



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2023

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



Aprile 2023





# CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2023

APRILE 2023



## Indice

Premessa	3
Il contesto economico	3
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	8
Il percorso programmatico	14
Saldi strutturali e dinamica della spesa	16
Il debito pubblico	18
La spesa di personale	23
La spesa per previdenza e assistenza	27
La spesa sanitaria	33
Conclusioni	39
Tavole e grafici	43



## **PREMESSA**

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2023, in un quadro economico generale che continua ad essere caratterizzato da incertezze legate al contesto geopolitico e dagli effetti del fenomeno inflazionistico sul tessuto sociale e sulle grandezze di finanza pubblica. Nel presente contributo, oggi deliberato dalle Sezioni riunite, dopo aver offerto una lettura degli sviluppi congiunturali ed una valutazione del quadro macroeconomico proposto per il quadriennio 2023-26, ci si sofferma prima sulle tendenze dei conti pubblici a legislazione vigente e sugli obiettivi dei saldi programmatici sia nominali che strutturali, con i relativi riflessi sul debito, e si passa poi ad offrire alcune valutazioni sulle prospettive di fondamentali comparti del conto delle Pubbliche amministrazioni (coprendo varie aree di spesa, quali il personale, le prestazioni previdenziali e assistenziali e la spesa sanitaria). Vengono, infine, offerte brevi osservazioni conclusive.

## **IL CONTESTO ECONOMICO**

### **1.**

Il Documento di economia e finanza 2023 si confronta con un quadro internazionale che rimane in bilico tra la presenza di segnali positivi, come il proseguimento della fase di riduzione dei prezzi dei beni energetici e dell'inflazione, e il mantenimento di elevati rischi al ribasso rappresentati dal proseguimento della guerra in Ucraina, una politica monetaria restrittiva e una significativa decelerazione dell'attività economica tra i paesi sviluppati.

A fronte di tali timori il Fondo monetario internazionale ha limato di un decimo di punto le prospettive di crescita del Pil mondiale per il biennio in corso prefigurando un andamento asimmetrico tra i paesi: una crescita più contenuta per le economie avanzate e una ripresa nelle economie in via di sviluppo.

Nel biennio 2023-2024, tra le economie avanzate, il FMI prevede una crescita del Pil limitata per gli Stati Uniti e il Giappone (rispettivamente +1,6 per cento e +1,1 per cento, e +1,3 per cento e +1,0 per cento) mentre le economie dei paesi emergenti segnerebbero un aumento del Pil in linea con quello dell'anno precedente (rispettivamente 3,9 e 4,2 per cento nel biennio di previsione). In quest'area la fase espansiva sarà guidata dall'economia indiana (+5,9 per cento e 6,3 per cento) e cinese (5,2 per cento e 4,5 per cento).

In questo quadro il Pil dell'area euro registrerebbe una decisa decelerazione nell'anno in corso (dal +3,5 per cento del 2022 al +0,8 per cento) per poi mostrare una contenuta ripresa nel 2024 (+1,4 per cento).

Nel 2023 la decelerazione dell'attività economica coinvolgerebbe i principali paesi dell'area euro: mentre Francia e Italia, pur subendo un deciso rallentamento, si manterrebbero in territorio positivo (+0,7 per cento), la Germania segnerebbe una seppur limitata riduzione del Pil (-0,1 per cento); solo la Spagna dimostrerebbe un maggiore dinamismo (+1,5 per cento).

Questo quadro previsivo si applica alla eterogenea fase di recupero dell'attività economica che aveva caratterizzato le economie dell'area euro del 2022 con Francia e Italia che hanno registrato entrambe una crescita reale dell'1 per cento rispetto al 2019 (recuperando così la flessione dovuta alla pandemia) e Germania e Spagna che si sono dimostrate meno reattive e hanno presentato risultati meno favorevoli: una crescita più contenuta la prima (+0,6 per cento); un arretramento, e quindi margini di recupero ancora significativi, la seconda (-1,3 per cento).

Le previsioni del FMI evidenziano anche un progressivo rientro dell'inflazione, seppure con una velocità più contenuta di quanto ipotizzato in precedenza. L'inflazione che è prevista su livelli significativamente più bassi nei paesi sviluppati rispetto a quelli in via di sviluppo, si manterrebbe su un profilo simile negli Stati Uniti (rispettivamente 4,5 e 2,3 per cento nel biennio 2023-24) e nell'area euro (5,3 e 2,9 per cento).

Considerati gli alti livelli di incertezza che caratterizzano le ipotesi sulle variabili esogene (crescita del commercio mondiale, prezzi delle materie prime, tasso di cambio nominale effettivo e tassi di interesse) il DEF propone la consueta analisi per scenario di ciascuna di queste dimensioni. Rispetto al quadro previsivo presentato, nel biennio 2023-2024 i rischi maggiori sono associati a un andamento dei prezzi dei beni energetici più sostenuto di quello ipotizzato. L'impatto sui tassi di crescita sarebbe rilevante e pari rispettivamente a -0,3 e -0,4 punti percentuali. Secondo le simulazioni presentate il deterioramento del tasso di cambio effettivo reale e dei tassi di interesse avrebbero conseguenze più rilevanti a partire dal 2025.



## 2.

Accanto all'analisi del contesto internazionale, il DEF presenta la consueta ampia disamina degli sviluppi congiunturali interni. Tanto la lettura del consuntivo 2022 quanto quella delle dinamiche di più breve periodo che stanno connotando gli indicatori a più alta frequenza sono in gran parte condivisibili.

L'economia italiana è stata caratterizzata da una prolungata fase di recupero avviatasi stabilmente a partire dal primo trimestre del 2021 che si è interrotta limitatamente nell'ultimo trimestre dello scorso anno.

In particolare, nel 2022 la crescita del Pil (+3,7 per cento) è stata ancora sostenuta dalla domanda interna (4,6 punti percentuali) mentre la componente estera netta e le scorte hanno fornito un contributo negativo (rispettivamente -0,5 e -0,4 p.p.). L'interruzione della fase di recupero avvenuta nel quarto trimestre ha riflesso prevalentemente il contributo negativo dei consumi delle famiglie (-0,9 p.p.) e delle scorte (-1,1 p.p.) mentre domanda estera netta e investimenti hanno fornito un contributo positivo (rispettivamente +1,4 e +0,4 p.p.).

Sostenuto dai dati riferiti ai primi mesi dell'anno, che mostrano un miglioramento della fiducia tra le imprese e le famiglie, delle esportazioni e dell'occupazione, il DEF ipotizza per il 2023 un immediato ma moderato recupero dei ritmi produttivi cui contribuisce anche una più incisiva riduzione dei prezzi del petrolio e del gas.

In quest'ottica anche il dato della produzione industriale di febbraio sembra prefigurare un primo trimestre sui livelli di quello precedente.

L'insieme di questi elementi supporta una rivalutazione del quadro programmatico per tre decimi di punto e portano a stimare la crescita del Pil per il 2023 all'1 per cento, valore marginalmente più elevato di quello della Commissione europea (+0,8 per cento) e del FMI (+0,7 per cento). La revisione al rialzo sintetizza una ipotesi di deciso miglioramento delle esportazioni e, in misura più contenuta, degli investimenti in macchinari, accompagnata da una riconsiderazione al ribasso dei consumi delle famiglie.

## 3.

Il DEF propone un quadro programmatico leggermente più favorevole nel primo biennio e in linea con quello tendenziale nel 2025 e 2026. In particolare, nel 2023 e 2024,

beneficiando dell'effetto delle scelte di bilancio (vedi *infra*), lo scenario programmatico prefigura un tasso di crescita del Pil reale pari, rispettivamente, all'1,0 e all'1,5 per cento. Il miglioramento di un decimo di punto rispetto al quadro tendenziale sarebbe assicurato da un marginale aumento dei consumi (un decimo di punto) in entrambi gli anni. Anche gli investimenti migliorerebbero per un decimo di punto nell'anno corrente, mentre le importazioni salirebbero solo nel 2024 con la stessa intensità.

I modesti aumenti previsti nello scenario programmatico delineano un quadro previsivo per il periodo 2023-2026 in cui la crescita del Pil (rispettivamente 1,0, 1,5, 1,3 e 1,1 per cento) è determinata quasi esclusivamente dalla domanda interna (rispettivamente 0,9, 1,3, 1,2 e 1,1 punti percentuali), mentre quella estera netta fornirebbe un contributo positivo più incisivo nell'anno corrente (0,3 p.p.) e marginale nel biennio 2024-2025 (0,1 p.p. in entrambi gli anni).

Nell'orizzonte di previsione i consumi privati sono previsti crescere a un ritmo lievemente più contenuto (0,7, 1,3, 1,0 e 1,1 per cento) rispetto a quello del Pil, mentre gli investimenti fornirebbero un impulso più accentuato (3,8, 3,4, 2,1 e 1,5 per cento).

Il previsto andamento dei prezzi rifletterebbe una progressiva normalizzazione e un processo di convergenza tra le componenti. Nell'anno corrente il deflatore del Pil si attesterebbe al 4,8 per cento, un livello ancora inferiore al deflatore dei consumi che, in discesa rispetto all'anno precedente, raggiungerebbe il 5,7 per cento. Nello stesso anno il deflatore degli investimenti risulterebbe pari al 2,9 per cento. Nel 2026 sia il deflatore del Pil sia quello dei consumi privati scenderebbero al 2,0 per cento, mentre quello degli investimenti si manterrebbe a un livello marginalmente inferiore (1,9 per cento).

Nel periodo di previsione anche il mercato del lavoro registrerebbe dei miglioramenti in linea con l'evoluzione del Pil. Nel 2026 il tasso di disoccupazione scenderebbe al 7,2 per cento, circa un punto in meno rispetto al livello segnato nel 2022.

#### 4.

Rispetto al quadro programmatico descritto, almeno due elementi potrebbero richiedere un attento monitoraggio nei prossimi mesi. Da un lato, come riportato nello stesso DEF, l'evoluzione dei deflatori appare particolarmente incerta, soprattutto per quanto riguarda quelli riferiti agli aggregati del commercio con l'estero. Il loro impatto nelle principali economie dell'area euro è apparso fortemente differenziato nell'ultimo anno,

prevalentemente con riferimento ai movimenti eccezionali dei deflatori delle importazioni; il percorso di stabilizzazione potrebbe apparire più accidentato del previsto con inevitabili riflessi sul deflatore del Pil. Con riferimento all'Italia assumerà una particolare rilevanza anche l'andamento del deflatore degli investimenti che, nel 2022, risultava significativamente inferiore ai livelli sia dell'area euro sia dei principali paesi. L'ipotesi di un progressivo rientro sui livelli di medio periodo, contenuta nel DEF, potrebbe essere particolarmente ottimistica.

Il secondo fattore da monitorare riguarda l'evoluzione del costo del lavoro; la crescita di quest'ultimo, nel Documento, è stimata su livelli significativamente inferiori a quella del deflatore dei consumi oltre che alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo (IPCA al netto dei beni energetici importati, il cui prossimo aggiornamento è previsto per giugno).

## 5.

Il DEF riporta un'analisi dettagliata degli impatti macroeconomici affidando al Programma nazionale di riforma (PNR) ulteriori elementi di dettaglio sul sentiero di sviluppo dell'economia italiana nel medio-lungo periodo, fornendo stime econometriche con due diversi approcci modellistici (QUEST e MACGEM).

In particolare, attraverso i due modelli vengono fornite le simulazioni sull'impatto del PNRR, disponibile anche per Missione e componente, congiuntamente a un dettaglio dell'impatto delle riforme specifiche su istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione, giustizia, concorrenza ed appalti.

Gli esercizi presentati offrono una dettagliata documentazione dell'impatto positivo che si registrerebbe sul Pil e sulle principali grandezze macroeconomiche, senza tuttavia esternare le ipotesi circa tempi e modalità di realizzazione degli interventi stimati per il PNRR e per le riforme. La revisione al ribasso dell'impatto del PNRR per il biennio 2021-2022 appare in linea con quanto riportato nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentata dalla Corte dei conti a marzo.

In definitiva, lo scenario programmatico disegnato nel DEF e le stime contenute nel PNR appaiono condivisibili. Tuttavia, accanto al monitoraggio di quelle che appaiono come criticità dell'attuale quadro, andamento dei deflatori e costo del lavoro, potrebbe essere

utile creare un raccordo tra le evidenze presentate nel quadro programmatico e quelle desumibili dagli esercizi simulativi del PNR. In tale ottica anche l'individuazione di indicatori attraverso i quali monitorare l'evoluzione degli effetti delle riforme potrebbe costituire un utile strumento informativo e ciò sia con riguardo all'obiettivo di irrobustimento della produttività totale dei fattori - che, come noto, rappresenta una delle principali debolezze del tessuto economico italiano - sia con riferimento all'obiettivo finale di una crescita più sostenuta, duratura ed inclusiva.

## LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

### 6.

Il DEF presenta un quadro di finanza pubblica mutato rispetto a quello da ultimo riportato nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2023-2025 (NTI). Esso sconta, da un lato, la revisione operata in base ai risultati di consuntivo degli anni precedenti, resi noti dall'Istat il 1° marzo e il 5 aprile scorsi ed incorporanti l'operazione di riclassificazione contabile di alcuni *bonus* edilizi; dall'altro lato, tiene conto degli effetti prodotti sulle proiezioni di finanza pubblica dal rinnovato quadro economico congiunturale, dal monitoraggio dell'andamento delle entrate e spese della PA, anche per effetto dei provvedimenti normativi adottati in corso d'anno, nonché da un ulteriore riallineamento delle ipotesi temporali di spesa del PNRR.

### 7.

Nel 2022 l'indebitamento netto si è ridotto di 1 punto percentuale di Pil (cfr. Tavole 1 e 2), collocandosi all'8 per cento (9 per cento nel 2021). In valore assoluto, il *deficit* ammonta a 151,9 miliardi, in miglioramento di 9,3 miliardi rispetto al precedente anno: ciò è la risultante di un consistente consolidamento del *deficit* primario (-28,8 miliardi), parzialmente compensato dalla forte crescita della spesa per interessi passivi (19,5 miliardi), dovuta prevalentemente alla maggiore onerosità dei titoli indicizzati all'inflazione. A fine anno, tale categoria di spesa ha superato la soglia di 83,2 miliardi, collocandosi al 4,4 per cento del Pil, valore superiore a quanto fatto registrare in tutto il periodo 2015-2021 (era 3,6 per cento nel 2021).

Sul miglioramento del saldo primario ha inciso il forte incremento delle entrate (+68 miliardi, +7,9 per cento), prevalentemente per effetto del gettito tributario (+39,2 miliardi, +7,4 per cento), in particolare da IVA, e contributivo (+14,9 miliardi, +6,1 per cento),

legato all'andamento positivo dell'economia ed alle spinte inflazionistiche. In leggero aumento figura la pressione fiscale, al 43,5 per cento.

La crescita delle entrate è stata solo parzialmente compensata dall'incremento della spesa primaria (+39,2 miliardi, +4,1 per cento), la cui incidenza sul prodotto si è ridotta di 1,4 punti percentuali (dal 53,8 al 52,4 per cento). L'espansione è dovuta in via integrale agli oneri di parte corrente (+41,1 miliardi, +5 per cento), spinti al rialzo dal rinnovo dei contratti del pubblico impiego, dalla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e dalle misure tese a ridurre i costi energetici per famiglie e imprese. Va, poi, segnalata la contrazione dell'1,1 per cento della spesa per investimenti, la quale, nel precedente esercizio, aveva fatto registrare una ripresa del 20,9 per cento. Al riguardo, il dato di consuntivo riflette la revisione al ribasso del contributo del PNRR alla spesa per investimenti nel 2022, ora quantificato nella misura dello 0,2 per cento del prodotto (poco meno di 4 miliardi), a fronte delle stime dell'ultima Nota di aggiornamento al DEF pari allo 0,3 per cento (circa 5,7 miliardi).

## 8.

Nel confronto con i precedenti documenti di programmazione finanziaria si evidenzia un peggioramento dell'indebitamento in relazione al Pil, sia rispetto alla previsione per il 2022, sia rispetto all'intensità della sua variazione annuale. L'indebitamento netto, infatti, era stimato al 5,6 per cento del prodotto nel 2022 (ora 8 per cento), con una contrazione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2021 (in luogo della variazione effettiva dell'1 per cento). Le differenze nei dati di consuntivo trovano prevalente spiegazione nell'operazione di riclassificazione dei crediti d'imposta legati alle misure del Superbonus 110 per cento e del Bonus facciate, operata in ragione dei chiarimenti regolamentari recentemente forniti da Eurostat. Sulla base della nuova impostazione contabile, tali crediti d'imposta sono considerati "pagabili" e, di conseguenza, riclassificati tra le spese per contributi agli investimenti in base al valore integrale del beneficio maturato, in luogo della precedente rilevazione a riduzione delle entrate secondo il criterio di cassa, all'atto dell'utilizzo del credito in compensazione. Ne deriva un anticipo temporale al triennio 2020-2022 dell'impatto sul *deficit* delle due misure, pari, rispettivamente, a 0,2 punti percentuali di Pil nel 2020, 1,8 nel 2021 e, infine, 2,6 punti nel 2022. In assenza di tale revisione, quindi, l'indebitamento si attesterebbe al 5,4 per

cento del Pil, valore inferiore all'obiettivo programmatico precedentemente fissato del 5,6 per cento.

