

**Esame del "Programma di lavoro della Commissione europea per il 2020"
e della "Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione
europea nell'anno 2020"**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Gian Carlo Blangiardo**

**XIV Commissione "Politiche dell'Unione Europea"
Camera dei Deputati
Roma, 30 giugno 2020**

Indice

Introduzione	5
1. Il quadro congiunturale	6
1.1 <i>La congiuntura internazionale.....</i>	6
1.2 <i>L'economia italiana</i>	7
1.3 <i>Le imprese nell'emergenza sanitaria.....</i>	9
1.4 <i>Le previsioni macro-economiche</i>	12
2. Spesa pubblica e spesa per la protezione sociale.....	13
3. Scenari demografici a livello provinciale	16

Allegati:

1. Allegato statistico

Introduzione

In quest'audizione l'Istat è chiamato a fornire un contributo all'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2020. A tal fine il presente documento raccoglie le informazioni più aggiornate a disposizione dell'Istituto utili per definire un quadro dello scenario economico, sociale e demografico nel quale si muove il Paese alla luce della crisi innescata dalla pandemia in atto.

Nonostante le attività di raccolta dati abbiano in qualche misura risentito dell'emergenza, l'Istituto ha garantito la continuità e qualità della propria produzione statistica ri-orientandosi verso tecniche di acquisizione sostenibili, nuove fonti di dati e adottando soluzioni metodologiche innovative. Le azioni correttive sviluppate per contrastare gli effetti statistici negativi hanno permesso di rispettare il calendario della diffusione statistica e di rilasciare dati congiunturali, comparabili a livello europeo, in grado di misurare la progressiva estensione e profondità della crisi in atto e le previsioni macro-economiche per il 2020 e il 2021. Inoltre, il 15 giugno sono stati diffusi i risultati di una rilevazione speciale condotta dall'Istat tra l'8 e il 29 maggio 2020, con l'obiettivo di raccogliere valutazioni direttamente dalle imprese in merito agli effetti dell'emergenza sanitaria e della crisi economica sulla loro attività.

A partire dai rilasci più recenti, il presente documento fornisce, nella prima parte, un quadro della congiuntura economica nazionale, anche alla luce delle evidenze emerse dalla rilevazione speciale sulle imprese e riporta i risultati dell'esercizio di previsione; nella seconda parte si offrono alcune considerazioni sulla spesa pubblica e in particolare sulla spesa per la protezione sociale offrendo un quadro dei dati più aggiornati disponibili per una comparazione a livello europeo; infine si presentano gli scenari demografici provinciali elaborati utilizzando i dati sulla mortalità aggiornati ad aprile 2020.

1. Il quadro congiunturale

1.1 La congiuntura internazionale

Nei primi mesi del 2020, il ciclo economico internazionale, già in decelerazione dall'anno precedente, è stato colpito violentemente dagli effetti negativi della pandemia. Il commercio mondiale di beni in volume, che aveva sperimentato nel 2019 un forte rallentamento rispetto all'anno precedente per vari fattori esogeni (guerra dei dazi, Brexit, tensioni geopolitiche), nel primo trimestre di quest'anno ha registrato un brusco calo congiunturale (-2,5%, rispetto a -0,5% del quarto trimestre 2019) e le evidenze relative ad aprile indicano crolli di importazioni ed esportazioni in tutte le economie avanzate. Le prospettive per i prossimi mesi restano negative e influenzate dall'elevata incertezza sull'evoluzione della pandemia.

Per contenere la caduta del livello dell'attività, governi e banche centrali nei principali paesi hanno implementato tempestivamente ingenti misure a sostegno dei redditi di famiglie e imprese. I dati macroeconomici relativi alla prima parte dell'anno risultano univocamente molto negativi. Nel primo trimestre, il Pil della Cina ha registrato una contrazione congiunturale record pari al 9,8% (-6,8% la variazione tendenziale) che interrompe bruscamente la lunghissima fase di continua e veloce espansione di questa economia (+6,1% nel 2019). Il rallentamento del contagio nel Paese e la conseguente riapertura di molte attività produttive hanno determinato, a partire da marzo, un moderato miglioramento delle prospettive economiche.

