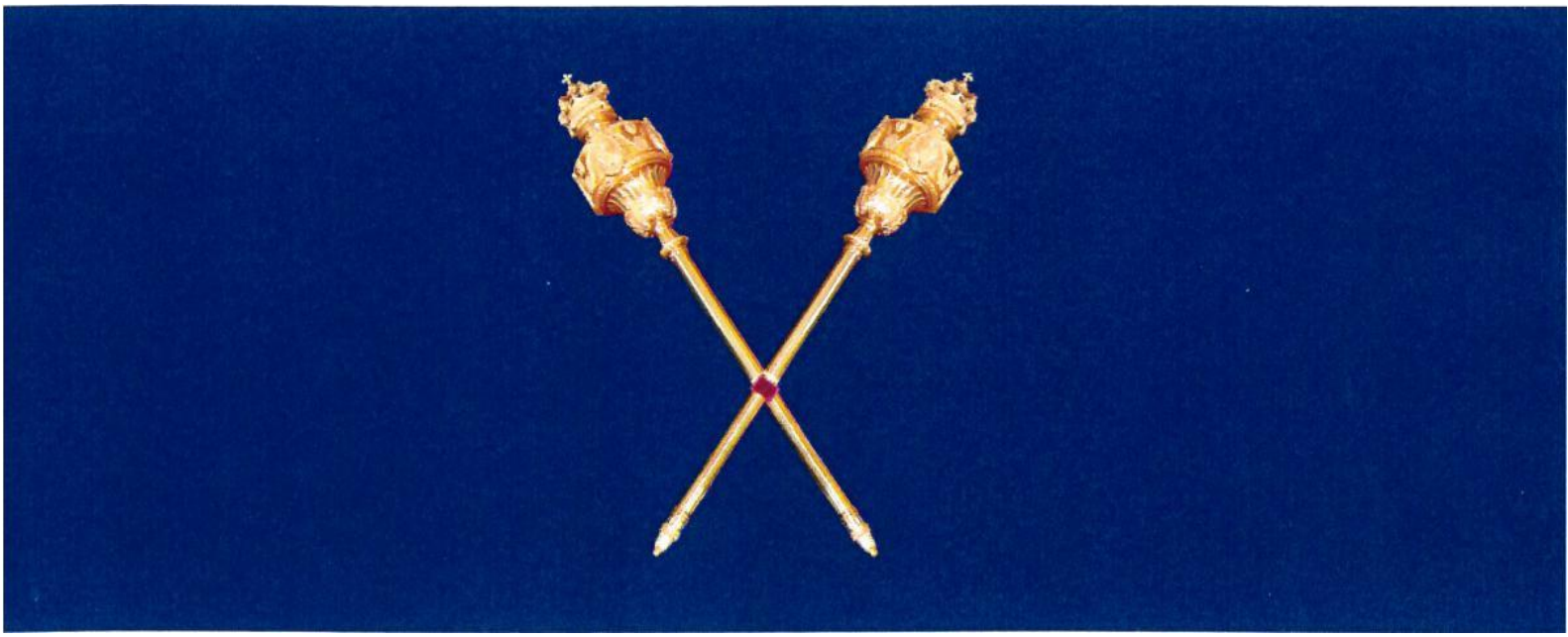
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2025 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2025-2027" (A.C. 2112)

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



Novembre 2024

CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2025 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2025-2027" (A.C. 2112)

NOVEMBRE 2024

Indice

Premessa 3

La composizione della manovra 3

La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi 10

Le misure sulle entrate 14

La riduzione della pressione fiscale e gli effetti sul sistema 14

Le nuove entrate 20

Misure in materia di lotta all'evasione 32

Le misure relative al pubblico impiego 36

La spesa previdenziale e sociale 41

La spesa sanitaria 51

Le misure a sostegno delle imprese 64

Gli investimenti nelle amministrazioni centrali 75

Il controllo della spesa delle Amministrazioni centrali 84

Le misure per le amministrazioni territoriali 90

Il controllo della spesa delle altre amministrazioni 96

Osservazioni conclusive 99

Appendice 103

N. 56 /SSRRCO/AUD/2024

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:
Carlo Chiappinelli, Manuela Arrigucci, Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Giuseppa Maneggio, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino;

Consiglieri:
Luisa D'Evoli, Elena Tomassini, Luigi Caso, Francesco Targia, Giancarlo Astegiano, Gerardo de Marco, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Valeria Franchi, Angelo Maria Quaglini, Vanessa Pinto, Michela Muti;

Primi Referendari:
Stefania Anna Dorigo, Laura Alesiani, Patrizia Esposito, Rita Gasparo;

Referendari: Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 30 ottobre 2024, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 4 novembre 2024;

UDITI nell'adunanza del 4 novembre, i relatori Pres. di sez. Enrico Flaccadoro, Cons. Giancarlo Astegiano, Cons. Gerardo de Marco, Cons. Angelo Maria Quaglini, Ref. Lucia Marra;

DELIBERA

di approvare il documento per l'audizione sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" (A.C. 2112), presso le Commissioni bilancio congiunte della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Il PRESIDENTE
Guido Carlino
F.to digitalmente

I RELATORI
Enrico Flaccadoro
F.to digitalmente

Giancarlo Astegiano
F.to digitalmente

Gerardo de Marco
F.to digitalmente

Angelo Maria Quaglini
F.to digitalmente

Lucia Marra
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 4 novembre 2024.

IL DIRIGENTE
Antonio Franco
F.to digitalmente

PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2025-2027. Si tratta della prima manovra predisposta a seguito dell'introduzione delle nuove regole di *governance* economica europea; con il provvedimento all'esame assumono maggiore fisionomia gli interventi già delineati nel Documento programmatico di bilancio, nel quadro di finanza pubblica più ampio definito dal Piano strutturale di bilancio di medio termine (di seguito Piano strutturale o PSB). La manovra, che si caratterizza per dimensioni finanziarie triennali molto più ampie di quelle del ciclo di bilancio del 2024, sfruttando un andamento tendenziale dei conti pubblici più favorevole delle stime del DEF, interviene in un momento congiunturale ancora caratterizzato da forti tensioni, in particolare a livello internazionale. Di seguito vengono espresse le prime valutazioni in relazione a quelli che sono i temi principali del provvedimento oggi all'esame del Parlamento.

LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

1.

La manovra proposta dal Governo con il disegno di legge di bilancio, in linea con quanto preannunciato nel Piano strutturale, si caratterizza per un impatto espansivo rispetto al tendenziale, per complessivi 49,1 miliardi nel triennio 2025-2027 (cfr. Tavola 1), inglobando gli effetti di retroazione sulle entrate (+4,9 miliardi nel triennio) e sulla spesa per interessi (+1,9 miliardi nel triennio).

In dettaglio, nel 2025, il disegno di legge comporta un maggior indebitamento netto di 8,9 miliardi (pari allo 0,4 per cento del Pil). La *stance* espansiva si accresce progressivamente nel successivo biennio, determinando un maggior *deficit* di circa 15 miliardi nel 2026 (0,6 punti di Pil) e di oltre 25,2 miliardi nel 2027 (1,1 punti di Pil). Va, tuttavia, richiamato che, per effetto dell'andamento favorevole dei conti pubblici tendenziali e della crescita del Prodotto nello scenario programmatico, già a partire dal 2026 il rapporto *deficit*/Pil è atteso rientrare al di sotto della soglia del 3 per cento (2,8 per cento nel 2026 e 2,6 nel 2027).

In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra sono negativi per 8,2 miliardi nel 2025, 19,5 miliardi nel 2026 e 31,3 miliardi nel 2027.

Gli scostamenti tra i predetti saldi e quelli dell'indebitamento netto sono dovuti alle differenze, anche temporali, nella rilevazione degli effetti finanziari di alcune disposizioni tra la contabilità finanziaria e quella economica, in particolare per gli interventi di definanziamento, rifinanziamento o riprogrammazione della spesa in conto capitale o per la quantificazione dell'impatto delle misure per il personale pubblico (sia per i rinnovi contrattuali che per il blocco del *turn over*). Inoltre, determinano effetti solamente o prevalentemente sul saldo netto da finanziare alcuni interventi relativi ai riversamenti in tesoreria, mentre incidono solo sull'indebitamento netto gli effetti dei nuovi vincoli di finanza pubblica a carico delle autonomie territoriali.

Rispetto all'andamento tendenziale, la manovra, nel suo complesso, determina una crescita netta della spesa di 0,1 punti percentuali di Pil nel 2025 (+2,5 miliardi), di 0,2 punti nel 2026 (circa 5 miliardi) e di 0,6 punti nel 2027 (15,4 miliardi). Sul fronte delle entrate la variazione indotta è negativa in tutto il triennio: -0,3 punti percentuali di Prodotto nel 2025 (-6,4 miliardi), e -0,4 punti nel successivo biennio (poco meno di 10 miliardi annuali).

L'impatto combinato della manovra e della crescita attesa del Prodotto interno determina, nel triennio di previsione, una progressiva riduzione di oltre due punti percentuali dell'incidenza della spesa primaria rispetto al Pil, dal 46,5 al 44,4 per cento. In flessione anche il peso delle entrate finali nel medesimo arco temporale, dal 47,1 al 46,3 per cento (-0,8 p.p.).

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA DI BILANCIO

					Composizione % manovra			%Pil		
		2025	**2026**	**2027**	**2025**	**2026**	**2027**	**2025**	**2026**	**2027**
DDL bilancio (Sez. I e II)	1.Maggiori entrate	6.784,6	7.512,1	6.249,7	19,5	19,0	12,8	0,3	0,3	0,3
	2.Minori spese	17.625,0	16.579,2	16.138,2	50,6	41,9	33,2	0,8	0,7	0,7
	Totale risorse	**24.409,6**	**24.091,3**	**22.387,9**	**70,1**	**60,9**	**46,0**	**1,1**	**1,0**	**0,9**
	3.Minori entrate	14.855,1	18.605,4	18.302,8	42,7	47,0	37,6	0,7	0,8	0,8
	4.Maggiori spese	19.945,3	20.964,3	30.349,9	57,3	53,0	62,4	0,9	0,9	1,3
	Totale impieghi	**34.800,5**	**39.569,7**	**48.652,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,5**	**1,7**	**2,0**
	Aum(+)/Rid(-) indeb.	**10.390,8**	**15.478,4**	**26.264,8**	**29,9**	**39,1**	**54,0**	**0,5**	**0,7**	**1,1**
Eff. Retroattivi manovra	1.Maggiori entrate	1.619,0	1.115,0	2.212,0				0,1	0,0	0,1
	4.Maggiori int. pass.	138,0	599,0	1.187,0				0,0	0,0	0,0
	Aum(+)/Rid(-) indeb.	**1.481,0**	**516,0**	**1.025,0**				**0,1**	**0,0**	**0,0**
Totale Manovra	1.Maggiori entrate	8.403,6	8.627,1	8.461,7	24,1	21,5	17,0	0,4	0,4	0,4
	2.Minori spese	17.625,0	16.579,2	16.138,2	50,4	41,3	32,4	0,8	0,7	0,7
	Totale risorse	**26.028,6**	**25.206,3**	**24.599,9**	**74,5**	**62,8**	**49,4**	**1,2**	**1,1**	**1,0**
	3.Minori entrate	14.855,1	18.605,4	18.302,8	42,5	46,3	36,7	0,7	0,8	0,8
	4.Maggiori spese	20.083,3	21.563,3	31.536,9	57,5	53,7	63,3	0,9	0,9	1,3
	Totale impieghi	**34.938,5**	**40.168,7**	**49.839,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,5**	**1,7**	**2,1**
	Aum(+)/Rid(-) indeb.	**8.909,8**	**14.962,4**	**25.239,8**	**25,5**	**37,2**	**50,6**	**0,4**	**0,6**	**1,1**

Segue

					Valori in % Pil					
	indebitamento tenden.	65.321,0	49.761,0	36.640,0	2,9	2,1	1,5			
	indebitamento progr	74.230,8	64.723,4	61.879,8	3,3	2,8	2,6			
	Var. netta spese	2.458,4	4.984,1	15.398,7	0,1	0,2	0,6			
	Var. netta entrate	-6.451,5	-9.978,3	-9.841,1	-0,3	-0,4	-0,4			
	Spesa primaria tend	1.049.981,0	1.065.225,0	1.057.659,0	46,5	45,8	44,4			
	Spesa primaria prog	1.052.301,4	1.069.610,1	1.071.870,7	46,5	45,9	44,8			
	Entrate compl. Tend	1.071.911,0	1.106.231,0	1.117.556,0	47,5	47,6	46,9			
	Entrate compl. Progr	1.065.459,5	1.096.252,7	1.107.714,9	47,1	47,0	46,3			
	PIL nominale tendenz. (mld)	2.255,7	2.323,3	2.381,4						
	PIL nominale progr. (mld)	2.261,9	2.332,0	2.392,7						

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2025 e Piano strutturale di MT 2024

2.

La scomposizione della manovra tra impieghi e risorse a copertura (cfr. Tavola 2), al netto degli effetti di retroazione sulle entrate, evidenzia come i primi siano pari, in termini di contabilità economica, a circa 34,9 miliardi nel primo anno (1,5 punti percentuali di Pil), per poi salire a 40,2 miliardi nel 2026 (1,7 per cento del Pil) e a 49,8 miliardi nel 2027 (2,1 per cento del Pil).

TAVOLA 2

LA MANOVRA DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II)

					Composizione % manovra			% PIL		
		2025	**2026**	**2027**	**2025**	**2026**	**2027**	**2025**	**2026**	**2027**
DDL bilancio (Sez. I e II)	Maggiori entrate (di cui)	6.784,6	7.512,1	6.249,7	19,4	18,7	12,5	0,3	0,3	0,3
	tributarie	*5.571,6*	*5.526,3*	*3.651,0*	*15,9*	*13,8*	*7,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
	contrib.	*0,0*	*1,8*	*4,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	extratrib.	*337,5*	*337,5*	*104,8*	*1,0*	*0,8*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	trib.contr.	*875,5*	*1.646,4*	*2.489,4*	*2,5*	*4,1*	*5,0*	*0,0*	*0,1*	*0,1*
	Minori spese (di cui)	17.625,0	16.579,2	16.138,2	50,4	41,3	32,4	0,8	0,7	0,7
	correnti	*13.296,2*	*12.007,8*	*12.558,3*	*38,1*	*29,9*	*25,2*	*0,6*	*0,5*	*0,5*
	c/capitale	*4.328,7*	*4.571,4*	*3.579,9*	*12,4*	*11,4*	*7,2*	*0,2*	*0,2*	*0,1*
	Totale risorse	**24.409,6**	**24.091,3**	**22.387,9**	**69,9**	**60,0**	**44,9**	**1,1**	**1,0**	**0,9**
	Minori entrate (di cui)	14.855,1	18.605,4	18.302,8	42,5	46,3	36,7	0,7	0,8	0,8
	tributario	*13.964,7*	*17.622,4*	*17.319,2*	*40,0*	*43,9*	*34,7*	*0,6*	*0,8*	*0,7*
	contrib.	*685,4*	*701,0*	*701,6*	*2,0*	*1,7*	*1,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	extratrib.	*4,8*	*4,8*	*4,8*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	trib.contr.	*200,2*	*277,2*	*277,2*	*0,6*	*0,7*	*0,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Maggiori spese (di cui)	20.083,3	21.563,3	31.536,9	57,5	53,7	63,3	0,9	0,9	1,3
	correnti	*15.300,3*	*18.358,8*	*24.477,8*	*43,8*	*45,7*	*49,1*	*0,7*	*0,8*	*1,0*
	interessi	*138,0*	*599,0*	*1.187,0*	*0,4*	*1,5*	*2,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	c/capitale	*4.645,0*	*2.605,5*	*5.872,1*	*13,3*	*6,5*	*11,8*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
	Totale impieghi	**34.938,5**	**40.168,7**	**49.839,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,5**	**1,7**	**2,1**
	Aum(+)/Rid(-) indeb.	**10.528,8**	**16.077,4**	**27.451,8**	**30,1**	**40,0**	**55,1**	**0,5**	**0,7**	**1,1**
Tot.	**Effetti retroazione manovra**	**1.619,0**	**1.115,0**	**2.212,0**	**4,6**	**2,8**	**4,4**	**0,1**	**0,0**	**0,1**
	Aum(+)/Rid(-) indeb.	**8.909,8**	**14.962,4**	**25.239,8**	**25,5**	**37,2**	**50,6**	**0,4**	**0,6**	**1,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2025 e PSB 2024

In tutto il triennio, la manovra si compone in prevalenza di maggiori spese; più specificatamente, nel 2025 gli oneri aggiuntivi si attestano a 20,1 miliardi (57,5 per cento del totale), di cui la quota preponderante riguarda la spesa corrente (15,3 miliardi, pari al 43,8 per cento degli impieghi), mentre quella in conto capitale è incisa in aumento per 4,6 miliardi (13,3 per cento degli impieghi). Le maggiori spese derivano in prevalenza dalle disposizioni legislative della Sezione I (15,3 miliardi, circa il 76,6 per cento), mentre la residua quota (4,7 miliardi) è riconducibile ai rifinanziamenti disposti dalla Sezione II (cfr. Tavole 3 e 4). Questi ultimi assumono particolare rilievo nel quadro della spesa in conto capitale, laddove determinano il 48 per cento degli oneri aggiuntivi.

Come già rilevato nei precedenti cicli di bilancio, le disposizioni di incremento della spesa sono molto frammentate, seppur con un elevato grado di concentrazione nell'allocazione delle risorse.

La manovra determina poi minori entrate sul 2025 per 14,9 miliardi (42,5 per cento degli impieghi), sostanzialmente concentrate in quelle tributarie (poco meno di 14 miliardi), cui si accostano riduzioni di introiti contributivi per circa 0,7 miliardi.

Sono numerose le disposizioni che, in termini di effetti lordi, determinano incrementi di spesa nel 2025. Tuttavia, oltre l'83 per cento del totale è legato a 10 misure, mentre, tra le restanti, si registra una distribuzione polverizzata, con oltre 70 interventi caratterizzati da importo individuale inferiore a 300 milioni (quindi con un peso individuale inferiore al 2 per cento del totale). Tra gli interventi legislativi di spesa della Sezione I, generano l'impatto finanziario maggiore in termini di indebitamento netto: la misura di riduzione del cuneo fiscale mediante il bonus per i dipendenti (4,4 miliardi); l'istituzione di un fondo (2,4 miliardi) per il finanziamento di interventi volti a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese, anche mediante il riconoscimento di agevolazioni per l'acquisizione dei beni strumentali; l'estensione al 2025 del credito d'imposta ZES (1,6 miliardi); il finanziamento del rinnovo del contratto del personale statale per il triennio 2025-2027 (1,2 miliardi), cui si accostano oltre 200 milioni per l'aumento dei trattamenti accessori; l'incremento del fondo sanitario nazionale (poco meno di 1 miliardo); il sostegno all'acquisto di beni alimentari di prima necessità per soggetti a basso reddito (0,5 miliardi); il rifinanziamento della misura Nuova Sabatini (0,4 miliardi); gli accantonamenti ai fondi per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente e di conto capitale e fondo per esigenze indifferibili (0,4 miliardi); il bonus nascite (0,3 miliardi); la misura di incremento delle pensioni minime (0,29 miliardi).

Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento di parte corrente (2,4 miliardi) e in conto capitale (2,2 miliardi). Le prime riguardano, prevalentemente, le risorse delle missioni internazionali e, in scala inferiore, gli interventi di manutenzione ordinaria sulla rete ferroviaria. I rifinanziamenti di parte capitale, invece, incidono prevalentemente sugli investimenti nel campo della difesa nazionale e, con intensità minore, incrementano le risorse del fondo per le emergenze nazionali.

Sempre sul lato degli impieghi, le minori entrate tributarie del 2025 sono quasi integralmente dovute agli interventi di riduzione della pressione fiscale (per complessivi 13,2 miliardi), sia finalizzati alla stabilizzazione della revisione delle aliquote e riordino delle detrazioni (4,8 miliardi), sia volti a rendere strutturale la riduzione del cuneo fiscale mediante l'ulteriore detrazione con *decalage* fino a 40 mila euro (8,4 miliardi). Altri interventi di riduzione di entrata, per dimensioni, riguardano il rafforzamento delle misure fiscali per il *welfare* aziendale (648 milioni) e il parziale esonero contributivo per le lavoratrici madri (300 milioni).

TAVOLA 3

MANOVRA: RIPARTIZIONE SEZIONE I E II

(in milioni)

	2025			2026			2027		
Risorse	Sez. I	Sez. II	**Totale**	Sez. I	Sez. II	**Totale**	Sez. I	Sez. II	**Totale**
Maggiori entrate (di cui)	6.599,8	184,8	**6.784,6**	7.283,6	228,4	**7.512,1**	6.021,2	228,4	**6.249,7**
tributarie	*5.386,8*	*184,8*	***5.571,6***	*5.297,9*	*228,4*	***5.526,3***	*3.422,6*	*228,4*	***3.651,0***
contrib.	*0,0*	*0,0*	***0,0***	*1,8*	*0,0*	***1,8***	*4,5*	*0,0*	***4,5***
extratrib.	*337,5*	*0,0*	***337,5***	*337,5*	*0,0*	***337,5***	*104,8*	*0,0*	***104,8***
trib.contr.	*875,5*	*0,0*	***875,5***	*1.646,4*	*0,0*	***1.646,4***	*2.489,4*	*0,0*	***2.489,4***
Minori spese (di cui)	9.152,9	8.472,1	**17.625,0**	9.303,2	7.276,0	**16.579,2**	9.775,6	6.362,6	**16.138,2**
correnti	*7.623,6*	*5.672,6*	***13.296,2***	*7.075,4*	*4.932,4*	***12.007,8***	*7.639,1*	*4.919,2*	***12.558,3***
c/capitale	*1.529,3*	*2.799,4*	***4.328,7***	*2.227,9*	*2.343,5*	***4.571,4***	*2.136,5*	*1.443,3*	***3.579,9***
Totale risorse	**15.752,8**	**8.656,8**	**24.409,6**	**16.586,9**	**7.504,4**	**24.091,3**	**15.796,9**	**6.591,0**	**22.387,9**
Impieghi									
Minori entrate (di cui)	14.855,1	0,0	**14.855,1**	18.605,4	0,0	**18.605,4**	18.302,8	0,0	**18.302,8**
tributario	*13.964,7*	*0,0*	***13.964,7***	*17.622,4*	*0,0*	***17.622,4***	*17.319,2*	*0,0*	***17.319,2***
contrib.	*685,4*	*0,0*	***685,4***	*701,0*	*0,0*	***701,0***	*701,6*	*0,0*	***701,6***
extratrib.	*4,8*	*0,0*	***4,8***	*4,8*	*0,0*	***4,8***	*4,8*	*0,0*	***4,8***
trib.contr.	*200,2*	*0,0*	***200,2***	*277,2*	*0,0*	***277,2***	*277,2*	*0,0*	***277,2***
Maggiori spese (di cui)	15.275,9	4.669,4	**19.945,3**	16.682,4	4.281,9	**20.964,3**	24.864,2	5.485,7	**30.349,9**
correnti	*12.860,9*	*2.439,4*	***15.300,3***	*16.026,9*	*2.331,9*	***18.358,8***	*21.812,1*	*2.665,7*	***24.477,8***
c/capitale	*2.415,0*	*2.230,0*	***4.645,0***	*655,5*	*1.950,0*	***2.605,5***	*3.052,1*	*2.820,0*	***5.872,1***
Totale impieghi	**30.131,0**	**4.669,4**	**34.800,5**	**35.287,8**	**4.281,9**	**39.569,7**	**43.167,0**	**5.485,7**	**48.652,7**
Aum(+)/Rid(-) indeb.	**14.378,2**	**-3.987,4**	**10.390,8**	**18.700,9**	**-3.222,5**	**15.478,4**	**27.370,2**	**-1.105,3**	**26.264,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2025

TAVOLA 4

MANOVRA: RIPARTIZIONE % SEZIONE I E II

(in milioni)

	2025			2026			2027		
Risorse	Sez. I %	Sez. II %	**Totale**	Sez. I %	Sez. II %	**Totale**	Sez. I %	Sez. II %	**Totale**
Maggiori entrate (di cui)	97,3	2,7	**6.784,6**	97,0	3,0	**7.512,1**	96,3	3,7	**6.249,7**
tributarie	*96,7*	*3,3*	***5.571,6***	*95,9*	*4,1*	***5.526,3***	*93,7*	*6,3*	***3.651,0***
contrib.			***0,0***	*100,0*	*0,0*	***1,8***	*100,0*	*0,0*	***4,5***
extratrib.	*100,0*	*0,0*	***337,5***	*100,0*	*0,0*	***337,5***	*100,0*	*0,0*	***104,8***
trib.contr.	*100,0*	*0,0*	***875,5***	*100,0*	*0,0*	***1.646,4***	*100,0*	*0,0*	***2.489,4***
Minori spese (di cui)	51,9	48,1	**17.625,0**	56,1	43,9	**16.579,2**	60,6	39,4	**16.138,2**
correnti	*57,3*	*42,7*	***13.296,2***	*58,9*	*41,1*	***12.007,8***	*60,8*	*39,2*	***12.558,3***
c/capitale	*35,3*	*64,7*	***4.328,7***	*48,7*	*51,3*	***4.571,4***	*59,7*	*40,3*	***3.579,9***
Totale risorse	**64,5**	**35,5**	**24.409,6**	**68,9**	**31,1**	**24.091,3**	**70,6**	**29,4**	**22.387,9**
Impieghi									
Minori entrate (di cui)	100,0	0,0	**14.855,1**	100,0	0,0	**18.605,4**	100,0	0,0	**18.302,8**
tributario	*100,0*	*0,0*	***13.964,7***	*100,0*	*0,0*	***17.622,4***	*100,0*	*0,0*	***17.319,2***
contrib.	*100,0*	*0,0*	***685,4***	*100,0*	*0,0*	***701,0***	*100,0*	*0,0*	***701,6***
extratrib.	*100,0*	*0,0*	***4,8***	*100,0*	*0,0*	***4,8***	*100,0*	*0,0*	***4,8***
trib.contr.	*100,0*	*0,0*	***200,2***	*100,0*	*0,0*	***277,2***	*100,0*	*0,0*	***277,2***
Maggiori spese (di cui)	76,6	23,4	**19.945,3**	79,6	20,4	**20.964,3**	81,9	18,1	**30.349,9**
correnti	*84,1*	*15,9*	***15.300,3***	*87,3*	*12,7*	***18.358,8***	*89,1*	*10,9*	***24.477,8***
c/capitale	*52,0*	*48,0*	***4.645,0***	*25,2*	*74,8*	***2.605,5***	*52,0*	*48,0*	***5.872,1***
Totale impieghi	**86,6**	**13,4**	**34.800,5**	**89,2**	**10,8**	**39.569,7**	**88,7**	**11,3**	**48.652,7**
Aum(+)/Rid(-) indeb.	**138,4**	**-38,4**	**10.390,8**	**120,8**	**-20,8**	**15.478,4**	**104,2**	**-4,2**	**26.264,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2025

3.

Nel biennio successivo, la composizione della manovra rimane prevalentemente incentrata sulle maggiori spese, in particolare nel 2027, anno in cui il relativo peso raggiunge il 63,3 per cento degli impieghi (31,5 miliardi). Le minori entrate salgono a 18,6 miliardi nel 2026 e si mantengono sostanzialmente sul medesimo livello nel 2027 (rispettivamente 46,3 e 36,7 per cento degli impieghi), sempre concentrate in quelle di tipo tributario.

Nel periodo 2026-2027, le maggiori spese scaturiscono principalmente da interventi normativi della Sezione I (16,7 miliardi nel 2026 e 24,9 miliardi nel 2027); in entrambi gli esercizi il relativo peso sul totale è di circa l'80 per cento. La componente di spesa corrente primaria è fortemente prevalente: poco più di 16 miliardi nel 2026 e 21,8 miliardi nel 2027; la maggior spesa per interessi sale a 0,6 miliardi nel 2026 e a 1,2 miliardi nel 2027. Gli interventi legislativi di spesa in conto capitale determinano oneri per 0,6 miliardi nel 2026 e 3,1 miliardi nel 2027.

Tra gli oneri principali per dimensione finanziaria, nel biennio 2026-2027, figurano nella Sezione I: la misura di riduzione del cuneo fiscale mediante il bonus per i dipendenti (4,4 miliardi); l'incremento del fondo sanitario nazionale (4,4 e 4,7 miliardi nel 2026 e 2027); il finanziamento del rinnovo del contratto del personale statale per il triennio 2025-2027 (rispettivamente 2,8 e 4,6 miliardi) , cui si accostano anche i 200 milioni per l'aumento del trattamento accessorio; le risorse del fondo per il finanziamento di interventi volti a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese, anche mediante il riconoscimento di agevolazioni per l'acquisizione dei beni strumentali (rispettivamente con stanziamenti per 1 e 3,4 miliardi nel biennio); la proroga al 2025 delle misure di flessibilità in uscita (quota 103, con risorse per 0,5 e 0,4 miliardi nel biennio), il bonus nascite (0,4 miliardi annuali in entrambi gli esercizi).

Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento di parte corrente (2,3 e 2,7 miliardi nel biennio) e in conto capitale (1,9 e 2,8 miliardi nel biennio). Per entrambe le categorie le voci interessate dal rifinanziamento sono le medesime del 2025.

Le minori entrate nel 2026 e 2027 continuano a riflettere le misure di riduzione della pressione fiscale (per 13,9 e 13,5 miliardi annui), oltre all'intervento di agevolazione alle assunzioni mediante maggiorazione della deduzione dal costo del lavoro (1,3 miliardi annui), agli effetti fiscali indotti dalla rimozione della misura Decontribuzione Sud (0,9 e 0,6 miliardi), alle misure fiscali di *welfare* aziendale (0,7 miliardi annui), nonché al parziale esonero contributivo per le lavoratrici madri (300 milioni). Assume maggiore peso, nel 2026-2027, la riduzione di entrate per effetto dell'estensione a regime delle disposizioni in materia di rivalutazione, con applicazione di un'imposta sostitutiva nella misura del 16 per cento, dei valori di acquisto delle partecipazioni e dei terreni (0,3 e 0,5 miliardi), nonché di quella dei bonus edilizi e per acquisto di mobili (0,6 e 0,4 miliardi).

4.

Nel 2025 la copertura della manovra è assicurata per 24,4 miliardi da nuove risorse (69,9 per cento degli impieghi), per 8,9 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento (25,5 per cento delle coperture) e per 1,6 miliardi grazie agli effetti di retroazione sulle entrate della stessa manovra (4,6 per cento del totale). Le risorse liberate da quest'ultima nel 2025 sono prevalentemente legate a interventi di riduzione della spesa (17,6 miliardi), soprattutto di parte corrente (13,3 miliardi), cui si accompagnano minori oneri in conto

capitale per 4,3 miliardi. Al riguardo, prevalgono gli interventi normativi della Sezione I (9,1 miliardi) a fronte delle scelte di definanziamento/riprogrammazione della Sezione II (8,5 miliardi). Le maggiori entrate previste ammontano a 6,8 miliardi (19,4 per cento degli impieghi), prevalentemente di carattere tributario (5,6 miliardi).

Tra le riduzioni di spesa sul 2025, per rilievo finanziario, si richiamano i seguenti interventi normativi di Sezione I: il definanziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (5,9 miliardi); gli obiettivi di *spending review* posti in capo ai Ministeri (1,9 miliardi, di cui 0,7 di parte corrente e 1,2 in conto capitale); il contributo alla finanza pubblica richiesto agli enti territoriali e le rimodulazioni dei relativi finanziamenti (0,8 miliardi); i risparmi derivanti dal blocco parziale del *turn over* (0,4 miliardi). Particolarmente intensa la copertura fornita dai definanziamenti della Sezione II, pari a 8,2 miliardi, di cui 5,7 di parte corrente e 2,5 in conto capitale. Nel primo ambito la copertura è assicurata dall'utilizzo del fondo per la delega fiscale (3,4 miliardi) e di quello per l'abbattimento della pressione tributaria (2,2 miliardi). Per la parte in conto capitale, i definanziamenti incidono su un numero ampio di iniziative; tra queste, per rilievo finanziario, possono menzionarsi gli interventi di RFI S.p.A. e ANAS, nonché la riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali dei Ministeri. Le riprogrammazioni forniscono un contributo più limitato, di 0,3 miliardi, principalmente ascrivibile alle misure dei contratti di filiera nel settore dell'agricoltura e agli interventi in tecnologie spaziali ed economia satellitare.
Sul fronte delle maggiori entrate (6,8 miliardi), le coperture per il 2025 sono distribuite tra una pluralità di disposizioni normative, tra le quali rilevano per impatto: l'intervento sulla deduzione delle quote delle svalutazioni e perdite su crediti e dell'avviamento correlate alle DTA (complessivamente 2,5 miliardi nel 2025); le modifiche del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi (970 milioni); la stabilizzazione del regime di rivalutazione di terreni e partecipazioni (840 milioni); gli effetti riflessi degli oneri per il rinnovo del contratto del personale statale per il 2025-2027 (603 milioni); la revisione delle detrazioni per familiari a carico (496 milioni in totale); la modifica dei corrispettivi a fronte della proroga delle concessioni di gioco in scadenza (233 milioni); le misure per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi (173 milioni). Dai rifinanziamenti della Sezione II sono attese maggiori entrate per 185 milioni.

Nell'anno successivo cresce il ricorso all'indebitamento (atteso a poco meno di 15 miliardi, in aumento di 6,1 miliardi), la cui incidenza sul piano delle coperture sale al 37,2 per cento. Ciò è conseguenza dell'espansione delle dimensioni della manovra (+5,2 miliardi), legata alle riduzioni di entrate, a fronte di un livello sostanzialmente stabile delle risorse (24,1 miliardi); meno intensi gli effetti di retroazione, stimati in 1,1 miliardi (2,8 per cento delle coperture). Nel 2027, prosegue sensibilmente la crescita dell'ampiezza della manovra, raggiungendo i 49,8 miliardi (+9,7 miliardi): la variazione espansiva è legata alle maggiori spese, attese a 31,5 miliardi (+10 miliardi), investendo sia la componente corrente (+6,7 miliardi), sia quella di parte capitale (+3,3 miliardi). A tale andamento si contrappone la contrazione delle risorse rese disponibili dalla manovra, in discesa a 22,4 miliardi, con conseguente forte crescita del *deficit,* previsto in aumento di 25,2 miliardi (+10,3 miliardi, 50,6 per cento delle coperture), cui si accompagna un'intensificazione degli effetti di retroazione, quantificati in 2,2 miliardi (4,4 per cento delle coperture).

Nel biennio 2026-2027, dal lato delle coperture, si riduce progressivamente l'ammontare delle risorse liberate dalla manovra, in particolare con riguardo alle riduzioni di spesa (-1 miliardo nel 2026 e -0,4 miliardi nel 2027). Nel 2026 ciò è dovuto al minor impatto del definanziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (in discesa a 4 miliardi, -1,9 miliardi sul 2025), parzialmente compensato dalla crescita del contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali e della rimodulazione dei relativi finanziamenti (in salita a 2,6 miliardi, +1,1 miliardi sul 2025) e dalla maggior ambizione degli obiettivi di *spending review* dei Ministeri (2,6 miliardi, +0,6 miliardi sul 2025). In calo di 1,1 miliardi i definanziamenti della Sezione II (stimati a 7,1 miliardi), sempre concentrati nelle voci incise nel 2025. Nel medesimo anno cresce lievemente la copertura assicurata dalle maggiori entrate (+0,7 miliardi), in ragione degli effetti fiscali dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego (+0,7 miliardi), nonché degli interventi in tema di ristrutturazioni edilizie (+0,5 miliardi) e delle misure di tracciabilità delle spese (+0,5 miliardi), parzialmente bilanciati dalla riduzione dell'impatto dell'intervento sulle banche (-1 miliardo) e sulle assicurazioni (-0,6 miliardi).

Nel 2027 continua il calo delle riduzioni di spesa a copertura, in particolare per l'ulteriore contrazione di 1 miliardo dei definanziamenti della Sezione II (attesi a 6,1 miliardi) e per l'attenuazione della *spending review* dei Ministeri (con risparmi per 2,3 miliardi, -0,2 miliardi rispetto al 2026). A ciò si contrappongono le risorse liberate per effetto della rideterminazione del contributo alla finanza pubblica della Regione Friuli-Venezia Giulia (432 milioni). Nel medesimo anno si riduce il contributo delle coperture provenienti dalle maggiori entrate: si azzera il beneficio derivante dalle misure su banche e assicurazioni (-1,5 miliardi) e si riduce quello derivante dagli interventi sulle agevolazioni edilizie (-0,4 miliardi). Tali effetti sono solo parzialmente compensati dalla crescita degli introiti indotti dai rinnovi contrattuali del pubblico impiego (+0,9 miliardi) e dall'estensione a regime della rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni (+0,2 miliardi).

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

5.

In linea con la prassi dei precedenti esercizi, la manovra all'esame risulta concentrata su alcune aree di spesa (Tavola 5). In termini di effetti netti, poco meno del 90 per cento degli impieghi del 2025 vengono assorbiti da interventi riconducibili a quattro gruppi di norme: quasi due terzi (64,1 per cento, 0,8 punti percentuali di Pil) è destinata alle misure del Titolo II di riduzione della pressione fiscale, il 16,8 per cento è assorbita dai rifinanziamenti della Sezione II (4,5 miliardi), un ulteriore 5 per cento è dedicato al settore del "lavoro, previdenza e famiglia" (1,3 miliardi) e, infine, circa il 3,6 per cento delle risorse è indirizzato alla sanità (0,9 miliardi). Di rilievo anche l'incidenza dei fondi allocati per il trattamento economico del pubblico impiego statale (2,8 per cento) e per la difesa del potere di acquisto delle famiglie (2,5 per cento).