Nella nuova edizione (gennaio 2023) del *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition*, Eurostat ha fornito indicazioni sulle modalità di contabilizzazione e sul conseguente impatto sul saldo dell'indebitamento (sezione 2 “*Time of recording*”) dei crediti d'imposta; trattasi di chiarificazioni applicabili ai principali *bonus* edilizi, per dimensioni finanziarie, introdotti in Italia (Superbonus 110 per cento e Bonus Facciate). Come noto, tali due misure hanno visto un “tiraggio” molto superiore alle stime iniziali, pari rispettivamente a 36,5 e 5,9 miliardi, poi salite, negli ultimi aggiornamenti, a 67,12 e 19 miliardi, con un'eccedenza totale di oltre 43 miliardi.

Nell'ambito delle regole di contabilità nazionale le modalità di registrazione dei crediti d'imposta dipendono dalla relativa natura di agevolazioni “pagabili” (*payable*) o “non pagabili” (*non-payable*). Sul punto, il nuovo Manuale individua tre caratteristiche in grado di incidere sulla probabilità che il credito venga utilizzato nella sua interezza e, quindi, sulla relativa natura: la trasferibilità a terzi, la possibilità di utilizzo differito nel tempo e quella di utilizzo in compensazione con altri debiti fiscali e contributivi.

Il riscontro tra la disciplina normativa del singolo credito d'imposta e queste tre caratteristiche porta a qualificare la misura come “pagabile” o “non pagabile”. Alla prima categoria appartengono quelle misure che non presentano limiti alla fruibilità del credito d'imposta, in quanto lo stesso è trasferibile o utilizzabile con ampia flessibilità in compensazione. Ne deriva una ragionevole certezza che, nel corso del tempo, il credito fiscale sarà utilizzato nella sua interezza, imponendo all'Amministrazione la registrazione dello stesso come spesa, per un ammontare pari all'intero importo maturato, nell'anno di sostenimento dell'iniziativa agevolata da parte del beneficiario. Diversamente, in presenza di forti limitazioni al regime di cessione o di utilizzo in compensazione, il credito è definito come “non pagabile”, non essendo certo che il beneficiario riuscirà a usufruirne finanziariamente. In questo caso, la registrazione nei conti pubblici avviene come minore entrata tributaria, nel momento dell'utilizzo del credito fiscale.

Da quanto descritto, emerge come il regime contabile da applicare allo specifico credito d'imposta non modifica le dimensioni complessive del relativo impatto sull'indebitamento netto nell'arco temporale di utilizzo; ciononostante, i due modelli contabili differiscono quanto al profilo temporale di tale impatto: per i crediti d'imposta “non pagabili”, l'impatto è diluito negli anni di utilizzo degli stessi; quando la misura è classificata come “pagabile”, l'impatto sui conti pubblici si concentra invece esclusivamente nel primo anno. I due regimi contabili non si differenziano in termini di impatto sull'evoluzione del debito pubblico; quest'ultimo, infatti, rimane ancorato ai flussi di fabbisogno e, quindi, all'effettivo utilizzo dei crediti d'imposta in compensazione, con connessa riduzione degli incassi.

In coerenza con tale quadro interpretativo, Istat, in accordo con Eurostat, ha modificato, nell'aggiornamento del 1° marzo u.s., il trattamento contabile del “Superbonus 110 per cento” e del cosiddetto “Bonus facciate” a partire dal 2020. Entrambi i crediti di imposta sono ora classificati come crediti di imposta “pagabili”, e registrati nel conto consolidato come spese per l'intero ammontare, nel momento in cui il contribuente sostiene l'intervento che attribuisce il diritto al beneficio fiscale.

L'operazione contabile ha inciso, in ciascun esercizio del triennio 2020-2022, sia sul lato delle entrate, determinandone una revisione al rialzo in ragione degli importi utilizzati in compensazione (+5,4 miliardi nel 2022), sia, in misura più consistente, sul fronte della spesa, causando la crescita della voce “contributi agli investimenti”, di importo pari ai crediti fiscali maturati in ciascuna annualità. In particolare, nel 2021 il differenziale di tale voce tra i dati del DEF2023 e della NTI 2023-2025 è di 36,5 miliardi, mentre nel 2022 esso sale a 53,2 miliardi.

Nonostante l'effetto positivo della riclassificazione contabile dei *bonus* edilizi, le entrate correnti fanno registrare un rallentamento rispetto alle stime della NTI 2023-2025 (-2,6 miliardi), con conseguente riduzione di 0,2 punti percentuali del livello di pressione

fiscale, rispetto alle precedenti stime. Contestualmente, anche la spesa corrente primaria segna un arretramento di oltre 18 miliardi, prevalentemente legato al minore utilizzo dei crediti d'imposta per energia, gas e carburanti, a fronte di un andamento più favorevole dei prezzi dei beni energetici, nonché degli esoneri contributivi di natura selettiva. Registra, invece, un'ulteriore accentuazione la spesa per interessi (+6 miliardi) per l'impatto dell'inflazione sui titoli ad essa indicizzati.

Più in dettaglio, rispetto alle stime della NTI 2023-2025, le entrate tributarie del 2022 risultano in aumento di 1,4 miliardi; tuttavia, tale risultato tiene conto dell'effetto della riclassificazione dei crediti d'imposta delle misure Superbonus 110 per cento e Bonus facciate che, insieme ad un aumento delle spese, ha generato anche un parallelo incremento di entrata per 5,5 miliardi. Al netto di tale effetto, quindi, il risultato di consuntivo delle entrate tributarie si discosta negativamente dalle stime di dicembre (-4 miliardi). La riduzione è legata all'andamento delle imposte dirette, ascrivibile in particolare alle imposte sostitutive in ambito finanziario (1,6 miliardi), per effetto delle oscillazioni dei mercati, nonché al minor introito – rispetto alle attese - dal contributo straordinario a carico dei produttori energia (-0,4 miliardi). Anche le entrate contributive figurano in riduzione nel confronto con le stime della NTI 2023-2025 (-3,4 miliardi), a causa di una dinamica del mercato del lavoro meno positiva del previsto. Sul fronte delle spese, si rilevano: minori oneri di personale (-1,3 miliardi), per effetto sia del mancato completamento di alcune procedure di assunzione sia del rinvio di alcuni rinnovi contrattuali; minori prestazioni sociali in denaro (-1,2 miliardi), dovute all'utilizzo più contenuto delle misure di contrasto agli aumenti dei prezzi energetici; minore spesa per consumi intermedi (-1,6 miliardi), in particolare nel settore sanitario e in quello dell'emergenza pandemica. Nel quadro della spesa in conto capitale, figurano in crescita, rispetto alle stime di dicembre, oltre ai contributi agli investimenti (quale precipitato della riclassificazione dei crediti d'imposta), anche gli investimenti (+2,3 miliardi) e le altre spese (+2,3 miliardi).

## 9.

Il Documento aggiorna le stime a legislazione vigente dei conti pubblici per l'esercizio in corso e il triennio 2024-2026, tenendo conto, oltre che dei dati di consuntivo del 2022, anche della revisione in senso favorevole del quadro macroeconomico per il 2023 e dei provvedimenti normativi adottati nei primi tre mesi dell'anno per fronteggiare la crisi energetica.

In particolare, tra i recenti provvedimenti legislativi volti alla mitigazione degli effetti della crisi energetica va richiamato il d.l. n. 34/2023, il quale contempla misure a ciò dedicate per circa 3,6 miliardi; gli interventi, tuttavia, non hanno inciso sui saldi di finanza pubblica, avendo trovato copertura nei risparmi di spesa, per 5 miliardi, emersi dai crediti d'imposta per l'acquisto di gas ed energia elettrica delle imprese nel I trimestre 2023 e dai minori costi per *bonus* sociali.

Nell'anno in corso, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si riduce ulteriormente di 64,1 miliardi, collocandosi a 87,8 miliardi e al 4,4 per cento del prodotto, 3,6 punti percentuali in meno del 2022 e 0,1 punti percentuali in meno di quanto previsto nello scenario programmatico del DPB. In netto miglioramento anche il saldo primario per 56,5 miliardi (da -3,6 a -0,6 per cento del Pil). La dinamica positiva dei conti pubblici

è dovuta alla forte crescita attesa delle entrate (+54,8 miliardi), da un lato, ed alla contrazione della spesa (-9,3 miliardi), dall'altro. All'interno di quest'ultima, è attesa in riduzione la componente degli interessi passivi (-7,6 miliardi), grazie ad un'attenuazione della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione.

Come nel 2022, anche nel 2023 la dinamica della spesa per interessi sarà influenzata prevalentemente dall'andamento dell'inflazione e dai relativi effetti sui titoli ad essa indicizzati. La riduzione attesa del fenomeno inflattivo nell'anno in corso porta, pertanto, ad una revisione al ribasso degli oneri per il servizio del debito. I conti pubblici riflettono ancora solo limitatamente gli effetti dell'attuale contesto di rialzo dei tassi di mercato; ciò avverrà con il progressivo rinnovo dello *stock* del debito a tassi correnti, percorso reso graduale dall'elevata vita media dei titoli di Stato. Secondo i dati forniti dal MEF, alla fine del 2022, lo *stock* di titoli di Stato presentava una vita media pari a 7,04 anni, in lieve diminuzione rispetto al 2021, ma, comunque, in linea rispetto agli anni immediatamente precedenti, durante i quali era progressivamente salita.

La marginale diminuzione è dovuta, principalmente, ad una ricomposizione del portafoglio di emissioni, che ha visto una lieve flessione della quota dei titoli nominali a lungo termine ed un incremento del BTP Italia, collocato su scadenze inferiori a 10 anni, tipiche per lo strumento (a 8 e 6 anni). Nel 2022, il costo medio all'emissione (non comprensivo dei prestiti europei) del collocamento del debito mediante titoli di Stato è stato pari all'1,7 per cento, in netto aumento rispetto allo 0,1 per cento del 2021. Si tratta del primo anno di risalita del costo all'emissione del debito dal 2018, ancora contenuto in una prospettiva storica.

Il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo *stock* di debito delle Pubbliche amministrazioni, è stato pari al 3,1 per cento.

Anche la spesa primaria è prevista in diminuzione (-1,7 miliardi), quale risultante dell'espansione di quella di parte corrente (+30,9 miliardi) e degli investimenti fissi lordi (+15,1 miliardi) in salita al 3,3 per cento del prodotto, più che compensate dalla contrazione delle altre partite di spesa capitale (-47,7 miliardi).

Sul miglioramento dei rapporti tra i saldi e il Pil incide, inoltre, la crescita nominale del prodotto (+5,7 per cento) che, fortemente legata all'inflazione, supera il tasso di incremento delle entrate tributarie e contributive. Conseguentemente si riduce di due decimi di punto la pressione fiscale, scendendo al 43,3 per cento.

La dinamica delle entrate nel 2023 è ancora segnata dagli effetti espansivi dell'inflazione e della maggiore crescita economica; ciò si traduce in previsioni di crescita degli introiti tributari (+31,6 miliardi) e contributivi (+12,9 miliardi). In consistente salita (+8,1 miliardi) anche le entrate in conto capitale, che riflettono le sovvenzioni dall'UE, prevalentemente legate al NGEU.

Sul fronte della spesa corrente primaria, risultano in crescita: i redditi di lavoro dipendente (+2,3 miliardi), che scontano la chiusura del ciclo dei rinnovi contrattuali 2019-2021 così come l'erogazione dell'importo *una tantum* fissato dalla legge di bilancio 2023; i consumi intermedi (+7,2 miliardi), per i progetti PNRR e per la spesa pensionistica; le prestazioni sociali di tipo pensionistico (+21 miliardi), a causa dei meccanismi di indicizzazione; le altre spese correnti (+3,5 miliardi), per le misure di sostegno alle imprese e di esonero contributivo selettivo. Nella parte capitale, fatta eccezione per gli investimenti fissi, le altre categorie di spesa risultano in forte contrazione: i contributi agli investimenti (di 35,9 miliardi), venendo meno l'effetto della riclassificazione dei crediti d'imposta edilizi registrato nel 2022, nonché le altre spese in conto capitale (di 11,8 miliardi), per effetto delle attese sulle vendite di gas stoccato nel 2022 e per minori esigenze di accantonamenti a fronte delle garanzie standardizzate.



## 10.

Nel triennio successivo, a legislazione vigente, proseguirebbe il riequilibrio della finanza pubblica; si assisterebbe ad una flessione dell'indebitamento per ulteriori 1,9 percentuali su base cumulata, consentendo di raggiungere un livello di disavanzo del 2,5 per cento nel 2026. Parimenti, il saldo primario migliorerebbe progressivamente (per complessivi 2,6 punti di Pil), tornando ad evidenziare una situazione di avanzo nel 2024 (+0,5 per cento).

Nel confronto con gli obiettivi programmatici del DPB si registra un miglioramento atteso dell'indebitamento netto nel 2024, di 0,2 punti percentuali di prodotto, ed una conferma dell'obiettivo del 2025, al 3 per cento.

L'andamento positivo è consentito da una crescita delle entrate tributarie e contributive che prosegue lungo tutto l'arco di previsione, in modo più intenso di quella delle spese finali, ma comunque inferiore al tasso di espansione del prodotto nominale. Si riduce progressivamente la pressione fiscale di 0,6 punti percentuali di prodotto, raggiungendo, a fine periodo, il 42,7 per cento.

La dinamica della spesa conferma la tendenza, già prevista nel precedente quadro programmatico, verso un riallineamento ai livelli di incidenza precedenti alla crisi sanitaria, grazie al progressivo superamento delle misure temporanee di sostegno al sistema economico e sociale. Al termine dell'orizzonte temporale di previsione, è stimato che la spesa corrente primaria torni alla soglia del 41 per cento in rapporto al prodotto (il dato medio del triennio 2017-2019 era del 41,4 per cento), in riduzione di oltre 7 punti percentuali rispetto al picco del 2020. Anche la spesa per contributi agli investimenti, nella quale sono transitate le misure di sostegno, è prevista rientrare su livelli simili a quelli pre-pandemia (0,8 per cento del Pil). In aumento, invece, è stimato l'approdo finale, al 2026, dell'incidenza della spesa per interessi (4,5 per cento del Pil, a fronte della media del 3,6 per cento nel triennio 2017-2019) e di quella per spese d'investimento (3,4 per cento, a fronte del 2,3 per cento del 2019). La prima supererà i 277 miliardi, in termini cumulati sul triennio 2024-2026, segnando un onere aggiuntivo di 9,4 miliardi nei prossimi due anni, rispetto alle stime di dicembre.

La seconda sarà influenzata dalla revisione della programmazione delle risorse del PNRR; al riguardo il Documento non fornisce informazioni dettagliate in merito alla dinamica annuale della spesa, in attesa degli esiti delle interlocuzioni con le istituzioni

europee sulla rimodulazione di alcuni degli interventi e dei relativi cronoprogrammi. La spesa per investimenti finanziati dal Piano è comunque attesa in crescita nell'anno in corso e nei due successivi, raggiungendo il picco nel 2025 (1,8 per cento del Pil, pari ad oltre 39 miliardi, a fronte dei 36 previsti nella NaDEF 2022).

## IL PERCORSO PROGRAMMATICO

### 11.

Rispetto all'andamento più favorevole delineato nello scenario tendenziale, con il DEF 2023 gli obiettivi programmatici vengono rivisti in senso peggiorativo, sia per l'anno in corso che per il successivo. Con la relazione contestualmente presentata al Parlamento, il Governo, sentita la Commissione europea, richiede l'autorizzazione a confermare gli obiettivi di finanza pubblica fissati nella NaDEF del 4 novembre 2022, comportanti un maggiore indebitamento di 0,1 punti percentuali per il corrente anno (da -4,4 a -4,5 per cento) e di ulteriori 0,2 punti nel 2024 (da -3,5 a -3,7 per cento). Al termine dell'arco di previsione, l'obiettivo di *deficit* è confermato a 2,5 punti percentuali di Prodotto, in linea con il tendenziale.

Il percorso delineato, volto a ridurre gradualmente il *deficit* ed a rientrare al di sotto della soglia del 3 per cento, appare coerente con quanto richiesto in sede europea. Nella Comunicazione dell'8 marzo scorso (*cfr. infra*), la Commissione invita gli Stati membri a presentare una programmazione fiscale di medio periodo coerente con i criteri della riforma *in itinere*; in particolare viene chiesto di assicurare che il *deficit* si collochi al di sotto della soglia del 3 per cento nel periodo coperto dal programma di stabilità e si mantenga tale nel medio termine nello scenario a politiche invariate. Nella Comunicazione è posto, inoltre, l'accento sulla continua e plausibile riduzione, anche nel medio termine, del rapporto debito/Pil; come si vedrà meglio in seguito, nell'analisi di sostenibilità contenuta nel Documento<sup>1</sup>, tale rapporto si riduce fino al 2026, periodo in cui lo scenario macroeconomico e di finanza pubblica coincidono con il quadro programmatico, per poi aumentare nuovamente in assenza di ulteriori manovre di consolidamento.

Il rientro dal *deficit* indicato nel DEF riflette un'impostazione di bilancio volta a coniugare la gestione prudente dei conti pubblici, anche in vista della decisione della

---

<sup>1</sup> V. paragrafo IV.2 della Sezione I.