Negli Stati Uniti, il ritmo di espansione dell'economia era rimasto moderato ma stabile nella seconda parte dello scorso anno, con una crescita dell'ordine del 2% che stava proseguendo alla vigilia della crisi. La stima dei conti nazionali del primo trimestre, che risente degli effetti del *lockdown* attuato nella maggior parte degli Stati dalla seconda metà di marzo, ha registrato un calo relativamente contenuto del Pil (-1,2% congiunturale, +0,2% tendenziale) a fronte di ampie flessioni dei consumi e, soprattutto, degli investimenti fissi non residenziali che peraltro presentavano già una tendenza marcatamente negativa. I più recenti dati congiunturali ad alta frequenza (nuove richieste di sussidio di disoccupazione, sussidi esistenti e vendite settimanali) segnalano una prima inversione di tendenza, seppure molto parziale.

L'economia dell'area dell'euro aveva presentato nel corso del 2019 una crescita modesta, ulteriormente affievolitasi alla fine dell'anno quando il Pil ha segnato un incremento tendenziale dell'1%, penalizzato soprattutto dal

contributo negativo delle esportazioni nette. Gli effetti della crisi sanitaria hanno investito tutti i principali paesi. La stima dei conti nazionali riferita al primo trimestre indica una decisa contrazione congiunturale del Pil (-3,6%). La caduta è stata particolarmente acuta in Francia e Spagna – con cali congiunturali rispettivamente del 5,3 e del 5,2% analoghi a quelli del nostro Paese – mentre è risultata meno forte in Germania (-2,2%), in linea con un *lockdown* più limitato per estensione e durata.

Le indagini sulla fiducia relative all'area euro, in parziale recupero nei primi due mesi dell'anno, hanno segnato un crollo senza precedenti a marzo e aprile, seguito da primi segnali di recupero a maggio. L'indice anticipatore €-coin, invece, ha continuato a scendere, toccando il livello più basso da settembre 2012.

Per quanto riguarda il cambio, le prospettive economiche incerte non hanno determinato una particolare volatilità e il tasso ha continuato a oscillare attorno a 1,10 dollari per euro. Le misure di contenimento dell'emergenza sanitaria hanno invece causato una fortissima contrazione della domanda di petrolio con effetti molto negativi sulle quotazioni del Brent, ulteriormente accentuate dalla rottura degli accordi OPEC, che di fatto ha eliminato i vincoli dal lato dell'offerta. Il prezzo del Brent, che nella media del 2019 era stato pari a 64,3 dollari al barile, è crollato a marzo 2020 e ha continuato a ridursi, con un valore medio di 18,7 dollari al barile ad aprile. Successivamente, la quotazione ha segnato un recupero (38,6 dollari nella prima metà di giugno da 29,4 di maggio) legato alla fine del *lockdown* e alla ripartenza dell'attività economica in molti paesi.

1.2 L'economia italiana

La crisi determinata dall'impatto dell'emergenza sanitaria ha investito l'economia italiana in una fase già caratterizzata da una prolungata debolezza del ciclo. Lo scorso anno il Pil è cresciuto solo dello 0,3%, non riuscendo ancora a recuperare completamente i livelli del 2011. Nel primo trimestre 2020, il blocco parziale delle attività e della vita sociale connesso alla crisi sanitaria ha determinato effetti diffusi e profondi sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda. Il Pil ha registrato una contrazione del 5,3% rispetto al trimestre precedente, con cadute del valore aggiunto in tutti i principali comparti produttivi (-8,6% nell'industria in senso stretto, -6,2% nelle costruzioni e -4,4% nei servizi, al cui interno spicca il crollo del 9,3% nel comparto di commercio, trasporto, alloggio e ristorazione). Anche dal lato della domanda, gli andamenti sono stati tutti sfavorevoli, ad eccezione di un apporto positivo

delle scorte, connesso probabilmente all'interruzione improvvisa dei canali di sbocco della produzione. La caduta dei consumi delle famiglie e delle istituzioni sociali private ha fornito il contributo negativo di gran lunga più ampio (4 punti percentuali) ma anche gli investimenti fissi lordi hanno sottratto 1,5 punti percentuali alla variazione del Pil; la spesa delle amministrazioni pubbliche è invece scesa in misura molto moderata (-0,1 punti). Dal lato della domanda estera netta, il calo più marcato delle esportazioni di beni e servizi rispetto a quello delle importazioni ha determinato un contributo negativo alla crescita di 0,8 punti percentuali.

Nel mese di aprile, quando la chiusura delle attività ha raggiunto la massima intensità, la produzione industriale ha segnato una ulteriore caduta congiunturale (-19,1%) dopo il crollo segnato a marzo (-28,4%). La caduta è stata più intensa per le attività maggiormente legate alle chiusure imposte dal *lockdown*: tessile (-41,4% rispetto a marzo), fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche (-39,0%) e fabbricazione di mezzi di trasporto (-38,4%).