Nel successivo biennio si riduce il grado di concentrazione delle risorse del disegno di legge di bilancio; in maggior dettaglio, scende il peso dei fondi destinati agli obiettivi di riduzione della pressione fiscale (prima al 55 e poi al 43 per cento) e di quelli volti al rifinanziamento di misure esistenti (prima al 12,6 per cento per poi attestarsi al 13 per cento). In forte crescita l'incidenza delle risorse allocate alla sanità, il cui effetto netto sale a 4,4 miliardi nel 2026 (13,6 per cento) e a 4,7 miliardi nel 2027 (11,6 per cento);

parimenti si accrescono progressivamente i fondi destinati al rinnovo contrattuale del pubblico impiego, raggiungendo 1,6 miliardi nel 2026 (4,9 per cento) e 2,5 miliardi nel 2027 (6,2 per cento), così come in espansione figura il peso delle misure per le imprese, le quali nel 2027 arrivano ad assorbire 2,9 miliardi (7,2 per cento del totale). Le politiche per il lavoro e la previdenza vedono crescere la propria incidenza nel 2026 (2,8 per cento), per poi raggiungere un peso dell'1,5 per cento nell'ultimo anno della manovra; in andamento flettente invece gli interventi per la famiglia, passando dal 3,1 per cento degli impieghi del 2025 al 2,8 del 2027.

Nel triennio della manovra sono 13 gli interventi normativi che, in termini di effetto netto cumulato 2025-2027, assorbono un dispiego di risorse superiore alla soglia di un miliardo (cfr. Grafico 1). Tra questi emergono le misure dell'art. 2 di sostegno al reddito attraverso la stabilizzazione della revisione delle aliquote fiscali, la revisione dell'intervento sul cuneo fiscale e la ristrutturazione delle detrazioni d'imposta, per complessivi 52,2 miliardi triennali; seguono, per impatto, i rifinanziamenti della Sezione II (13,8 miliardi su base cumulata) e le somme dedicate al Fondo sanitario nazionale (10 miliardi complessivi).

Le risorse individuate dalla manovra a copertura, oltre al ricorso all'indebitamento, derivano, in via principale e sempre in termini di effetti netti, dagli interventi della Sezione II (Tavola 5); infatti, per tutto il triennio il concorso dei definanziamenti e delle riprogrammazioni è superiore alla soglia del 42 per cento, con un picco nel 2025 (47,5 per cento). Guardando alla Sezione I, assumono rilievo gli interventi legati alle misure fiscali, che forniscono il 27,1 per cento delle coperture nel 2025, per poi calare al 22,3 e al 9,1 per cento nel successivo biennio. Un profilo crescente caratterizza sia il contributo alla manovra richiesto agli enti territoriali, dal 5,1 per cento del 2025 al 18,3 del 2027, in particolare a Comuni e Province (dal 5,8 per cento del 2025 al 15,5 del 2027), sia quello rimesso alle misure di efficientamento della spesa, il cui peso sulle coperture è stimato all'11,2 per cento nel 2025, per poi salire al 15,3 per cento nel 2026 e al 16 per cento nel 2027. Un ruolo sensibile, nel quadro delle coperture approntate dalla manovra, è giocato dagli effetti di retroazione sulle entrate, dai quali è atteso il 9,1 per cento di risorse nel 2025, il 6,5 per cento nel 2026 e il 14,6 per cento nel 2027.

Nella costruzione del disegno di bilancio sono 7 le linee di intervento che, in termini di effetto netto cumulato 2025-2027, liberano risorse per un valore complessivo superiore

alla soglia di un miliardo (cfr. Grafico 2). Tra queste spiccano i definanziamenti della Sezione II per un totale di 21,4 miliardi su base triennale, cui fanno seguito, per impatto, le misure di *spending review* (6,9 miliardi su base cumulata) e il definanziamento della misura Decontribuzione Sud (5,4 miliardi complessivi).

TAVOLA 5

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

(in milioni)

			Effetti netti interventi			Composizione % manovra			%Pil		
	Titolo	**Tipo intervento**	**2025**	**2026**	**2027**	**2025**	**2026**	**2027**	**2025**	**2026**	**2027**
Impieghi	II	Riduzione pressione fiscale	17.159,5	17.685,9	17.365,2	64,1	55,0	43,0	0,8	0,8	0,7
	III	Potere acquisto famiglie	680,0	320,0	320,0	2,5	1,0	0,8	0,0	0,0	0,0
	IV	Pubblico impiego	746,1	1.568,7	2.522,5	2,8	4,9	6,2	0,0	0,1	0,1
	V	Lavoro, previdenza e famiglia	1.325,2	1.865,7	1.712,6	5,0	5,8	4,2	0,1	0,1	0,1
	di cui	*Lavoro e previdenza*	*487,2*	*907,7*	*592,6*	*1,8*	*2,8*	*1,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	di cui	*Famiglia*	*838,0*	*958,0*	*1.120,0*	*3,1*	*3,0*	*2,8*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	VI	Disabilità, pol. soc., sport	30,8	120,6	60,6	0,1	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
	VII	Sanità	965,0	4.385,9	4.683,0	3,6	13,6	11,6	0,0	0,2	0,2
	VIII	Crescita, infrastr. e invest.	-130,3	410,8	2.894,4	-0,5	1,3	7,2	0,0	0,0	0,1
	di cui	*Imprese*	*-285,3*	*410,8*	*2.894,4*	*-1,1*	*1,3*	*7,2*	*0,0*	*0,0*	*0,1*
	di cui	*Investimenti infrastrutture*	*155,0*	*0,0*	*0,0*	*0,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	IX	Agricoltura	6,0	6,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	X	Istruzione, Univers. e Ricerca	134,3	168,8	260,1	0,5	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0
	di cui	*Istruzione*	*122,8*	*157,3*	*98,6*	*0,5*	*0,5*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	di cui	*Università e ricerca*	*0,0*	*0,0*	*150,0*	*0,0*	*0,0*	*0,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	di cui	*Cultura*	*11,5*	*11,5*	*11,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	XI	Difesa e esteri	162,8	162,8	162,8	0,6	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
	XII	Calamità ed emergenze	237,3	-0,7	1.500,0	0,9	0,0	3,7	0,0	0,0	0,1
	XIV	Revisione della spesa	191,8	278,5	278,5	0,7	0,9	0,7	0,0	0,0	0,0
	XIV	Fondi	629,1	559,1	2.191,7	2,4	1,7	5,4	0,0	0,0	0,1
	Sez. II	Rifinanziamenti	4.484,7	4.053,5	5.257,3	16,8	12,6	13,0	0,2	0,2	0,2
		Maggiori interessi passivi	138,0	599,0	1.187,0	0,5	1,9	2,9	0,0	0,0	0,0
	Impieghi	**Totale**	**26.760,2**	**32.184,6**	**40.401,7**	100	100	100	**1,2**	**1,4**	**1,7**
Coperture	II	Misure fiscali	4.846,0	3.848,1	1.384,1	27,1	22,3	9,1	0,2	0,2	0,1
	di cui	*Misure fiscali*	*3.519,3*	*2.576,8*	*465,2*	*19,7*	*15,0*	*3,1*	*0,2*	*0,1*	*0,0*
	di cui	*Lotta all'evasione*	*123,5*	*641,5*	*533,8*	*0,7*	*3,7*	*3,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	di cui	*Assicurazioni*	*970,4*	*397,0*	*385,1*	*5,4*	*2,3*	*2,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	di cui	*Misure per giochi*	*232,8*	*232,8*	*0,0*	*1,3*	*1,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	XIII	Enti territoriali	907,3	2.345,0	2.776,3	5,1	13,6	18,3	0,0	0,1	0,1
	di cui	*Regioni*	*-120,0*	*0,0*	*432,7*	*-0,7*	*0,0*	*2,9*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	di cui	*Enti locali*	*1.027,3*	*2.345,0*	*2.343,6*	*5,8*	*13,6*	*15,5*	*0,0*	*0,1*	*0,1*
	XIV	Efficientamento della spesa	2.006,1	2.638,1	2.427,0	11,2	15,3	16,0	0,1	0,1	0,1
	Sez. II	Definanziamenti	8.208,1	7.120,7	6.105,6	46,0	41,3	40,3	0,4	0,3	0,3
	Sez. II	Riprogrammazioni	264,0	155,3	257,0	1,5	0,9	1,7	0,0	0,0	0,0
		Effetti retroazione manovra	1.619,0	1.115,0	2.212,0	9,1	6,5	14,6	0,1	0,0	0,1
	Coperture	**Totale**	**17.850,3**	**17.222,2**	**15.161,9**	100	100	100	**0,8**	**0,7**	**0,6**
	Aum(+) / Rid(-) indeb.		**8.909,8**	**14.962,4**	**25.239,8**				**0,4**	**0,6**	**1,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2025 e Piano strutturale di MT 2024

Nella Tavola 5 si riportano le principali aree di intervento. Nella lettura va considerato che, diversamente dalle tavole precedenti, i dati relativi a ciascun obiettivo presentano gli effetti netti delle misure previste. In altre parole, le aree di intervento vengono suddivise, tra impieghi e coperture, in ragione dell'impatto netto determinato dalle stesse sul fronte delle spese e delle entrate. Tale scelta spiega una dimensione più limitata della manovra. Si tratta naturalmente di una semplificazione richiesta dalla necessità di valutare la composizione delle misure che, approvata la legge di bilancio, diventeranno operative da inizio 2025.

GRAFICO 1

IMPIEGHI CON EFFETTO NETTO TRIENNALE SOPRA 1 MLD

(in milioni)

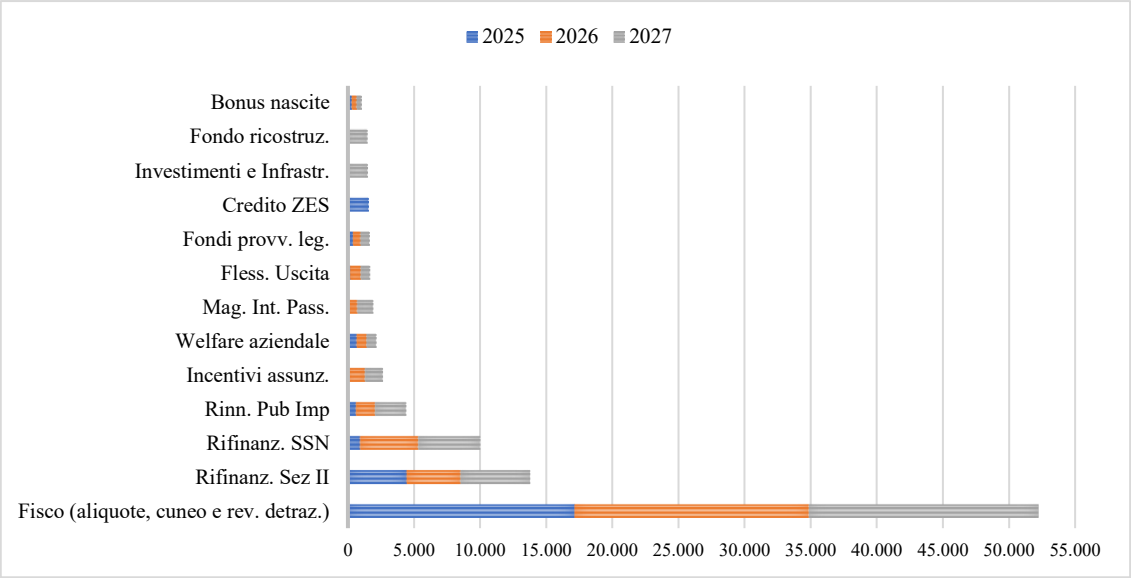
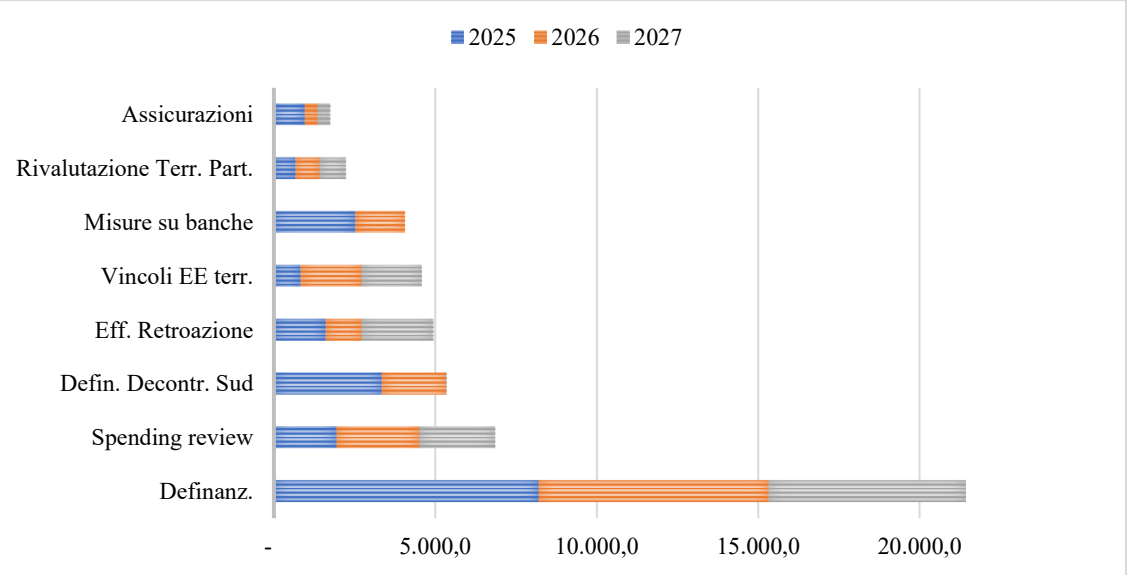


GRAFICO 2

COPERTURE CON EFFETTO NETTO TRIENNALE SOPRA 1 MILIARDO



LE MISURE SULLE ENTRATE

La riduzione della pressione fiscale e gli effetti sul sistema

6.

L'art. 2 del disegno di legge di bilancio prevede: alcune misure di sostegno al reddito, che modificano in modo rilevante la struttura del prelievo tributario e contributivo oggi in vigore; la conferma a regime delle modifiche alla scala delle aliquote e alla detrazione per lavoro dipendente in sede Irpef introdotte per il periodo di imposta 2024; una modifica alla quota di detraibilità delle spese per oneri in funzione di due fasce di reddito e del numero di figli.

7.

Le misure di maggior rilevanza finanziaria sono due. Il primo intervento (che determina una riduzione di prelievo quantificata in 12,8 miliardi di euro nella relazione tecnica) riguarda l'introduzione di due nuove misure che sostituiscono gli sgravi contributivi in vigore nel 2024: un trasferimento monetario (commi 3 e 4), che non concorre alla formazione del reddito soggetto ad imposta, per i lavoratori con reddito da lavoro dipendente fino a 20 mila euro (il costo è quantificato in 4,4 miliardi di euro) e una ulteriore detrazione per lavoro dipendente (commi 5-7) in sede Irpef per i contribuenti con reddito complessivo Irpef compreso tra 20 e 40 mila euro (il costo è quantificato in 8,4 miliardi di euro).

> In particolare, il trasferimento monetario è pari al 7,1 per cento del solo reddito da lavoro dipendente se esso è pari o inferiore a 8.500 euro, al 5,3 per cento se esso è compreso tra 8.500 e 15 mila euro e, infine, al 4,8 per cento se il reddito di riferimento è compreso tra 15 e 20 mila euro. L'ulteriore detrazione, invece, è pari a mille euro se il reddito complessivo è compreso tra 20 e 32 mila euro, per poi ridursi linearmente fino ad azzerarsi a quota 40 mila euro.

Il secondo intervento riguarda l'Irpef (comma 1): sono rese permanenti dal 2025 sia la scala delle aliquote Irpef (23 per cento fino a 28 mila euro di reddito complessivo, 35 per cento tra 28 e 50 mila euro e 43 per cento per redditi superiori) sia la struttura della detrazione per carichi di lavoro dipendente in vigore nel 2024. Il costo della misura è quantificato in 4,8 miliardi di euro, comprensivi del maggior gettito derivante dal riordino delle detrazioni per oneri.

Accanto a queste misure di sostegno al reddito, è poi previsto un riordino della detraibilità di molti oneri detraibili in funzione sia di alcune fasce di reddito sia del numero dei figli a carico (comma 9).

> Vi sono anche ulteriori misure di minore rilevanza finanziaria ma che modificano alcuni elementi distintivi dell'Irpef: è il caso della soppressione della detrazione per figli a carico qualora essi siano di età superiore a 30 anni, purché non diversamente abili (comma 10, lettera a), numero 1, da cui deriva un incremento di gettito valutato in 277 milioni di euro), e di quella riservata agli altri familiari a carico, fatta eccezione per i familiari ascendenti (comma 10, lettera a), numero 2, da cui deriva un incremento di gettito valutato in 116 milioni di euro).
> Altre misure sono confermate anche per il 2025, come il parametro correttivo di 75 euro (comma 2) per l'attribuzione del trattamento integrativo (introdotto dalla legge di bilancio per il 2024 al fine di rendere coerente la temporanea riduzione delle aliquote Irpef, che dal 2025 diviene strutturale). Non è invece confermata, in quanto applicabile solo per il 2024, la riduzione di 260 euro dell'importo complessivo delle detrazioni per oneri beneficiati dai contribuenti con redditi superiori a 50 mila euro (anche questa misura era stata introdotta per compensare i benefici derivanti dall'accorpamento dei primi due scaglioni dell'Irpef).

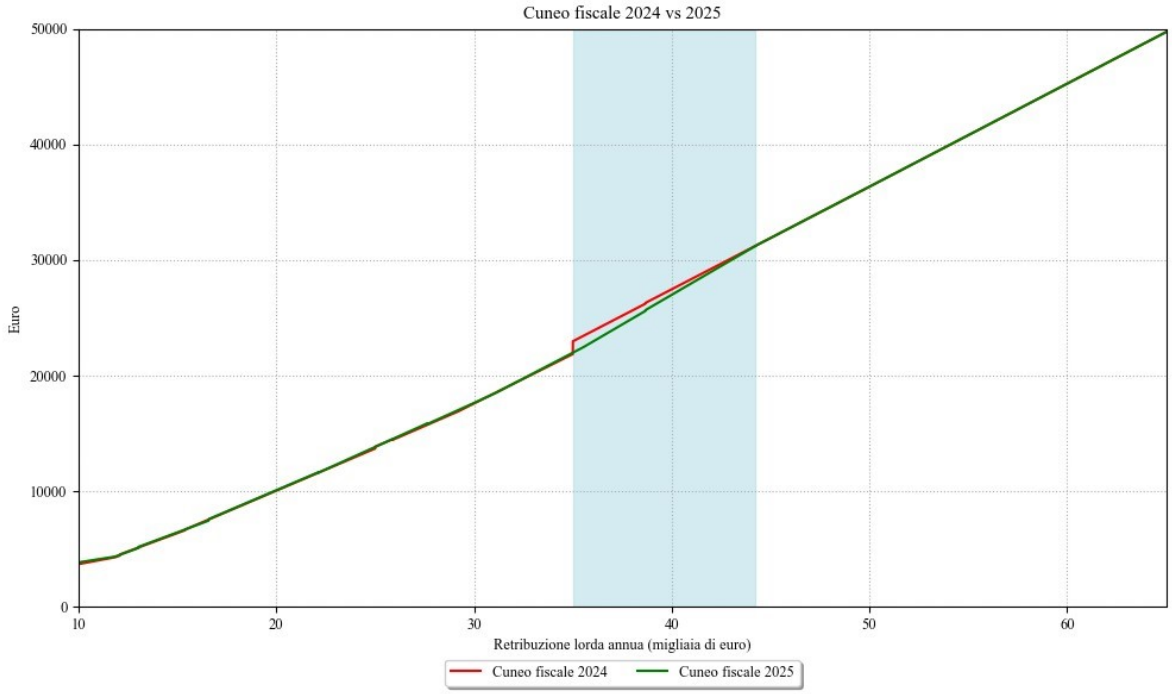
Sarebbe stato auspicabile evidenziare separatamente l'impatto finanziario dei due interventi: da una parte il costo del riordino della scala delle aliquote e della detrazione per lavoro dipendente e, dall'altra, il maggior gettito derivante dal riordino delle detrazioni per oneri.