Commissione europea di disattivare la clausola generale di salvaguardia a partire dal 2024, con l'esigenza di continuare a fornire supporto alle fasce di popolazione più esposte al rischio di erosione del potere di acquisto e con quella di sostenere la crescita economica. Va, comunque, osservato come la scelta di peggioramento del *deficit* non porterà a posticipare il raggiungimento della posizione di avanzo primario, confermata a partire dal 2024 anche nello scenario programmatico.

I margini di bilancio resi disponibili dal più graduale sentiero di rientro sono quantificati, nella relazione presentata al Parlamento, in oltre 3 miliardi nel 2023 e 4,5 miliardi nel 2024. Il Documento annuncia l'utilizzo delle risorse del 2023 con un provvedimento teso a ridurre il carico contributivo dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, con l'obiettivo di tutelarne il reddito reale, limitando la trasmissione degli effetti inflattivi sui salari. Le disponibilità a valere sul 2024 verranno invece destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Nel quadro programmatico non sono ricompresi gli oneri relativi alle "politiche invariate" (ossia spese ricorrenti non finanziate a legislazione vigente, quali le missioni internazionali), dalle quali è atteso un effetto sui conti di 0,3 punti percentuali di Pil nel 2024 e 2025, cui si aggiungono 0,4 punti nel 2026. Non sono altresì scontate nelle previsioni le stime degli oneri associati ai rinnovi contrattuali del settore pubblico, né eventuali ulteriori misure nella direzione della riduzione della pressione fiscale. Tutti questi interventi dovranno, quindi, trovare adeguati margini di copertura nella programmazione finanziaria e nelle decisioni di bilancio dei futuri esercizi. Allo scopo, il Documento all'esame prevede il rafforzamento della procedura di *spending review* di cui all'art. 22-*bis* legge n. 196/2009, attraverso la quale le amministrazioni centrali dovranno garantire risparmi aggiuntivi che raggiungeranno, nel triennio 2024-2026, 1,5 miliardi, ripartiti annualmente secondo un profilo gradualmente crescente.

Il rafforzamento della procedura di revisione della spesa di cui all'art. 22-*bis* l. n. 196/2009 costituisce una delle riforme del PNRR; nel corso del secondo semestre 2022 detta riforma ha visto il conseguimento della *milestone* consistente nella redazione, ad opera della Ragioneria generale dello Stato, della relazione sulle prime esperienze attuative del processo di *spending review*; tale rapporto – che muove dall'esame dei risultati del ciclo di revisione della spesa 2018-2020 dei Ministeri della giustizia e della salute – si conclude con l'adozione di apposite linee guida per le amministrazioni centrali, ai fini della formulazione e dell'implementazione dei piani di revisione della spesa, in attuazione della procedura prevista dal richiamato art. 22-*bis*. La relazione e le linee guida testimoniano il ruolo centrale di coordinamento che il Ministero dell'economia e delle finanze è chiamato a svolgere nel quadro del potenziamento del processo di revisione della spesa, sia in tema di approfondimento delle tecniche di valutazione dei programmi di spesa sia in chiave di supporto

alle amministrazioni chiamate a formulare le proposte di intervento e a monitorarne l'attuazione, nel quadro degli obiettivi delineati dallo specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottato da ultimo il 4 novembre 2022, con obiettivi di risparmio, in termini di indebitamento netto, di 800 milioni nel 2023, 1.200 milioni nel 2024 e 1.500 milioni nel 2025). In coerenza con tale ruolo, si richiamano gli interventi di rafforzamento strutturale del Ministero dell'economia e delle finanze già adottati con d.l. n. 152/2021, consistenti nella costituzione del Comitato di indirizzo, supportato da un'apposita Unità di missione con funzioni istruttorie e di segreteria, nonché nella possibilità di ricorrere a personale specialistico attraverso specifiche assunzioni.

## SALDI STRUTTURALI E DINAMICA DELLA SPESA

### 12.

Come rilevato nel DEF, la vigenza nel periodo 2020-23 della *General Escape Clause* non sospende le procedure del Patto di Stabilità e Crescita. In occasione dell'esame dei Programmi di stabilità la Commissione valuterà, dunque, i risultati a consuntivo dell'esercizio appena trascorso e l'evoluzione di quello in corso, insieme alle previsioni e al percorso programmatico per il prossimo triennio. Tali valutazioni saranno svolte alla luce delle considerazioni contenute nella Comunicazione dell'8 marzo sugli orientamenti della politica di bilancio per il 2024<sup>2</sup>. Una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC avverrà a ottobre con la presentazione dei Documenti programmatici di bilancio. Alla luce dell'incertezza che caratterizza le prospettive macroeconomiche e di finanza pubblica, la Commissione conferma l'esclusione dell'apertura di procedure per disavanzi eccessivi relativamente al 2022, procedure che riprenderanno nella primavera del 2024 sulla base dei dati di consuntivo del 2023.

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

Con la disattivazione della *escape clause*, la Commissione (COM 2023 141 *final*, 8 marzo 2023) ha fornito le indicazioni agli Stati membri per la preparazione dei programmi di stabilità, annunciando la ripresa di raccomandazioni specifiche in termini quantitativi e di orientamenti qualitativi su investimenti e riforme, differenziate in base alla specifica situazione dei Paesi in termini di debito pubblico. Essendo ancora in corso il percorso di riforma della *governance* economica europea, la Commissione ha specificato che il prossimo ciclo di sorveglianza, pur essendo gestito all'interno del quadro regolamentare in vigore, rifletterà lo spirito delle nuove regole di bilancio, in particolare in riferimento ai piani strutturali e di bilancio a medio termine (sugli orientamenti di riforma COM

<sup>2</sup> COM (2023) 141 *final*, 8 marzo 2023, *Fiscal policy guidance for 2024*.

2022 583 *final* del 9 novembre 2022, la Corte dei conti ha già riferito con specifica audizione cui si fa rinvio, cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 12/2023). In tale contesto, gli Stati membri con problemi di debito pubblico sostanziali o moderati sono invitati a fissare obiettivi di bilancio che garantiscano una riduzione plausibile e costante del debito o il mantenimento di quest'ultimo a livelli prudenti a medio termine. Inoltre, tutti gli Stati membri sono invitati a fissare obiettivi di bilancio atti ad assicurare che il disavanzo non superi il 3 per cento del Pil o sia portato al di sotto di tale soglia nel periodo oggetto del programma di stabilità o di convergenza, garantendone il mantenimento a politiche invariate a medio termine. Gli Stati membri sono altresì invitati a riferire, nei rispettivi PdS, in merito alle misure di sostegno energetico pianificate, comprese la loro incidenza sul bilancio, la loro graduale eliminazione e le ipotesi sottostanti riguardo all'andamento dei prezzi dell'energia. Infine, gli Stati membri sono invitati ad illustrare le modalità con cui i loro piani di riforma e di investimento, compresi quelli delineati nei PNRR, dovrebbero contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla crescita sostenibile e inclusiva. Le raccomandazioni specifiche di bilancio saranno formulate sulla base del parametro della spesa primaria netta (ossia la spesa finanziata a livello nazionale, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione), come proposto negli orientamenti in materia di riforma della *governance*. Ciò determina una modifica rispetto alla prassi utilizzata nel vigore della *escape clause*, in cui la sorveglianza di bilancio era incentrata sulla spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale e sulla salvaguardia degli investimenti finanziati a livello nazionale. Resta comunque fermo che gli aggiustamenti di bilancio dovranno gravare sulla spesa corrente primaria, limitandone il tasso di crescita al di sotto del Pil potenziale, senza intaccare gli investimenti, inclusivi della quota finanziata dal NGEU. Nel 2024, inoltre, gli eventuali risparmi dalla rimozione delle misure di contrasto alla crisi energetica dovranno contribuire a ridurre i disavanzi pubblici, mentre, in caso di nuove necessità di intervento, dovranno privilegiarsi misure mirate, focalizzate sui soggetti più vulnerabili, riducendo così i costi di bilancio e incentivando i comportamenti di risparmio energetico.

Nel DEF vengono, quindi, esposti i consueti indicatori previsti dalle regole europee, vale a dire i saldi strutturali e la regola della spesa, seppur con scopo meramente informativo relativamente al periodo 2020-2023.

In tutto l'orizzonte di previsione si assiste ad una progressiva riduzione del deficit strutturale, particolarmente intensa nel 2023 (-3,6 punti percentuali), dettata dall'impatto delle riclassificazioni statistiche dei due *bonus* edilizi sull'indebitamento nominale del precedente anno. Nei successivi tre anni il saldo strutturale migliora progressivamente (+0,9 punti nel 2024, +0,4 punti nel 2025 e +0,6 punti nel 2026), attestandosi al 3,2 per cento nell'ultimo anno di previsione. L'andamento rimane prevalentemente condizionato dalla contrazione dell'indebitamento netto nominale. Per tutto il triennio la correzione ciclica gioca in peggioramento del saldo (di 0,5-0,6 punti), per via dell'*output gap* positivo; diversamente le misure *una tantum* contribuiscono al miglioramento del saldo strutturale nel 2024 (per 0,2 punti), mentre ne riducono il consolidamento nel 2025 (sempre per 0,2 punti percentuali).

Le variazioni in riduzione del saldo risultano quindi, per quanto riguarda il 2023 e il 2024, ben più elevate rispetto a quelle richieste (0,6 punti) nei *normal times*, mentre nel biennio

finale, pur se più contenuto, l'aggiustamento risulterebbe in linea con le vigenti regole europee.

Più complessa la valutazione del rispetto della regola della spesa che, sia pure in un formato diverso da quello attualmente in vigore<sup>3</sup>, dovrebbe diventare il cardine del nuovo processo di sorveglianza fiscale. Secondo le stime contenute nel Documento, alla deviazione eccessiva che si riscontrerebbe nel 2022, farebbe seguito una crescita inferiore al Pil potenziale nel 2023 e nel 2024, mentre nel 2025 e nel 2026 la deviazione sarebbe contenuta. Come si è detto in precedenza, l'andamento della spesa risente, oltre che delle riclassificazioni Istat, delle misure emergenziali legate alla pandemia che pesano ancora sul 2022 e di quelle adottate per far fronte ai rincari energetici, che tendono ad annullarsi nel 2024.

Il Documento<sup>4</sup> riporta anche l'andamento della spesa corrente primaria finanziata con risorse nazionali, che dovrebbe diventare una delle variabili chiave del nuovo quadro di *governance*. Come richiesto dalla Commissione nella Comunicazione dell'8 marzo 2023, la dinamica dell'aggregato, dopo il forte aumento del 2022, si mantiene al di sotto della crescita del Pil potenziale.

## **IL DEBITO PUBBLICO**

### **13.**

Nel 2022 il debito pubblico ha continuato a ridursi in quota di Pil (dal 149,9 al 144,4 per cento). Dopo l'inversione di tendenza, registrata nel 2021 e tradottasi in una caduta di 5 punti di prodotto rispetto al picco pandemico (154,9 per cento), la discesa sta proseguendo a ritmi elevati e più significativi di quanto prefigurato sia nel DEF dello scorso aprile che nella Nota di aggiornamento di ottobre. Il miglioramento è riconducibile al persistere di un buon quadro di crescita, soprattutto nominale, ma sconta anche straordinari effetti contabili, il tutto in un contesto che registra un saldo primario ancora negativo e un sensibile aumento del costo medio del debito (dal 2,5 per cento nel 2021 al 3,1 per cento). Si tratta di elementi che vengono ben posti in luce dalla scomposizione algebrica della variazione del rapporto debito/Pil (Tavola 3). I 5,5 punti percentuali di calo

---

<sup>3</sup> Ai fini della definizione dell'aggregato di spesa primaria rilevante, la regola vigente esclude, tra l'altro, le spese finanziate con fondi europei, ma include le spese emergenziali (sia quelle collegate al Covid che quelle per i rincari dei prezzi dell'energia) in quanto non ricomprese nelle *one off*; con riferimento alla spesa per investimenti, considera la media dei valori dell'anno corrente e degli ultimi tre anni.

<sup>4</sup> V. Tav. III.10

dell'indicatore, nel 2022, rappresentano infatti l'effetto *netto* di spinte verso l'alto e verso il basso: la crescita reale ha favorito il rientro per 5,2 punti e l'inflazione vi ha contribuito per 4,4 punti; a spingere verso l'alto l'indicatore sono stati il costo medio del debito e il disavanzo primario: il primo vi ha contribuito per 4,4 punti mentre il secondo per 3,7 punti. Di dimensioni eccezionali è stata, inoltre, la spinta delle poste "sotto la linea" (aggiustamento stock-flussi) le quali hanno favorito il calo del rapporto debito/Pil per ben 3,9 punti di prodotto e ciò soprattutto per l'operare delle differenze tra valutazioni di cassa e valutazioni di competenza. Va ricordato che i nuovi criteri di contabilizzazione dei crediti di imposta in materia edilizia<sup>5</sup> hanno comportato la già richiamata revisione dei dati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche con un peggioramento del saldo primario e dell'indebitamento, ma senza effetti sullo *stock* del debito proprio per la correlata variazione nella componente di raccordo tra variazione del debito e indebitamento netto<sup>6</sup>. Va altresì notato che la variazione del debito (di quasi 31 miliardi maggiore del fabbisogno) sarebbe stata ancora più contenuta se non avessero operato effetti di valutazione e scarti di emissione dei titoli, i quali, di segno negativo negli anni della politica monetaria non convenzionale, sono rapidamente cresciuti fino a contabilizzare 35 miliardi a seguito della rapida risalita dei rendimenti.

All'aggiustamento stock-flussi ha contribuito, questa volta comportando un rialzo del debito per 4 miliardi (-5 nel 2021), la variazione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

Quanto, infine, al costo medio nominale del debito, va rimarcato come il suo aumento, pur rilevante, stia riflettendo in misura ancora relativamente marginale il forte rialzo dei tassi di interesse di emissione dei titoli pubblici, e ciò grazie all'aumento, negli ultimi anni, della vita media residua del debito pubblico che ha raggiunto a febbraio 2023 i 7,7 anni (Grafico 1); sta scontando invece, in misura immediata e molto consistente, la risalita dell'inflazione per i risvolti sulla spesa per interessi delle componenti del debito pubblico indicizzate ai prezzi al consumo, sia interni che dell'Area dell'euro.

---

<sup>5</sup> Si veda, al riguardo, il *Manual on government deficit and debit* dell'Eurostat che ha aggiornato le proprie linee guida a febbraio 2023 e legato la contabilizzazione dei bonus edilizi alla probabilità che il credito venga utilizzato nella sua interezza. Così, si distingue tra due tipologie di crediti di imposta: a) quelli cosiddetti *payable* (pagabili) se si è in presenza di una ragionevole certezza che essi saranno fruiti per intero; in tal caso essi devono essere registrati per competenza quale maggiore spesa sostenuta nell'anno di riferimento; b) quelli *non-payable* (non pagabili) se vi sono limiti alla fruibilità (incapienza ecc.); in tal caso essi devono essere contabilizzati come minore gettito nell'anno di utilizzo (criterio di cassa).

<sup>6</sup> L'aggiustamento cassa-competenza è stato rilevante anche nel 2021, anno nel quale il complesso dell'effetto dell'aggiustamento stock-flussi è risultato pari a 3,1 punti.

I dati del MEF indicano che a fine dicembre 2022 la quota dei BTP indicizzati all'inflazione europea sul totale del debito pubblico coperto con titoli era pari all'8,2 per cento mentre quella di BTP indicizzati all'inflazione italiana al 4,2 per cento. Si tratta nel complesso di circa 283 miliardi di euro.

Le rilevazioni sul costo di collocamento dei titoli di Stato evidenziano come il rendimento lordo all'emissione, pari nel 2011 al 3,6 per cento e collocatosi nel 2021 su un valore sostanzialmente nullo (0,1 per cento) sia risalito al 3,41 per cento nel mese di dicembre 2022.

Nel 2022, un contributo importante alla discesa del rapporto debito/Pil è provenuto anche dal favorevole andamento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (Grafico 2), relativamente limitato anche grazie agli apporti dei fondi europei del DRR in un contesto in cui la realizzazione effettiva degli interventi, e dunque i paralleli esborsi, sono stati minori di quanto preventivato.

Nell'anno, il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 54 miliardi, a fronte dei 92,5 miliardi del 2021. I dati mensili della Banca d'Italia sul finanziamento per strumenti finanziari evidenziano il ruolo dei prestiti da parte delle Istituzioni europee (inclusi quelli di cui al dispositivo SURE), strumento che si è aggiunto a quelli tradizionali a partire dal mese di ottobre del 2020. Si osserva un cospicuo effetto benefico di tali prestiti, in particolare nell'agosto del 2021, per quasi 16 miliardi e nell'aprile e novembre del 2022 per 11 miliardi in entrambi i mesi. In alcuni di questi mesi, l'apporto di tali fondi ha contribuito a determinare un fabbisogno di segno negativo o comunque prossimo a zero (Grafico 3).

Le informazioni circa la struttura per detentori del debito delle Amministrazioni pubbliche (Grafico 4) continua ad evidenziare la crescita dell'incidenza dei prestiti emessi da Istituzioni europee, il cui stock, dopo i pagamenti della rata di novembre da parte del Dispositivo di Ripresa e Resilienza risultava pari a gennaio 2023 a 65 miliardi di euro.