Ad aprile la contrazione dei flussi commerciali con l'estero, già molto marcata a marzo, si è ulteriormente accentuata. Le esportazioni nel bimestre marzo-aprile si sono ridotte di quasi il 30% rispetto agli stessi mesi del 2019, ma anche il crollo delle importazioni, che riflette il venire meno di componenti della domanda interna, ha avuto dimensioni simili, con una diminuzione di oltre il 27%.

Le informazioni di maggio sui consumi di energia elettrica e quelle tratte dalle indagini sulla fiducia di famiglie e imprese mostrano i primi segnali di ripresa. Nel mese di aprile la caduta dei consumi elettrici aveva seguito le intensità di quella della produzione industriale di energia, accentuando la discesa di marzo. A maggio, i consumi elettrici mostrano una prima inversione di tendenza, sebbene ancora in territorio negativo. Nello stesso mese anche il clima di fiducia di famiglie e imprese ha registrato livelli particolarmente bassi ma con intensità dei segnali negativi decisamente diverse. Le famiglie esprimono un generalizzato pessimismo su quasi tutte le dimensioni ad eccezione del clima personale. Il peggioramento della fiducia tra le imprese appare diffuso tra le attività economiche ma con una ampiezza maggiore nel settore dei servizi di mercato che includono anche i servizi turistici, per i quali il livello dell'indice è crollato.

Sul fronte del mercato del lavoro, le dinamiche misurate nel primo trimestre 2020 hanno iniziato a risentire, a partire dall'ultima settimana di febbraio, delle forti perturbazioni indotte dall'emergenza sanitaria. Dopo la sostanziale

stagnazione dei primi due mesi (-0,1% a gennaio e +0,1% a febbraio), il sopraggiungere dell'epidemia ha colpito il mercato del lavoro, causando una riduzione di 124 mila occupati (-0,5%) a marzo, più che raddoppiata nel successivo mese di aprile (-274 mila, -1,2%). Il tasso di occupazione nella fascia 15-64 anni, al 58,9% nei primi due mesi dell'anno, è sceso al 58,6% a marzo e al 57,9% ad aprile. In marzo, la diminuzione degli occupati ha riguardato soprattutto i dipendenti a termine e in parte gli indipendenti, mentre ad aprile ha coinvolto tutte le componenti. La riduzione è più accentuata per le donne (-0,8% a marzo e -1,5% ad aprile), rispetto agli uomini, a motivo della loro maggiore concentrazione nei settori per i quali il periodo di *lockdown* è stato più prolungato.

Analizzando la dinamica delle posizioni lavorative a partire dai flussi giornalieri cumulati delle Comunicazioni obbligatorie, è possibile misurare, al 31 marzo, una contrazione delle assunzioni pari a 239 mila attivazioni di rapporto di lavoro dipendente in meno (-44 mila a tempo indeterminato e -195 mila a termine).

Nonostante la caduta dell'occupazione, nei mesi di marzo e aprile si è registrata una marcata diminuzione della disoccupazione (-484 mila, -23,9%), associata a un eccezionale aumento del numero di inattivi (+746 mila, +5,4%). Nel confronto con la media del 2019, nei primi 4 mesi dell'anno circa 500 mila persone hanno smesso di cercare lavoro transitando tra gli inattivi.

Alla ricomposizione tra forze di lavoro e inattività si è accompagnata una forte riduzione del numero di ore lavorate. Il numero di ore settimanali effettivamente lavorate pro-capite, riferito al totale degli occupati, ha segnato una decisa riduzione nei mesi di marzo e aprile attestandosi a 22 ore (34,2 la media del 2019).

1.3 Le imprese nell'emergenza sanitaria

L'indagine speciale sulle imprese condotta dall'Istat tra l'8 e il 29 maggio ha mostrato come la crisi sanitaria stia determinando profonde conseguenze sul tessuto produttivo italiano, colpendo una struttura che presentava già diverse difficoltà legate, in generale, al debole andamento del ciclo economico e, in alcuni segmenti, anche a ritardi di carattere strutturale. Le componenti più vulnerabili del sistema produttivo (micro e piccole imprese, Mezzogiorno, settori con problemi di efficienza e produttività) sembrano aver particolarmente risentito delle attuali condizioni economiche, con conseguenze che potrebbero rivelarsi persistenti per un lungo periodo. Allo

stesso tempo, i dati raccolti dall'indagine mostrano come molte imprese stiano tentando di riorganizzarsi e adattarsi in modo attivo alle nuove condizioni imposte dall'epidemia. Dagli effetti di queste strategie, oltre che dalle politiche di sostegno, dipenderanno le possibilità di resilienza di ampi segmenti del sistema produttivo e la capacità di ripresa dell'intera economia nazionale.