8.

Riguardo alla prima misura va osservato che gli sgravi contributivi attualmente in vigore sono modulati in funzione della retribuzione lorda annua, mentre i due strumenti che li sostituiscono (il trasferimento monetario e l'ulteriore detrazione per lavoro dipendente) sono invece in funzione del reddito complessivo Irpef o del solo reddito da lavoro dipendente. Inoltre, l'eliminazione degli sgravi contributivi rispetto all'attuale normativa determina un aumento, rispetto al 2024, dei contributi a carico del lavoratore e, per questa via, una riduzione di reddito complessivo Irpef a parità di retribuzione lorda annua. È sicuramente molto complesso replicare esattamente l'andamento di contributi ed Irpef (che si calcolano su basi imponibili differenti) in vigore nel 2024 con nuovi strumenti che si riferiscono solamente all'Irpef o a trasferimenti monetari legati al reddito Irpef. Possibili differenze sono funzione anche della composizione del reddito, della composizione familiare e dell'ammontare delle detrazioni di cui il contribuente può beneficiare. Ne discende, in alcuni casi specifici, la presenza di lavoratori dipendenti che possono essere lievemente svantaggiati o avvantaggiati dalle misure in discussione. Nel

Grafico 3 si evidenzia l'andamento del cuneo fiscale osservato nel 2024 e nel 2025 per un lavoratore dipendente *single* il cui reddito deriva interamente da quello di lavoro dipendente (per semplicità si considerano detrazioni per oneri nulle e addizionali regionali e locali di una grande città del nord Italia). Rispetto alla retribuzione lorda annua il cuneo fiscale del 2025 è sostanzialmente identico a quello del regime previsto nel 2024; fa eccezione la fascia 35-45 di retribuzione lorda annua, dove il cuneo fiscale del 2025 è strutturalmente più basso di quello osservato nel 2024.

GRAFICO 3



Anche se l'eliminazione degli sgravi contributivi con altre misure era auspicabile per ridare coerenza interna al metodo contributivo dell'attuale sistema a ripartizione, la loro sostituzione, in alcune fasce di reddito, con un trasferimento monetario determina possibili criticità. Oltre ai problemi già noti dell'imposta personale e progressiva sul reddito, applicando i meccanismi previsti dal disegno di legge di bilancio, alcune parti dell'imposta sono ulteriormente trasformate in un trasferimento monetario estraneo all'imposta stessa, come già avviene con il trattamento integrativo. Queste modifiche indeboliscono la struttura interna dell'imposta personale e rendono esplicita la difficoltà, una volta introdotte temporanee riduzioni fiscali o contributive, di riuscire a ritornare coerentemente sui propri passi.

9.

Riguardo alle modifiche apportate al regime degli oneri detraibili, il comma 9 dell'art. 2 prevede che, fatta eccezione per le spese sanitarie, per quelle relative agli interessi passivi su mutui sottoscritti entro il 2024 e per le spese per il recupero del patrimonio edilizio avvenute entro la fine del 2024, l'ammontare complessivo degli oneri detraibili non saranno più goduti in misura piena se il reddito complessivo supera i 75 mila euro e dipenderà dal numero dei figli a carico.

> In particolare, se il reddito è compreso tra 75 e 100 mila euro, l'ammontare massimo di onere detraibile è fissato in 14 mila euro, mentre se il reddito supera i 100 mila euro il limite si riduce a 8 mila euro. Inoltre, i menzionati importi massimi, e conseguentemente della detrazione per oneri risultante, è funzione inversa del numero dei figli: gli importi massimi competono in misura piena qualora i figli siano più di due, competono per l'85 per cento se i figli sono due, per il 70 per cento se il figlio è uno solo e competono solamente per il 50 per cento nel caso di contribuenti *single* oppure se è solamente presente il coniuge a carico.

Anche questa nuova articolazione in funzione del numero di figli a carico presenta possibili criticità. In primo luogo, sarebbe auspicabile che il governo specificasse le ragioni sottostanti la scalettatura prevista (ovvero le percentuali del 50, 70, 85 e 100 per cento), indicando se esse derivano da una stima di una scala di equivalenza o se sono frutto di elaborazioni basate esclusivamente sugli effetti finanziari che la misura produce.

10.

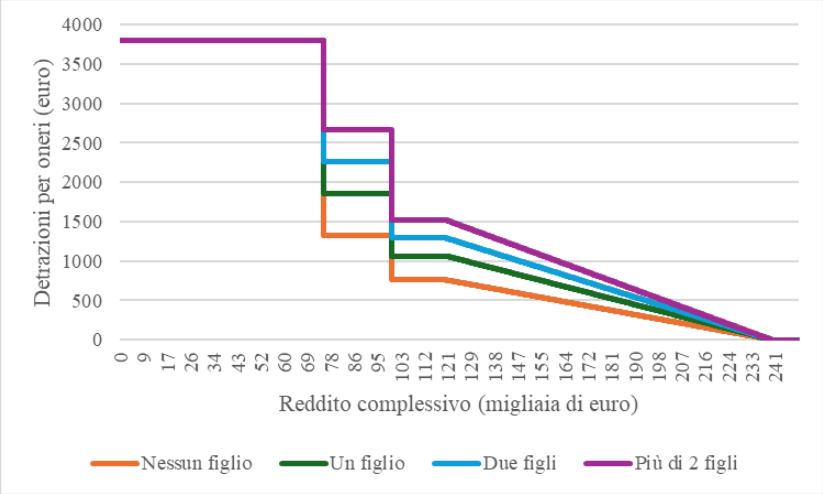
In secondo luogo, il meccanismo proposto innesta alcuni elementi tipici di un sistema strutturato su base familiare in uno, come quello dell'imposta personale, che invece è su base individuale. Inoltre, la misura riguarda gli oneri e le spese, molti dei quali sono sostenuti dal contribuente per suo esclusivo vantaggio e solo alcuni avvantaggiano l'intero nucleo familiare o i figli in particolare. Per tener conto dei carichi familiari le imposte progressive solitamente prevedono strumenti alternativi, come le detrazioni per figli a carico oppure l'assegno unico per i figli.

I limiti di 14 e 8 mila euro si riferiscono al singolo contribuente e, pertanto, rischiano di discriminare le famiglie monoreddito da quelle in cui sono presenti due percettori di reddito. Inoltre, poiché le citate soglie si riferiscono alla somma degli oneri detraibili del contribuente, che possono avere percentuali di detraibilità differenti, sono possibili calcoli di convenienza fiscale a seconda della composizione degli oneri detraibili stessi in capo a ciascun contribuente. Da qui la convenienza a sfruttare maggiormente gli oneri con

percentuali di detraibilità maggiore, oppure, in caso di famiglie bi-reddito, a intestare gli oneri detraibili tra i coniugi al fine di massimizzare il risparmio fiscale.

Infine, i calcoli di convenienza fiscale sono più probabili nei casi in cui un coniuge abbia un reddito sotto i 75 mila e l'altro sopra tale soglia. Si noti anche che i limiti alla detraibilità continueranno ancora ad essere decrescenti, fino ad azzerarsi a 240 mila euro, superata la soglia di reddito di 120 mila euro. Il Grafico 4 evidenzia l'andamento delle detrazioni per oneri in funzione del numero dei figli considerando una spesa per oneri posta pari a 20 mila euro e composta interamente da oneri detraibili al 19 per cento.

GRAFICO 4



11.

Non è agevole quantificare l'impatto di questa specifica misura. La relazione tecnica non presenta, come già accennato, l'impatto finanziario della misura, che è inglobato nelle stime riferite alle misure introdotte dai commi 1 e 2. La mancata quantificazione nella relazione tecnica dell'impatto finanziario delle singole misure considerate impone una attenta valutazione in fase applicativa.

I contribuenti interessati da questa misura non sono molti rispetto al totale degli stessi. Quelli con reddito superiore a 75 mila euro sono 1,25 milioni, circa il 3 per cento del totale, mentre quelli nella fascia 75-120 mila sono 800 mila e quelli tra 120 e 200 mila sono circa 330 mila (le statistiche del Dipartimento delle finanze non consentono di osservare i contribuenti fino a 240 mila).

Considerando che le spese a maggior rilevanza finanziaria sono quelle relative al recupero del patrimonio edilizio, le cui spese entreranno nei limiti sopra descritti se sostenute a partire da gennaio 2025 (come quelle per interessi passivi su mutui, poiché rilevano solo gli interessi per mutui contratti dal 2025), nell'immediato l'unico gruppo di detrazioni, fatta eccezione per le spese sanitarie, colpito dalla misura è prevalentemente quello al 19 per cento.

Escluse le spese mediche (godute, nella fascia di interesse da tre quarti dei contribuenti), gli altri oneri detraibili al 19 per cento sono goduti da una quota molto bassa di contribuenti rispetto al totale della fascia di riferimento.

> Si tratta di un terzo per le assicurazioni sulla vita, il 16 per cento per gli interessi passivi su mutui, il 13 per cento per le spese di istruzione non universitaria, il 12 per cento per le spese di istruzione universitaria, il 2 per cento per le spese funebri, il 10 per cento per le spese per le attività sportive dei figli, il 3 per cento per le spese di locazione degli studenti fuori sede, il 3 per cento per le assicurazioni contro gli eventi calamitosi e il 14 per cento per altre tipologie di oneri detraibili.

Percentuali molto basse si osservano anche per le altre spese che garantiscono una percentuale di detraibilità più elevata. Le statistiche ufficiali del Dipartimento delle finanze non consentono tuttavia di individuare la frequenza di contribuenti con spese superiori ai limiti massimi introdotti dal disegno di legge. Risulta pertanto difficile valutare l'impatto finanziario e l'impatto redistributivo. Sicuramente i contribuenti colpiti da questi limiti alla detraibilità sono di numerosità contenuta e quindi il recupero di gettito che ne deriva dovrebbe essere di lieve entità.

12.

Gli art. 96 e 99 del disegno di legge di bilancio delineano una norma transitoria per quanto riguarda l'applicazione delle addizionali regionali e comunali all'Irpef. La norma istitutiva delle addizionali all'Irpef dà facoltà a Regioni, Comuni e Province autonome di modulare le aliquote in funzione degli scaglioni Irpef previsti dalla normativa erariale. I due articoli in discussione prevedono una deroga per il triennio 2025-2027, anni in cui le addizionali potranno ancora essere definite in funzione della scala delle aliquote in vigore nel 2023, che prevedeva quattro scaglioni (0-15; 15-28; 28-50; oltre 50 mila euro). Questa è stata una deroga già concessa per il periodo di imposta 2024, motivata dal fatto che le modifiche all'Irpef erano temporanee. Il disegno di legge di bilancio per il 2025 rende invece strutturali le modifiche all'Irpef introdotte per il 2024. Ne deriva che la concessione della deroga per un triennio per l'applicazione delle addizionali appare poco

conforme alla norma generale. Pospone di fatto il problema che alla fine del 2027 Regioni e Comuni dovranno comunque affrontare. Di fatto, la criticità riguarda solamente le Regioni e i Comuni che già adottano una progressività per scaglioni: dovranno applicare una sola aliquota nello scaglione 0-28 anziché due. Questa scelta può determinare una alterazione della distribuzione del prelievo locale: se si dovesse applicare l'aliquota più bassa oggi prevista per lo scaglione 0-15 al nuovo scaglione 0-28 si determinerebbe una perdita di gettito e contribuenti avvantaggiati a partire da 15 mila euro di reddito. Invece applicando a tutto lo scaglione 0-28 l'aliquota oggi prevista per quello compreso tra 15 e 28 si determinerebbero contribuenti svantaggiati dalla modifica nella prima parte della distribuzione dei redditi. Come osserva la relazione tecnica, gli enti interessati hanno facoltà di fissare l'aliquota in modo da neutralizzare gli effetti in termini di gettito, determinando però effetti in termini di variazione dell'imposta per i singoli contribuenti.

Le nuove entrate

13.

Il contributo dell'articolo 3 alla copertura degli interventi è tra i più corposi della manovra, insieme a quanto previsto per la tassazione sostitutiva del valore dei terreni e delle partecipazioni e all'articolo 11 sul bollo sui contratti di assicurazione. La norma interviene differendo, ancora una volta, la deducibilità delle quote di deduzione relative allo stock di *Deferred Tax Asset* (DTA) maturate con riferimento alla svalutazione crediti (comma 1, 2), all'avviamento (comma 3), e ai componenti negativi emersi in sede di prima applicazione dei principi internazionali (*International Financial Reporting Standards*, IFRS9, comma 4).

RIQUADRO – LA DTA

La quota più consistente è quella legata allo stock dei crediti deteriorati maturati fino al 2015 e per cui era stata prevista una deduzione scaglionata in 10 anni con il d.l. 83/2015. Si tratta di un differimento della deduzione e dunque di una anticipazione di imposta, che verrà poi seguita da una futura minore imposta, quando verrà recuperata la deduzione dal 2027 in poi. Il comma 5 dell'articolo 3 limita inoltre la possibilità di utilizzare le perdite (o le residue eccedenze ACE), in compensazione del maggior reddito emerso in seguito alla sterilizzazione della deduzione, a una quota del 65 per cento del maggior reddito[1].

Il problema della fiscalità anticipata e differita emerge quando la base imponibile fiscalmente riconosciuta risulta temporaneamente differente rispetto al reddito civilistico: si hanno imposte anticipate quando le imposte pagate nell'esercizio risultano superiori a quelle di competenza, mentre nel caso delle imposte differite la base imponibile risulta inferiore. La fiscalità differita

[1] Le perdite pregresse possono essere utilizzate ordinariamente fino all'80 per cento del reddito e la deduzione ACE ancora da smaltire interamente.

è particolarmente rilevante nei bilanci delle imprese finanziarie italiane, sia per i profili prettamente fiscali, sia per le relazioni con i requisiti di regolazione patrimoniale. La principale causa è il trattamento fiscale delle rettifiche sui crediti, che per lungo tempo potevano essere dedotte solo in una quota predefinita nell'anno in cui veniva svalutato il credito e la parte eccedente ripartita in un lasso di tempo predeterminato[2], dando quindi origine a considerevoli importi di fiscalità differita. A partire dal 2016 (d.l. 83/2015) la deduzione delle perdite su crediti per le imprese finanziarie è diventata immediata e dunque per questo canale si è esaurito il disallineamento tra bilancio civilistico e fiscale. Nello stesso provvedimento si prevedeva inoltre un meccanismo di smaltimento dello stock accumulato fino a quel momento (ingente, visti gli esisti della crisi finanziaria che aveva colpito il nostro paese) con un piano rateale nel decennio 2016-2025. Tale programma di riassorbimento è stato più volte rivisto sia prevedendo in alcuni casi la trasformazione in crediti di imposta, sia in alcuni casi annullando le quote di deducibilità, come avvenuto per il biennio 2018-2019. La possibilità di dedurre le quote di DTA, secondo la normativa vigente, ha lo sviluppo temporale riportato in tabella e si sarebbe dovuta esaurire nel 2028.

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
0%	0%	12%	12%	8,3%	18%	17%	11%	4,7%	2,0%	2,0%	0%

L'articolo 3 prevede dunque che il coefficiente di deducibilità dello stock accumulato in relazione ai crediti deteriorati fino al 2015, previsto per il biennio 2025-2026 pari rispettivamente all'11 per cento e al 4,7 per cento, sia annullato per il 2025 e sia ridotto al 2,75 per cento per il 2026, per venire poi recuperato negli anni successivi, determinando un profilo proposto pari a:

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
0%	0%	12%	12%	8,3%	18%	17%	0%	2,75%	6,32%	6,32%	4,31%

Un simile spostamento del profilo temporale è stato previsto per il caso dell'avviamento e dei componenti di costo relativi alla prima adozione dell'IFRS 9[3]. Infine, i commi 6 e 7 prevedono un aggiustamento degli acconti di imposta che, per il periodo 2025-2027, devono essere modellati in modo specifico per ottenere gli effetti finanziari già nel 2025 e senza che sia possibile attuare compensazioni orizzontali e verticali con crediti di imposta per la parte del maggior acconto.

È previsto un recupero di gettito di Ires e IRAP nel 2025, per tutte e tre le componenti (crediti, avviamento e IFRS), anche considerando il limite del 65 per cento alla compensazione della maggiore base imponibile con perdite pregresse e ACE[4], pari a 2,5 miliardi nel 2025 e ulteriori 1,5 miliardi nel 2026.

[2] Fino al 2012 le regole di deducibilità dall'imponibile dei crediti in sofferenza erano diverse a seconda sia dell'imposta (Ires o Irap), sia della modalità di contabilizzazione delle rettifiche (perdite da cessione del credito, da cancellazione, svalutazioni). Ai fini dell'Ires le svalutazioni (*write-downs*) erano immediatamente deducibili fino a un ammontare pari allo 0,3 per cento dei crediti iscritti in bilancio. L'eccedenza poteva essere dedotta in 18 rate costanti fino al 2003, in 10 anni fino al 2013, 5 anni fino al 2015 e immediatamente dal 2016.

[3] Legge n. 145/2018.

[4] La RT non quantifica separatamente la componente di limitazione dell'utilizzo delle perdite pregresse e deduzione ACE che è invece desumibile dalla lettura dell'allegato 3 al Disegno di Legge. Visto che è previsto un effetto finanziario per il solo 2025, senza recupero di segno opposto negli anni successivi, sembrerebbe che la limitazione dell'utilizzo di perdite pregresse e compensazioni Ace, se ancora esistente, possa risultare in un prelievo a titolo definitivo.

