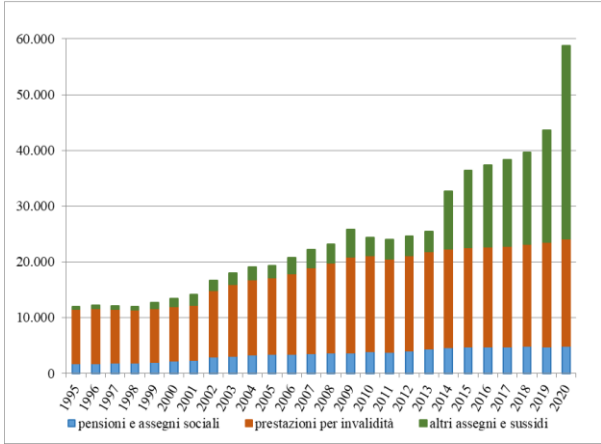
Fonte: elaborazione su dati Istat



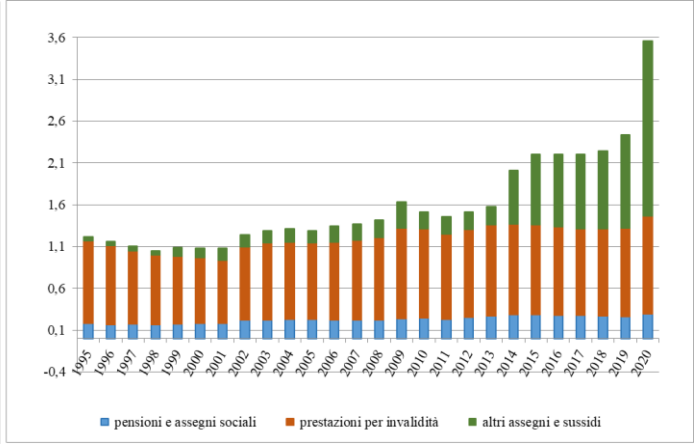
§7.1 – (CAP. 7 – GRAFICO 2)

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

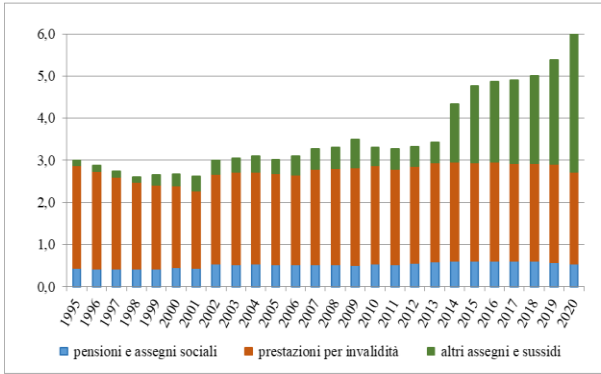
IN DENARO - MILIONI DI EURO



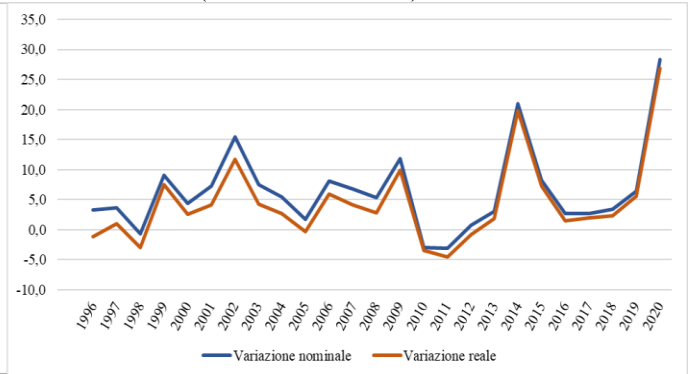
IN DENARO - % DI PIL



IN DENARO - % DI SPESA PRIMARIA



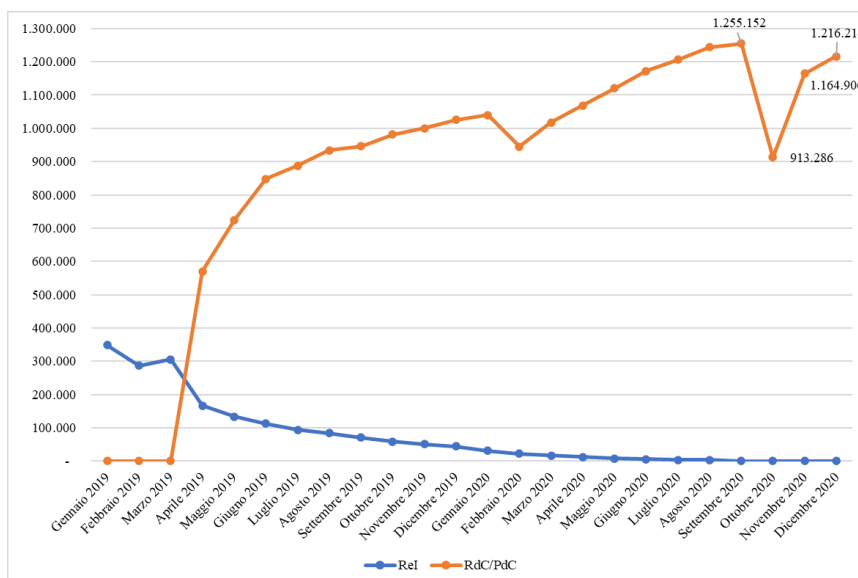
TOTALI (DENARO + NATURA) - VAR. % ANNUE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

§7.2 – (CAP. 7 – GRAFICO 5)