Rispetto al complesso delle imprese con almeno 3 addetti presenti nell'industria e nei servizi (circa 1 milione di unità), la quota di quelle attive al 4 maggio – data in cui si chiude la prima fase dell'emergenza sanitaria – risultava pari al 55% (circa 560 mila imprese, che impiegano circa tre quarti dell'occupazione complessiva). Solo il 32,5% si è mantenuto sempre in attività durante le diverse fasi del *lockdown*, mentre il 22,5%, pur avendo dovuto sospenderla, è stato in grado di riattivarsi prima dell'inizio della Fase 2. Delle 460 mila imprese che risultavano ancora chiuse al 4 maggio (il 45% del totale, il 27,5% dell'occupazione), la maggior parte ha dovuto sospendere la propria attività a seguito dei decreti governativi, mentre poco più del 10% lo ha fatto per decisione propria.

La riapertura al 4 maggio ha riguardato il 18,8% delle imprese (192 mila unità, il 12,3% dell'occupazione) mentre il 25% delle unità produttive (250 mila unità, il 14,6% degli addetti) riaprirà successivamente. L'1,2% delle imprese, circa 13 mila, che impiegano 81 mila addetti, non saranno in grado riaprire. Fra esse, 11 mila sono micro imprese che occupano circa 48 mila addetti.

Il percorso di riapertura appare difficoltoso per le micro imprese (solo il 71,3% di esse si è riattivata in corrispondenza dell'inizio della Fase 2, contro l'82% delle piccole e l'oltre 90% delle medie e grandi imprese) e nel Mezzogiorno, dove solo il 68,4% delle imprese ha riaperto subito dopo il 4 maggio.

Le particolari condizioni seguite all'epidemia di Covid-19 hanno prodotto una pervasiva riduzione dell'attività economica per una larga parte del sistema produttivo. Il 71,5% delle imprese ha subito una riduzione del fatturato rispetto allo stesso periodo del 2019: il 41,4% ha registrato una contrazione del volume d'affari di oltre il 50%, mentre per un'impresa su tre si è avuta una riduzione meno ampia ma comunque significativa.

Il 14,6% delle imprese ha subito un totale azzeramento dei ricavi. Ciò è avvenuto in modo particolare nei settori più colpiti dalle conseguenze della crisi sanitaria: industria turistica, ristorazione, intrattenimento e cultura, cura

della persona, dove si registra inoltre un'alta incidenza di cessazioni d'attività (il 7,6% delle unità produttive nel settore dell'intrattenimento, cultura e attività sportive).

Per un'impresa su due, la riduzione del fatturato è dovuta alla sospensione dell'attività o comunque a una forte contrazione della domanda a seguito delle misure restrittive, mentre solo per l'8,3% delle imprese questo è avvenuto a seguito di difficoltà di approvvigionamento.

Gli effetti della crisi appaiono, nell'orizzonte del 2020, potenzialmente rilevanti: a fronte di un 12,6% delle imprese che non prevede conseguenze particolari per la propria attività, per il 38% (27,1% dell'occupazione) l'attuale situazione economica ne mette fortemente a rischio l'operatività, soprattutto nelle micro (39,9%) e piccole (32,3%) unità produttive. Il 51,5% delle imprese prevede problemi di liquidità estesi a tutto il 2020, mentre un'impresa su tre teme una sensibile contrazione della domanda locale (per le micro e piccole imprese) e nazionale (per le medie e grandi dimensioni aziendali).

Nell'industria risaltano le difficoltà del Made in Italy: i comparti di tessile-abbigliamento-pelli e quelli di legno e mobili segnalano diffuse sofferenze in tutti gli ambiti colpiti dalla crisi: liquidità, operatività, domanda.

Una risposta strategica e integrata alla crisi causata dall'emergenza sanitaria sembra complicata per un largo segmento di imprese, soprattutto di minori dimensioni, che appare sostanzialmente spiazzato. Si tratta di circa 280 mila imprese che, pur avendo subito effetti negativi, non hanno ancora intrapreso contromisure. Al contrario, avere una strategia appare una prerogativa soprattutto della media e grande dimensione.