Tale quantificazione appare piuttosto prudenziale considerando che lo stock di DTA relativo alla sola componente dei crediti deteriorati era valutata a inizio 2015 pari a 65,7 miliardi (si veda a questo proposito la Relazione Tecnica del d.l. 83/2015) e dunque potrebbe dar luogo per l'annualità 2025 a una teorica maggior base imponibile Ires di oltre 7 miliardi. La possibilità che la minore deduzione si trasformi effettivamente in maggior gettito dipende dalla quota di capienza delle imprese interessate e dalla disponibilità di perdite pregresse e deduzioni ai fini ACE (accumulate fino al 2023) da smaltire. Considerando la fase positiva degli utili registrati dalle imprese bancarie nell'ultimo biennio è plausibile che il contributo per il 2025 e 2026 possa essere più consistente di quello ipotizzato nella Relazione Tecnica. Va peraltro sottolineato che, trattandosi in via generale di un puro anticipo di imposta, un effetto più consistente di incasso nel prossimo biennio si rifletterebbe in una perdita di gettito ancora più pronunciata a partire dal 2027.

14.

L'articolo 4 interviene sulla cosiddetta *web o digital tax,* introdotta nel nostro ordinamento nel 2017 e più volte modificata, sia nell'individuazione dei soggetti contribuenti, sia nel calcolo della base imponibile.

RIQUADRO – LA "*WEB TAX*"

Nella formulazione vigente[5] il prelievo colpisce, con aliquota del 3 per cento, i ricavi delle imprese che operano oltre una certa soglia (fatturato globale di gruppo di 750 milioni di euro, di cui 5,5 derivanti da servizi digitali erogati sul territorio nazionale) derivanti da operazioni digitali, come la pubblicità online o i servizi di intermediazione su piattaforma. L'identificazione dei soggetti imponibili con i soli "giganti digitali" era legata all'idea di recuperare base imponibile in un contesto in cui le basi imponibili possono essere facilmente spostate – perché la prestazione è completamente dematerializzata – e la transazione non necessita di sedi fisiche nel paese di vendita dei prodotti. Il prelievo si applica dunque ai ricavi su tre principali attività: la pubblicità online (che la RT identifica come attività principale soggetta nella legislazione vigente al prelievo), i servizi di intermediazione (commissioni di mediazione su piattaforma digitale) e la vendita dei dati raccolti sugli utenti durante la navigazione.

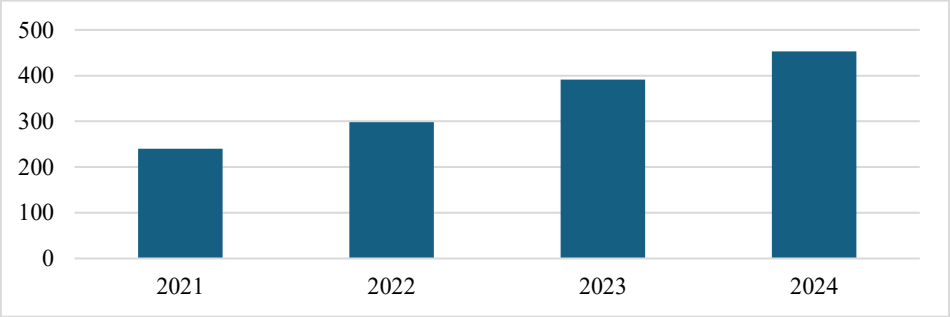
La relazione tra digitalizzazione e facilità di *profit shifting* è emersa chiaramente negli ultimi venti anni e per questo è stato da più parti invocato un coordinamento internazionale volto ad evitare il *tax planning* aggressivo delle imprese che operano nel mondo digitale. L'OCSE si è fatta carico del coordinamento nell'ambito del cosiddetto "*BEPS Package*", ossia un pacchetto di azioni volto a ridurre le operazioni di "*Base Erosion and Profit Shifting*", cioè l'erosione della base imponibile e lo spostamento dei profitti che le multinazionali possono utilizzare come tecniche per sfruttare a proprio vantaggio le asimmetrie nella normativa fiscale tra i vari paesi. In particolare, nell'ambito del BEPS si distingue un primo pilastro (*Pillar one*) specificamente rivolto alla riallocazione dei "*taxing rights*" tra paesi e dunque rilevante per le imprese digitali[6]

[5] L. 30 dicembre 2019, n. 45.

[6] A ottobre 2023 l'Oecd ha pubblicato la Multilateral Convention to Implement Amount A of *Pillar One* per cui non è stata tuttavia avviata la fase di sottoscrizione.

e un secondo pilastro che ha dato via all'accordo e alla normativa europea e nazionale sulla *Global Minimum Tax*. Relativamente al primo pilastro, la Commissione Europea aveva avanzato una proposta di prelievo, la DST (*Digital Service Tax*)[7], una tassazione come segnale per stimolare un accordo internazionale. La proposta europea prevedeva appunto una aliquota al 3 per cento sui ricavi generati da attività digitali prodotte da imprese con un fatturato mondiale di almeno 750 milioni di euro e con ricavi in UE per almeno 50 milioni. La proposta europea e l'introduzione di prelievi sui redditi digitali di alcuni paesi, tra cui l'Italia e la Francia, hanno determinato frizioni a livello internazionale, soprattutto con gli Stati Uniti, paese di residenza di molte grandi imprese che operano in questo campo e non si è ancora arrivati a una soluzione generale condivisa.
Il gettito della vigente *digital tax* ha evidenziato una dinamica crescente nell'ultimo biennio, a maggior ragione considerando che il dato relativo al 2024 è parziale, sia pure ancora lontano dalle previsioni originarie di 700 milioni.

GETTITO DELLA WEB TAX (VERSAMENTI IN MILIONI DI EURO), 2021-2024*



* data di osservazione, agosto 2024
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

L'articolo 4 rimuove le soglie per l'ambito soggettivo, che identificavano dunque i contribuenti della *web tax* solo nelle grandi imprese, estendendo il prelievo sui ricavi digitali a tutte le imprese che realizzano ricavi da tali servizi nel territorio dello Stato. Il prelievo del 3 per cento si applicherà dunque ai ricavi di tutte le imprese digitali italiane, ma solo su tre specifiche attività: la pubblicità online personalizzata agli utenti; i servizi di intermediazione (commissioni di mediazione su piattaforma digitale); la vendita dei dati raccolti sugli utenti durante la navigazione[8].

A tale modifica viene attribuito un maggiore gettito di 51,6 milioni, anche sulla base della crescita del mercato della pubblicità online. Tuttavia, l'estensione dell'ambito soggettivo può destare qualche perplessità se si ricollega alla *ratio* con cui il prelievo è stato

[7] Si veda anche la COM(2018) 148 final, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy".
[8] Sono esplicitamente escluse le attività svolte dalle imprese bancarie, l'*e-commerce* sui siti proprietari delle aziende produttrici di beni e le piattaforme che forniscono contenuti digitali, servizi di comunicazione o di pagamento.

introdotto, che era quella di catturare le basi imponibili di imprese che, per natura dell'attività svolta, non avevano necessità di una stabile organizzazione sul territorio nazionale e dunque tendevano a non far emergere la redditività del mercato di sbocco, ossia ricavi e profitti, sul territorio nazionale.

15.

Il comma 2 prevede l'innalzamento dell'aliquota sulle plusvalenze e i proventi derivanti dalle operazioni in cripto-attività, prevista a legislazione vigente al 26 per cento[9] nella misura del 42 per cento, con un maggior gettito rispetto a quello attuale (27 milioni) di 16 milioni annui.

> Il regime di tassazione delle criptoattività era stato recentemente revisionato con la legge di Bilancio per il 2023 e una recente circolare interpretativa dell'Agenzia delle Entrate (n. 30, 27 ottobre 2023) aveva meglio specificato i presupposti e le modalità del prelievo. In particolare nella circolare si specifica che rientrano nella disciplina anche i redditi realizzati da soggetti non residenti se relativi a cripto-attività detenute nel nostro Paese presso prestatori di servizi o intermediari residenti in Italia e, nei casi in cui le cripto-attività (ovvero le chiavi che danno accesso alle stesse) siano detenute "direttamente" dal soggetto tramite supporti di archiviazione senza l'intervento degli intermediari o prestatori di servizi citati, il reddito si considera prodotto in Italia se il supporto di archiviazione si trova nel territorio dello Stato.

Si tratta di una variazione del gettito atteso che non sembra tener conto della reazione comportamentale dei soggetti interessati, che si presume abbiano grande facilità nello spostare le basi imponibili in un'altra giurisdizione dove le aliquote sono più favorevoli.

16.

L'articolo 5 stabilizza la possibilità di rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e partecipazioni, originariamente prevista occasionalmente dalla legge 28 dicembre 2001 n. 448 e più volte oggetto di proroga ad opera di successivi provvedimenti, sostanzialmente annuali, tra cui in ultimo la legge di bilancio 2024 (legge 213/2023) con una proroga dell'opzione al 30/11/2024.

> Il provvedimento riguarda terreni (edificabili e agricoli) e partecipazioni qualificate e non qualificate[10] e prevede il pagamento di un'imposta sostitutiva del 16 per cento sulla base di un valore determinato con una perizia asseverata, al fine di anticipare l'eventuale elevata plusvalenza di una cessione del bene.
> Tale opzione per la rivalutazione è stata utilizzata nel corso del 2024 più delle attese, anche in relazione alla crescita dei valori dei terreni registrata nel 2022 e nel 2023 e i buoni andamenti del

[9] È prevista una soglia di esenzione di 2.000 euro.
[10] Tale opzione non si applica alle partecipazioni detenute da società ed enti commerciali non residenti nel territorio dello Stato, privi di stabile organizzazione, che hanno i requisiti per fruire della c.d. "*participation exemption*" di cui al comma 2-bis dell'art. 68 del TUIR.

mercato borsistico. La Tavola in particolare mostra, in aggiunta all'andamento del gettito, i valori medi oggetto della sostitutiva che sono cresciuti vivacemente nel corso degli ultimi anni.

TAVOLA 6

GETTITO E VALORI MEDI DELL'IMPOSTA SOSTITUTIVA

	(in milioni)	(in valori assoluti)	
	Gettito complessivo	Valori medi (partecipazioni)	Valori medi (terreni)
2021	2.130	69.992	5.219
2022	2.339	83.618	6.896
2023	2.235	91.850	7.610
2024*	1.153	112.320	8.705

*Data di osservazione, ottobre 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Pur partendo da un dato di adesione elevato per il 2024 (che peraltro non è ben evidente nei dati di gettito fino ad ottobre) si stima - proprio per la possibilità di utilizzo della rivalutazione a regime - una flessione nel 2025, prevedendo comunque un effetto finanziario diretto di 840 milioni (680 al netto dell'effetto di retroazione sulle imposte Ires e Irpef) che arriva a 1,2 miliardi nel 2027 (811 in termini di effetto netto).

Il fatto che questa opzione sia stata inserita nella normativa in modo permanente certamente aumenta la certezza del regime di tassazione.

17.

L'articolo 6 estende l'obbligo di utilizzo del documento e-DAS (Documento di accompagnamento semplificato) nei movimenti dei prodotti energetici a tutte le operazioni e gli operatori.

Secondo la normativa vigente sono esclusi dall'obbligo di produrre documenti informatizzati i prodotti energetici trasferiti in quantità non superiori a 1.000 chilogrammi a depositi non soggetti a denuncia. Tale estensione è finalizzata a ridurre l'evasione in tema di accise ed IVA che, secondo la Relazione per l'Economia non osservata e per l'evasione fiscale e contributiva del 2024, è quantificata per il 2021 in 1,7 miliardi, con un tax gap dell'1,7 per cento per la benzina e di circa il 14 per cento per il gasolio.

	Aggregato	2017	2018	2019	2020	2021
BENZINA	Gettito effettivo	6.965	7.027	7.070	5.584	6.826
	Tax Gap	343	104	208	217	118
	Gettito teorico	7.308	7.131	7.277	5.800	6.944
GASOLIO	Gettito effettivo	10.361	10.755	10.684	8.617	9.963
	Tax Gap	1.735	1.394	1.707	1.505	1.635
	Gettito teorico	12.095	12.149	12.391	10.121	11.598
TOTALE	Gettito effettivo	17.326	17.782	17.754	14.200	16.789
	Tax Gap	2.077	1.498	1.914	1.722	1.753
	Gettito teorico	19.403	19.280	19.668	15.922	18.542

Fonte: MEF, Relazione sull'economia non osservata (2024)

L'estensione della telematizzazione della tracciatura dei prodotti, relativa alla circolazione degli oli lubrificanti, alla circolazione delle autobotti e alla digitalizzazione dei punti vendita carburanti appare come una strategia imprescindibile per ridurre l'evasione[11]. Per la quantificazione la RT ipotizza il recupero a tassazione accisa e IVA di 10 milioni di litri di benzina e 20 milioni di gasolio che costituiscono rispettivamente il 6 per cento e meno dell'1 per cento della stima dei litri non sottoposti a tassazione secondo la citata Relazione dell'Economia non osservata. Il recupero di accisa e IVA sui 30 milioni di litri di carburanti porta a un recupero di gettito complessivo di poco meno di 24 milioni, dunque ancora distante dal *tax gap* complessivo osservato.

18.

In relazione ai *fringe benefits* (benefici nella forma di beni e servizi messi a disposizione dei lavoratori da parte delle aziende, a supporto del reddito o del benessere dei dipendenti) l'articolo 6 del disegno di legge di bilancio interviene semplificando la normativa e riconducendo le quote di beneficio da portate a tassazione per le auto messe a disposizione dei dipendenti non alle emissioni in g/km dichiarate dal produttore, ma direttamente alla tipologia di alimentazione del veicolo e distinguendo tra motori a combustione interna (con aliquota del 50 per cento), alimentazioni ibride (aliquota del 20 per cento) ed elettriche (10 per cento).

> Si parla di *welfare aziendale* se i servizi sono offerti alla generalità dei dipendenti e sono relativi a prestazioni generalmente offerte anche dalla spesa pubblica (come prestazioni sanitarie o previdenziali), mentre i *fringe benefits* possono essere erogati anche a singoli dipendenti. La crescita delle aliquote fiscali e contributive negli anni Novanta aveva portato a una diffusa erogazione di benefici che per le aziende costituivano una controprestazione senza oneri aggiuntivi (di tassazione per il dipendente e contributivi per l'azienda), che sono poi stati ricondotti nell'ambito della base imponibile dei redditi e dei contributi alla fine degli anni Novanta. Negli anni più recenti, i programmi di incentivazione del lavoro straordinario e il progressivo restringimento dell'area del welfare pubblico hanno portato a una normativa che è diventata estremamente frammentata[12]. Tra questi benefici, la concessione dell'autovettura aziendale in uso promiscuo è considerata un fringe benefit calcolato forfetariamente, sulla base di una percorrenza convenzionale di 15.000 km annui (art. 51 del TUIR). Per il calcolo della base imponibile si parte dal valore totale del beneficio - moltiplicando la percorrenza convenzionale per un costo per chilometro elaborato dall'ACI per i

[11] L'estensione della digitalizzazione è stata suggerita anche da alcune audizioni (ad esempio Unem) nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui fenomeni di evasione dell'IVA e delle accise nel settore della distribuzione dei carburanti presso la Commissione Finanze della Camera nel 2024.

[12] Le soglie di totale esenzione per i *fringe benefits* sono cambiate molte volte recentemente, anche in relazione all'elevata inflazione registrata nel corso del biennio 2022-2023. Per l'anno 2024 la soglia di esenzione è pari a 1.000 euro per tutti i lavoratori dipendenti e fino a 2.000 euro per chi ha figli a carico. Tuttavia, nel caso in cui i beni o servizi accessori superino tali soglie deve essere applicata la tassazione ordinaria sul reddito per l'intero importo dei fringe benefit corrisposti. Per le imprese è possibile dedurre il 70 per cento del costo di acquisto o di noleggio e detrarre il 40 per cento dell'Iva se la vettura è utilizzata per più di sei mesi dal dipendente.

singoli modelli in circolazione[13] – e poi si considera una percentuale del valore complessivo variabile tra il 25 per cento e il 60 per cento in dipendenza delle emissioni di anidride carbonica in termini di grammi per chilometro.

L'intervento viene ricollegato alla volontà di riduzione dei Sussidi Ambientali Dannosi (SAD), in particolare i sussidi ai combustibili fossili[14], e dunque alla generale strategia di rispetto degli impegni di decarbonizzazione previsti dalla legge europea sul Clima e confermati nel PNIEC. Il settore del trasporto privato, responsabile del 25 per cento delle emissioni in Italia, è infatti quello che più ha bisogno di una spinta per aumentare l'efficienza energetica e la decarbonizzazione attraverso il passaggio all'alimentazione elettrica. Una considerevole spinta in questo senso può arrivare dalle flotte aziendali, sia per uso interamente strumentale che per uso promiscuo ai dipendenti.

L'Italia è infatti caratterizzata dal più elevato tasso di motorizzazione tra i paesi sviluppati (693 veicoli ogni mille abitanti), con un parco auto che però continua ad invecchiare con una età media dei veicoli di 13 anni e oltre 10 milioni di autovetture di classe inferiore a Euro 4. Nel 2023 sono state immatricolate poco più di un milione e mezzo di autovetture, con una quota del 55% per le alimentazioni tradizionali (benzina, gasolio, gpl e metano), del 36 per cento per le auto ibride e solo del 4 per cento per le elettriche. Del totale delle immatricolazioni, il 56 per cento è attribuibile ai privati, e poco meno del 30 per cento ai noleggi a lungo termine e alle immatricolazioni dirette delle società. All'interno delle flotte aziendali, l'Italia evidenzia un forte ritardo nell'elettrificazione dei veicoli nei dati del 2023: a fronte di una quota media del 18 per cento dei principali paesi europei (con la quota più elevata in Olanda, 37 per cento), l'Italia si ferma al 5 per cento.
La norma interviene su questa distribuzione delle auto prevedendo per le alimentazioni tradizionali e le autovetture ibride non plug a emissioni di co2 basse o moderate un probabile incremento di aliquota (dal 25 per cento o 30 per cento al 50 per cento per le autovetture che avevano rispettivamente meno di 60g/km o 160g/km), un'invarianza di aliquota per le emissioni medio-alte (tra 160 e 190 g/km, per cui si conferma l'aliquota del 50 per cento) e una riduzione per le vetture ad alte emissioni (oltre i 190 g/km dal 60 per cento al 50 per cento)[15]. Per le vetture elettriche e ibride plug-in si profila invece una riduzione di quota di reddito imponibile dal 25 per cento al 10 per cento (per le elettriche) o al 20 per cento (per le ibride plug-in).