NUCLEI FAMILIARI PERCETTORI\* DI REI, RdC/PdC – ANDAMENTO MEDIO MENSILE DAL 2019



\* Numero di nuclei con almeno un pagamento nel mese. Il dato non corrisponde pertanto al numero degli aventi diritto.  
Fonte: elaborazione su dati INPS

§8.1 – (CAP. 8 – TAVOLA 1)

LA SPESA SANITARIA: I RISULTATI 2017-2020

	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>SANITA'</b>							
<b>Prestazioni sociali in natura</b>	<b>104.868</b>	<b>107.184</b>	<b>108.551</b>	<b>115.944</b>	<b>2,21</b>	<b>1,28</b>	<b>6,81</b>
<b>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</b>	<b>39.301</b>	<b>40.121</b>	<b>40.403</b>	<b>41.611</b>	<b>2,09</b>	<b>0,70</b>	<b>2,99</b>
- Farmaci	7.624	7.608	7.581	7.311	-0,21	-0,35	-3,56
- Assistenza medico-generica	6.672	6.818	6.656	7.501	2,19	-2,38	12,70
- Assistenza medico-specialistica	4.808	4.924	5.012	5.171	2,41	1,79	3,17
- Assistenza osped. in case di cura private	9.529	9.391	9.574	9.454	-1,45	1,95	-1,25
- Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	3.559	3.660	3.574	3.408	2,84	-2,35	-4,64
- Altra assistenza	7.109	7.720	8.006	8.766	8,59	3,70	9,49
<b>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</b>	<b>65.567</b>	<b>67.063</b>	<b>68.148</b>	<b>74.333</b>	<b>2,28</b>	<b>1,62</b>	<b>9,08</b>
- Assistenza ospedaliera	37.221	37.625	38.485	41.898	1,09	2,29	8,87
- Altri servizi sanitari	28.346	29.438	29.663	32.435	3,85	0,76	9,34
di cui redditi da lavoro dipendente	32.369	33.202	34.168	34.695	2,57	2,91	1,54
di cui consumi intermedi	31.793	32.561	32.834	37.050	2,42	0,84	12,84
<b>Contribuzioni diverse</b>	<b>1.782</b>	<b>1.606</b>	<b>1.638</b>	<b>1.754</b>	<b>-9,88</b>	<b>1,99</b>	<b>7,08</b>
<b>Servizi amministrativi</b>	<b>5.063</b>	<b>5.088</b>	<b>5.007</b>	<b>5.248</b>	<b>0,49</b>	<b>-1,59</b>	<b>4,81</b>
di cui redditi da lavoro dipendente	2.493	2.528	2.528	2.511	1,40	0,00	-0,67
di cui consumi intermedi	2.487	2.498	2.429	2.684	0,44	-2,76	10,50
<b>Altre uscite</b>	<b>472</b>	<b>440</b>	<b>514</b>	<b>528</b>	<b>-6,78</b>	<b>16,82</b>	<b>2,72</b>
<b>TOTALE</b>	<b>112.185</b>	<b>114.318</b>	<b>115.710</b>	<b>123.474</b>	<b>1,90</b>	<b>1,22</b>	<b>6,71</b>
Spesa pro capite	<b>1.868</b>	<b>1.907</b>	<b>1.934</b>	<b>2.070</b>			
In % della spesa primaria	<b>14,4</b>	<b>14,5</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>			
In % Pil	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>7,5</b>			

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Istat

## §8.2 – (CAP. 8 – TAVOLA 18)

L'UTILIZZO DELLE SOMME ATTRIBUITE CON I DECRETI COVID  
RISORSE ATTRIBUITE E RISORSE ACCANTONATE

	DL 14/2020	DL 18/2020	ART. 1 DL 34/2020	ART.2 DL 34/2020	DL 104/2020
Importi attribuiti (milioni)					
<b>Nord</b>	329,1	323,0	551,9	224,1	221,5
<b>Centro</b>	133,6	149,1	251,2	86,3	95,8
<b>Sud e Isole</b>	225,3	250,2	465,6	105,0	161,0
<b>Italia</b>	688,0	722,3	1.268,6	415,4	478,2
Importi accantonati (milioni)					
<b>Nord</b>	38,9	142,1	384,3	103,2	119,8
<b>Centro</b>	13,2	23,1	100,5	14,8	43,4
<b>Sud e Isole</b>	28,0	118,3	356,2	45,4	156,0
<b>Italia</b>	80,1	283,5	841,1	163,4	319,2
Importi accantonati / Importi attribuiti					
<b>Nord</b>	11,8	44,0	69,6	46,0	54,1
<b>Centro</b>	9,9	15,5	40,0	17,2	45,3
<b>Sud e Isole</b>	12,4	47,3	76,5	43,3	96,9
<b>Italia</b>	11,6	39,2	66,3	39,3	66,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