#### 14.

Il DEF prospetta per l'intero quadriennio di programmazione la continuazione della discesa del rapporto debito/Pil, con un ritmo che perde, tuttavia, sensibilmente di forza dopo il calo di oltre 10 punti registrato nel biennio 2021-22 (Grafico 5). Secondo il quadro programmatico, alla fine del periodo di riferimento si collocherebbe poco sopra il 140 per cento del Pil, riducendosi, dunque, il rapporto, di ulteriori 4 punti di prodotto, cumulativamente, tra il 2022 e il 2026. A tale variazione contribuirebbero (Grafico 6), con impulsi al rialzo e per 21,3 punti, il costo medio del debito (16,5 punti) e l'aggiustamento stock-flussi (4,8 punti); con impulsi al ribasso e per 25,3 punti, la crescita del Pil reale (-6,6 punti), l'inflazione (-16 punti) e il saldo primario (-2,7 per cento). Tali dati ben evidenziano come la continuazione lungo la traiettoria discendente resti affidata essenzialmente al processo inflazionistico, in un quadro in cui la crescita del prodotto rimane relativamente modesta e il saldo primario, pur se in avanzo a partire dal 2024, di dimensioni contenute. Con riferimento al ruolo dei fattori sotto la linea, di cui si è detto più sopra, va rimarcato come il forte effetto di contenimento del debito esercitato dalle



poste di raccordo cassa-competenza nel 2022, risulti poi “compensato” da impulsi di segno opposto nel quadriennio 2023-26 (Grafico 7). Sotto tale punto di vista è solo il caso di ricordare che i nuovi criteri di contabilizzazione dei crediti di imposta per l’edilizia non modificano l’impatto sostanziale delle misure sui conti pubblici nel senso che gli effetti sul debito erano stati, per gran parte, già incorporati; naturalmente, il maggior disavanzo stimato ora per tali misure (quantificato nel DEF in circa 6 miliardi rispetto alla NaDEF di ottobre<sup>7</sup>), si sostanzierà, tempo per tempo, anche in maggior debito.

Nel quadriennio 2023-26 il contributo del costo medio del debito, naturalmente negativo e fortemente in crescita, sconta un quadro di tassi di interesse ancora in significativo peggioramento, con i rendimenti ipotizzati pari, per l’ultimo anno di programmazione, al 3,7 e 4,7 per cento nel comparto a breve e lungo termine, rispettivamente, e in crescita, nel triennio 2023-25, di due punti in media rispetto al DEF dello scorso anno. Da tale punto di vista, si conferma, nel DEF, il ruolo notevole che ha rivestito nella dinamica della spesa per interessi il ritorno dell’inflazione: è alla previsione del rallentamento della dinamica dei prezzi al consumo per l’anno in corso (la variazione dell’IPCA passa dall’8,7 per cento nel 2022, al 5,7 nel 2023 e al 2,7 nel 2024) che si deve associare la flessione del rapporto tra interessi e Pil al 3,7 per cento dal 4,4 del 2022. È prevalentemente grazie a tale effetto che, nell’anno in corso, il costo medio tornerebbe sotto il 3 per cento (dopo l’aumento dal 2,5 al 3,1 tra il 2021 e il 2022) per riprendere poi a crescere stabilmente per il combinato disposto dell’affievolirsi dell’effetto prezzi sui titoli indicizzati e della progressiva e completa traslazione dell’aumento dei rendimenti sulla spesa per interessi.

## 15.

Nella parte sulla sostenibilità e le prospettive del debito pubblico, il Documento offre anche un quadro aggiornato della consistenza delle garanzie pubbliche in essere a fine 2022, con una dettagliata disamina della loro dinamica e delle loro caratteristiche. È una scelta da condividere, considerato che nel recente passato il ripetersi di situazioni di crisi (pandemia, connessa recessione, crisi energetica e shock inflazionistico) ha messo a dura prova i settori produttivi e posto le premesse per significativi interventi del legislatore a supporto della liquidità delle imprese. Anche nel 2022, le consistenze in essere del totale

---

<sup>7</sup> Circa 44 miliardi rispetto alle stime iniziali.

delle garanzie prestate sono cresciute, fino a superare i 300 miliardi (da 288 a 303 miliardi e con una flessione dal 16,1 al 15,8 in quota di Pil) e ciò soprattutto per nuove misure connesse al programma SURE, al fondo di garanzia paneuropea e all'assistenza macro-finanziaria in favore dell'Ucraina. Prima della pandemia, in Italia lo stock delle garanzie pubblico era pari a 88 miliardi (fine 2019), un importo relativamente limitato nel confronto europeo. Se nel recente passato è stato necessario estendere tali *contingent liabilities* in una congiuntura tanto difficile è oggi altrettanto necessario verificare nel continuo le tendenze in atto in ciò che è divenuto, anche per le prospettive del debito pubblico, un comparto di indubbia delicatezza.

## 16.

Nei prossimi anni le prospettive della finanza pubblica, e del debito in particolare, saranno condizionate dalle nuove regole europee. Infatti, dopo un annoso dibattito sul Patto di stabilità e crescita (PSC) introdotto nel 1997 e sulle varie configurazioni da esso assunte negli ultimi lustri (Six Pack, Two Pack, Fiscal Compact, ecc) il 9 novembre 2022 la Commissione ha presentato gli orientamenti per un concreto progetto di ridisegno della *governance* economica dell'Unione. Il Piano, come confermato dall'Ecofin e dal Consiglio europeo del marzo scorso, ambisce ad assumere a breve definitiva conformazione, fino a tradursi in proposte normative in grado di rimpiazzare, a partire dal 2024, le regole vigenti<sup>8</sup>.

Il DEF fa riferimento ai tratti salienti della proposta e ricorda che il Governo è impegnato a sostenerne in ambito europeo lo spirito di fondo (ottica pluriennale di consolidamento, sostenibilità del debito, maggiore *ownership*, maggiore considerazione degli squilibri macroeconomici eccessivi, regola della spesa quale indicatore unico di sorveglianza, ecc.) nonché a proporre limitate modifiche nella direzione di una maggiore protezione per talune spese di investimento (e riforme) o relative alla politica di difesa comune europea. In un tale quadro il Documento mentre si astiene, per la prima volta dopo molto tempo, dal valutare la distanza della prevista dinamica del rapporto debito/Pil da quella che sarebbe richiesta dalla regola del debito, la quale verrebbe cancellata, insieme a molte altre, dal nuovo *framework*, disegna alcuni primi esercizi di simulazione in materia di

---

<sup>8</sup> Con la relativa normalizzazione del quadro economico è stata infatti disposta la disattivazione della *general escape clause* del PSC.

sostenibilità del debito tendenzialmente coerenti con le logiche di fondo del nuovo schema (del quale comunque dovranno essere resi pubblici a breve i riferimenti specifici). Nel rimarcare l'importanza di tali esercizi e auspicare che nei prossimi documenti programmatici essi non solo abbiano adeguato spazio, ma siano corredati da un ampio bagaglio informativo, si sottolinea come dagli scenari di medio termine proposti<sup>9</sup> emergano almeno tre aspetti che meritano di essere sottolineati: il primo è che il disegno programmatico proposto col DEF fino al 2026 non è sufficiente a porre il rapporto debito/Pil su una traiettoria di discesa *plausibile e continua* e che, dunque, per contrastarne successivamente la tendenziale risalita occorreranno nel medio termine misure correttive; il secondo è che le dimensioni degli aggiustamenti dovrebbero essere inferiori, nel nuovo quadro di regole, a quelle che si renderebbero necessarie nel vigente *framework* regolatorio; il terzo è che investimenti e riforme possono di gran lunga ridurre il fabbisogno di manovre discrezionali e dunque di riduzione di spesa (o aumenti di entrata) finalizzati ad accrescere gli avanzi primari dopo il 2026.

## LA SPESA DI PERSONALE

### 17.

Il DEF indica in 186,91 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nell'anno 2022, in aumento rispetto al 2021 del 5,8 per cento, con una incidenza pari al 9,8 per cento del prodotto interno lordo<sup>10</sup>. Il dato di consuntivo 2022 si discosta di poco rispetto alle più recenti stime, in cui si prefigurava, tuttavia, una crescita maggiore di circa 1,3 miliardi, ipotizzando che sarebbero stati sottoscritti la totalità dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale della pubblica amministrazione, ancora riferiti al triennio 2019-2021.

Ad eccezione dei contratti collettivi scaduti e non ancora sottoscritti, perlopiù riferibili al personale appartenente alle aree della dirigenza, il dato di crescita registrato a consuntivo nel 2022 è riconducibile, in larga parte, ai seguenti effetti: *i)* la sottoscrizione definitiva dei contratti collettivi di una ampia porzione di personale alle dipendenze delle pubbliche

---

<sup>9</sup> Vengono in particolare valutati quattro diversi scenari: scenario di base senza effetto riforme; scenario di base con effetto riforme; scenario di consolidamento a partire dal 2027 e in linea con le regole attualmente vigenti; scenario di consolidamento a partire dal 2027 e in linea con le nuove regole.

<sup>10</sup> L'incidenza sul Pil risulta leggermente inferiore rispetto al 2021 per effetto di una dinamica più sostenuta del prodotto interno rispetto alla crescita, comunque significativa, dei redditi nel medesimo periodo. È più marcato il miglioramento rispetto all'anno 2020 (10,4%), segnato dagli effetti della crisi pandemica.

amministrazioni a cui sono stati riconosciuti incrementi retributivi riferiti all'intero triennio 2019-21: in particolare, si tratta del personale dei comparti di contrattazione negoziati in sede Aran oltreché del comparto Sicurezza-Difesa, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle Carriere diplomatica e prefettizia; *ii*) gli ulteriori interventi legislativi di contrasto alla emergenza epidemiologica da Covid-19<sup>11</sup>; *iii*) indennità riconosciute al personale sanitario, nonché interventi che hanno previsto assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, previsti dalla legge di bilancio per l'anno 2022 e da ulteriori disposizioni normative (d.l. 36/2022 e d.l. 68/2022); *iv*) l' utilizzazione delle risorse stanziata anch'esse dalla legge di bilancio 2022 per la definizione dei nuovi ordinamenti professionali e per il superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio.

In base alle risorse stanziata dalla legge di bilancio per il 2019 e ulteriormente aumentate dalle leggi di bilancio per il 2020 e per il 2021, per la tornata contrattuale 2019-2021 sono stati previsti incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,78 per cento complessivo a decorrere dal 2021 a cui si somma, per il personale già destinatario dell'elemento perequativo, un beneficio aggiuntivo stimato nella misura pari allo 0,46 per cento dal 2021 come effetto del riconoscimento a regime del citato emolumento<sup>12</sup>, per un totale di risorse, per il personale statale, pari a 3.775 milioni, di cui 1.100 per il 2019, 1.750 per il 2020 e 3.775 a regime. Tale quadro finanziario è stato ulteriormente rivisto dalla legge di bilancio 2022 (commi 604 e 612 della legge 234/2021), in seguito a quanto definito dal Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale e dall'art. 3 del d.l. 80/2021 (legge 113/2021), di modifica dell'art. 1-*bis* del d.lgs. 165/2001. In particolare, il comma 604 della legge di bilancio 2022 ha previsto, a decorrere dal 2022, l'incremento delle risorse da destinare al trattamento accessorio<sup>13</sup> del personale nei limiti di una spesa complessiva di 110,6<sup>14</sup> milioni, corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari del 2018 delle amministrazioni statali; il comma 612 ha previsto l'integrazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, all'uopo di definire i nuovi ordinamenti professionali del personale appartenente alle amministrazioni statali, della somma di 95 milioni, a decorrere dal 2022, corrispondente allo 0,55 per cento del monte salari 2018 relativo al predetto personale.

Nel quadro a legislazione vigente, la spesa per redditi è stimata nel 2023 in 189,23 miliardi (+1,2 per cento), 186,23 miliardi nel 2024 (-1,6 per cento), in leggera crescita

---

<sup>11</sup> D.l. 4/2022, d.l. 21/2022, d.l. 24/2022

<sup>12</sup> Si tratta di una misura *una-tantum* introdotta dall'Accordo Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, in favore del personale collocato nei livelli retributivi più bassi, con la funzione di ridurre la forbice retributiva ed evitare gli effetti negativi dell'incremento contrattuale sui benefici previsti dall'art. 1 del d.l. n. 66 del 2014 (cd. Bonus 100 euro).

<sup>13</sup> Art. 3, comma 2 d.l. 80/2021: "*I limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere superati, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità*".

<sup>14</sup> La somma di 52,18 milioni è destinata, in via prioritaria, all'incremento delle risorse finanziarie destinate agli istituti contrattuali aventi natura di trattamento economico accessorio del personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate, introdotti a decorrere dal triennio contrattuale 2019-2021 e, in subordine, all'incremento delle risorse per la corresponsione delle ore di lavoro straordinario (comma 605).

nell'anno seguente 187,34 miliardi (+0,6 per cento), per rimanere, poi, praticamente costante nel 2026, anno nel quale la stima si ferma a quota 187,74 miliardi.

Il dato di crescita per il 2023 è riferibile, come già anticipato, alla probabile conclusione delle trattative ancora in corso, per il triennio 2019-21, sui contratti dei dirigenti, il cui onere maggiore è rappresentato dal contratto collettivo del personale medico e delle professioni sanitarie. La flessione nel 2024 è dovuta al venir meno delle spese per gli arretrati contrattuali, mentre la leggera crescita per le due annualità seguenti è riferibile al fondo per la valorizzazione del personale scolastico, inserito nella legge di bilancio 2023 ed al *wage drift*.

Nel DEF 2023 non sono indicate, a differenza degli anni passati, le previsioni di crescita della spesa di personale nei quadri a politiche invariate, che consentono di effettuare una previsione sulla base dei criteri solitamente adottati per i riconoscimenti degli aumenti retributivi sulla base dell'indice IPCA che, nel caso di specie, riguarderebbe il triennio 2022-24.

Riprendendo il tema del confronto tra spesa di personale e andamento del Pil nei prossimi anni, si nota un deciso abbassamento del rapporto che dal 9,4 per cento del 2023 si riduce progressivamente fino al valore dell'8,4 per cento nell'anno 2026. Come peraltro ribadito nel Programma di stabilità, l'abbassamento è imputabile alla mancata previsione di crescita dei redditi connessa all'assenza, nel quadro a legislazione vigente, di oneri per i rinnovi contrattuali 2022-24.

In proposito, tuttavia, occorre ricordare che per il triennio 2022-2024, le prime risorse a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale erano state stanziata dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 609), nella misura di 310 milioni per il 2022 e di 500 milioni a decorrere dal 2023. L'impennata del dato inflattivo ha reso evidente che le quantificazioni iniziali, finalizzate alla corresponsione dell'erogazione della "copertura economica" di cui all'art. 47-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 e che i contratti collettivi nazionali hanno definito con il medesimo criterio con cui si quantifica l'indennità di vacanza contrattuale<sup>15</sup>, si sono rivelate insufficienti; ciò ha suggerito l'utilizzo degli stanziamenti iniziali, a cui è stato aggiunto un ulteriore miliardo<sup>16</sup>, per

---

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

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

riconoscere, per il solo anno 2023, un emolumento accessorio *una tantum*, da corrispondere per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza.

Rispetto a tali previsioni, la Corte richiama le osservazioni formulate in occasione dell'esame dei recenti documenti di programmazione, nelle quali si poneva l'accento sulle forti criticità connesse alla cronicizzazione dei ritardi nella stipula dei contratti nazionali di lavoro; evidenzia, inoltre, il rischio di una sottovalutazione delle possibili tensioni rivendicative connesse alla forte divaricazione tra gli incrementi dei redditi assicurabili con le disponibilità finanziarie dedicate al triennio 2022-24 ed il perdurare degli effetti della crisi in termini di perdita del potere d'acquisto. Sebbene, infatti, l'indice IPCA nel 2024 mostri un andamento in decisa diminuzione, i tassi d'incremento per il 2022 e 2023 assumono dimensioni tutt'altro che trascurabili. Si tratta di un tema particolarmente delicato, sul quale la Corte ha in corso degli approfondimenti nell'ambito del Referto al Parlamento sul costo del lavoro pubblico.

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

## LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA

### 18.

Nel Documento, il quadro prospettico tracciato per la spesa pubblica corrente è fortemente condizionato dalla dinamica delle uscite per prestazioni sociali in denaro, sia di carattere previdenziale che assistenziale. L'incremento nominale di queste ultime rappresenta, tra il 2022 e il 2026, quasi il 90 per cento dell'aumento complessivo delle uscite correnti, mentre è addirittura superiore al 100 se si considera la spesa corrente primaria (65 miliardi di maggiori prestazioni sociali contro 55 miliardi di maggiori uscite correnti al netto degli interessi, dunque con circa 10 miliardi di riduzione delle altre spese correnti). Il quadro offerto dal DEF sconta, nel breve periodo, la sostituzione degli interventi in risposta allo shock pandemico con quelli finalizzati a fronteggiare la crisi geopolitica e inflazionistica, in un contesto previsionale che recepisce i marcati effetti dell'andamento dei prezzi, peraltro fortemente attenuati dalla revisione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni operata con l'ultima legge di bilancio. La spesa in questione, complessivamente pari a 407 miliardi nel 2022 (21,3 per cento del Pil), risente significativamente, nell'esercizio in corso e nel successivo, della spinta (+4,4 e +5,7 per cento su base annua) esercitata soprattutto da fattori monetari (indicizzazione ai prezzi); i tassi di crescita si ridimensionano, invece, nel biennio terminale della proiezione (+2,5 per cento nel 2026), (Tavola 4).