TAVOLA 7

IMMATRICOLAZIONI E FLOTTE AZIENDALI PER TIPOLOGIA DI ALIMENTAZIONE[16] (2023)

	Immatricolazioni	Flotta	Quota Flotta	Quota reddito 2025
Benzina	17%	79.231	49,8%	50%
Diesel	31%	145.610		
Gas	2%	7.614		
Elettrico	5%	23.222	5,0%	10%
Hybrid plug in	8%	37.750	8%	20%
Hybrid Mild	30%	138.423	37,2%	50%
Hybrid	8%	35.101		
Totale	100%	466.951		

Fonte: Rapporto Aniasa 2024

[13] Il costo chilometrico elaborato dall'Aci per il 2024, per l'alimentazione a benzina, varia, in relazione alle tipologie dei veicoli, da un minimo di 38 centesimi di euro a 3,9 euro a chilometro.
[14] Secondo il Rapporto ERM, *Company car fossil fuel subsidies* in Europe, settembre 2024, l'Italia ha il più alto sussidio ai combustibili fossili con il sistema di tassazione dell'uso privato di auto aziendali.
[15] Si può presumere che le nuove auto con emissioni superiori a 160 g/km siano già state fortemente disincentivante dall'operare del superbollo e della c.d. ecotassa, introdotta dalla legge di bilancio 2019 come prelievo aggiuntivo sull'acquisto dei veicoli con oltre 160 g/km variabile tra 1.100 e 2.500 euro.
[16] Il dato della flotta è comprensivo di acquisti, leasing finanziari, noleggio a lungo termine

Non essendo disponibile un dato sul parco macchine delle imprese per livello di emissione, la RT stima l'effetto finanziario della norma sulla base della distribuzione del parco macchine intestato a partita IVA per livello di emissioni, anche ipotizzando che l'incentivo porti a un incremento di veicoli elettrici del 5 per cento nel 2025 e del 10 per cento negli anni successivi[17]. La stima della RT porta a un recupero di 25,2 milioni di Irpef (somma della quota erariale e delle addizionali) nel 2025 crescente fino al 2028 e poi decrescente per il prevalere dell'ingresso di veicoli elettrici.

Il comma 2 dell'articolo 7 prevede l'eliminazione dell'aliquota ridotta dal 10% sui conferimenti di rifiuti in discarica e di incenerimento senza recupero efficiente di energia[18]. Si tratta di un intervento che fa parte della Strategia sull'Economia Circolare[19] e che è segnalata nel Catalogo sui Sussidi Ambientali del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 2022 tra i sussidi dannosi IVA[20].

In particolare, si nota nel Catalogo che l'agevolazione IVA al 10 per cento non discrimina fra operazioni di recupero e quelle di smaltimento e dunque nel caso in esame l'agevolazione è in contrasto con i principi dell'economia circolare, mentre l'agevolazione IVA potrebbe rappresentare un sussidio favorevole all'economia circolare se riferita ai trattamenti finalizzati al recupero dei materiali. L'effetto finanziario è stimato dalla RT pari a 148 milioni, un valore più contenuto rispetto a quello nel Catalogo SAD per il 2021. Si ricorda inoltre che l'altro intervento previsto di riduzione dei SAD, e più consistente dal lato delle risorse, ovvero l'allineamento tra le aliquote di accise del gasolio e della benzina, non è presente nel disegno di legge di bilancio.

19.

L'articolo 8 interviene sul profilo temporale previsto per le detrazioni legate agli interventi di riqualificazione degli immobili (ristrutturazioni edilizie ed efficientamento energetico) che a legislazione vigente era previsto convergere verso l'aliquota del 36 per cento. Viene smussato il *décalage* del sostegno per la prima casa e conferma il più accentuato calo per gli altri immobili, già previsto nella legislazione vigente. L'operare delle nuove aliquote che, fatta eccezione per l'abitazione principale, nel 2025 vedono un netto ridimensionamento del sostegno pubblico, va letto congiuntamente all'articolo 2 del

[17] Tale distribuzione viene spalmata sul numero di veicoli delle imprese utilizzati dalle famiglie per uso promiscuo presente nell'indagine EU-SILC del 2022, pari a circa 378.000 unità e dunque comparabile con quello della Tavola 7.
[18] Le l'aliquota IVA agevolata del 10 per cento può essere applicata alle prestazioni di gestione, stoccaggio e deposito temporaneo di "rifiuti urbani" e di "rifiuti speciali".
[19] La Strategia nazionale per l'economia circolare (SEC) è una Riforma Abilitante del PNRR adottata con il d.m. n. 259 del 24 giugno 2022 in coerenza con la missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Il cronoprogramma della SEC prevede, tra l'altro, un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti e la "revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti al fine di rendere più conveniente il riciclaggio rispetto al conferimento in discarica". Si prevede inoltre che le risorse derivanti dalla soppressione dei SAD siano versate e riassegnate al fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio e smaltimento.
[20] Si tratta dell'agevolazione IVA.17 che è stimata di un valore di 703,9 milioni di euro per il 2021 su circa 8 miliardi di IVA agevolata per finalità considerate dannose per l'ambiente.

disegno di legge che prevede limiti alla possibilità di usufruire delle detrazioni per i contribuenti con redditi superiori a 75.000 euro[21].

> Le tipologie di interventi incentivati e i massimali vengono nel complesso confermati per il 2025 per la prima casa (aliquota del 50 per cento e massimale a 96.000 euro), mentre vengono ridotti per le seconde case (da 50 per cento a 36 per cento nel 2025 e poi al 30 per cento a partire dal 2026, con un massimale pari a 48.000 euro). Dopo il primo triennio con aliquote e tetto di spesa più favorevole per la prima casa, nei successivi 6 anni - dal 2028 al 2033 - per tutti i lavori, sia su prima che seconda casa, l'aliquota sarà del 30 per cento e il tetto di spesa scenderà a 48.000 euro. Per l'efficienza energetica si ripropone la medesima situazione, con aliquote più favorevoli per la prima casa (50 per cento per il 2025 e 36 per cento nel 2026) rispetto alla seconda (36 per cento nel 2025 e 30 per cento nel 2026). Quanto al Superbonus, la possibilità di poter effettuare spese che maturino una detrazione del 65 per cento nell'ultimo anno previsto, il 2025, viene limitata a coloro che hanno presentato domanda formale di inizio lavori (CILA o delibera assembleare) entro il 15 ottobre 2024.
> Confermato infine per il 2025 anche il bonus mobili con un massimale di spesa di 5000 euro e una aliquota del 50 per cento.

L'effetto finanziario – un recupero di 28 milioni nel 2025 e una perdita di 230 milioni nel 2027 – è il risultato della somma di diverse componenti: diminuzione di gettito per la conferma di un'aliquota più elevata sulla prima casa e sul bonus mobili e aumento di gettito per gli effetti di retroazione dovuto all'incremento di IVA e imposte dirette per la maggiore attività delle imprese interessate alle ristrutturazioni o al bonus mobili. Una spinta al recupero di gettito è inoltre ricollegabile all'accelerazione della chiusura del Superbonus. L'effetto di retroazione positivo della maggiore attività economica è stimato molto rilevante e tende a sopravanzare per il primo biennio la perdita di gettito dell'aumento sulla aliquota della prima casa. Occorre tuttavia assicurare che la riduzione delle agevolazioni (che si registra per la prima casa dal 2026 e per le altre dal 2025), cui è sotteso un bilanciamento tra sostegno al settore e mitigazione dell'impatto sui conti pubblici, non si traduca, nei prossimi anni, in una spinta all'attività sommersa, comportando una perdita di IVA e imposte indirette.

> Con riferimento all'anno di imposta 2022, si può verificare che le due detrazioni pesino in media rispettivamente per l'11 per cento e il 2,7 per cento del totale, con una incidenza crescente al crescere del reddito complessivo[22]. Ad ogni modo, sopra i 75.000 euro, la fascia per cui sono state previste nuove limitazioni, le detrazioni per ristrutturazione rappresentano più del 50 per cento delle detrazioni totali, mentre nel caso dell'efficienza energetica si arriva intorno al 20 per cento.

[21] Questi ultimi sono i maggiori beneficiari delle detrazioni sugli interventi sugli immobili (il 5 per cento della popolazione più ricca assorbe quasi il trenta per cento delle detrazioni per le ristrutturazioni nell'anno di imposta 2022).
[22] Il valore del 2022 è falsato dal fatto che era molto utilizzato quell'anno il cosiddetto sconto in fattura, e dunque sono stati relativamente pochi i contribuenti che hanno presentato nuove spese per il patrimonio edilizio in dichiarazione.

TAVOLA 8

DISTRIBUZIONE DELLE DETRAZIONI RELATIVE AGLI IMMOBILI E TOTALI PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO (2022) – IMPORTI IN EURO

	Detrazioni per spese edilizie	Detrazione per spese per risparmio energetico	Detrazioni Totali	Peso Ristrutturazioni	Peso Risparmio energetico
IMPORTO NEGATIVO	1.031.863	212.830	6.461.575	16,0%	3,3%
ZERO	12.062.979	2.563.264	147.226.472	8,2%	1,7%
DA 0 A 10.000	248.081.854	45.205.288	13.425.308.220	1,8%	0,3%
DA 10.000 A 15.000	286.935.341	50.295.546	10.156.685.547	2,8%	0,5%
DA 15.000 A 26.000	1.629.179.908	309.391.208	30.249.809.167	5,4%	1,0%
DA 26.000 A 55.000	3.917.366.352	886.151.931	20.964.790.737	18,7%	4,2%
DA 55.000 A 75.000	858.405.556	239.389.593	1.668.664.407	51,4%	14,3%
DA 75.000 A 120.000	918.451.343	291.444.153	1.672.708.648	54,9%	17,4%
OLTRE 120.000	924.620.595	349.733.438	1.594.210.189	58,0%	21,9%
Totale	**8.796.135.791**	**2.174.387.251**	**79.885.864.962**	**11,0%**	**2,7%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Focalizzandosi sui contribuenti con reddito superiore a 75.000 euro, e ipotizzando un soggetto senza carichi di famiglia a fini fiscali, si può verificare che, anche con riferimento alla prima casa, dove aliquote e massimali non sono mutati, il contribuente vedrà comunque diminuire il sostegno all'attività di ristrutturazione, mentre nel caso della seconda casa il calo è più pronunciato, perché concorrono sia le aliquote sia la limitazione prevista dall'articolo 2, che prevede che non possano essere portate in detrazione somme superiori a 7.000 (14.000 per il coefficiente 0,5 del contribuente senza carichi familiari). Come mostra la Tavola sottostante, il valore della detrazione passa da 4.800 euro nel 2024 (valido per prima e/o seconda casa) a un valore di 3.500 per la prima casa e di 1.728 per la seconda casa nel 2025. Per la prima casa, data la composizione familiare, il vincolo dell'articolo 2 è più stringente, mentre per la seconda casa è il vincolo dell'articolo 8 quello più stringente.

TAVOLA 9

VARIAZIONI DELLE DETRAZIONI TRA IL 2024 E 2025. IPOTESI DI CONTRIBUENTE SENZA CARICHI FAMILIARI.

	2024	2025	
	Prima o seconda casa	Prima casa	Seconda casa
Reddito complessivo	80.000	80.000	80.000
Spesa massima nell'anno (art.8 DLB)	9.600	9.600	4.800
Spesa massima nell'anno (art.2 DLB)	9.600	7.000	7.000
Valore della detrazione effettiva	4.800	3.500	1.728

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Se la diminuzione delle risorse impiegate come spese fiscali per sostenere gli immobili può essere certamente vista con favore, desta perplessità il perdurante sostegno alle seconde case – sia pure con valori molto più contenuti – che ha un chiaro effetto regressivo. Non ancora in linea con le esigenze future l'impegno per l'efficientamento energetico degli edifici, e in particolare di quelli appartenenti ai nuclei con minore disponibilità economica, che rischiano di rimanere intrappolati in una spirale di povertà

energetica dovuta alla bassa efficienza degli edifici e dunque agli alti costi di riscaldamento e raffreddamento.

> Nonostante l'ingentissima mole di risorse recentemente impegnate con il Superbonus, ancora molto dovrà essere investito nei prossimi anni, in coerenza con gli obiettivi climatici di decarbonizzazione dettati dalla *Climate Law* europea e in coerenza con la direttiva EPBD (*Energy performance of buildings Directive IV*),[23] che ha fissato delle soglie minime di aumento dell'efficienza energetica per il 2030 e il 2035. Sarà necessario dunque sviluppare un piano che accompagni gli investimenti per l'efficientamento dell'intero patrimonio edilizio e in particolare di quello delle famiglie con minori risorse economiche da investire e che non hanno beneficiato del Superbonus.

20.

Un cospicuo contributo alle maggiori entrate discende dal nuovo criterio di versamento dell'imposta di bollo sui contratti di assicurazione sulla vita (rami III e V): a partire dal 2025, anziché essere calcolata annualmente per essere poi versata solo al momento del riscatto o rimborso della polizza, l'imposta sarà pagata dall'assicurazione sul "maturato" di ciascun anno (art. 11).

> Ciò comporterà, "a regime", già dal 2025, un gettito annuo stimato prudenzialmente in 514,1 milioni (pari al 2 per mille del valore totale delle polizze rilevato alla fine del 2023, ipotizzando che non diminuiscano). Per quanto riguarda il bollo finora maturato, con riferimento alle polizze in corso, la disposizione in commento ne stabilisce il versamento da parte delle assicurazioni in 4 tranches annuali (50 per cento per il primo anno, 20 per cento per il secondo e il terzo anno, 10 per cento per il quarto anno); essendo stimata in 1.883 milioni l'imposta di bollo ad oggi complessivamente accumulata, il relativo riversamento anticipato all'erario comporterà un gettito aggiuntivo di circa 941,5 milioni per il 2025, 376,6 milioni per il 2026 e il 2027 e 188,3 milioni per il 2028.
> Rispetto al profilo del gettito atteso in base alla legislazione vigente, si stima a saldo un effetto positivo, in termini di maggiori entrate, pari a circa 970 milioni per il 2025, 397 milioni per il 2026, 385 milioni per il 2027 e 185 milioni per il 2028, con una flessione in progressiva accentuazione negli anni successivi (da -15 milioni del 2029 a -51 milioni del 2033), per poi assestarsi su 514 milioni dal 2035.

La misura non esplica effetti immediati nei confronti degli assicurati, i quali continueranno, comunque, a sostenere l'onere del bollo solo al momento del riscatto o del rimborso delle polizze, secondo quanto espressamente previsto nella disposizione.

21.

Completano il quadro della manovra sulle entrate alcune misure, anche organizzative, in materia di giochi (artt. 12-14); tra di esse, possono citarsi la previsione di una estrazione aggiuntiva settimanale del lotto e superenalotto (con maggior gettito di 100 milioni, da destinare integralmente al FEN) e la proroga per tutto il prossimo biennio delle

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

concessioni del gioco pubblico in scadenza (Bingo, scommesse su rete fisica, apparecchi da intrattenimento, per nuove entrate stimate complessivamente in 232,7 milioni annui).
Sotto quest'ultimo profilo, nel richiamare considerazioni e raccomandazioni già espresse negli anni scorsi ([24]), deve purtroppo annotarsi che, anche dopo il superamento della crisi pandemica, come reso palese nello stesso testo del disegno di legge in esame, consta la "*persistente mancata intesa con le regioni e gli enti locali in ordine a un appropriato quadro regolatorio ed economico idoneo a identificare un corretto equilibrio finanziario delle concessioni in materia di distribuzione e raccolta del gioco pubblico*" (art. 14, comma 1), protraendosi così, per un ulteriore biennio, una situazione evidentemente subottimale.
Più in generale, in materia di giochi e scommesse, deve rimarcarsi come il gettito erariale costituisca una quota estremamente ridotta rispetto alla complessiva raccolta, cioè alle dimensioni finanziarie del fenomeno, che continua a presentare risvolti anche patologici e costi sociali non trascurabili. In proposito, induce peraltro a riflettere la cessazione (disposta con l'art. 66 del medesimo d.d.l. in esame) dello specifico "Osservatorio" dedicato alla dipendenza da gioco d'azzardo (e dell'apposito Fondo per il gioco d'azzardo patologico) che confluiranno in un "Osservatorio" (e in un Fondo) di nuova istituzione destinati, ad invarianza di dotazione finanziaria, a tutte indistintamente le dipendenze.

Misure in materia di lotta all'evasione

22.

Dalle misure in materia di lotta all'evasione è atteso un maggior gettito di 1,2 miliardi nel triennio.
Al riguardo, va menzionato anzi tutto l'intervento concernente i pagamenti elettronici e l'interoperabilità delle banche dati (art. 9), il cui effetto si stima complessivamente in 497 milioni nel triennio.

[24] "Per quanto l'elaborazione di un bando di gara possa rivelarsi altamente impegnativa, in considerazione del disomogeneo ordinamento regionale e comunale, e per quanto la scelta di operare comunque mediante proroga, per via legislativa o facendo leva su vigenti previsioni convenzionali, consenta, da una parte, un'agevole via al soggetto pubblico per uscire da situazioni di *impasse* amministrativa e regolatoria (tanto più, in ultimo, nella contingente crisi sanitaria) e, dall'altra parte, assicuri agli operatori di settore la continuità aziendale, ciò nonostante detta scelta potrebbe confliggere con gli obiettivi di lunga durata, altrettanto meritevoli di tutela, tesi a rendere il mercato maggiormente regolato e di tipo concorrenziale, presupposto anche per assicurare quel livello adeguato di entrate fiscali ormai consolidato nel tempo. È ciò in linea con il prioritario rilievo dei principi anche eurounitari" (Relazione n. 23/2021/G del 30 dicembre 2021).

Si introduce, molto opportunamente, l'integrazione del POS (*Point of Sale*) con il registratore telematico dei corrispettivi, in modo che i dati da essi rilevati siano coerenti e consentano di creare una esatta corrispondenza su base giornaliera (art. 9, commi 1-4).

> Ad oggi, infatti, la relazione tra i due sistemi (di pagamento, da un lato, e di registrazione dei corrispettivi, dall'altro lato) è eventuale e suscettibile di errori e di omissioni: è tutt'altro che infrequente constatare la mancata emissione del documento fiscale pur in presenza di un pagamento elettronico così come anche l'errata indicazione sul documento fiscale della modalità di pagamento (contante anziché elettronico).

La disposizione si applicherà dal 2026 in considerazione dei necessari tempi di adeguamento ed è ovviamente accompagnata dalle consequenziali sanzioni. Non è tuttavia prevista, nella previsione legislativa, una forma di compensazione per gli oneri necessari per l'adeguamento tecnologico dei sistemi. In mancanza, v'è il rischio di difficoltà che possano ritardare la realizzazione concreta di questa importante ed efficace misura, dalla quale si attende un maggior gettito stimato in 126,5 milioni.

Per quanto riguarda l'aspetto della "interoperabilità", si prefigura l'obbligo di indicazione del codice identificativo nazionale (CIN) nelle dichiarazioni, certificazioni e comunicazioni riguardanti le locazioni brevi (art. 9, comma 5), stimando un maggior gettito pari a 88 milioni annui sin dal 2025. Va ricordato che il Piano Strutturale di Bilancio ha dato ampio risalto all'utilizzo del CIN, menzionandolo tra le principali azioni di contrasto all'evasione.

> La stima si basa sull'applicazione allo specifico GAP rilevato per il 2019 (ritenuto l'ultimo attendibile, perché non ricadente nel periodo di emergenza pandemica) della percentuale di abbattimento dell'evasione osservata tra il 2011 e il 2012 a seguito dell'introduzione della cedolare secca, ipotizzando che la metà del GAP odierno sia riferibile alle locazioni brevi. È appena il caso di ricordare che la relazione tecnica relativa all'art. 13-*ter* d.l. 18 ottobre 2023, n. 14 (recante l'introduzione del CIN) non computava, in quella fase, alcun aumento di gettito.