Le strategie messe in atto dalle imprese italiane per far fronte alle conseguenze economiche dell'epidemia di Covid-19 risultano legate a tre direttrici: riorganizzazione in termini di processi, spazi e tecnologia; gestione della forza lavoro; gestione della crisi di liquidità.

Nel complesso, più numerose delle imprese in ridimensionamento sono quelle in trasformazione. Il 23,2% delle imprese ha risposto alla crisi riorganizzando l'attività, con un'incidenza crescente all'aumentare della dimensione aziendale (fino al 51,3% delle grandi unità produttive). Strategie di contrazione dell'input di lavoro sono invece indicate dall'11,8% delle imprese, soprattutto fra le micro e le piccole. Circa un'impresa su tre fra le medie e le grandi prevede di accelerare la transizione digitale.

La forte contrazione dell'attività economica ha costretto la quasi totalità delle imprese (90%, rappresentative del 95,5% dell'occupazione) a prevedere specifiche politiche di gestione del personale. La Cassa integrazione guadagni (Cig), o strumenti analoghi come il Fondo integrazione salariale (Fis), sono stati usati dal 70,2% delle unità produttive, mentre una quota significativa ha previsto misure di riduzione dell'orario di lavoro e le ferie obbligate. Il 54,1% delle imprese ha messo in atto strategie di riorganizzazione del lavoro e dei processi. In questo contesto, il lavoro a distanza (smart working) è stato previsto da un'impresa su quattro, con una evidente caratterizzazione dimensionale e settoriale.

Il fabbisogno di liquidità è fronteggiato principalmente attraverso le relazioni con il sistema bancario: il 42,6% delle imprese (soprattutto fra le micro e le piccole) prevede l'accensione di nuovo debito bancario, mentre nel 24,1% dei casi (principalmente fra le medie e grandi) si fa ricorso a linee di credito preesistenti.

1.4 Le previsioni macro-economiche

In questo contesto, caratterizzato anche dalla presenza di significative revisioni degli indicatori economici tradizionali, quantificare l'impatto dello shock senza precedenti che sta investendo l'economia italiana è un esercizio connotato da ampi livelli di incertezza rispetto al passato, quando la persistenza e la regolarità dei fenomeni rappresentava una solida base per il calcolo delle previsioni. Il quadro previsivo presentato va quindi interpretato come una prima sintesi dei risultati delle attività di utilizzo e interpretazione del complesso delle fonti informative disponibili e di adeguamento dei modelli previsivi, e come tale destinato a possibili revisioni nei prossimi mesi, congiuntamente all'arricchimento dell'informazione congiunturale disponibile.

Le previsioni presentate sono basate su ipotesi che riguardano prevalentemente l'ampiezza della caduta della produzione nel secondo trimestre del 2020, più marcata di quella del primo, e la velocità della ripresa dei ritmi produttivi nel terzo e quarto trimestre. Ulteriori assunzioni riguardano l'assenza di una significativa ripresa dei contagi nella seconda parte dell'anno, l'efficacia delle misure di sostegno ai redditi e gli impegni di spesa previsti nei recenti decreti e, infine, il proseguimento di una politica monetaria accomodante che stabilizzi i mercati finanziari garantendo il normale

funzionamento del sistema del credito.

In base a queste ipotesi si prevede una marcata contrazione del Pil nel 2020 (-8,3%) e una ripresa parziale nel 2021 (+4,6%). Nell'anno corrente la caduta del Pil sarà determinata prevalentemente dalla domanda interna al netto delle scorte (-7,2 punti percentuali) condizionata dalla caduta dei consumi delle famiglie e delle ISP (-8,7%) e dal crollo degli investimenti (-12,5%), a fronte di una crescita dell'1,6% della spesa delle Amministrazioni pubbliche. Anche la domanda estera netta e la variazione delle scorte sono attese fornire un contributo negativo alla crescita (rispettivamente -0,3 p.p. e -0,8 p.p.). L'evoluzione dell'occupazione, misurata in termini di ULA, è prevista evolversi in linea con il Pil, con una brusca riduzione nel 2020 (-9,3%) e una ripresa nel 2021 (+4,1%). Diversa appare la lettura della crisi del mercato del lavoro attraverso il tasso di disoccupazione, il cui andamento rifletterebbe anche la decisa ricomposizione tra disoccupati e inattivi e la riduzione del numero di ore lavorate. L'andamento del deflatore della spesa delle famiglie manterrebbe una intonazione negativa nell'anno corrente (-0,3%) per poi mostrare modesti segnali di ripresa nell'anno successivo (+0,7%).