### 19.

Per quel che riguarda le uscite per pensioni, il dato 2022 presentato nel DEF offre un consuntivo leggermente migliore di quanto stimato nella Nota tecnico illustrativa a valle dell'approvazione della legge di bilancio per il 2023, con una minore spesa pari, in valore assoluto a circa 500 milioni di euro. Possono avervi contribuito anche gli esiti finali *netti* degli interventi introdotti con la legge di bilancio per il 2022, la quale ha visto effetti finanziari inferiori al previsto per Quota 102 in un quadro che però ha anche registrato un sostenuto flusso di pensionamenti tramite il prorogato canale di Opzione donna (circa 24 mila, secondo i dati di monitoraggio INPS).

Nel 2022, l'aggregato di spesa presenta anche una ripresa della componente riferita alla rivalutazione ai prezzi dei trattamenti in essere (1,9 per cento), dopo un biennio caratterizzato dal sostanziale azzeramento degli indici di perequazione automatica (0,4 per cento nel 2020 e 0,1 per cento nel 2021). Nel 2022 si è applicato, peraltro, uno schema più favorevole - progressivo per scaglioni di

reddito pensionistico – e con una percentuale di rivalutazione più generosa per le pensioni superiori a 5 volte il trattamento minimo (75 per cento). Si tratta di un passaggio limitato al solo 2022, in quanto con la LB 2023 sono stati reintrodotti, per gli anni 2023 e 2024, metodi di calcolo più severi. La spesa acquisisce, inoltre, gli effetti temporanei (inizialmente stimati in quasi 2 miliardi) degli interventi previsti dal d.l. n. 115/2022 per contrastare gli effetti negativi dell'inflazione e sostenere il potere di acquisto delle pensioni e che hanno disposto l'anticipo, per una rilevante quota di pensionati, di una parte dell'inflazione da accordare nel 2023.

Il provvedimento ha disposto, in particolare, il pagamento nel mese di novembre (rispetto alla decorrenza ordinaria prevista nel successivo mese di gennaio), del conguaglio dello 0,2 per cento dell'indice di perequazione delle pensioni per il 2021. Ha previsto, inoltre, un incremento del 2 per cento per i trattamenti pensionistici fino a 2.692 euro lordi mensili – limitatamente ai mesi di ottobre, novembre e dicembre (inclusa la tredicesima mensilità) – anticipando, di fatto, una quota della rivalutazione decorrente da gennaio 2023, che è stata pari al 7,3 per cento.

Secondo il Documento, la spesa pensionistica, dopo essersi ragguagliata in quasi 297 miliardi nel 2022, con una crescita del 3,7 annuo (e una riduzione dal 16 al 15,6 per cento in quota di Pil grazie all'effetto denominatore dovuto alla ripresa economica seguita allo shock pandemico; nel 2020 l'indicatore raggiungeva il 17,0 per cento) è prevista per l'anno in corso e nel 2024 in forte accelerazione (+4,4 e +5,7 per cento, rispettivamente); crescerebbe poi a ritmi più moderati nel biennio 2025-26 (+2,5 e +2,6, rispettivamente).

Nel 2022 le pensioni vigenti nel settore privato sono state poco meno di 13,7 milioni, con una diminuzione complessiva dello 0,6 per cento. Le nuove pensioni liquidate (oltre 722 mila) mostrano un livello inferiore a quello registrato nel 2021 (-1,6 per cento), come effetto di composizione dei flussi in uscita presentati nelle diverse categorie di pensione. Le nuove pensioni anticipate diminuiscono (-5,6 per cento) in relazione alla forte attenuazione dei pensionamenti con Quota 100, mentre quelle ai superstiti mostrano un calo (-6 per cento) rispetto al picco registrato nel 2021 associato ai tragici effetti della pandemia sulla popolazione più anziana. Aumentano, invece, le pensioni liquidate per vecchiaia (+7,1 per cento) ed assume particolare rilevanza il volume raggiunto dai pensionamenti delle donne, che riflette la neutralizzazione della normativa di forte inasprimento dei requisiti di accesso disposto dalla legge n. 214/2011

La predetta dinamica trova la principale spinta nel recupero monetario già accordato a gennaio (in base ai valori provvisori dell'indice FOI n.t. di riferimento: 7,3 per cento) e riflette i parametri del meccanismo di indicizzazione che, pur depotenziato, rimane rilevante nel prospettato quadro inflazionistico (5,4 per cento nel 2024, oltre allo 0,8 per cento a titolo di rivalutazione definitiva dell'anno precedente, parametro peraltro sottostimato nella NaDEF di mezzo punto).

Come sopra accennato, con l'ultima legge di bilancio, sono state introdotte misure che, nell'insieme, correggono al ribasso gli andamenti tendenziali, per effetto della revisione dello schema di rivalutazione delle pensioni, con il meno favorevole calcolo per fasce di reddito complessive e riduzione dei coefficienti di elasticità per le pensioni oltre 4 volte il trattamento minimo INPS. I risparmi di spesa sono tali da compensare gli effetti di provvedimenti quali quelli connessi alla extra rivalutazione delle pensioni al minimo e all'introduzione di Quota 103. Il saldo netto degli effetti, stimati nella Relazione tecnica, delle misure che impattano sull'aggregato di spesa pensionistica è



di 2,9 miliardi per il 2023, un importo che sale a 5,5 miliardi nel 2024 e a oltre 6,2 miliardi nel 2025 (sempre in termini di minore spesa).

L'aggregato continua a risentire, in particolare nelle uscite relative agli esercizi 2022 e 2023, degli effetti prodotti dalle norme che, dal 2019, hanno introdotto deroghe generalizzate alla regola per l'accesso a pensionamento anticipato le quali hanno comportato esborsi per poco meno di 9 miliardi nel 2022 e altrettanti ne prenotano nell'anno in corso. Ci si riferisce, principalmente, al persistere degli effetti di Quota 100 *in primis* (e, in generale, del sistema delle Quote riproposto nelle due ultime leggi di bilancio), alla sospensione degli adeguamenti dell'anzianità contributiva alla speranza di vita fino al 2026 e all'Opzione donna. La spesa in rapporto al Pil riprende quindi un cammino in ascesa, fino al 16,2 per cento nel 2024, per attestarsi sul 16,1 per cento nella restante parte del periodo previsionale.

## 20.

Per quanto riguarda il comparto previdenziale, resta di fondamentale rilievo ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È un punto, questo, su cui il Documento non sembra fornire informazioni adeguate; e ciò proprio nel mentre l'aggiornamento delle analisi circa le prospettive di lungo periodo della spesa legata all'invecchiamento della popolazione (*age-related*) conferma le forti pressioni che la crescita del tasso di dipendenza degli anziani eserciterà sulla spesa per pensioni. È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. A tale ultimo riguardo, è importante l'orientamento a irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali, tuttavia, hanno come presupposto maggiore produttività e maggiore crescita economica. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo. Per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema previdenziale che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori e che presenta, per questo, aspetti di maggiore sostenibilità rispetto a quelli di altri grandi Paesi, sembrerebbe dunque

necessario correggere con misure mirate alcuni punti di eccessiva rigidità della legge 214/2011 senza metterne in discussione la logica di fondo.

Vanno in tale direzione misure recenti come la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea.

In tale quadro resta da affrontare il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita. Come già rimarcato dalla Corte dei conti in più occasioni, andrebbe considerata l'ipotesi di convergere gradualmente, ma in tempi rapidi, verso una età uniforme per lavoratori in regime retributivo e lavoratori in regime contributivo puro. Sia per ragioni di equilibri finanziari che di equità ciò andrebbe fatto prevedendo una correzione "attuariale" anche sulla componente retributiva dell'assegno, in analogia a quanto avviene per la componente contributiva.

## **21.**

Per quel che riguarda la spesa per le prestazioni sociali diverse dalle pensioni, il DEF ne prevede già dall'anno in corso la risalita, dopo un biennio 2021-22 che nonostante gli aiuti per la crisi energetica ha visto un'attenuazione significativa (110 miliardi) rispetto ai picchi del 2020 (118 miliardi dagli 86 del 2019), determinati dall'eccezionale crescita sia della componente correlata all'assicurazione generale obbligatoria (cassa integrazione e assegni di disoccupazione) che di quella più strettamente assistenziale (indennità ai lavoratori autonomi, dipendenti e pensionati e, nell'ambito della spesa per la lotta alla povertà, entrata a regime e rifinanziamento del Reddito di cittadinanza ed erogazione del Reddito di emergenza). La ripartenza della spesa va associata a due importanti interventi di riforma, adottati entrambi nel 2022, in materia di estensioni delle tutele previste per ammortizzatori sociali e in tema di sostegno alla genitorialità e alla natalità, mediante l'assegno unico e universale alle famiglie con figli a carico fino a 21 anni e figli disabili, senza limiti di età.

Anche la spesa associata ai bonus Irpef ai lavoratori dipendenti, che assorbe una quota di rilevante entità, ha registrato, a partire dal 2020, importanti rimodulazioni, associate a temporanee estensioni a fasce di reddito più elevate, parzialmente riassorbite dalla riforma dell'Irpef nel 2022.

Nel quadro tendenziale offerto dal DEF, l'aggregato, che a fine periodo si conferma intorno ai 110 miliardi, oltre a risentire dell'entrata a regime dell'assegno unico sconta, pur se in misura inferiore alla spesa pensionistica, la rivalutazione ai prezzi di molte componenti assistenziali (assegni sociali, trattamenti di invalidità, ecc). Nel 2026, l'ultimo anno di programmazione, in quota di Pil si registrerebbe comunque una crescita di quasi mezzo punto rispetto ai livelli pre-pandemici; si confermano, da tale punto di vista, le rilevanti pressioni che la spesa pubblica subirà per effetto dei crescenti fabbisogni di protezione sociale e nel quadro dell'invecchiamento della popolazione.

Nella fase iniziale della pandemia ha pesato particolarmente sull'aggregato l'erogazione dei trattamenti di interazione salariale, saliti da circa 800 milioni all'eccezionale livello di 14,7 miliardi. Tale componente si è dimezzata nel 2021 (7,3 miliardi), e, sulla base del ricorso agli strumenti di sostegno al reddito monitorati dall'INPS, nel 2022 tenderebbe a ricongiungersi, almeno in termini di tiraggi, al 2019, progredendo dunque, nell'anno a consuntivo, verso i suoi valori fisiologici. Rispetto alle misure straordinarie adottate in ambito assistenziale nel 2020 e nel 2021 (erogazione di indennità una tantum ai lavoratori autonomi, professionisti e talune categorie di lavoratori dipendenti che hanno pesato per circa 8 miliardi nel 2020 e 2,3 miliardi nel 2021), nell'anno a consuntivo ancora più onerosa è stata l'erogazione delle indennità erogate alle famiglie per fronteggiare gli effetti di inflazione e rincaro delle bollette, con una spesa inizialmente stimata in 9,4 miliardi, che, secondo la ricostruzione del DEF, sembrerebbe peraltro, a consuntivo, risultata inferiore alle previsioni.

## 22.

Nell'ultimo lustro le politiche pubbliche di protezione sociale sono state caratterizzate da almeno tre interventi di grande rilevanza socioeconomica: il varo di uno strumento universale di contrasto della povertà; il ridisegno del sistema degli ammortizzatori sociali, anch'esso in senso universalistico; l'erogazione dell'assegno unico per i figli a carico quale strumento di sostegno alla genitorialità e natalità.

Esso assorbe precedenti istituti (assegni familiari, detrazioni fiscali per i figli, bonus bebè), con una maggiore spesa valutata in oltre 5 miliardi dal 2023.

Importante effetto di ricomposizione della spesa, dal 2022, è anche il riassorbimento del trattamento integrativo ai lavoratori dipendenti, nell'ambito dei cosiddetti "Bonus" – istituti connotati come spesa fiscale e che gravano sulla spesa assistenziale - nell'ambito della riforma dell'IRPEF operata dalla legge di bilancio 2022, con una riduzione di spesa valutata, nella RT, nell'ordine dei 9 miliardi annui.

Particolare rilievo, poi, assumono le modifiche ed estensioni del sistema degli ammortizzatori sociali operate dalla legge di bilancio 2022, con una spesa stimata, in termini di indebitamento in 2,6 miliardi nel 2022, 2,3 miliardi nel 2023 e 1,65 miliardi nel 2024.

Si tratta di tre ambiti di assoluto rilievo in riferimento ai quali il DEF sembra formulare, direttamente o indirettamente, orientamenti significativi per la valutazione della politica di bilancio di medio termine.

Nel caso del Reddito di cittadinanza (RdC), che dopo la difficile fase congiunturale ha comunque visto una progressiva riduzione del numero di nuclei familiari beneficiari (nel 2022 esso è diminuito del 15 per cento), la legge di bilancio per il 2023 ne ha previsto l'abrogazione dal prossimo anno, introducendo, nelle more di una sua riforma, una disciplina transitoria particolarmente severa nei confronti delle famiglie che non presentano caratteristiche di vulnerabilità (presenza di minori, di disabili, di ultra sessantenni). Come la Corte ha in più occasioni segnalato, l'RdC ha avuto un grande rilievo nel contrastare la povertà ed è importante che anche l'Italia si sia dotata di uno strumento universalistico per l'inclusione e il contrasto delle forme estreme di esclusione sociale. Lo strumento si è d'altra parte rivelato inadeguato a favorire il collocamento sul mercato del lavoro dei beneficiari in grado di esercitare un'attività lavorativa, in un contesto di generale ritardo nei programmi di potenziamento dei Centri per l'impiego. Appare dunque certamente opportuno correggere taluni elementi di inefficace funzionamento, anche sulla scia di quanto il legislatore ha del resto iniziato a fare sin dalla legge di bilancio per il 2022. L'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR – in particolare quelli finalizzati all'inclusione lavorativa – insieme all'impegno delle istituzioni coinvolte per la rapida progressione delle altre azioni previste dalla normativa potrà contribuire ad abbinare al mero trasferimento monetario una maggiore garanzia nell'offerta di servizi, in modo omogeneo sul territorio e a conseguire, auspicabilmente, concreti risultati.

Per quel che riguarda il comparto degli ammortizzatori sociali va ricordato che il suo strutturale rafforzamento sarà importante, nei prossimi anni, anche alla luce delle probabili modifiche delle regole di bilancio europee. Infatti, esse, dovrebbero prevedere come indicatore unico di sorveglianza degli equilibri della finanza pubblica un aggregato di spesa depurato, tra le altre cose, dalla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione. Appare dunque evidente che rafforzare struttura e dimensioni di questi ultimi potrà dotare anche il nostro Paese di un implicito strumento di politica anticiclica di natura non discrezionale.

Quanto, infine, al tema della natalità, si segnala con favore l'orientamento sottolineato dal Documento di voler continuare nelle politiche a sostegno delle scelte procreative, politiche che assumono ormai il carattere dell'urgenza, alla luce della conferma, nei dati del 2022, del grave peggioramento del quadro demografico reso noto dall'Istat qualche

settimana fa. Tale ambito si interconnette, per alcuni aspetti, con il più ampio e delicato tema delle politiche per l'immigrazione.

## **LA SPESA SANITARIA**

### **23.**

Nel 2022 la spesa sanitaria è cresciuta rispetto all'esercizio precedente del 2,9 per cento, raggiungendo i 131,1 miliardi. Continua la graduale flessione dell'incidenza in termini di prodotto rispetto ai livelli raggiunti durante la pandemia: dal 7,4 per cento del 2020, al 7,2 per cento del 2021, a poco più del 6,9 per cento dell'esercizio appena concluso. Essa rappresenta il 15,3 per cento della spesa corrente primaria (Tavola 5).

Un risultato inferiore a quello scontato nei preconsuntivi della NaDEF dello scorso novembre (134 miliardi), per la flessione, rispetto alle previsioni, delle spese disposte dal Commissario straordinario Covid e per la forte accelerazione degli introiti per il *pay-back* sui farmaci e sui dispositivi medici, quest'ultimi attivati nel corso del 2022 (a ben 7 anni dalla approvazione della norma che lo prevedeva).

### **24.**

La crescita registrata nell'anno è dovuta soprattutto agli esborsi per redditi da lavoro (quelli per la produzione diretta di servizi) che registrano un aumento del 5,7 per cento sia per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali del personale non dirigente (accordo certificato dalla Corte dei conti lo scorso 27 ottobre, cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 42/2022), sia per la proroga nel ricorso al personale utilizzato per l'emergenza sanitaria di cui, in parte, è stata avviata la stabilizzazione.