Al riguardo, va osservato che la stima delle maggiori entrate presenta una certa aleatorietà, proiettando sul futuro gli effetti prodotti da una misura di natura completamente diversa (incentivazione dell'emersione mediante una aliquota agevolata), per di più risalente a oltre dieci anni fa, ed utilizzando un GAP a sua volta misurato su una realtà di cinque anni indietro rispetto all'esercizio di riferimento, senza considerare la diffusione, nel frattempo intervenuta, delle transazioni mediante piattaforme *online*.

Si prevede altresì (art. 9, comma 6) l'obbligo di comunicazione all'Agenzia delle entrate dei risultati dei controlli effettuati dagli organi di Polizia locale ai fini della corretta applicazione delle disposizioni relative al CIN.

Peraltro, sarebbe auspicabile un più stretto collegamento anche con gli esiti dei controlli svolti da altri organi di polizia in materia di alloggiati nelle strutture ricettive in coerenza con quanto previsto dall'art. 13-*quater* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Va comunque sottolineata l'esigenza di una più intensa attività di controllo "sul campo" da parte dell'amministrazione fiscale e della Guardia di Finanza per contrastare i diffusi fenomeni di occultamento totale delle locazioni brevi e stagionali basati su rapporti non intermediati dalle piattaforme o dalle agenzie di locazione.

Infine, è senz'altro da valutare con favore l'estensione all'Agenzia delle dogane e dei monopoli dell'accesso ai dati della fatturazione elettronica per i controlli sui prodotti di sua competenza (art. 9, comma 7), misura che, stando alla Relazione Tecnica, dovrebbe consentire di recuperare circa il 10 per cento del tax gap relativo alle accise sull'energia elettrica e il gas naturale, pari a 35,5 milioni di euro annui, senza considerare gli ulteriori effetti positivi riflessi sull'IVA.

A decorrere dall'anno 2025, la deducibilità (anche ai fini IRAP) delle spese di rappresentanza o di "trasferta" (ristorazione, alloggio, taxi ed NCC) viene subordinata al pagamento con strumenti tracciabili (art. 10, commi 1-3). Si tratta di una misura condivisibile, che dovrebbe produrre effetti positivi in termini di recupero a tassazione, operando sia sul versante di chi offre il servizio (mediante registrazione e trasmissione telematica del corrispettivo, laddove non ancora prevista), sia sul versante di chi sostiene la spesa (impedendo la sovra-dichiarazione di costi, soprattutto da parte di piccole e medie imprese).

> Ipotizzando una emersione del 50 per cento della base imponibile non dichiarata, nella Relazione Tecnica si stima un recupero annuo potenziale di gettito pari a 20 milioni di euro, dal lato dell'offerta, per taxi e NCC; ad essi si aggiungono, dal lato della domanda, 359 milioni per alloggio e ristorazione e 76 milioni di euro per taxi e NCC. Applicando al totale annuo di 455 milioni la percentuale di spese di rappresentanza riferibili alle micro e piccole imprese (53,6 per cento) si perviene a un recupero effettivo stimato di 244 milioni annui, con effetto a partire dal 2027 (anno in cui si prevede contabilmente il manifestarsi del maggior gettito riveniente dal 2026). Anche questa stima presenta margini di opinabilità e si basa su assunzioni e ipotesi di cui non è possibile valutare compiutamente l'attendibilità.

Al riguardo, si rileva come l'introduzione di questa misura copra, tuttavia, una parte soltanto dei fenomeni evasivi esistenti.

> Va infatti considerato come, nel caso dei servizi privati di trasporto, che non prevedono l'obbligo di emissione di un documento fiscale, una quota rilevante è rivolta al consumatore finale e potrà quindi continuare a determinare fenomeni di sotto-dichiarazione dei ricavi. Lo stesso è a dirsi per le

prestazioni di alloggio e ristorazione per le quali, nonostante sia prevista l'emissione del documento fiscale, il consumatore finale non ha un contrapposto interesse ad avvalersene.

Su un piano più generale, una certa efficacia potrebbe avere anche l'obbligatorietà di pagamento tracciato per determinate operazioni, caratterizzate da elevati livelli di evasione (ad esempio: locazioni immobiliari, compensi ai collaboratori familiari, spese funebri, riparazioni domestiche).

Meritevole di una riflessione è la disposizione in tema di c.d. "verifica inadempienti" (art. 10, commi 4-5).

Essa prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2026 e limitatamente al pagamento delle somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, la riduzione a 2.500,00 euro del limite di importo previsto dall'art. 48-*bis*, c. 1, d.P.R. n. 602/1973 per la c.d. "verifica inadempienti": dunque, le PP. AA. ex art. 1, c. 2 d.lgs. n. 165/2001 e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare il pagamento, per i titoli anzidetti, di importi superiori a 2.500 euro, dovranno verificare se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle, per un ammontare complessivo pari almeno a 5.000 euro. L'effetto positivo stimato sul gettito risulterebbe di 36 milioni di euro per l'anno 2026 e a regime di circa 90 milioni di euro all'anno. A tale valutazione la relazione tecnica perviene postulando per i dipendenti pubblici una percentuale forfetaria del 20 per cento di inadempienti rispetto alla ordinaria riscossione spontanea e coattiva, ipotizzando altresì che la distribuzione delle cartelle di importo superiore a 5.000 euro sia la stessa tra dipendenti pubblici e privati.

Il criterio di stima, basato su assunzioni di carattere generale, presenta margini di incertezza, anche perché non è chiaro quale sforzo organizzativo aggiuntivo sia richiesto alle amministrazioni, in attesa della prevista complessiva revisione delle attività di riscossione. Inoltre, oltre il discriminatorio inasprimento di disciplina che tale innovazione riserva ai dipendenti pubblici rispetto ai privati che versino nelle medesime condizioni debitorie (nei confronti dei quali, infatti, continua ad applicarsi solo il regime di cui all'art. 72-*ter* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602), si segnala come nulla sia previsto per le analoghe posizioni debitorie dei pensionati.

RIQUADRO – LA "VERIFICA DI INADEMPIENZA"

Certamente detta misura capillarizza e rende più immediata la riscossione, in forma coattiva, dei crediti pubblici nei confronti dei pubblici dipendenti: ciò dacché riduce ad euro 2.500 la soglia - prevista in generale in euro 5.000 dall'art. 48-*bis* c. 1 d.P.R. n. 602/1973 – oltre la quale prevedere la c.d. "verifica di inadempienza", la sospensione del pagamento di stipendi e la segnalazione automatica all'agente della riscossione, per le attività di sua competenza (fra cui in primis il pignoramento nei limiti di cui all'art 72-*ter* del medesimo d.P.R.).

Per un verso, tale misura è idonea a portare beneficio alle casse dello Stato, sotto forma di maggior gettito, perché ottimizza le procedure di riscossione coattiva di una oggettivamente estesa congerie di crediti spettanti ad enti pubblici, accomunati dal fatto di essere riscossi tramite ruolo e notificati ai rispettivi debitori tramite cartella di pagamento (tributi, contributi, sanzioni, canoni, etc.).

Per altro verso, però, la misura limita soggettivamente la propria efficacia nei ristretti confronti dei pubblici dipendenti che abbiano cartelle esattoriali inevase ma che, spesso, prestano servizio nei

confronti della P.A. in via esclusiva o con limitatissime possibilità di svolgere ulteriori attività economiche ai quali il meccanismo di ritenuta diretta alla fonte delle imposte sui redditi lascia già ben pochi margini di evasione tributaria (di solito sub specie di omessi dichiarazione o versamento solo dell'eventuale saldo d'imposta sui redditi, violazioni – comunque – immediatamente accertabili da parte dell'amministrazione fiscale). In sostanza, piuttosto che misura per il contrasto dell'evasione fiscale, l'intervento sembra piuttosto orientato alle esigenze di cassa operando sul versante della riscossione coattiva.
Pertanto, nell'apprezzare un suo eventuale effetto acceleratorio della riscossione e – quindi – incrementativo del gettito, si nota che la misura resta novella limitata e parziale, perché non è atta a contrastare l'ampia e crescente quota di evasione d'imposta, sia reddituale sia sul valore aggiunto, posta in essere da soggetti diversi dai pubblici dipendenti. In tal senso, l'ultimo report ISTAT "L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2019-2022" del 18 ottobre 2024, nel segnalare un "aumento del sommerso per i Professionisti", annota come "nel 2022, il complesso dell'economia sommersa vale 181,8 miliardi di euro, in aumento di 16,3 miliardi rispetto al 2021" e "la componente legata alla sotto-dichiarazione ammonta a 100,9 miliardi di euro mentre quella connessa all'impiego di lavoro irregolare è pari a 69,2 miliardi (erano, rispettivamente, 90,5 e 65,5 miliardi l'anno precedente)".
Si auspica, pertanto, l'intervento di nuove ed ulteriori misure atte a contrastare con efficacia le crescenti sacche di evasione tributaria che affliggono il nostro Paese, così come individuate dalle più recenti osservazioni statistiche.

LE MISURE RELATIVE AL PUBBLICO IMPIEGO

23.

Gli articoli 18 e 19 intervengono in materia di risorse per la copertura dei costi dei contratti collettivi e dei miglioramenti economici da riconoscere al personale non contrattualizzato. Le due disposizioni, anche in seguito alle nuove regole introdotte nella *governance* economica europea, coprono un ampio arco temporale a partire dal triennio 2022-24, per il quale l'art. 18 individua una ulteriore quantità di risorse finalizzate al trattamento accessorio, fino a giungere al livello massimo di spesa previsto nel 2030 (art. 19, comma 4), anno di entrata a regime del triennio contrattuale 2028-2030.

L'art. 18 prevede un ritocco sulle risorse precedentemente stanziate per il triennio 2022-2024, perfezionate da ultimo con la legge di bilancio 2024 in 310 milioni per il 2022, 1,5 miliardi per il 2023 e 5,5 miliardi per il 2024 (incremento a regime del 5,78 per cento). In particolare, si prevede la possibilità di incrementare le risorse del trattamento accessorio di uno 0,22 per cento del monte salari 2021 delle amministrazioni statali, a partire dal 2025, nei limiti di una spesa complessiva di 112,1 milioni di euro annui (effetti riflessi pari a 54,4 milioni) e, quindi, permettendo un innalzamento del limite di cui al comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75. Per le restanti amministrazioni non statali, l'incremento sarà a carico dei rispettivi bilanci, nei limiti della stessa percentuale prevista per il personale delle amministrazioni statali. Nell'ambito dei 112,1 milioni, una quota parte pari a 55,3 milioni di euro è destinata all'incremento delle risorse per il finanziamento dei trattamenti economici accessori di natura non fissa e continuativa del personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate. Il comma 3 dell'art. 18, infine, prevede l'incremento, per il personale docente, del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di 93,7 milioni annui (effetti riflessi 45,4 milioni) a decorrere dal 2025 corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari 2021 riferito al predetto personale.

Più in dettaglio, l'art. 19, comma 1, quantifica le risorse per rinnovare i contratti collettivi nazionali di lavoro e per l'adeguamento delle retribuzioni del personale non contrattualizzato del personale delle amministrazioni statali per il triennio 2025-2027, stimando incrementi percentuali sulle retribuzioni complessive nella misura dell'1,8 per cento nel 2025, del 3,6 per cento nel 2026 e del 5,4 per cento dal 2027 in avanti. Si tratta di importi che appaiono coerenti con i parametri abitualmente utilizzati per stimare la crescita retributiva e con i quali si intendono scongiurare possibili effetti negativi sulla dinamica inflattiva. Considerando che ad oggi non è stato ancora concluso nessuno dei contratti collettivi relativi alla tornata contrattuale 2022-2024, la completa quantificazione delle risorse occorrenti per l'intero triennio 2025-2027 segna un importante cambiamento di rotta rispetto a quanto osservato nell'ultimo decennio, durante il quale la Corte ha più volte segnalato le negative conseguenze di una frammentazione del processo di definizione del quadro generale delle risorse destinate alla contrattazione collettiva: basti ricordare che per l'avvio della sessione contrattuale 2022-2024 sono state necessarie ben 4 leggi di bilancio. Avere un quadro già complessivamente definito delle dinamiche salariali dei prossimi anni potrà facilitare, altresì, la fase di programmazione dei bilanci delle amministrazioni non statali, le quali, in applicazione di quanto stabilisce l'art. 48 del decreto legislativo n. 265/2001, debbono accantonare le risorse necessarie per coprire i futuri costi contrattuali nell'ambito dei propri bilanci.

Il comma 4 del medesimo articolo 19 individua, inoltre, il quadro finanziario necessario per rinnovare i contratti collettivi nazionali per il triennio successivo (2028-2030) contribuendo a rafforzare gli elementi di maggiore chiarezza sopra evidenziati. Anche in tale quantificazione di spesa sono ipotizzati incrementi percentuali delle retribuzioni complessive calibrati, per ciascuno dei tre anni considerati, sulla base dei medesimi parametri utilizzati per il triennio precedente e cioè sulla base previsionale del deflatore consumi. Si tratta, pertanto, di aumenti molto vicino al 2 per cento in ragione di anno che condurranno, di conseguenza, ad una spesa complessiva a regime di poco superiore ai 6 miliardi di euro per il solo settore statale.

> Il comma 1, prevede che gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico siano complessivamente determinati, per il triennio 2025-2027, in 1.755 milioni di euro per l'anno 2025, in 3.550 milioni di euro per l'anno 2026 e in 5.550 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027. La disposizione stabilisce, inoltre, che tali somme, comprensive degli oneri contributivi ai fini

previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) di cui al decreto legislativo n. 446 del 1997, concorrano a costituire l'importo complessivo massimo destinato, ai sensi delle vigenti disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, in ciascun anno del triennio di riferimento al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.
Il comma 2 prevede che, per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2025-2027, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale in regime di diritto pubblico, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, siano posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo.
Il comma 3 prevede che le disposizioni del comma 2 si applichino anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.
Il comma 4 autorizza la spesa di 1.954 milioni di euro per l'anno 2028, di 4.027 milioni di euro per l'anno 2029 e di 6.112 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030, da intendersi al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) di cui al decreto legislativo n. 446 del 1997, per la copertura degli oneri della contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2028-2030, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico.

Come già anticipato, è di tutta evidenza che la disposizione fornisca un quadro chiaro ed esaustivo, in ordine alle prevedibili dinamiche salariali del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni e che ciò si traduca in un vantaggio per tutte le fasi di programmazione di spesa cui sono tenute la generalità delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, quelle non statali. Va segnalata, tuttavia, l'esigenza che la definizione del quadro finanziario fino all'anno 2030, non pregiudichi, in prospettiva, la tenuta complessiva delle previsioni massime di spesa contenute nell'attuale quadro di finanza pubblica. Si tratta, come mostra la seguente Tavola riassuntiva, di un impegno di risorse consistente ed esaustivo, che la Corte auspica possa contribuire ad assorbire la marcata divaricazione temporale tra la decorrenza formale dei contratti e la loro effettiva sottoscrizione. Recuperare la cronicizzazione dei ritardi che hanno costantemente caratterizzato i rinnovi contrattuali, rappresenta un obiettivo di primaria importanza quantomeno sotto due diversi principali aspetti: sarà ulteriormente limitato ogni potenziale indesiderato effetto causato dalla corresponsione di ingenti arretrati concentrato su un'unica annualità e potranno essere riconosciuti benefici retributivi al personale a tempo debito ed in coerenza con la prevedibile perdita del potere d'acquisto sulla base degli indici IPCA.

PERSONALE STATALE risorse complessive destinate ai rinnovi contrattuali (Ml.ni €) (1)							variazioni percentuali cumulate (2)					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Art. 18, comma 1	112	112	112	112	112	112	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%
Art. 19, comma 1	1.755	3.550	5.550	5.550	5.550	5.550	1,80%	3,60%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%
Art. 19, comma 4	—	—	—	1.954	4.027	6.112	-	-	-	1,90%	3,90%	5,90%
Totale	1.867	3.662	5.662	7.616	9.689	11.774	2,02%	3,82%	5,62%	7,52%	9,52%	11,52%

(1) valori al lorodo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni
(2) anno base 2024 per il triennio 2025-2027; anno base 2027 per triennio 2028-2030

24.

Il disegno di legge di bilancio affronta, anche, talune specifiche necessità riferite a settori nei quali occorre potenziare e riorganizzare le risorse umane a disposizione. In particolare, l'art. 20 dispone la stabilizzazione, dal 1° luglio 2026, di 2.600 funzionari e di 400 assistenti del Ministero della giustizia (per un totale di 3.000 unità), già reclutati con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, per supportare le linee di progetto ricomprese nel PNRR e, in particolare, per garantire l'operatività degli uffici giudiziari anche oltre il termine fissato dal Piano. L'onere a regime è stimato in 136,4 milioni. Nel caso dell'INPS, invece, la norma (art. 20) si occupa di razionalizzare l'assetto organizzativo in relazione ad alcuni nuovi compiti (tra gli altri, la riforma della disabilità prevista dal PNRR ed il potenziamento del contrasto del lavoro irregolare e delle violazioni contributive), autorizzando l'istituzione di tre nuove funzioni di livello dirigenziale generale attraverso la corrispondente soppressione di 4 posti di funzione dirigenziale di livello non generale.

25.

L'articolo 110, sebbene faccia riferimento all'attuazione della riforma della Pubblica amministrazione prevista dal PNRR che poggia, in larga parte, sul potenziamento del capitale umano disponibile, torna ad introdurre il ben noto meccanismo della riduzione del *turn-over* per l'anno 2025, modificando la disposizione legislativa che per la generalità delle amministrazioni pubbliche (art. 3, comma 1, della legge 19 giugno 2019, n. 56), aveva restituito dal 2019 la facoltà di rimpiazzare pienamente il personale cessato con nuovi ingressi. Analoghe limitazioni alle capacità assunzionali sono, poi, disposte attraverso modifiche normative riguardanti le assunzioni di speciali categorie di personale

con la finalità di realizzare corrispondenti risparmi di spesa. La limitazione produrrà effetti esclusivamente nell'anno 2025, poiché dal 2026 il tasso di *turn-over* torna al valore pieno rispetto alle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

RIQUADRO – LE DISPOSIZIONI SUL RECLUTAMENTO

L'art. 110 prevede che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici possano procedere, per l'anno 2025, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 75 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, con una diminuzione del 25 per cento della quota prevista a legislazione vigente (riduzione del *turn over*). Il medesimo comma precisa, tuttavia, che la già menzionata riduzione non si applica al personale togato delle magistrature e agli avvocati e procuratori dello Stato per i quali, a decorrere dal 2025, le assunzioni sono consentite sino al 100 per cento delle unità cessate nell'anno precedente. I commi 3,4,5 e 6 prevedono una revisione della spesa per il personale delle Forze armate, dei Corpi di polizia, dei Vigili del fuoco, delle università, degli enti di ricerca ed AFAM.