2. Spesa pubblica e spesa per la protezione sociale

Secondo i dati più recenti pubblicati dalla Commissione Europea, per il 2019, l'Italia si conferma fra i Paesi con l'avanzo primario – ovvero l'indebitamento netto al netto della spesa per interessi – superiore alla media dell'Unione Europea (0,9 per cento del PIL). Lo scorso 22 aprile sono stati diffusi i principali dati della Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche (AP), per il 2019, l'indebitamento netto delle AP è stato pari all'1,6% del Pil, in miglioramento di 0,6 punti percentuali rispetto al 2018 (2,2%). Il saldo primario è risultato positivo e pari all'1,7%, con una crescita di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Sulla base dello scenario contenuto nel Documento di economia e finanza, nel 2020 il deficit per l'anno in corso si attesterebbe al 7,1% e migliorerebbe poi nel 2021 attestandosi al 4,2%. Il saldo primario, nel 2020, registrerebbe un disavanzo pari al 3,5% del Pil. Considerando anche gli effetti delle ulteriori misure di sostegno a imprese e famiglie e di rilancio dell'economia, incluse nel successivo Decreto Rilancio (DL n. 34 del 19 maggio 2020), l'indebitamento netto si attesterebbe al 10,4% del Pil nel 2020. L'autorizzazione al maggior

ricorso all'indebitamento per 55 miliardi di euro è stata approvata dal Parlamento a fine aprile.

Al netto della spesa per interessi, si prevede quindi un'immissione di risorse pubbliche nel sistema economico che non ha precedenti nella storia recente del Paese. Una parte rilevante di queste risorse verrà investita nell'attuazione di politiche volte ad attenuare gli effetti sociali della crisi innescata dalla pandemia. Si ritiene pertanto utile offrire un quadro comparato della spesa sociale in Italia e in Europa attraverso l'analisi dei dati più recenti a disposizione dell'Istituto, con particolare attenzione alla spesa sanitaria.

Nell'Unione europea ogni abitante riceve in media 8.071 euro all'anno per prestazioni sociali (dati 2017, gli ultimi disponibili per un confronto europeo). Questo importo include le spese sostenute nelle 8 categorie (malattia/salute, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio e altra esclusione sociale) in cui è suddivisa la spesa sociale, a seconda del rischio, evento o bisogno che viene coperto.

L'Italia, con 8.042 euro per abitante, si colloca sostanzialmente in linea con il dato medio europeo. Le situazioni sono estremamente diversificate tra i Paesi dell'Unione, dove si osservano i valori minori in Romania e Bulgaria (rispettivamente, 1.348 e 1.217 euro l'anno), quelli più alti in Lussemburgo, con 20.514 euro, e in Danimarca (15.616 euro l'anno).

Tra i rischi inclusi nella protezione sociale, quello più oneroso in assoluto per quasi tutti i Paesi è la vecchiaia che assorbe il 40,5% delle prestazioni erogate, segue con il 29,5% quello della malattia/salute, che include tutte le spese sanitarie erogate ai cittadini dal sistema pubblico o con esso convenzionato e le indennità di malattia e infortuni. L'Italia si colloca ben al di sotto della media europea, dedicando alla protezione della salute dei cittadini solo il 23,1% delle prestazioni erogate. Irlanda e Germania sono i paesi che spendono in proporzione di più in ambito sanitario (rispettivamente il 38,9 e il 35,0%).

In termini pro-capite ogni abitante in Italia ha ricevuto nel 2017 mediamente 1.854 euro contro i 2.385 della media europea e ben al di sotto dei circa 4.000 erogati in Olanda e Germania e dei 3.122 della Francia.

Nel 2008, la spesa sanitaria in rapporto al Pil era del 7,3% in Europa, 0,6 punti percentuali in più di quella Italiana (6,7%). Nel 2017 il divario con la media europea è aumentato, la spesa sanitaria in Italia si è attestata al 6,5% (0,2 punti percentuali in meno rispetto al 2008) rimanendo ancora di sotto di quella

europea (7,8%) e ben distante dai valori registrati in Germania, Olanda (rispettivamente 10 e 9,3%).

Nel 2019, le Amministrazioni pubbliche (AP) italiane hanno speso quasi 479 miliardi (in denaro e in natura) per la protezione sociale; l'importo sale a quasi 508 miliardi se si includono anche le prestazioni erogate da Istituzioni private (Fondi pensione complementari, Istituzioni sociali senza scopo di lucro e datori di lavoro privati).