## §8.3 – (CAP. 8 – TAVOLA 15)

## I RECLUTAMENTI PER L'EMERGENZA COVID

Regioni	TOTALE	Medici	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializ	di cui medici	di cui medici a tempo indeterm	Infermieri	di cui infermieri a tempo indeterm	altro	di cui altro a tempo indeterm
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L
<b>Nord ovest</b>	20.837	6.139	1.223	2.344	2.572	191	7.032	1.144	7.666	405
<b>Nord est</b>	18.105	5.157	2.401	596	2.160	181	7.567	3.370	5.381	2.119
<b>Centro</b>	15.992	3.833	629	773	2.431	399	6.756	3.548	5.403	1.953
<b>Sud</b>	18.970	3.572	523	907	2.142	574	8.085	690	7.313	2.565
<b>Isole</b>	9.276	2.713	263	996	1.454	5	2.550	5	4.013	2
<b>Totale</b>	83.180	21.414	5.039	5.616	10.759	1.350	31.990	8.757	29.776	7.044
Regioni	Medici	di cui specializzandi	di cui medici abilitati non specializ	di cui medici	di cui medici a tempo indeterm	Infermieri	di cui infermieri a tempo indeterm	altro	di cui altro a tempo indeterm	
	B/A*100	C/B*100	D/B*100	E/B*100	F/E*100	G/A*100	H/G*100	I/A*100	L/I*100	
<b>Nord ovest</b>	29,5	19,9	38,2	41,9	7,4	33,7	16,3	36,8	5,3	
<b>Nord est</b>	28,5	46,6	11,6	41,9	8,4	41,8	44,5	29,7	39,4	
<b>Centro</b>	24,0	16,4	20,2	63,4	16,4	42,2	52,5	33,8	36,1	
<b>Sud</b>	18,8	14,6	25,4	60,0	26,8	42,6	8,5	38,6	35,1	
<b>Isole</b>	29,2	9,7	36,7	53,6	0,3	27,5	0,2	43,3	0,0	
<b>Totale</b>	25,7	23,5	26,2	50,2	12,5	38,5	27,4	35,8	23,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute (dati al 23 aprile 2021)

DIFFERENZIALE RICOVERI OSPEDALIERI ANNI 2019-2020  
(DRG MEDICI E CHIRURGICI -VOLUMI E VALORI)

Ricoveri	variazioni Volumi			variazione Valore (in milioni di euro)		
	DRG Medici	DRG Chirurgici	Totale	DRG Medici	DRG Chirurgici	Totale
Urgenti	-460.599	-93.524	-554.123	-664,5	-449,9	-1.114,4
Programmati	-221.253	-525.758	-747.011	-390,1	-2.205,1	-2.595,2
Totale	-681.852	-619.282	-1.301.134	-1.054,6	-2.655,0	-3.709,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

DIFFERENZIALE PRESTAZIONI AMBULATORIALI PER CATEGORIA FA.RE DI 1° LIVELLO ANNI 2019-2020  
(VOLUMI E VALORI)

	Var. volume prestazioni strutture private		Var. volume prestazioni strutture pubbliche		Var. in valore (in milioni di Euro)	
	n. in migliaia	Comp. %	n. in migliaia	Comp. %	Strutture private	Strutture pubbliche
Diagnostica	-3.834,3	26,9	-16.238,4	12,5	-179,3	-632,8
Laboratorio	-2.895,9	20,3	-87.556,4	67,2	-11,9	-435,4
Riabilitazione	-3.794,2	26,7	-4.519,0	3,5	49,5	-62,3
Terapeutica	-1.960,1	13,8	-5.068,0	3,9	-103,7	-428,6
Visite	-1.748,6	12,3	-16.947,7	13,0	-33,8	-297,0
Subtotale	-14.233,1	100,0	-130.329,6	100,0	-279,1	-1.855,9
Totale			-144.563		-2.135,1	

Fonte: Ministero della salute

## §8.5 – (CAP. 8 – TAVOLA R3.1)

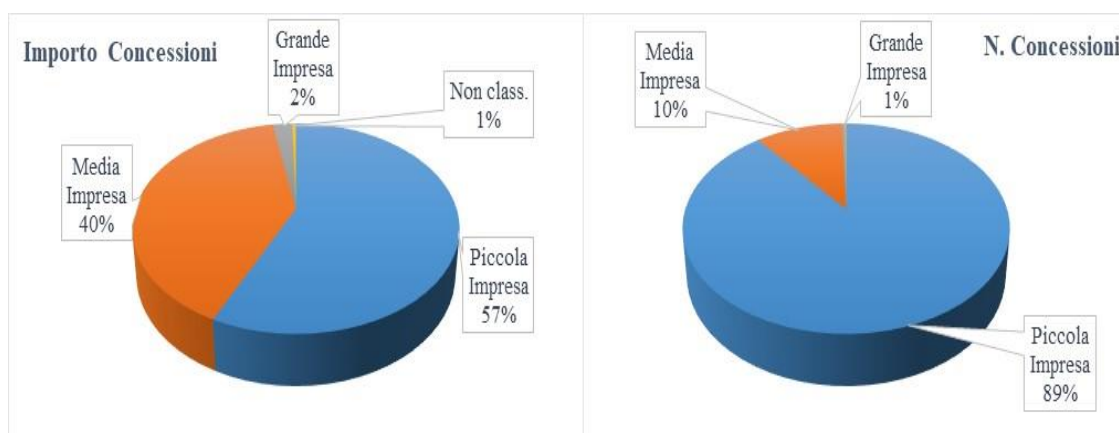
## ALCUNI INDICATORI SULL'IMPATTO DELLA CRISI SANITARIA SULL'ASSISTENZA OSPEDALIERA