A metà 2022 erano ancora in attività oltre 65.000 unità di personale impiegato durante l'emergenza. Si trattava di 12.700 medici (erano 18.765 a fine 2021) e 28.000 infermieri (29.151 a fine 2021). Il restante personale (25.000 unità) era costituito da operatori sociosanitari ed altre professionalità (tecnici di radiologia, tecnici di laboratorio, assistenti sanitari, biologi, etc.). Di questi, prima delle stabilizzazioni previste dalla legge di bilancio per il 2022 risultavano assunti a tempo indeterminato 1.610 medici e 10.393 infermieri (oltre a 6.600 personale delle altre professionalità ecc.). Va considerato inoltre che sempre a metà anno erano ancora operative anche 1001 Usca, con oltre 7.300 addetti di cui 5.463 medici e 1.733 infermieri.

Nonostante la proroga di alcune misure e la possibilità di stabilizzare gli operatori sanitari (disposta dalla legge di bilancio per il 2022 nei limiti previsti dal d.l. n. 35/2019), nel 2022 si sono rese sempre più evidenti le carenze di organico, specie in alcune strutture. In particolare, sono venute ad aggravarsi criticità nel funzionamento dei servizi di

emergenza e urgenza, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. medici a gettone, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali per garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza.

Al 31 dicembre 2020<sup>17</sup>, operavano in Italia, nella Medicina Emergenza-Urgenza, presso le strutture pubbliche 5.043 medici e 488 medici presso le strutture private<sup>18</sup>, per un totale complessivo di 5.531 medici, in diminuzione dello 0,75 per cento rispetto al 2019 (5.573)<sup>19</sup>.

Guardando all'intero sistema, articolato nella sua componente territoriale (Centrali Operative 118, mezzi dell'emergenza territoriale) e nella rete di strutture dell'emergenza funzionalmente differenziate in Punti di Primo Intervento, Pronto Soccorso Ospedalieri, Dipartimenti di Emergenza-Urgenza-Acettazione (DEA) di I o di II livello, date le visite garantite annualmente e i tempi medi necessari per una singola visita, mancherebbero - secondo quanto calcolato da Simeu (Società italiana di medicina di emergenza e urgenza) - circa mille medici, considerando oltre a quelli a tempo indeterminato quelli precari (circa 1.500). Una carenza cui però non sembra si riesca a sopperire neanche aumentando i posti a concorso per la specializzazione specifica: alla carenza strutturale va associata, infatti, la riduzione di interesse dei neolaureati per questa disciplina, per il maggior carico di lavoro rispetto alle altre specializzazioni, per gli orari di lavoro particolarmente pesanti, per le aggressioni aumentate negli ultimi anni in Pronto Soccorso e per la retribuzione considerata insoddisfacente<sup>20</sup>. Dal confronto tra i posti messi a bando e quelli assegnati nel concorso di ammissione dei medici alle scuole di specializzazione di Area sanitaria<sup>21</sup>, per l'a.a. 2021/2022, è risultato che il 50 per cento di quelli relativi alla Medicina di emergenza-urgenza (pronto soccorso) non sono stati assegnati; degli 866 contratti di formazione posti a concorso, ne sono stati attribuiti soltanto 441. Lo stesso fenomeno, d'altra parte, era stato riscontrato anche nel precedente anno accademico: su 1.077 borse per lavorare in Pronto Soccorso, ben 456 erano rimaste vacanti (il 42 per cento). Ciò, in quanto i neo-laureati ambiscono a specializzazioni più spendibili sul mercato privato (cardiologia, dermatologia, oculistica, chirurgia plastica, ecc. per le quali, invece, tutti i posti sono stati assegnati), allontanandosi da quelle considerate più gravose e rischiose.

Sempre più spesso gli ospedali per sopperire alla carenza di personale e garantire il servizio di Pronto soccorso ricorrono a cooperative esterne, che forniscono medici e infermieri, con costi decisamente più alti rispetto alle retribuzioni pubbliche. I dati al momento disponibili sul fenomeno sono ancora limitati. Una conferma delle difficoltà del sistema pubblico si trae dall'osservazione dei dati regionali: nel 2022 i servizi di soccorso non seguiti da ricovero eseguiti presso strutture private hanno comportato una spesa di oltre 174 milioni contro i 50 milioni in media nel triennio 2019-21

Tali criticità hanno spinto ad un primo intervento oggi all'attenzione del parlamento (d.l. n. 34/2023) provvedimento che tuttavia non appare, ad un primo esame, risolutivo.

---

<sup>17</sup> Il personale del sistema sanitario italiano - Ministero della salute, agosto 2022.

<sup>18</sup> Policlinici universitari privati, IRCCS privati, Ospedali classificati, Istituti qualificati, Enti di ricerca, Case di cura private.

<sup>19</sup> Alla stessa data, il totale dei medici per area di specializzazione (dipendenti e universitari) risulta pari a 112.981 unità, cui si aggiungono 8.498 medici specialisti convenzionati. In particolare, l'Area medica comprendeva nel 2020 47.279 unità. Nel 2020, nelle strutture private accreditate operavano 44.383 medici, di cui 13.325 nell'Area medica. Si deve poi aggiungere il personale con rapporto di lavoro flessibile, pari, nelle strutture pubbliche, per la totalità dei medici, nel 2020, a 7.674 unità, di cui 6.106 a tempo determinato.

<sup>20</sup> La legge di bilancio 2022 ha previsto una specifica indennità di natura accessoria per la dirigenza medica e il personale del comparto operante nei servizi di pronto soccorso, nei limiti di 27 milioni per la dirigenza medica e di 63 milioni per il personale del comparto. Per quest'ultimo personale, l'indennità è stata disciplinata nell'ultimo CCNL 2019-2021, per i medici il contratto non è ancora stato sottoscritto.

<sup>21</sup> L'analisi è stata condotta e pubblicata nei primi giorni di ottobre 2022 dall'Anao Assomed (Associazione medici dirigenti) considerando le scuole di specializzazione ad accesso dei medici riportate nell'Allegato 1 al bando di ammissione (d.d. n. 909 del 27 maggio 2022).

## 25.

In aumento di un ulteriore 3,7 per cento anche la spesa per consumi intermedi, che già nel 2021 aveva registrato un incremento consistente (+10 per cento); una variazione che interessa sia gli acquisti di farmaci (+9,6 per cento) sia gli altri consumi (+1,4 per cento). Su tali andamenti incidono diversi fattori a volte contrastanti tra loro: nel caso dei farmaci, in senso accrescitivo va sottolineata la spesa per farmaci innovativi connessa all'aumento nella dotazione del fondo destinato a garantire il rimborso alle regioni delle spese sostenute (+100 milioni nel 2022, +200 nel 2023 e + 300 a partire dal 2024), mentre in riduzione i proventi per il *pay-back* dei farmaci cresciuti in misura consistente nell'ultimo biennio (come nel 2021 le entrate da *pay-back* sui farmaci scontate nei conti regionali sono superiori ai 2 miliardi).

A inizio del 2023 l'Aifa ha diffuso i risultati relativi al monitoraggio dei pagamenti dovuti per i provvedimenti di ripiano della spesa farmaceutica per gli acquisti diretti per gli anni 2019 e 2020 e per il 2021. Nel 2019 e 2020 l'importo richiesto è risultato rispettivamente pari a 1.361 e 1.396 milioni. A febbraio scorso era stato versato il 99 per cento del dovuto. Ma soprattutto delle 101 aziende destinatarie del ripiano del 2019 che avevano avviato un contenzioso, 99 avevano presentato rinuncia, così come 71 delle 76 che avevano avviato contenzioso nel 2020. In relazione a quanto richiesto nel 2021 le aziende avevano pagato 1.023 sui 1.035 milioni richiesti. Nonostante le modifiche apportate ai tetti di spesa, anche nel 2022 si confermano le eccedenze nel caso degli acquisti diretti: in tutte le regioni si sono avuti acquisti ben al di sopra del tetto previsto (il 7,65 per cento del fabbisogno sanitario). A novembre (ultimo dato disponibile) lo scostamento era di circa 2.431 milioni di cui il 50 per cento sarebbe posto a carico delle aziende.

Sul fronte degli altri consumi intermedi, l'aumento delle spese per dispositivi medici (in crescita nei conti regionali dell'1,6 per cento) e, soprattutto nell'esercizio, di quelle connesse ai prodotti energetici (le spese dirette per elettricità e riscaldamento che erano già cresciute di oltre l'8 per cento nel 2021, conoscono un incremento nell'anno di poco meno del 90 per cento) è in parte compensato dalla flessione dei pagamenti operati dal Commissario per il Covid e dalla attivazione del *pay-back* sui dispositivi medici .

Nel luglio scorso il Ministero della salute ha certificato i superamenti per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Il totale delle quote di ripiano a carico delle aziende fornitrici è stato calcolato in circa 416 milioni per l'anno 2015, 473 per il 2016, 552 per il 2017 e 643 per il 2018. In prossimità del termine di scadenza previsto per l'adempimento dei ripiani (14 gennaio 2023), le aziende produttrici hanno portato all'attenzione del Governo le difficoltà connesse all'adempimento degli oneri e l'impatto negativo della misura per l'intero settore, di cui hanno chiesto l'abolizione e la revisione delle soglie di spesa per i dispositivi medici regionali. Anche a fronte del copioso contenzioso attivato dalle aziende, il Governo è intervenuto con il d.l. 4 dell'11 gennaio 2023 posticipando al 30 aprile 2023 il termine per l'assolvimento dell'onere di ripiano. In seguito, con l'art. 8 del d.l. 34/2023 il Governo ha posto a carico del bilancio dello Stato una quota pari al 52 per cento del totale dei rimborsi mediante l'istituzione di un fondo con dotazione pari a 1.085 milioni per l'anno 2023. A ciascuna regione e provincia autonoma sarà assegnata una quota determinata in proporzione agli importi

complessivamente spettanti alle medesime regioni e province autonome per gli anni 2015- 2018. La restante quota del 48 per cento dovrà essere rimborsata dalle aziende fornitrici di dispositivi medici, che dovranno provvedere entro il nuovo termine del 30 giugno 2023. La possibilità di usufruire della diminuzione derivante dal contributo statale è concessa alle sole aziende che abbiano rinunciato al contenzioso eventualmente attivato, atteso che per le altre rimane fermo l'obbligo del versamento della quota integrale a loro carico. Si prevede, inoltre, che le piccole e medie imprese, per far fronte all'obbligo di ripiano di quanto dovuto, possano richiedere finanziamenti garantiti con il Fondo di Garanzia per le PMI.

## 26.

La spesa per le prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market, è pari a 41.776 milioni, in lieve calo rispetto al 2021 (-0,5 per cento). Sostanzialmente stabile la spesa per la farmaceutica convenzionata (+0,3 per cento) la cui variazione è presumibilmente attribuibile al maggiore coinvolgimento delle farmacie, preordinato dalla normativa vigente; flette ancora l'assistenza medico-generica dell'1,7 per cento (-3,3 per cento nel 2021) cui era stato richiesto un maggior impegno durante l'emergenza. In riduzione anche le altre prestazioni sociali in natura acquistate da produttori market (assistenza specialistica, ospedaliera, riabilitativa) che, con una flessione dello 0,4 per cento rispetto al 2021, si collocano poco oltre i 27,3 miliardi. Un andamento che sembra risentire in misura limitata sia delle misure che sono state previste con i programmi per il recupero delle liste d'attesa che consentivano un coinvolgimento degli operatori privati accreditati, sia dei contributi che le regioni potevano riconoscere alle strutture accreditate per il caro energia.

Nei piani di recupero delle liste d'attesa per circa il 29 per cento del finanziamento stimato (512,5 milioni) era previsto il ricorso a committenza privata con quote molto diverse tra regioni. In particolare, per le prestazioni ambulatoriali la quota cresce al 32 per cento, al 30 per cento per i ricoveri e si riduce al 13 per cento per gli *screening*.

## 27.

Per il 2023 è previsto un ulteriore incremento del 3,8 per cento che porta la spesa a 136 miliardi, in flessione di 1 decimo di punto in termini di prodotto.

Sulla previsione incidono soprattutto gli andamenti dei redditi da lavoro e dei consumi intermedi. I primi sono previsti crescere del 4,5 per cento: si tratta degli oneri connessi al rinnovo del trattamento economico del personale dirigente del SSN per il triennio 2019-2021, delle nuove assunzioni, delle misure introdotte con il d.l. 34/2023 e dei primi incrementi relativi al personale da impiegare nelle nuove strutture dell'assistenza territoriale.



Il d.l. 34/2023 oltre a prevedere misure volte a ridurre l'utilizzo delle esternalizzazioni, dispone che le aziende possano far ricorso per il personale medico e infermieristico, alle prestazioni aggiuntive previste dal contratto con una tariffa oraria che può essere aumentata, rispettivamente, fino a 100 euro e fino a 50 euro lordi onnicomprensivi, al netto degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione. A tal fine vengono destinate alle regioni 50 milioni per il personale medico e 20 milioni per il personale infermieristico per l'anno 2023. L'indennità di pronto soccorso che la legge di bilancio per il 2023 ha introdotto dal 2024 viene prevista dal giugno 2023 destinando a tal fine 30 milioni per la dirigenza medica e 70 milioni per il personale del comparto. Inoltre, fino al 31 dicembre 2025, in via sperimentale i medici in formazione specialistica possono assumere, su base volontaria e al di fuori dall'orario dedicato alla formazione, incarichi libero-professionali presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri per un massimo di 8 ore settimanali con un compenso orario di 40 euro lordi, che integra la remunerazione prevista per la formazione specialistica. Con l'entrata in operatività di alcune delle strutture dell'assistenza territoriale sono, poi, previsti i primi oneri relativi al personale da impiegare. Nelle stime essi sono calcolati a partire dal 2022 e il 2023 rispettivamente in 823 e 1.002 milioni. Nel primo esercizio a regime (il 2027) la stima cresce a 2 miliardi per i quali dovranno essere trovate risorse a copertura per oltre 1.300 milioni.

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

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

Nel triennio 2024-2026, la spesa sanitaria è prevista crescere a un tasso medio annuo dello 0,6 per cento; il rapporto fra la spesa sanitaria e Pil si porta su livelli inferiori quelli precedenti alla crisi sanitaria già dal 2024. L'attenuarsi dei maggiori oneri indotti dal rinnovo dei contratti dei dirigenti degli enti del SSN e delle convenzioni per il triennio 2019-2021, la considerazione per i diversi aggregati di spesa di andamenti medi registrati negli ultimi anni e gli interventi di razionalizzazione dei costi già programmati dovrebbero consentire di più che compensare, nelle intenzioni del Governo, i maggiori oneri dovuti all'attuazione del PNRR e per la vacanza contrattuale per le tornate contrattuali 2022-2024.

## 28.

Il quadro prospettato si pone in sostanziale continuità con quello del 2022, prevedendo una convergenza su un profilo di spesa precedente all'emergenza Covid. Ciò a fronte di necessità ben note e di esigenze nuove. Oltre al progressivo invecchiamento della popolazione che, anche nel DEF 2023, è ben evidenziato nell'analisi sulla sostenibilità fiscale e richiede, nel medio termine, una revisione in crescita delle risorse destinate al settore, la messa a regime delle misure di potenziamento della assistenza territoriale alla base degli interventi previsti nel PNRR richiederà una attenta valutazione dei fabbisogni di personale per dar vita a dette strutture. Guardando alle stime che accompagnano gli interventi previsti, sono ancora significativi i fabbisogni di cui non è stata individuata la copertura.

Le criticità di recente rilevate sul fronte delle strutture di assistenza e, soprattutto, su quello della medicina di emergenza, affrontate in via di urgenza dal d.l. 34/2023, sono destinate ad assorbire ulteriori risorse anche nel futuro ove si voglia muovere su soluzioni più strutturali.

Ciò senza contare il permanere dei fabbisogni per la riduzione delle liste di attesa e per il recupero di livelli di qualità nella garanzia dei LEA segnati dalla crisi sanitaria. Come emerge dai piani per il riassorbimento delle prestazioni mancate negli anni della pandemia, in molte regioni il recupero è ancora in atto. I dati relativi ai primi tre trimestri del 2022 evidenziano un'ampia variabilità nei livelli di performance raggiunti dalle varie regioni e spesso anche nella stessa regione tra le diverse linee di intervento. Nel periodo esaminato solo due regioni documentano quote di recupero in linea con le attese in tutte le attività monitorate. I dati delle altre regioni evidenziano criticità nel raggiungimento degli obiettivi previsti per il trimestre, in misura ed ambiti differenziati. Considerando come livello soglia di allerta la metà della quota prevista in media di recuperi nel periodo (il 37 per cento), si attestano al di sopra di questo valore di recupero solo 12 regioni per i ricoveri, 9 per gli inviti e le prestazioni di *screening* e 10 per le ambulatoriali.

Anche sul fronte dei LEA, i primi dati relativi al monitoraggio del 2021, se fanno emergere un miglioramento delle performance regionali rispetto al 2020 quando più forte era stato l'impatto dell'emergenza sanitaria, indicano anche che le regioni che raggiungono un punteggio di sufficienza in tutte e tre le macroaree di assistenza sono ancora solo 13 (rispetto alle 11 del 2020) e criticità in più di una macro area in 3 Regioni.

Differenze territoriali sempre meno accettabili sono alla base di saldi negativi di mobilità sanitaria per ben 12 regioni, in prevalenza nel Mezzogiorno. Nel 2021, dopo la pausa legata alla pandemia e alle relative difficoltà di mobilità, tende nuovamente a crescere il volume di risorse per pagamenti di prestazioni rese fuori regione, a testimonianza del permanere di criticità nell'assistenza garantita in alcune realtà territoriali.