La previdenza nel 2019 ha assorbito il 66,3% delle risorse destinate alle prestazioni sociali (317,5 miliardi di euro). Alla sanità è andato invece il 22,7%, 108,5 miliardi di euro, il 6,1% del Pil.

La sanità ha presentato l'incidenza più elevata nel primo decennio degli anni 2000, quando assorbiva circa un quarto della spesa totale, con un picco massimo del 26,8% nel 2006. A partire dal 2008 il peso della componente sanitaria si è gradualmente ridotto fino a tornare nel 2019 ai livelli degli anni '90 (22,3%).

L'assistenza sanitaria erogata da strutture pubbliche assorbe la maggior parte della spesa, il 62,6%, ripartita tra assistenza ospedaliera (35,5%) e altri servizi sanitari (27,3%). Le prestazioni erogate in convenzione da strutture private riguardano invece una pluralità di servizi come l'assistenza medica (10,8% della spesa, di cui generica 6,2% e specialistica 4,6%), l'assistenza ospedaliera in case di cura private (8,9%), altre prestazioni sanitarie in convenzione (7,3%), i farmaci (7%) e l'assistenza riabilitativa, integrativa e protesica (3,3%).

Il peso dell'assistenza sanitaria pubblica è rimasto sostanzialmente stabile nel tempo (era 62,4% nel 1995) ma è cambiata la sua composizione: l'assistenza ospedaliera ha perso rilevanza (nel 1995 era 40,7%) a favore di altre tipologie di servizi sanitari.

I farmaci, che oggi occupano il penultimo posto tra le prestazioni sanitarie erogate in convenzione col privato (7%), fino al 2009 erano invece al primo, con il picco massimo del 16,6% nel 2001. Dal 2010, sempre tra le prestazioni in convenzione, è invece l'assistenza medico generica e specialistica a rappresentare la quota di spesa più importante, stabile intorno all'11%.

A seguito dell'emergenza Covid-19, è emersa la necessità di un potenziamento del Sistema sanitario nazionale. Nel Documento di economia e finanza 2020 (DEF 2020) il Governo ha previsto interventi di rafforzamento del sistema

sanitario anche avvalendosi di iniziative di supporto e rilancio dell'economia a livello europeo. Il fabbisogno sanitario standard per il 2020 è stato incrementato a 119.556 milioni (era stato fissato, con la sottoscrizione del Patto per la Salute 2019-2021, a 116.474 milioni) con incidenza sul PIL della spesa sanitaria pubblica per l'anno in corso stimata al 7,2%, per il 2021 invece è previsto un rallentamento rispetto al 2020 con un'incidenza sul PIL del 6,9%.

Il Decreto Cura Italia (art. 18 DL n. 18 del 17 marzo 2020) ha disposto un incremento di 1.410 milioni di euro del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard finalizzato per vari interventi tra cui: la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario; il reclutamento personale medico e sanitario; il potenziamento delle reti di assistenza. Inoltre, nello stesso decreto (comma 3 del citato art. 18) è stato predisposto l'incremento di 1.650 milioni del Fondo per le emergenze nazionali.

Il successivo Decreto Rilancio (DL n. 34 del 19 maggio 2020) ha aumentato le risorse per dell'assistenza sanitaria complessivamente per 4,85 miliardi nel 2020, 0,6 nel 2021 e 1,6 nel 2022. Queste cifre includono: per il 2020 il rifinanziamento del Fondo emergenze nazionali (1,5 miliardi); ulteriori 1,5 miliardi per l'attuazione dei piani volti ad assicurare il rafforzamento delle terapie intensive e l'aumento del finanziamento diretto al Sistema sanitario nazionale per poco meno di 1,8 miliardi.

3. Scenari demografici a livello provinciale

Con l'insorgere dell'epidemia Covid-19, a partire dalla seconda metà di febbraio, l'Istat si è attivato per mettere a disposizione della collettività i dati sulla mortalità in Italia, cercando in particolare di accelerare i tempi di raccolta e divulgazione anche delle informazioni relative ai decessi avvenuti nel corso del 2020.