	volumi ricoveri urgenti		fratture del collo del femore operate entro 2 giorni		volumi per ricoveri con almeno un intervento di angioplastica		volumi per ricoveri per IMA STEMI - infarto del miocardio		volumi interventi chirurgici per tumore alla mammella		volumi interventi chirurgici per tumore al colon	
	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19	Var. marzo-giugno 20/19	Var. annuale 20/19
Piemonte	-16,4		-0,84		-34,6		-22,1		-24,4		-19,7	
Valle d'Aosta	-24,6		-15,7		-24,8		-9,3					
Lombardia	-12	-9	-0,63		-41	-20,3	-24	-12,6	-35,2	-19,8	-42,3	-27,1
Liguria	-25,5	-17,3	-7,1	-8,7	-37,6	-14,3	-22,2	-9,8	-33,9	-22,2	-47,2	-24,5
P.A. Bolzano	-27,1	-16,8	-4,2	-0,3	-23	-16,9	-10,3	-10,5	-14	7,1		2,7
P.A. Trento	-21,3		-3,1	-3,1	-37,8	-19,2	-31,9	-14	-52,3	-32,3		-36,1
Veneto	-19,3	-11,6	4	0,3	-20,3	-10,4	-16,1	-9,2	-15,7	-7,9	-27,1	-10,2
Friuli-V.G	-21,5	-13	3,5	-1,8	-6,9	-10,8	-11,8	-10,9	-7,4	-1,9	-24,1	-16,2
Emilia-Romagna	-16,1		-1,1		-32,8		-21,3		-14,1		-26,1	
Toscana	-27,3	-13,1	-0,6	-3,8	-36,1	-18,2	-25,2	-12,1	-19,2	-10,4	-34,9	-18,2
Umbria	-26,1	-14,8	-5	-9,4	-28,9	-11,5	-30,9	-14,2	-29,2	-16,8	-54,5	-27,6
Marche	-42,6	-16,6	-0,25	2,5	-44,6	-16,9	-41,9	-6,4	-30	-0,7	-54,2	-9,3
Lazio	-17,8		-0,15		-23		-23,6		5,1		-19,2	
Abruzzo	-29,7		-19,8		-27,5		-14,9		-19,8		-45,7	
Molise	-55,1		19,8		-42,3		-43,5		-62,7			
Campania	-36,4		-2		-34,9		-28,8		-22,9		-28,2	
Puglia	-41,1	-23,1	11,6	7,1	-44,7	-13,3	-34,9	1,5	-30,6	-17,5	-37,5	-19,9
Basilicata	-35,2	-22,7	-10,6	-19,2	-33		-32,1	-19	-37,4	-25		-4,3
Calabria	-28		14,9		-37,1		-15,4		-48,4		-34,9	
Sicilia	-25,3		4,1		-31,2		-20,3		-17,1		-29	
Sardegna	-33		0,65		-26,9		-10		5,9		-35,7	
Totale	-23,9		0,61		-33,9		-23,5		-22,1		-32,6	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenas e Istituto Mes Sant'Anna

## §9.1 – (CAP. 9 – GRAFICO 4)

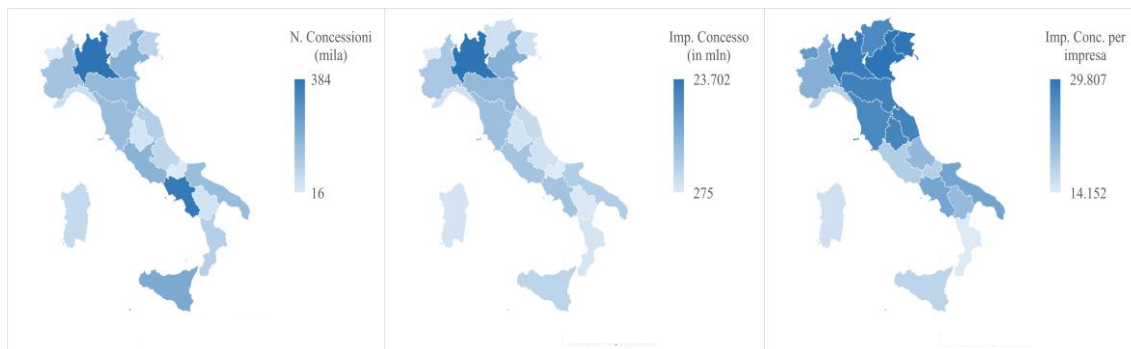
## RIPARTIZIONE PER IMPRESA BENEFICIARIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE

§9.2 – (CAP. 9 – GRAFICO 7)

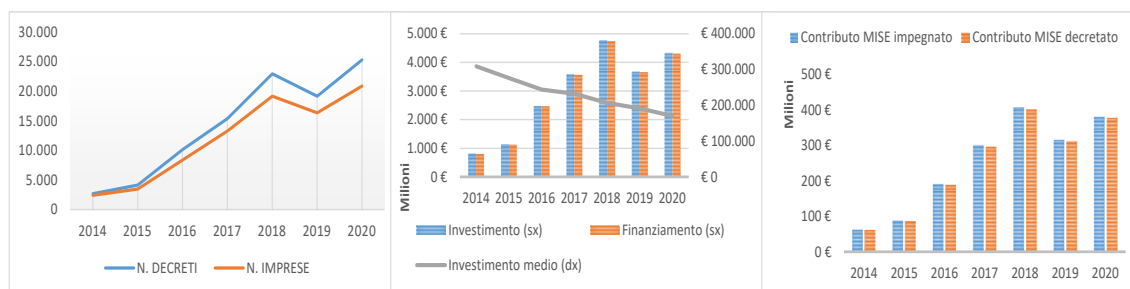
DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE CONCESSIONI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RNA forniti dal MISE e dati Istat imprese e addetti 2018

§9.3 – (CAP. 9 – GRAFICO 13)