Si tratta di una condizione che richiederà scelte non facili in termini di allocazione delle risorse tra i diversi obiettivi, risorse al momento limitate nella prospettiva dei dati contenuti nella previsione. I limitati margini di manovra impongono un attento esame della qualità della spesa, innanzitutto con un'attenta analisi dell'efficacia di tutti gli strumenti per la razionalizzazione della sanità messi in campo negli ultimi anni di cui non sempre sono percepibili gli effetti in termini di risultati.

## CONCLUSIONI

### 29.

Il quadro delineato nel Documento oggi all'esame del Parlamento è certamente ispirato a principi di prudenza. Sia l'intelaiatura macroeconomica che quella di finanza pubblica disegnano per il prossimo triennio un profilo che, pur considerando le incertezze che ancora caratterizzano il panorama internazionale, appare per molti versi equilibrato.

Rassicuranti nell'analisi dei conti sono le stime che confermano il mantenimento del debito pubblico su un sentiero di seppur graduale riduzione; è positivo che la dinamica della spesa primaria "nazionale" prevista (complessiva e corrente) presenti variazioni inferiori al Pil potenziale rispettando, anche da questo punto di vista, quanto richiesto in ambito comunitario, alla vigilia della definizione delle nuove regole della *governance* europea.

Il DEF 2023 contiene, tuttavia, anche una chiara rappresentazione delle aree di intervento da affrontare con priorità.

Un primo gruppo di misure, su cui sarà necessario operare in tempi ravvicinati, sono quelle volte a riprodurre uno scenario a "politiche invariate". Rilevano in questo ambito innanzitutto le risorse per il pubblico impiego. In attesa dei fondi per il rinnovo dei contratti scaduti nel 2021, a fine anno si esaurisce l'*una tantum* da un miliardo (più 800 milioni negli enti locali e in sanità) che, per il solo 2023, ha offerto un aumento lineare

dell'1,5 per cento agli stipendi nella PA. A fronte delle elevate stime previste per il recupero dell'inflazione e del persistere della dinamica dei prezzi *core* oltre le attese, appare difficile non prevederne l'estensione, anche in chiave più intensa. Risorse saranno necessarie per la conferma delle misure di riduzione del cuneo introdotte dal governo Draghi e riproposte nella legge di bilancio per il 2023, di cui il DEF prefigura un ampliamento entro i margini individuati grazie al miglioramento del quadro tendenziale; ciò richiederà l'individuazione di adeguate coperture già nel prossimo anno. Se poi l'emergenza energetica non dovesse essere superata, si riproporrebbero, pur con le caratteristiche sempre più selettive delineate nel Documento, fabbisogni per le fasce sociali ed economiche più deboli, per ora finanziati per il solo 2023. A tali misure andranno ad aggiungersi i rifinanziamenti di interventi in conto capitale, la cui quantificazione è riservata annualmente alla legge di bilancio.

Di peso sono anche gli interventi di manutenzione straordinaria di importanti segmenti del sistema di welfare, ciò anche senza avviare riforme o estendere le prestazioni rese. È il caso della sanità, dove criticità ormai evidenti richiederanno interventi strutturali di portata ben superiore a quelli introdotti con il d.l. 34. In questo ambito, il riassorbimento dei ritardi dovuti alla pandemia si presenta più oneroso e l'aggiornamento dei LEA non è più rinviabile. Ma anche della previdenza su cui pende, al di là di più ampi progetti di riforma, la conferma del regime attuale che comporterebbe comunque un intervento consistente.

Un impatto ben maggiore potrebbero avere progetti più ampi, quali quelli già in campo (delega fiscale) o presenti nel dibattito politico (superamento della legge Fornero).

A fronte di un tale quadro, il DEF 2023 non offre nell'immediato una pur generale indicazione sulle scelte che dovrebbero accompagnare il processo delineato. Al di là di un riferimento ai risparmi derivanti dalla *spending review*, non si forniscono elementi su come il Governo intenda procedere per rimanere all'interno del quadro delle compatibilità di bilancio. Il compito viene, in certa misura, rinviato alla NaDEF e alla legge di bilancio che si annunciano pertanto particolarmente impegnative.

Sempre più centrale anche per il mantenimento del percorso delineato appare, quindi, la piena attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Solo da esso, pur se rivisto ed opportunamente ritariato, può venire, come messo in rilievo nel Piano nazionale di

riforma, quell'impulso in grado di rendere compatibile l'attuazione degli interventi con il mantenimento del Paese su un percorso di stabilità e crescita.



## Tavole e grafici





## IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA NEL DEF 2023

SPESE	DEF 2023 (in milioni)					Variazioni annuali					% Pil				
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente	186.916	189.237	186.230	187.347	187.747	5,8	1,2	-1,6	0,6	0,2	9,8	9,4	8,9	8,6	8,4
Consumi intermedi	166.014	173.202	166.632	168.291	172.077	5,0	4,3	-3,8	1,0	2,2	8,7	8,6	7,9	7,7	7,7
Prestazioni sociali in denaro	406.921	424.730	449.060	460.270	472.460	2,3	4,4	5,7	2,5	2,6	21,3	21,0	21,4	21,2	21,1
Pensioni	296.998	317.990	340.700	350.950	361.890	3,7	7,1	7,1	3,0	3,1	15,6	15,8	16,2	16,1	16,1
Altre prestazioni sociali	109.923	106.740	108.360	109.320	110.570	-1,5	-2,9	1,5	0,9	1,1	5,8	5,3	5,2	5,0	4,9
Altre spese correnti	95.562	99.107	84.439	83.984	81.975	17,0	3,7	-14,8	-0,5	-2,4	5,0	4,9	4,0	3,9	3,7
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>855.413</b>	<b>886.276</b>	<b>886.361</b>	<b>899.892</b>	<b>914.259</b>	<b>5,0</b>	<b>3,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>44,8</b>	<b>43,9</b>	<b>42,2</b>	<b>41,4</b>	<b>40,8</b>
Interessi passivi	83.206	75.643	85.188	91.609	100.604	30,6	-9,1	12,6	7,5	9,8	4,4	3,7	4,1	4,2	4,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>938.619</b>	<b>961.919</b>	<b>971.549</b>	<b>991.501</b>	<b>1.014.863</b>	<b>6,9</b>	<b>2,5</b>	<b>1,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>49,2</b>	<b>47,7</b>	<b>46,2</b>	<b>45,6</b>	<b>45,3</b>
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>131.103</i>	<i>136.043</i>	<i>132.737</i>	<i>135.034</i>	<i>138.399</i>						6,9	6,7	6,3	6,2	6,2
Investimenti fissi lordi	51.465	66.558	78.959	80.804	75.225	-1,1	29,3	18,6	2,3	-6,9	2,7	3,3	3,8	3,7	3,4
Contributi agli investimenti	76.870	40.945	24.392	24.732	17.303	31,5	-46,7	-40,4	1,4	-30,0	4,0	2,0	1,2	1,1	0,8
Altre spese in c/capitale	16.376	4.594	1.912	4.416	4.536	-54,6	-71,9	-58,4	131,0	2,7	0,9	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>144.711</b>	<b>112.097</b>	<b>105.263</b>	<b>109.952</b>	<b>97.064</b>	<b>-1,3</b>	<b>-22,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>4,5</b>	<b>-11,7</b>	<b>7,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>4,3</b>
Totale spese primarie	1.000.124	998.373	991.624	1.009.844	1.011.323	4,1	-0,2	-0,7	1,8	0,1	52,4	49,5	47,2	46,5	45,1
<b>Totale spese finali</b>	<b>1.083.330</b>	<b>1.074.016</b>	<b>1.076.812</b>	<b>1.101.453</b>	<b>1.111.927</b>	<b>5,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>	<b>56,7</b>	<b>53,2</b>	<b>51,2</b>	<b>50,7</b>	<b>49,6</b>
<b>ENTRATE</b>															
Tributarie	568.649	600.213	615.411	635.585	651.659	7,4	5,6	2,5	3,3	2,5	29,8	29,7	29,3	29,2	29,1
Imposte dirette	290.397	295.160	299.175	309.725	318.214	8,5	1,6	1,4	3,5	2,7	15,2	14,6	14,2	14,3	14,2
Imposte indirette	276.543	303.145	314.651	324.263	331.837	6,3	9,6	3,8	3,1	2,3	14,5	15,0	15,0	14,9	14,8
Imposte in c/capitale	1.709	1.908	1.585	1.597	1.608	6,9	11,6	-16,9	0,8	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	261.004	273.919	288.383	297.134	305.168	6,1	4,9	5,3	3,0	2,7	13,7	13,6	13,7	13,7	13,6
Contributi sociali effettivi	256.932	269.672	284.039	292.695	300.640	6,4	5,0	5,3	3,0	2,7	13,5	13,4	13,5	13,5	13,4
Contributi sociali figurativi	4.072	4.247	4.344	4.439	4.528	-10,8	4,3	2,3	2,2	2,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	85.869	88.062	88.050	90.006	88.475	7,9	2,6	0,0	2,2	-1,7	4,5	4,4	4,2	4,1	3,9
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>913.813</b>	<b>960.286</b>	<b>990.259</b>	<b>1.021.128</b>	<b>1.043.694</b>	<b>7,1</b>	<b>5,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,2</b>	<b>47,9</b>	<b>47,6</b>	<b>47,1</b>	<b>47,0</b>	<b>46,6</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	15.908	23.997	11.039	12.660	9.738	91,0	50,8	-54,0	14,7	-23,1	0,8	1,2	0,5	0,6	0,4
<b>Totale finali (*) entrate</b>	<b>931.430</b>	<b>986.191</b>	<b>1.002.883</b>	<b>1.035.385</b>	<b>1.055.040</b>	<b>7,9</b>	<b>5,9</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>1,9</b>	<b>48,8</b>	<b>48,9</b>	<b>47,7</b>	<b>47,6</b>	<b>47,1</b>
Pressione fiscale (per cento del Pil)	43,5	43,3	43,0	42,9	42,7										
<b>Saldo primario</b>	<b>-68.694</b>	<b>-12.182</b>	<b>11.259</b>	<b>25.541</b>	<b>43.717</b>						<b>-3,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-24.806</b>	<b>-1.633</b>	<b>18.710</b>	<b>29.627</b>	<b>28.831</b>						<b>-1,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-151.900</b>	<b>-87.825</b>	<b>-73.929</b>	<b>-66.068</b>	<b>-56.887</b>						<b>-8,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,5</b>
Pil nominale	1.909.154	2.018.045	2.102.844	2.173.320	2.241.161	6,8	5,7	4,2	3,4	3,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA.  
CONFRONTO TRA PREVISIONI DEF 2023 E NOTA TECNICO ILLUSTRATIVA ALLA LEGGE DI BILANCIO 2023

SPESE	Confronto tra quadri tendenziali del DEF 23 NTI 23 (differenze in milioni)					Confronto tra tendenziali DEF 23 NTI 23 (differenze in % Pil)				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Redditi da lavoro dipendente	204	-1.292	279	-156	-12	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Consumi intermedi	855	-1.550	2.678	2.997	5.118	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
Prestazioni sociali in denaro	-29	-1.246	-567	930	1.896	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1
Pensioni	-9	-352	-562	804	1.766	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
Altre prestazioni sociali	-20	-894	-5	127	129	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Altre spese correnti	-918	-14.047	-6.868	-3.795	-2.094	-0,1	-0,8	-0,4	-0,2	-0,1
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>112</b>	<b>-18.135</b>	<b>-4.478</b>	<b>-24</b>	<b>4.908</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>
Interessi passivi	-60	5.972	-5.919	4.860	4.511	0,0	0,3	-0,3	0,2	0,2
<b>Totale spese correnti</b>	<b>52</b>	<b>-12.163</b>	<b>-10.397</b>	<b>4.836</b>	<b>9.419</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>0</i>	<i>131.103</i>	<i>136.043</i>	<i>132.737</i>	<i>135.034</i>	<i>0,0</i>	<i>6,9</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>
Investimenti fissi lordi	1.211	2.345	1.515	5.229	3.217	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1
Contributi agli investimenti	36.509	53.242	13.867	5.904	5.734	2,0	2,8	0,7	0,3	0,3
Altre spese in c/capitale	670	2.333	-925	-2.301	464	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>38.390</b>	<b>57.920</b>	<b>14.457</b>	<b>8.832</b>	<b>9.415</b>	<b>2,1</b>	<b>3,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
Totale spese primarie	38.502	39.785	9.979	8.808	14.323	2,0	1,9	-0,1	0,1	0,4
<b>Totale spese finali</b>	<b>38.442</b>	<b>45.757</b>	<b>4.060</b>	<b>13.668</b>	<b>18.834</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
<b>ENTRATE</b>										
Tributarie	1.782	1.418	12.546	21.224	19.331	0,0	0,0	0,3	0,8	0,7
Imposte dirette	206	6.166	18.200	21.557	19.874	0,0	0,3	0,7	0,9	0,8
Imposte indirette	1.576	-1.624	-3.240	-464	-672	0,0	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1
Imposte in c/capitale	0	-3.124	-2.414	131	129	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Contributi sociali	1.074	-3.364	452	893	542	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Contributi sociali effettivi	994	-2.656	1.059	1.477	1.133	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	80	-709	-608	-585	-591	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate correnti	1.213	-3.785	-7.283	-2.835	-1.735	0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>4.069</b>	<b>-2.607</b>	<b>8.129</b>	<b>19.151</b>	<b>18.009</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	2.065	6.191	-143	-1.980	-133	0,1	0,3	0,0	-0,1	0,0
<b>Totale finali (*) entrate</b>	<b>6.134</b>	<b>460</b>	<b>5.572</b>	<b>17.302</b>	<b>18.005</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Pressione fiscale (per cento del Pil)	0,0	-0,2	0,1	0,8	0,6	0	0	0	0	0
<b>Saldo primario</b>	<b>-32.368</b>	<b>-39.325</b>	<b>-4.407</b>	<b>8.494</b>	<b>3.682</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>4.017</b>	<b>9.556</b>	<b>18.526</b>	<b>14.315</b>	<b>8.590</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-32.308</b>	<b>-45.297</b>	<b>1.512</b>	<b>3.634</b>	<b>-829</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
Pil nominale	5.625	5.823	23.537	14.378	14.297	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023 e NTI alla legge di bilancio 2023

## LE DETERMINANTI DELLA DINAMICA DEL DEBITO PUBBLICO NEL TRIENNIO 2020-22

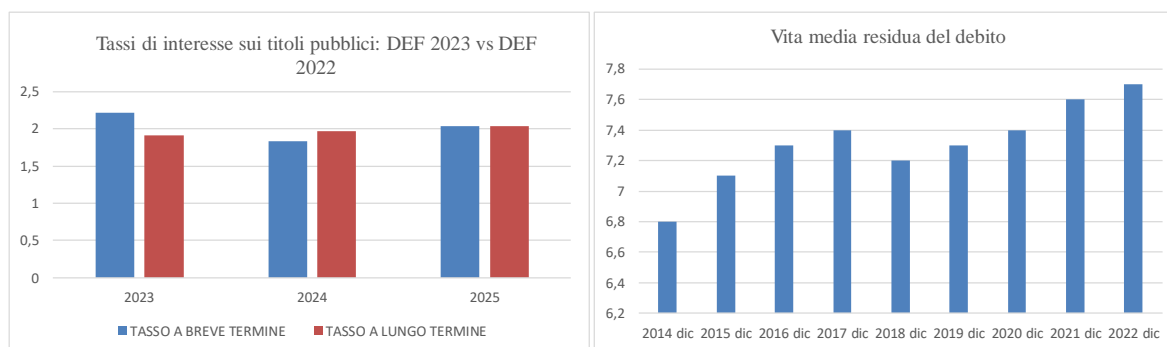
	NADEF 2022			DEF 2023			Differenze		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Debito	2572,7	2678,1	2772,7	2573,4	2679,6	2757,0	0,7	1,5	-15,7
<i>PM: elementi di variazione</i>									
- Indebitamento netto	157,6	128,9	104,1	160,4	161,2	151,9	2,8	32,3	47,8
- Aggiustamento stock-flussi *	5,1	-23,5	-9,5	2,8	-55,0	-74,5	-2,3	-31,5	-65,0
Pil nominale	1660,6	1782,0	1903,3	1661,0	1787,7	1909,2	0,4	5,7	5,9
Debito/Pil (%)	154,9	150,3	145,7	154,9	149,9	144,4	0,0	-0,4	-1,3
- variazione	20,8	-4,6	-4,6	20,8	-5,0	-5,5	0,0	-0,4	-0,9
<i>Contributi alla variazione (punti di Pil)</i>									
Costo medio del debito	3,5	3,6	4,1	3,5	3,6	4,4	0,0	0,0	0,3
Crescita Pil reale	13,1	-9,7	-5,2	13,0	-10,1	-5,2	-0,1	-0,4	0,0
Inflazione (defl. Pil) **	-2,1	-0,9	-4,4	-2,1	-0,9	-4,4	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	6,0	3,7	1,4	6,2	5,5	3,6	0,2	1,8	2,2
Aggiustamento stock-flussi (*)	0,3	-1,3	-0,5	0,2	-3,1	-3,9	-0,1	-1,8	-3,4