I dati relativi alla mortalità totale e ai soggetti positivi al Covid-19 deceduti nei primi quattro mesi dell'anno, elaborati congiuntamente dall'Istituto nazionale di statistica e dall'Istituto Superiore di Sanità (Iss), consentono di valutare gli effetti delle misure preventive di sanità pubblica messe in atto in Italia, quali soprattutto l'isolamento dei casi sospetti o positivi e il "distanziamento sociale" a partire dall'11 marzo 2020 (*lockdown*) ed ancora in atto a fine aprile. I dati di mortalità totale analizzati sono riferiti al periodo gennaio-aprile 2020

e riguardano 7.270 comuni (92% dei 7.904 complessivi, per una copertura del 93,5% della popolazione residente in Italia). La base dati è il risultato di un'integrazione, effettuata dall'Istat, dei decessi di fonte anagrafica (ANPR e comuni) con i dati sui deceduti risultanti all'Anagrafe tributaria

Il numero di casi Covid-19 segnalati in Italia ha raggiunto il massimo il 20 marzo (113.011 casi), per poi iniziare a diminuire. Ad aprile sono stati segnalati 94.257 casi, sebbene molti decessi avvenuti nel mese riguardino persone diagnosticate a marzo. Il calo prosegue ancora più marcatamente nel mese di maggio (18.706 casi, mese non completo e dati aggiornati al 25 maggio)

La Sorveglianza Nazionale integrata (coordinata dall'Iss) ha registrato, dal 20 febbraio al 30 aprile 2020, 28.561 decessi in persone positive al Covid-19; di queste 15.114 (53%) sono decedute entro il mese di marzo (il picco si è raggiunto il 28 marzo) e 13.447 (47%) nel mese di aprile. Il continuo aggiornamento dei dati da parte delle Regioni ha permesso di recuperare, ulteriori 790 decessi (15.114 rispetto ai 14.324) avvenuti a marzo ma comunicati successivamente alla data di aggiornamento della base dati oggetto del primo Rapporto (26 aprile 2020).

Si conferma l'eterogeneità nella diffusione geografica dell'epidemia, che risulta molto contenuta nelle Regioni del Sud e nelle Isole, mediamente più elevata in quelle del Centro rispetto al Mezzogiorno e molto elevata nelle regioni del Nord. Considerando i casi e i decessi Covid-19, il 75% dei casi segnalati e l'82% dei decessi si trovano nelle province definite a diffusione "alta", il 17% dei casi e il 13% dei morti in quelle a diffusione "media" e rispettivamente l'8% e il 5% nelle province a diffusione "bassa"

Una prima valutazione del possibile impatto dell'epidemia sulla mortalità in Italia si può ottenere attraverso un modello che, ipotizzando tre diversi scenari di incremento indotto da Covid-19 nella probabilità di morte della componente più esposta a tale rischio (gli ultra60enni), stimi gli ipotetici effetti quantitativi sul fronte della frequenza di decessi, su quello delle variazioni dell'aspettativa di vita alla nascita e a 65 anni d'età, e riguardo la variazione della popolazione anziana in età 65 anni e più e 85 e più.

Un primo quadro sintetico viene fornito considerando i possibili effetti dell'epidemia sulla frequenza di decessi nel complesso del 2020. Mentre su base nazionale i tre scenari proposti segnalano un incremento complessivo compreso tra 46.782 e 93.564 casi – che si allinea con alcune significative

variazioni già registrate nel secondo dopoguerra (si pensi ai 50 mila morti in più rilevati nel 1956 e più recentemente agli altrettanti in più nel 2015) – il panorama provinciale appare decisamente diversificato.

Alla crescita contribuiscono positivamente, per circa il 45% del totale, le province di Bergamo, Milano, Brescia, Cremona e Torino; di contro è la Provincia di Roma a far segnare il maggior decremento dei morti su base annuale (in valore assoluto).

Per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita, si assiste a un ridimensionamento, in termini di aspettativa di vita, significativamente più marcato nelle province del Nord. In particolare, in quelle maggiormente colpite dal Covid-19, soprattutto nel Nord-ovest e lungo la dorsale appenninica, si passerebbe da una speranza di vita alla nascita di quasi 84 anni, a una di circa 82.

Le criticità appaiono più nette ed evidenti restringendo l'attenzione alle stime sulla speranza di vita degli over 65enni. In particolare, in tutte le province del Nord e parte di quelle del Centro un individuo al 65° compleanno poteva aspettarsi di vivere, in epoca pre-Covid, per altri 21 anni (mediamente); mentre con gli effetti di mortalità dovuti alla pandemia, tale durata – facendo riferimento allo scenario intermedio “moderato” – scenderebbe a circa 19. Anche in questo caso, le province meridionali non sembrano tuttavia registrare variazioni (perdite) di rilievo.