NUOVA SABATINI – ANDAMENTO PERIODO 2014-2020



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico

## §9.4 – (CAPITOLO 9 – TAVOLA 15)

## CONTRIBUTI

*Valori in mln.*

Tipologia		2017	2018	2019	2020	2021
Garanzia	Stanz. def.	1.590	2.301	1.149	38.726	1.129
	% su tot.	18,6%	24,3%	15,0%	59,1%	8,6%
	Pag. comp.	1.251	1.733	365	38.630	
	% su tot.	20,3%	29,1%	8,1%	69,7%	
Ristori / Emergenza	Stanz. def.	79	227	334	13.837	1.471
	% su tot.	0,9%	2,4%	4,4%	21,1%	11,2%
	Pag. comp.	79	127	171	8.537	
	% su tot.	1,3%	2,1%	3,8%	15,4%	
Sovvenzioni	Stanz. def.	5.202	5.120	4.804	7.380	6.691
	% su tot.	60,9%	54,1%	62,9%	11,3%	50,9%
	Pag. comp.	3.778	2.838	3.045	4.942	
	% su tot.	61,4%	47,7%	67,4%	8,9%	
Fondo	Stanz. def.	1.330	1.524	1.196	4.189	3.666
	% su tot.	15,6%	16,1%	15,7%	6,4%	27,9%
	Pag. comp.	943	1.121	860	2.562	
	% su tot.	15,3%	18,8%	19,0%	4,6%	
Rimborsi	Stanz. def.	0	0	0	900	0
	% su tot.	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%
	Pag. comp.	0	0	0	430	
	% su tot.	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	
Contributi c/capitale	Stanz. def.	71	62	28	285	21
	% su tot.	0,8%	0,7%	0,4%	0,4%	0,2%
	Pag. comp.	0	40	6	274	
	% su tot.	0,0%	0,7%	0,1%	0,5%	
Contributi pluriennali	Stanz. def.	128	150	102	120	155
	% su tot.	1,5%	1,6%	1,3%	0,2%	1,2%
	Pag. comp.	45	49	58	67	
	% su tot.	0,7%	0,8%	1,3%	0,1%	
Contributi c/interessi	Stanz. def.	144	87	26	20	17
	% su tot.	1,7%	0,9%	0,3%	0,0%	0,1%
	Pag. comp.	55	46	14	12	
	% su tot.	0,9%	0,8%	0,3%	0,0%	
Altro	Stanz. def.	0	0	0	20	0
	% su tot.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Pag. comp.	0	0	0	0	
	% su tot.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Totale	Stanz. def.	8.543	9.472	7.638	65.477	13.151
	Pag. comp.	6.151	5.953	4.520	55.454	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS-CDC

## §9.5 – (CAP. 9 – TAVOLA 3)

## IMPATTO DEL PNRR SUI TRASFERIMENTI C/CAPITALE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
Trasferimenti in c/capitale D.9 (sovvenzioni)	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,9%
Trasferimenti in c/capitale D.9 (prestiti)	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	1,0%
Totale trasferimenti in c/capitale D.9 (RRF)	0,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%	1,9%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2021

§10.1 – (CAP. 10 – TAVOLA 1)

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

in milioni

	SPESA IN CONTO CAPITALE				INVESTIMENTI FISSI LORDI			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Regioni	11.435	13.103	12.581	13.684	1.450	1.577	1.607	1.592
Enti area vasta	1.118	1.086	1.250	1.472	970	920	1.095	1.301
<i>di cui:</i>								
<i>  provinde</i>	793	776	896	1.083	709	680	804	988
<i>  città metropolitane</i>	325	310	354	389	262	240	292	313
Comuni	9.461	9.533	10.730	11.020	8.336	8.440	9.593	9.819
<b>totale Enti territoriali</b>	<b>22.014</b>	<b>23.722</b>	<b>24.561</b>	<b>26.176</b>	<b>10.756</b>	<b>10.937</b>	<b>12.295</b>	<b>12.712</b>
	<i>variazione %</i>							
	18/17	19/18	20/19	20/17	18/17	19/18	20/19	20/17
Regioni	14,6	-4,0	8,8	19,7	8,8	1,9	-0,9	9,8
Enti area vasta	-2,9	15,1	17,8	31,7	-5,2	19,0	18,8	34,1
<i>di cui:</i>								
<i>  provinde</i>	-2,1	15,5	20,9	36,6	-4,1	18,2	22,9	39,4
<i>  città metropolitane</i>	-4,6	14,2	9,9	19,7	-8,4	21,7	7,2	19,5
Comuni	0,8	12,6	2,7	16,5	1,2	13,7	2,4	17,8
<b>totale Enti territoriali</b>	<b>7,8</b>	<b>3,5</b>	<b>6,6</b>	<b>18,9</b>	<b>1,7</b>	<b>12,4</b>	<b>3,4</b>	<b>18,2</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

§10.2 – (CAP. 10 – TAVOLA 13)