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

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

## GRAFICO 1

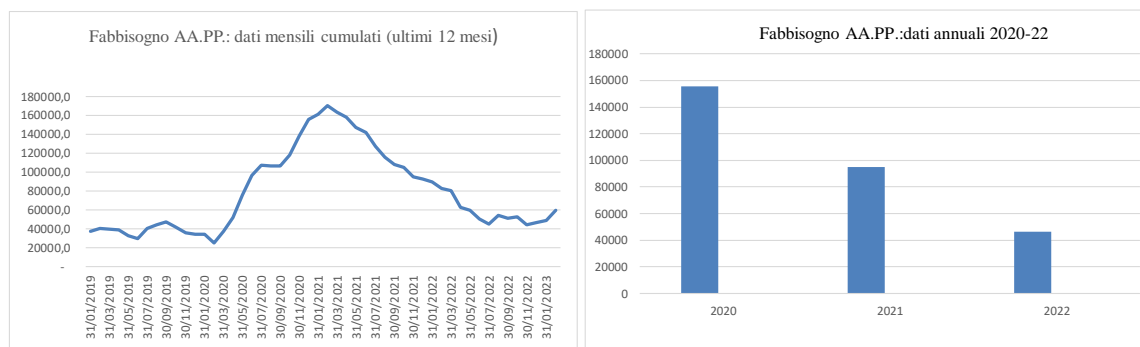
## AUMENTO DEI TASSI DI INTERESSE RISPETTO AL DEF 2022 E VITA MEDIA RESIDUA DEL DEBITO PUBBLICO (PUNTI PER CENTO ED ANNI)



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

GRAFICO 2

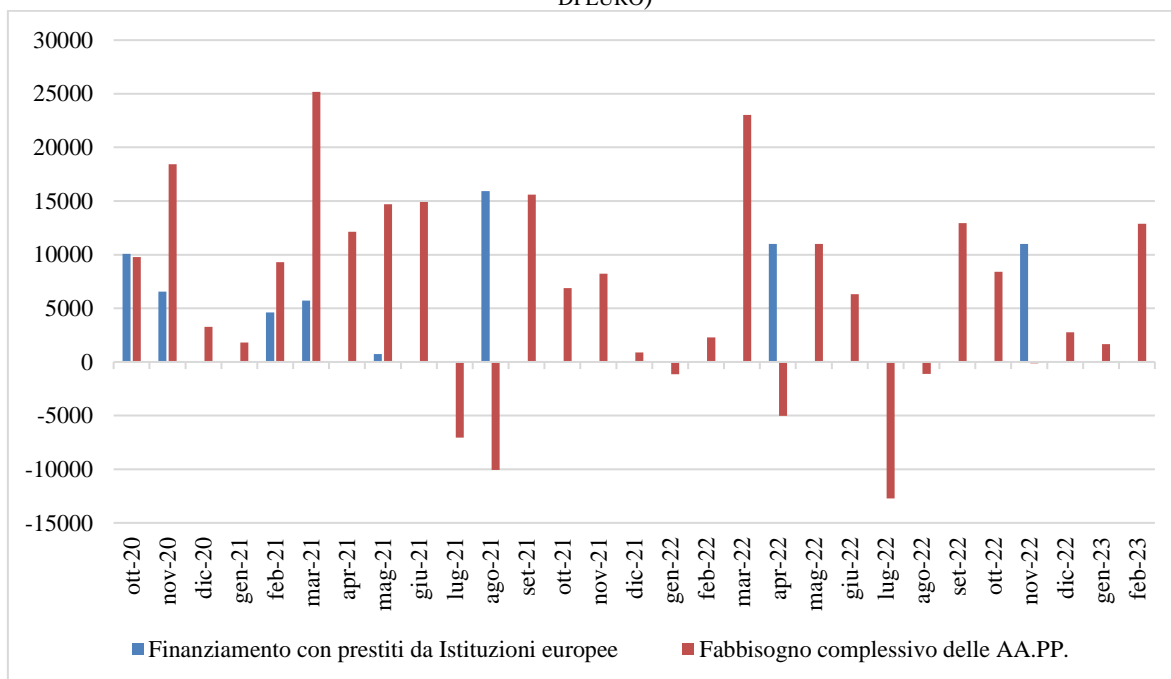
FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (MLN DI EURO)



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

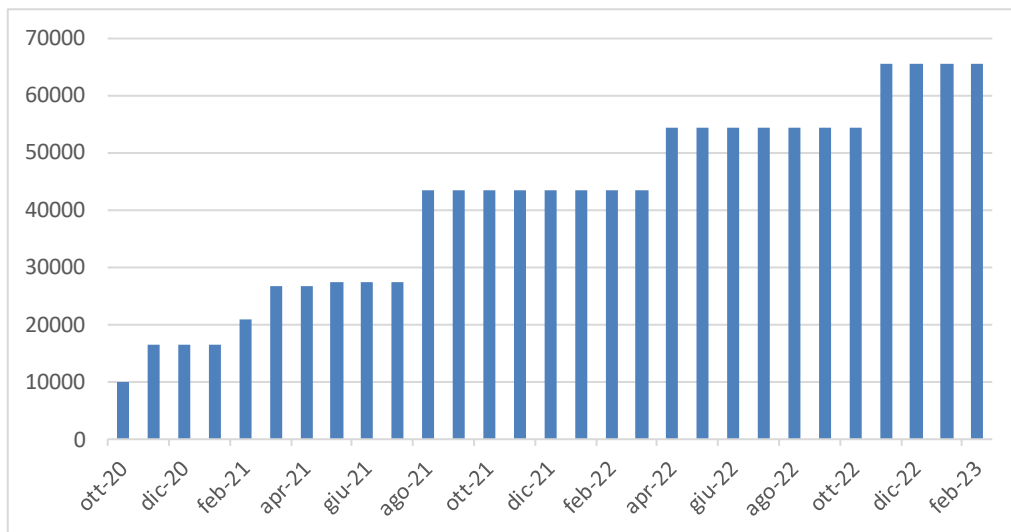
GRAFICO 3

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E PRESTITI DA ISTITUZIONI EUROPEE (MLN DI EURO)



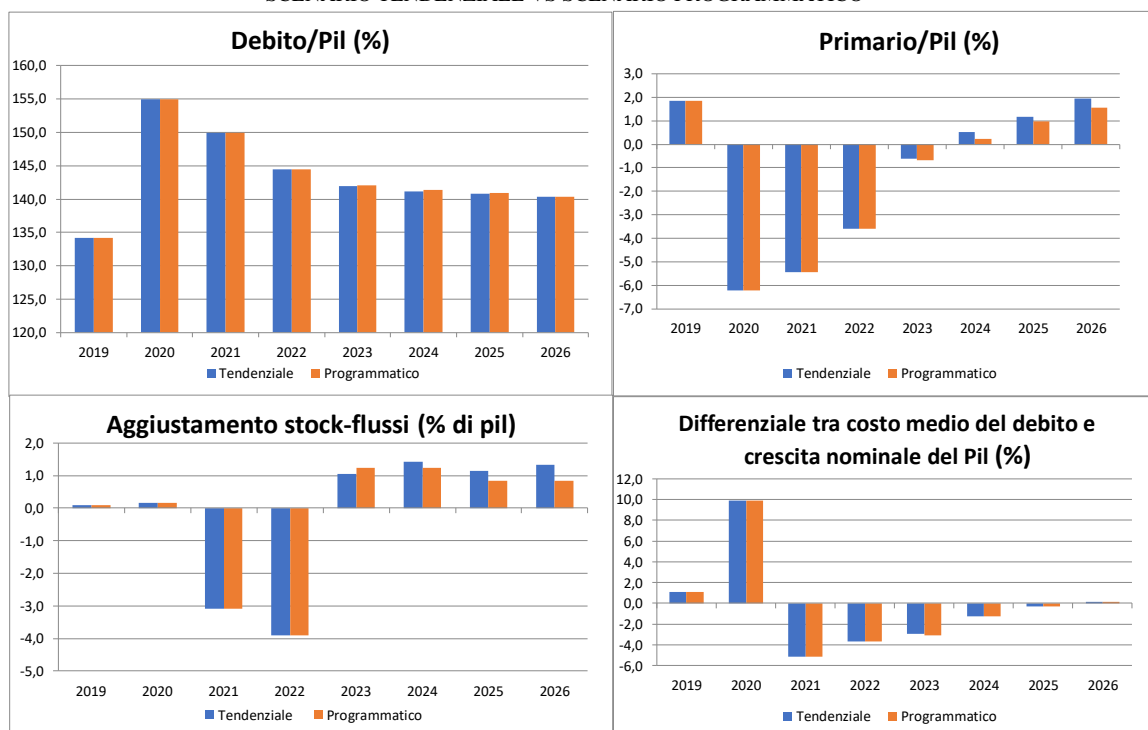
Fonte: Banca d'Italia

DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:  
LA CRESCITA DEI PRESTITI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE (MLN DI EURO)



Fonte: Banca d'Italia

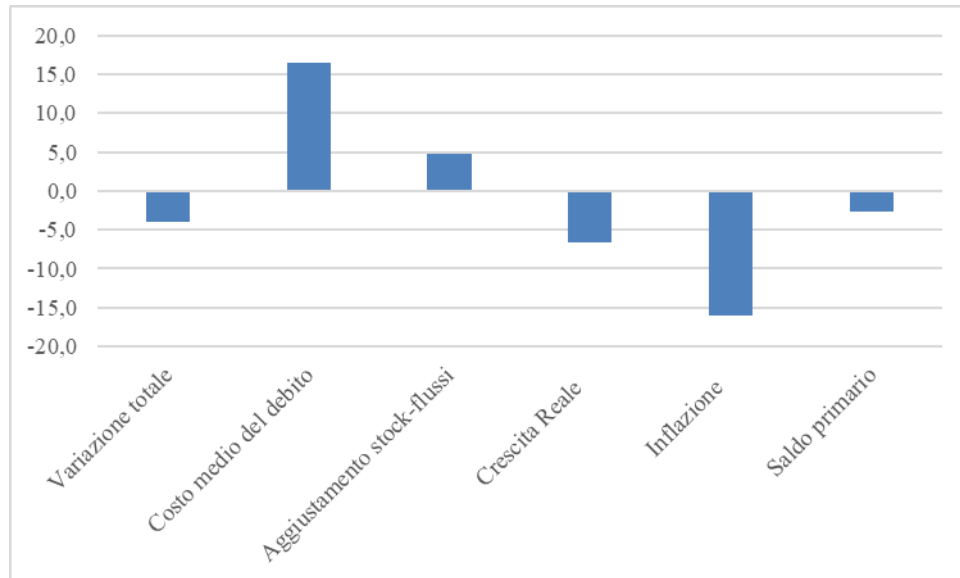
DEF 2023 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI  
SCENARIO TENDENZIALE VS SCENARIO PROGRAMMATICO



Fonte: elaborazione su dati MEF (DEF 2021)

GRAFICO 6

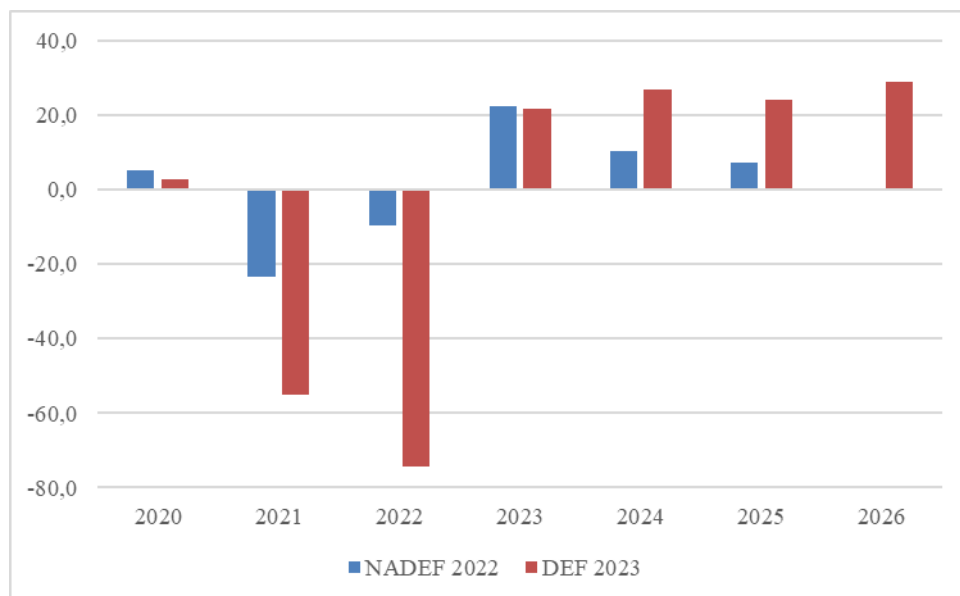
CONTRIBUTI ALLA RIDUZIONE COMPLESSIVA (-4 PUNTI DI PIL) DEL RAPPORTO DEBITO/PIL  
NEL QUADRIENNIO 2023-26



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

GRAFICO 7

AGGIUSTAMENTO STOCK-FLUSSI:2020-26  
(MLD DI EURO)



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

## PRESTAZIONI SOCIALI

## SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

	PM: NTI	Risultati Contabilità Nazionale	DEF 2023				NADEF 2022 RIVISTA			
			2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024
<b>Totale prestazioni sociali in denaro</b>	<b>408.167</b>	<b>406.921</b>	<b>424.730</b>	<b>449.060</b>	<b>460.270</b>	<b>472.460</b>	<b>409.220</b>	<b>428.270</b>	<b>453.610</b>	<b>464.530</b>
<i>Variazione assoluta</i>	<i>10.291</i>	<i>9.045</i>	<i>17.809</i>	<i>24.330</i>	<i>11.210</i>	<i>12.190</i>	<i>11.315</i>	<i>19.050</i>	<i>25.340</i>	<i>10.970</i>
<i>(tasso di variazione in %)</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,3%</i>	<i>4,4%</i>	<i>5,7%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,8%</i>	<i>4,7%</i>	<i>5,9%</i>	<i>2,4%</i>
<i>(in % di PIL)</i>	<i>21,4%</i>	<i>21,3%</i>	<i>21,0%</i>	<i>21,4%</i>	<i>21,2%</i>	<i>21,1%</i>	<i>21,5%</i>	<i>21,5%</i>	<i>21,8%</i>	<i>21,0%</i>
<b>Pensionati</b>	<b>297.350</b>	<b>296.098</b>	<b>317.990</b>	<b>340.700</b>	<b>350.950</b>	<b>361.890</b>	<b>297.350</b>	<b>321.390</b>	<b>345.380</b>	<b>355.430</b>
<i>Variazione assoluta</i>	<i>11.079</i>	<i>10.727</i>	<i>20.992</i>	<i>22.710</i>	<i>10.250</i>	<i>10.940</i>	<i>11.070</i>	<i>24.040</i>	<i>23.990</i>	<i>10.050</i>
<i>(tasso di variazione in %)</i>	<i>3,9%</i>	<i>3,7%</i>	<i>7,1%</i>	<i>7,1%</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,1%</i>	<i>3,9%</i>	<i>8,1%</i>	<i>7,5%</i>	<i>2,9%</i>
<i>(in % di PIL)</i>	<i>15,0%</i>	<i>15,0%</i>	<i>15,8%</i>	<i>16,2%</i>	<i>16,1%</i>	<i>16,1%</i>	<i>15,6%</i>	<i>16,1%</i>	<i>16,6%</i>	<i>16,5%</i>
<b>Altre prestazioni sociali in denaro</b>	<b>110.817</b>	<b>109.923</b>	<b>106.740</b>	<b>108.360</b>	<b>109.320</b>	<b>110.570</b>	<b>111.870</b>	<b>106.880</b>	<b>108.230</b>	<b>109.110</b>
<i>Variazione assoluta</i>	<i>-788</i>	<i>-1.682</i>	<i>-3.783</i>	<i>1.620</i>	<i>960</i>	<i>1.250</i>	<i>245</i>	<i>-4.990</i>	<i>1.350</i>	<i>880</i>
<i>(tasso di variazione in %)</i>	<i>-0,7%</i>	<i>-1,5%</i>	<i>-2,9%</i>	<i>1,5%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,1%</i>	<i>0,2%</i>	<i>-4,5%</i>	<i>1,3%</i>	<i>0,8%</i>
<i>(in % di PIL)</i>	<i>5,8%</i>	<i>5,8%</i>	<i>5,3%</i>	<i>5,2%</i>	<i>5,0%</i>	<i>4,9%</i>	<i>5,9%</i>	<i>5,4%</i>	<i>5,2%</i>	<i>5,1%</i>
<b>PIL</b>	<b>1.903.331</b>	<b>1.909.154</b>	<b>2.018.045</b>	<b>2.102.844</b>	<b>2.173.320</b>	<b>2.241.161</b>	<b>1.903.300</b>	<b>1.990.200</b>	<b>2.076.600</b>	<b>2.151.000</b>
<i>(tasso di variazione in %)</i>	<i>5,9%</i>	<i>6,8%</i>	<i>5,7%</i>	<i>4,2%</i>	<i>3,4%</i>	<i>3,1%</i>	<i>6,8%</i>	<i>4,6%</i>	<i>4,3%</i>	<i>3,0%</i>

## LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI (dati in milioni)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF vari anni