LE PRINCIPALI LINEE DI FINANZIAMENTO PER GLI ENTI LOCALI 2020-2034

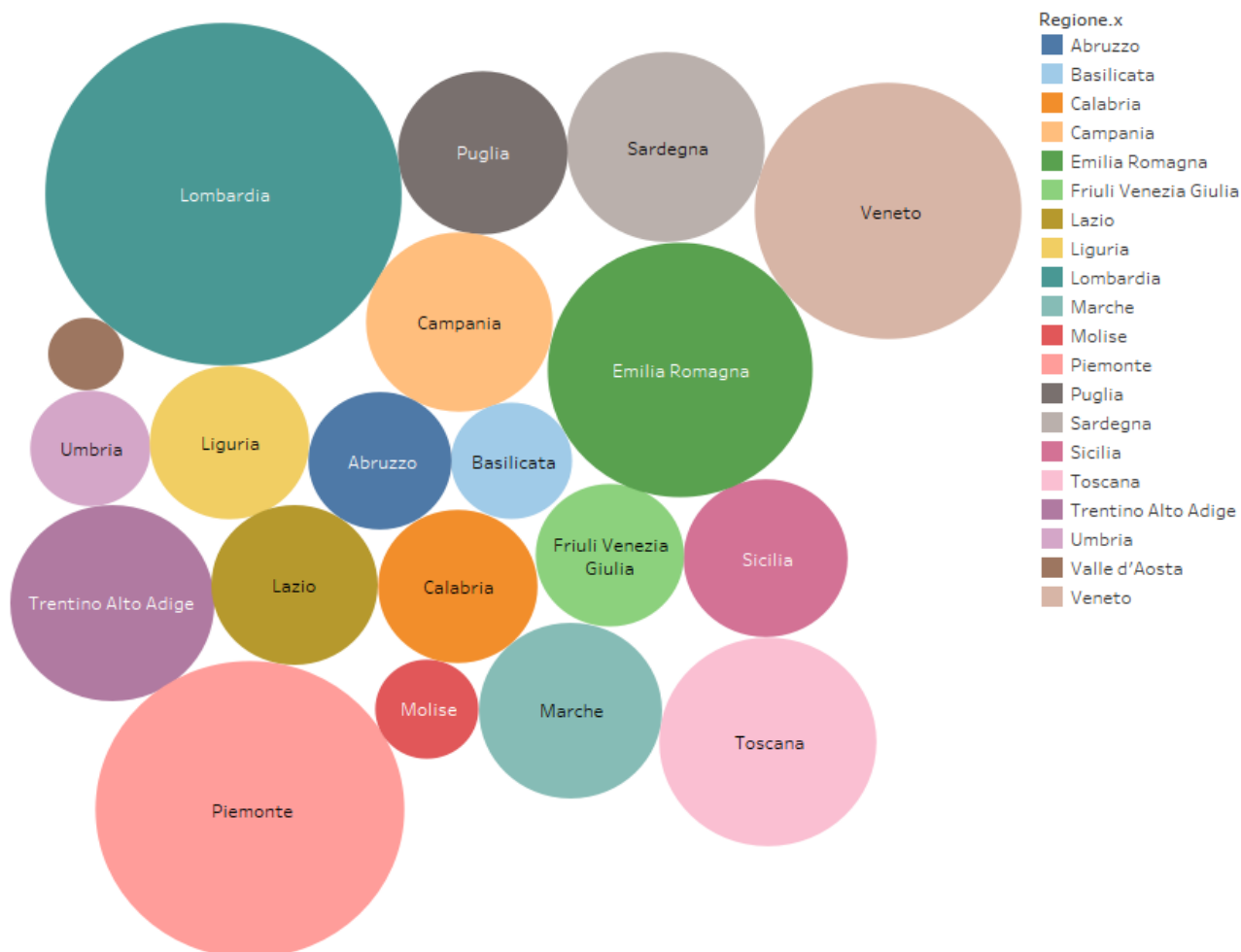
linee di finanziamento	2020	2021	2022	2023	2024-2034	totale periodo
messa in sicurezza	2.040	3.865	3.790	2.040	11.875	23.610
sviluppo capacità progettuali	415	458	200	230	1.810	3.113
efficientamento energetico, sviluppo sostenibile e mobilità	576	1.365	1.024	1.350	10.500	18.815
servizi essenziali e perequazione infrastrutturale		100	200	400	6.400	7.100
<b>subtotale</b>	<b>3.031</b>	<b>5.788</b>	<b>5.214</b>	<b>4.020</b>	<b>30.585</b>	<b>52.638</b>
interventi plurimi/indifferenziati	404	806	1.639	1.825	20.350	25.023
<b>totale</b>	<b>3.435</b>	<b>6.594</b>	<b>6.853</b>	<b>5.845</b>	<b>50.935</b>	<b>77.660</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegati 3 legge n. 205/2017, legge n. 45/2018, legge n. 160/2019, legge n. 178/2020



## §10.3 – (CAP. 10 – GRAFICO 4)

## LOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA DELLE OPERE ATTIVATE NEL PERIODO 2012-2020 DA COMUNI PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 4 marzo 2021

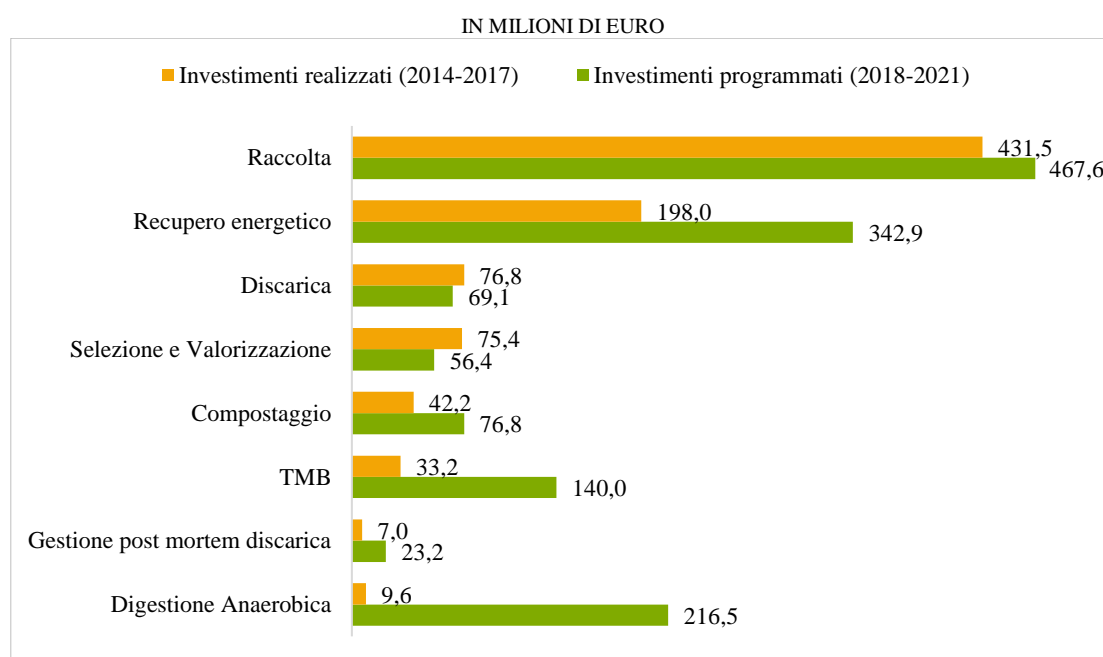
LE OPERE PUBBLICHE DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE ATTIVATE DAL 2012 AL 2020:  
NUMEROSITÀ, FINANZIAMENTO, PAGAMENTO PER SETTORE

Settore		CUP			% chiusi
		totali	attivi	chiusi	
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	CUP	22.064	13.925	8.139	36,9
	finanziamento	11.595	10.147	1.448	12,5
	pagamento	3.034	2.194	840	27,7
	<i>grado realizzazione</i>	26,2	21,6	58,0	
Infrastrutture del settore energetico	CUP	7.459	4.933	2.526	33,9
	finanziamento	1.995	1.565	430	21,5
	pagamento	748	492	257	34,3
	<i>grado realizzazione</i>	37,5	31,4	59,7	
Infrastrutture di trasporto	CUP	62.897	37.854	25.043	39,8
	finanziamento	20.858	17.408	3.450	16,5
	pagamento	7.164	4.844	2.320	32,4
	<i>grado realizzazione</i>	34,3	27,8	67,2	
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	CUP	691	422	269	38,9
	finanziamento	719	643	76	10,5
	pagamento	349	310	40	11,4
	<i>grado realizzazione</i>	48,6	48,1	52,4	
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	CUP	1.799	1.109	690	38,4
	finanziamento	308	240	68	21,9
	pagamento	137	93	44	31,9
	<i>grado realizzazione</i>	44,4	38,8	64,7	
Infrastrutture sociali	CUP	104.653	65.935	38.718	37,0
	finanziamento	33.022	26.941	6.081	18,4
	pagamento	11.800	7.978	3.823	32,4
	<i>grado realizzazione</i>	35,7	29,6	62,9	
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	CUP	786	660	126	16,0
	finanziamento	349	325	24	6,9
	pagamento	61	44	17	28,2
	<i>grado realizzazione</i>	17,5	13,5	71,1	
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	CUP	1.607	998	609	37,9
	finanziamento	603	491	112	18,5
	pagamento	183	118	65	35,6
	<i>grado realizzazione</i>	30,3	24,0	58,3	
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	CUP	42	27	15	35,7
	finanziamento	16	16	1	4,0
	pagamento	3	3	1	17,0
	<i>grado realizzazione</i>	19,1	16,5	81,9	
Servizi per la p.a. e per la collettività	CUP	35	28	7	20,0
	finanziamento	14	14	1	3,9
	pagamento	2	1	0	24,8
	<i>grado realizzazione</i>	13,4	10,5	84,3	
Totale	CUP	202.033	125.891	76.142	37,7
	finanziamento	69.479	57.790	11.689	16,8
	pagamento	23.482	16.076	7.405	31,5
	<i>grado realizzazione</i>	33,8	27,8	63,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti alla data del 4 marzo 2021

## §11.1 – (CAP. 11 – GRAFICO 2)

## CONFRONTO TRA GLI INVESTIMENTI REALIZZATI (2014-2017) E PROGRAMMATI (2018-2021)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Utilitatis*

## §11.2– (CAP. 11 – TAVOLA 1)

## OPERE FINANZIATE E AVVIATE IN BASE ALLO STATO DEL CUP

(In euro)

STATO DEL CUP	OPERE FINANZIATE		OPERE AVVIATE			GRADI DI REALIZZAZIONE	
	N. CUP	FINANZIAMENTO	N. CUP	FINANZIAMENTO	PAGAMENTO	A	B
Attivo	1.161	1.427.013.229	765	858.733.550	225.588.056	16%	26%
Chiuso	680	120.525.685	588	112.795.552	90.584.602	75%	80%
<b>TOTALE</b>	<b>1.841</b>	<b>1.547.538.914</b>	<b>1.353</b>	<b>971.529.101</b>	<b>316.172.659</b>	<b>20%</b>	<b>33%</b>

NOTA: il grado di realizzazione A si ottiene rapportando il pagamento al finanziamento delle opere finanziate, laddove il grado di realizzazione B deriva dal rapporto tra il pagamento e il finanziamento delle opere avviate

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

LE PRIME 20 OPERE PER FINANZIAMENTO RICEVUTO (2012-2018)

*(In euro)*

ANNO CUP	FORMA GIURIDICA	REGIONE	TIPOLOGIA	FINANZIAMENTO	PAGAMENTO	% DI REALIZZAZIONE
2012	Ente pubblico economico (Altro)	Sardegna	Termovalorizzazione	61.797.659	377.568	0,6%
2018	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	43.800.000	-	0,0%
2018	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	43.577.000	-	0,0%
2018	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	42.862.000	63.354	0,1%
2016	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	42.550.000	-	0,0%
2016	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Termovalorizzazione	42.000.000	-	0,0%
2013	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Ecodistretto	41.433.766	16.896	0,0%
2012	Presidenza del Consiglio (Altro)	Sicilia	TMB	38.732.635	23.743.006	61,3%
2017	Comuni	Puglia	Compostaggio	32.241.066	-	0,0%
2016	Comuni	Campania	Compostaggio	26.500.000	241.828	0,9%
2017	Comuni	Campania	Compostaggio	23.600.000	28.420	0,1%
2017	Comuni	Campania	Compostaggio	19.500.000	1.208.957	6,2%
2017	Comuni	Campania	Compostaggio	18.814.524	4.263	0,0%
2017	Regioni, Province, Città Metropolitane	Campania	Compostaggio	18.518.242	27.911	0,2%
2013	Società degli Enti locali	Puglia	Digestione Anaerobica	17.996.644	3.048.909	16,9%
2016	Regioni, Province, Città Metropolitane	Calabria	Discarica	15.000.000	2.500.000	16,7%
2017	Regioni, Province, Città Metropolitane	Campania	Recupero di Materia	14.687.480	-	0,0%
2017	Regioni, Province, Città Metropolitane	Campania	Compostaggio	14.100.000	338.757	2,4%
2016	Comuni	Campania	Compostaggio	14.100.000	73.382	0,5%
2015	Ente pubblico economico (Altro)	Abruzzo	Compostaggio	14.070.000	800.000	5,7%
				<b>585.881.017</b>	<b>32.473.251</b>	<b>5,5%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP-MOP

## §11.3 – (CAP. 11 – TAVOLA 9)

IL BILANCIO DI GESTIONE DELLE ATTIVITÀ DI SMALTIMENTO E  
AVVIO A RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI URBANI

*(Tonnellate/anno, 2019)*

REGIONE	RU INDIFFERENZIATO RACCOLTO (A)	RU INDIFFERENZIATO GESTITO (B)	BILANCIO (B-A)
PIEMONTE	787.996	816.497	28.501
VALLE D'AOSTA	26.892	29.922	3.030
LOMBARDIA	1.354.942	2.263.607	908.665
TRENTINO-ALTO ADIGE	146.964	187.899	40.935
VENETO	608.084	600.412	-7.672
FRIULI-VENEZIA GIULIA	198.017	184.462	-13.555
LIGURIA	382.933	303.165	-79.768
EMILIA-ROMAGNA	871.560	1.256.724	385.164
TOSCANA	906.292	1.001.004	94.712
UMBRIA	154.148	186.811	32.663
MARCHE	236.785	340.796	104.011
LAZIO	1.452.001	953.826	-498.175
ABRUZZO	224.170	206.757	-17.413
MOLISE	55.128	167.928	112.800
CAMPANIA	1.226.255	725.669	-500.586
PUGLIA	925.005	855.539	-69.466
BASILICATA	99.844	98.981	-863
CALABRIA	399.676	417.290	17.614
SICILIA	1.372.954	1.305.760	-67.194
SARDEGNA	196.959	269.273	72.314

Fonte: REF Ricerche e ISPRA

## §12.1 – (CAP. 12 – TAVOLA 7)

## AMMONTARE DEGLI INTERVENTI EFFETTUATI CON SUPERBONUS 110 PER CENTO – ANNI 2020-2021

Aggregato nazionale	31/12/2020	31/03/2021
Ammontare ammesso a detrazione di progetto	189.058.958	1.089.623.045
Ammontare detrazione del 110% di progetto	207.964.853	1.198.585.350
Ammontare ammesso a detrazione dei lavori realizzati	133.076.155	755.858.296
Ammontare detrazione del 110% dei lavori realizzati	146.383.771	831.444.126

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021

## ECOBONUS PER REGIONI 2019-2020

Articolazione per Regioni	2019			2020		
	Interventi effettuati	Ammontare degli investimenti mobilitati (M€)	Risparmio energetico (MWh/anno)	Interventi effettuati	Ammontare degli investimenti mobilitati (M€)	Risparmio energetico (MWh/anno)
PIEMONTE	53.319	486,8	180.600	59.601	444,3	216.190
VALLE D'AOSTA	1.633	20	6.700	1.280	15,9	8.362
LIGURIA	18.174	159,4	42.900	17.108	118,8	29.498
LOMBARDIA	91.113	815,3	301.000	98.000	882,4	396.438
TRENTINO ALTO ADIGE	10.153	100,5	38.900	9.161	142	48.457
VENETO	47.018	392,2	153.500	46.516	452,7	169.634
FRIULI VENEZIA GIULIA	11.261	121,8	43.700	11.338	105,6	37.900
EMILIA ROMAGNA	46.972	401,7	165.800	49.263	493,5	201.780
TOSCANA	29.942	214,9	75.100	36.137	249,1	84.763
UMBRIA	4.317	36,2	14.200	5.624	35,9	14.898
MARCHE	12.393	88,3	31.800	14.147	104,9	41.976
LAZIO	29.539	207,4	65.400	40.948	244,5	85.944
ABRUZZO	6.451	44,2	14.700	7.722	46	17.312
MOLISE	1.290	8,5	2.600	1.786	9,9	4.631
CAMPANIA	12.311	90,2	26.300	16.826	112,7	29.714
PUGLIA	14.756	102,9	31.500	23.731	122,7	45.076
BASILICATA	2.350	18,8	7.700	2.981	15,4	6.132
CALABRIA	4.388	27	9.700	9.076	37,5	14.978
SICILIA	12.426	73,1	23.000	21.671	105,8	29.690
SARDEGNA	7.195	44,2	13.700	7.057	47,9	8.840
<b>totale</b>	<b>417.001</b>	<b>3.453</b>	<b>1.248.800</b>	<b>479.973</b>	<b>3.788</b>	<b>1.492.212</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Enea, 2021