Il comma 7 prevede che a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026 la dotazione organica complessiva delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 1, commi 64 e 65, della legge n. 107 del 2015, sia ridotta di 5.660 posti dell'organico dell'autonomia. Conseguentemente, si stabilisce che le consistenze dell'organico dell'autonomia del personale docente di cui all'articolo 16-*ter*, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2017 siano corrispondentemente ridotte. Inoltre, è previsto che, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, da adottare entro il 15 febbraio 2025, si proceda alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola, in modo da conseguire, a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026 una riduzione nel numero dei posti pari a 2.174 unità. Parimenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2025, le riduzioni riferite al personale docente possono essere rimodulate nell'ambito dell'organico triennale dell'autonomia di cui al citato all'articolo 1, commi 64 e 65 della legge n. 107 del 2015, ad invarianza finanziaria. Infine, è previsto che con il medesimo decreto, in deroga a quanto disposto dalla disposizione in esame, sia possibile rimodulare le riduzioni dei posti dell'organico dell'autonomia e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, garantendo l'invarianza finanziaria.

Si tratta di un intervento dal quale saranno ricavabili risparmi di spesa certi ed anche di notevole entità (570 milioni), atteso il fatto che il campo di applicazione della disposizione è estremamente esteso ed essendo previste limitate eccezioni tra cui, la condivisibile esclusione delle amministrazioni di modeste dimensioni per le quali, già in passato, tali vincoli si sono rivelati di difficile applicazione. Anche il personale scolastico è interessato dalla disposizione e subirà una flessione per l'anno 2025 di quasi 8.000 unità complessive. Sarà fondamentale, a tale riguardo, che vengano valutati attentamente e con largo anticipo gli effetti di questa riduzione nell'ambito del complesso *iter* di formazione

delle classi per il prossimo anno scolastico e ciò al fine di non pregiudicare il corretto avvio delle lezioni.

Di segno opposto alle linee di intervento presentate nella riforma della PA appare, inoltre, la previsione recata dal comma 12, con cui si incentivano riduzioni di personale maggiori di quelle che dovranno essere assicurate anche attraverso l'applicazione della disposizione in esame, mediante il riversamento dei maggiori risparmi realizzati nei fondi per il salario variabile del personale in servizio. Non di rado, la Corte ha segnalato le negative conseguenze della forte riduzione del personale negli ultimi 15 anni. Misure che ne incentivino una ulteriore flessione, che non si traducono in effettivi risparmi di spesa, paiono non tener in debito conto della necessità di valutare attentamente i fabbisogni di personale e adeguare la composizione della forza lavoro ai repentini cambiamenti organizzativi e tecnologici in atto.

LA SPESA PREVIDENZIALE E SOCIALE

26.

Rilevanti sono le norme del disegno di legge di bilancio in materia di lavoro, previdenza sociale e famiglia, di cui al Titolo V. Nel Capo I (lavoro e previdenza sociale) il legislatore affronta principalmente temi pensionistici riproponendo istituti già significativamente rivisti nelle due ultime manovre (Quota 103 e Opzione donna) e confermando misure da tempo sperimentate (APE sociale); rafforzando gli incentivi alla permanenza in servizio e favorendo la prosecuzione dell'attività lavorativa per i dipendenti pubblici; riproponendo una rivalutazione *una tantum* delle pensioni minime; integrando la disciplina per agevolare l'accesso a pensione di vecchiaia contributiva. Sul fronte sociale, le misure del Capo II in materia di famiglia confermano norme di sostegno alla genitorialità e di incentivo alla natalità, attraverso il rafforzamento dei congedi parentali, estensioni del contributo per il pagamento delle rette per la frequenza ad asili nido e di riconoscimento di esoneri contributivi per le lavoratrici madri di più figli, mentre è introdotto un *bonus* a supporto delle famiglie con nuovi nati nel 2025.

27.

In materia di pensioni, il disegno di legge di bilancio conferma, nel suo assieme, l'approccio di breve termine che ha connotato, in particolare, le innovazioni introdotte nelle due precedenti manovre, le quali hanno previsto soluzioni idonee a gestire i profili di maggiore criticità della riforma strutturale del 2011 senza alterarne il complessivo impianto. L'ambito della flessibilità in uscita (art. 24) produce un impatto relativamente limitato sulla finanza pubblica delle misure di anticipo pensionistico in deroga alla regola generale attraverso la convergenza all'equilibrio attuariale garantito dal ricalcolo contributivo della pensione (Quota 103) e la limitazione a specifiche categorie di lavoratori meritevoli di tutela di altre forme di uscita dal mercato del lavoro (Opzione donna, APE sociale). Ai fini del contenimento dei flussi di pensionamento anticipato nel breve termine, il disegno di legge di bilancio (art. 23) conferma e rafforza gli incentivi alla permanenza in servizio e contestualmente rimuove alcuni ostacoli alla prosecuzione dell'attività lavorativa del personale pubblico, estensibile, a particolari condizioni, fino all'età di settanta anni.

Più in dettaglio, sul fronte del canale di pensionamento anticipato generale, viene confermato lo schema introdotto nell'ultima legge di bilancio per Quota 103 con il requisito anagrafico pari a 62 anni e con 41 anni di anzianità contributiva, il calcolo del trattamento pensionistico con il sistema contributivo, la soglia massima di erogazione del trattamento di pensione anticipata pari a quattro volte il trattamento minimo fino alla data di maturazione dei requisiti ordinari, il divieto di cumulo con altri redditi e la previsione delle cosiddette "finestre mobili" pari a sette mesi per i lavoratori del settore privato e a 9 mesi per i dipendenti pubblici.

La Relazione tecnica ha rammentato l'entità delle uscite aggiuntive registrate con il sistema delle Quote (Quota 100, Quota 102 e Quota 103) dal 2019 a settembre 2024, pari 490 mila. A tutto settembre 2024 per le due Quote 103 (quella introdotta dalla legge di bilancio 2023 e quella, più restrittiva e con il ricalcolo contributivo della pensione, introdotta dalla legge di bilancio 2024), sono state registrate 43.641 domande, di cui 1.541 per la Quota 103 "contributiva", peraltro attiva solo nella seconda parte dell'anno in ragione del sistema delle decorrenze (finestre mobili di 7 mesi per i lavoratori del settore privato e di 9 mesi per i dipendenti pubblici). La proroga disposta dal disegno di legge di bilancio determinerebbe, in via prudenziale, circa 6 mila nuove pensioni a fine 2025, che salirebbero a 16 mila nel 2026.

Va evidenziato che la spesa pensionistica mantiene, nelle previsioni del bilancio dello Stato per il 2024, una importante quota riferita alle normative di deroga alla regola ordinaria per il pensionamento anticipato, in particolare quelle introdotte con il d.l. n. 4/2019 e con le successive leggi di bilancio. Complessivamente nel 2024 per oneri derivanti da pensionamenti anticipati riferiti

ai principali istituti derogatori sono previste nel bilancio dello Stato[25], in termini di competenza, somme per circa 6,8 miliardi. Gli effetti finanziari associati a Quota 100, comunque, si smorzano decisamente dal 2024, con una previsione di spesa che – dai circa 6,1 miliardi prenotati nel 2023 – scende nel 2024 a circa 2,6 miliardi e a circa 1,1 miliardi nel 2025. Dal 2026 non risultano somme iscritte in bilancio a copertura di Quota 100. Il lungo protrarsi degli effetti di misure derogatorie generalizzate e poco selettive ha sempre indotto la Corte a ribadire la necessità di una limitazione degli interventi a specifiche categorie di lavoratori, che garantiscano una maggiore equità sociale senza deteriorare ulteriormente l'attuale scenario di crescita della spesa pensionistica.

TAVOLA 10

Stanziamenti di competenza in bilancio per i principali istituti derogatori* - in milioni

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Quota 100		4.165,7	7.634,7	6.810,0	7.214,7	6.062,9	2.590,7	1.132,0	0,0
Quota 102					191,2	687,0	535,1	277,4	0,0
Quota 103						611,6	1.331,5	1.227,2	335,0
Opzione donna	804,3	960,6	1.001,9	981,4	901,2	1.064,6	1.187,3	942,3	571,1
Lavoratori "precoci"	564,4	662,7	648,7	572,2	605,3	495,8	566,8	584,7	644,1
Addetti a lavori "usuranti"	322,9	495,0	532,5	169,9	650,8	242,5	586,9	590,6	605,0
TOTALE	**1.691,6**	**6.284,0**	**9.817,8**	**8.533,5**	**9.563,2**	**9.164,4**	**6.798,3**	**4.754,2**	**2.155,2**
APE sociale	*630,0*	*670,5*	*763,0*	*692,1*	*644,3*	*615,0*	*707,6*	*641,3*	*417,4*

* Fino al 2023, stanziamenti definitivi. Per l'esercizio 2024, stanziamenti iniziali + variazioni intervenute fino al 22.10.2024. Dal 2025, stanziamenti iniziali.

Fonte: Sistemi informativi Corte dei conti (SICR e CONOSCO).

Sul capitolo menzionato grava anche la spesa per l'Opzione donna, anticipo pensionistico che la legge di bilancio 2023 ha limitato a specifiche categorie di tutela (riduzione della capacità lavorativa pari ad almeno il 74 per cento; assistenza a un familiare con disabilità grave, lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese in crisi aziendale), elevando contestualmente il requisito anagrafico di accesso da 58 anni per le lavoratrici dipendenti (59 per le autonome) a 60 anni, requisito ulteriormente inasprito con la legge di bilancio 2024 e portato a 61 anni, con riduzioni fino a due anni in presenza di figli. Lo stanziamento di competenza riferito all'istituto si è mantenuto comunque relativamente elevato (1,1-1,2 miliardi per il 2023 e 2024), per effetto della sovrapposizione tra flussi di pensionamento riferiti a normative precedenti, che sono ritardati dalle previste finestre mobili fra la data di maturazione del diritto e quella di effettiva decorrenza del trattamento pensionistico (12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome).

In particolare, i dati di consuntivo dell'esercizio 2023, se, da un lato, mostrano la persistenza degli effetti di spesa riferiti a Quota 100, con somme trasferite all'INPS, nel 2023, pari all'intero stanziamento di competenza (circa 6,1 miliardi), dall'altro, le minori adesioni a Quota 102 e Quota 103 rispetto alle stime iniziali hanno determinato economie di spesa rispettivamente pari a 518,5 milioni (75,5 per cento dello stanziamento definitivo di competenza) e a 144,7 milioni (23,7 per cento dello stanziamento). Infine, si sono registrate economie per 250,4 milioni (23,5 per cento dello stanziamento definitivo di competenza) anche per l'Opzione donna, che potrebbero già derivare dalla disciplina restrittiva introdotta dalla legge di bilancio 2023.

Variazioni in diminuzione in corso d'anno hanno, peraltro, interessato i Piani di gestione associati ai pensionamenti anticipati per attività usuranti (-324,5 milioni, -57,2 per cento dello stanziamento iniziale) e quelli riferiti ai lavoratori precoci (-106,6 milioni, -17,7 per cento delle iniziali previsioni). Tali riduzioni sono associate alla copertura finanziaria di provvedimenti d'urgenza adottati in corso d'anno.

[25] Capitolo 4354 dello Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Consuntivo 2023 - Capitolo 4354 - Oneri derivanti da pensionamenti anticipati - Conto competenza - MILIONI

Articolo/Piano di Gestione		Stanziamento iniziale	Variazioni	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie
01	PENSIONAMENTI ANTICIPATI	222,0	0,0	222,0	220,7	1,3
02	PENSIONAMENTI ANTICIPATI ATTIVITA' USURANTI	567,0	-324,5	242,5	144,4	98,1
03	PREPENSIONAMENTI AMIANTO	800,0	0,0	800,0	554,2	245,8
04	DEROGA FINESTRE	9,9	0,0	9,9	5,0	4,9
05	PREPENSIONAMENTI SIDERURGIA	8,0	0,0	8,0	4,0	4,0
07	PREPENSIONAMENTI PERSONALE PESCA	1,0	0,0	1,0	0,8	0,3
09	BENEFICI LAVORATORI CHIMICI	1,2	0,0	1,2	1,2	0,0
13	SPERIMENTAZIONE OPZIONE DONNA	1.064,6	0,0	1.064,6	814,3	250,4
14	PREPENSIONAMENTO LAVORATORI POLIGRAFICI	55,7	-30,0	25,7	0,0	25,7
15	PENSIONAMENTO ANTICIPATO PER LAVORATORI PRECOCI	602,4	-106,6	495,8	495,8	0,0
16	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 38 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 100)	6.062,9	0,0	6.062,9	6.062,9	0,0
17	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 64 ANNI DI ETA' E 38 DI CONTRIBUTI (QUOTA 102)	687,0	0,0	687,0	168,5	518,5
18	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 41 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 103)	611,6	0,0	611,6	466,9	144,7
19	PENSIONAMENTI ANTICIPATI CONCESSI SULLA BASE DEL SALDO RISULTANTE DAL RICONTEGGIO DEI DEBITI CONTRIBUTIVI CANCELLATI AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 222, DELLA LEGGE 197/2022 E DELL'ARTICOLO 4 DEL DECRETO-LEGGE 119/2018	0,0	1,8	1,8	0,0	1,8
TOTALE		**10.693,4**	**-459,3**	**10.234,1**	**8.938,6**	**1.295,5**

Fonte: Sistema informativo Corte dei conti (CONOSCO)

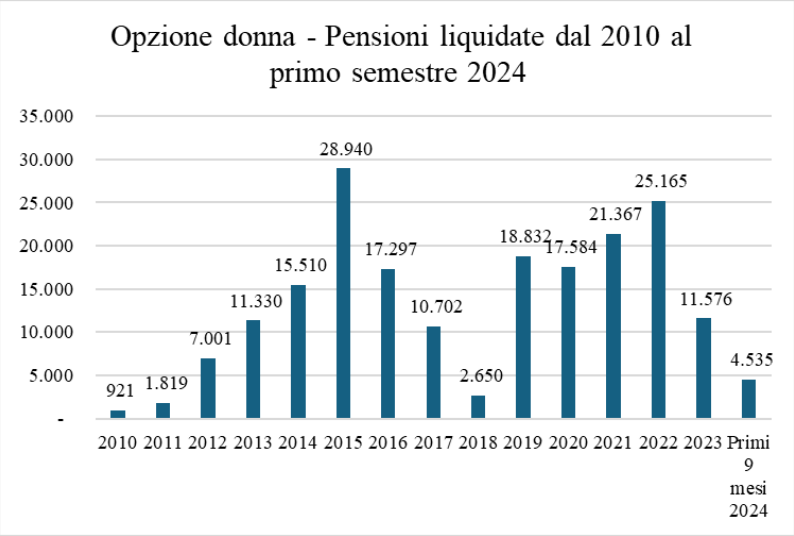
Per quanto riguarda, invece, le agevolazioni per l'uscita dal mercato del lavoro correlate a situazioni particolari ritenute meritevoli di tutela (Ape sociale e Opzione donna) il disegno di legge di bilancio ne dispone la proroga annuale.

Sul fronte strettamente pensionistico, è così confermata la più severa disciplina per l'Opzione donna introdotta con la legge di bilancio per il 2023, ora consentita a tre categorie di lavoratrici in situazione di difficoltà (dipendenti o licenziate da imprese con crisi aziendale, con riduzione della capacità lavorativa almeno pari al 74 per cento o che assistono familiari con grave disabilità), con requisito anagrafico di 61 anni (con un meccanismo agevolativo fino a due anni per le lavoratrici con figli e fermi restando il requisito di anzianità contributiva a 35 anni e la previsione di finestre di uscita pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per quelle autonome).

In definitiva, le rilevanti innovazioni apportate con la legge di bilancio per il 2023 e, in particolare, l'introdotta condizionalità dell'erogazione alla presenza, accanto al criterio di genere, di determinate caratteristiche personali dei richiedenti (appartenenza a gruppi meritevoli di particolare tutela) ne fanno uno strumento molto mirato e non distante, nei fatti e al di là della sua diversa natura intrinseca (indennità di natura assistenziale in un caso, assegno pensionistico in un altro) dall'Ape sociale.

Dai dati disponibili, di fonte INPS, risulta che, dall'1.1.2010 e fino al mese di settembre 2024, le pensioni liquidate con il regime Opzione donna sono state oltre 195 mila, pari a circa il 16 per cento delle pensioni anticipate complessivamente liquidate alle donne nel predetto periodo. L'assegno medio mensile, riferito alla media delle pensioni vigenti all'1.1.2023 (1.171 euro), è di quasi il 40 per cento più basso del valore presentato, in media, dall'aggregato considerato, in ragione del minor numero di anni di contribuzione versata, dell'età al pensionamento, della propensione all'anticipo da parte di lavoratrici con redditi generalmente più bassi e del sistema di calcolo contributivo del trattamento pensionistico.

GRAFICO 5



Fonte: 2010-2022: INPS, XXII Rapporto annuale; 2023: INPS, monitoraggio dei flussi di pensionamento; primi nove mesi 2024: dati anticipati nella RT al DLB 2025.

Le adesioni all'istituto sono state, naturalmente, influenzate dalle normative che si sono succedute, e mostrano un profilo crescente dal 2011, con un picco nel 2015, anno di chiusura del periodo di sperimentazione. Dal 2019 al 2022, le proroghe disposte dal d.l. n. 4/2019 e dalle successive leggi di bilancio mostrano uno stabile e consistente ricorso all'istituto (fra 18 mila e 25 mila pensionamenti all'anno), mentre dal 2023 la completa revisione della disciplina, ad opera della legge di bilancio, produce un primo, deciso, smorzamento delle uscite, con circa 11.600 pensioni liquidate in regime di Opzione donna, a fronte delle circa 25.000 del 2022. Il dato va valutato tenendo conto della sovrapposizione di pensionamenti riferiti alle normative precedenti e delle previste finestre di uscita. La Relazione tecnica indica che, con le limitazioni introdotte a partire dalla legge di bilancio 2023, nei primi nove mesi del corrente anno sono state presentate 3.834 domande, di cui 1.484 riferite alla normativa introdotta dal 2023, a carattere selettivo, talché sono stimate in 2,6 mila le nuove pensioni alla fine del 2025, associate alla proroga disposta dal disegno di legge di bilancio.

Si conferma che tale aspetto è da considerare favorevolmente nella misura in cui non troverebbe giustificazione, neanche in presenza di calcolo del trattamento con metodo integralmente contributivo (come è il caso), una discriminazione basata sul solo criterio di genere, e ciò, in particolare, dopo che il legislatore ha disposto da tempo, anche sulla spinta di raccomandazioni europee, l'allineamento dell'età di quiescenza tra uomini e donne.

L'INPS ha, peraltro, stimato che, nel periodo 2013-2022, la perdita economica media dovuta al solo ricalcolo contributivo è pari al 14,2 per cento della pensione che sarebbe stata percepita se alla pensionata fosse stato applicato il regime (misto o retributivo) che le competeva. La perdita è maggiore per le pensioni più antiche che presentano una maggior quota retributiva ed è passata dal 23 per cento del 2013 all'8 per cento del 2022. In prospettiva, dunque, se il regime sarà confermato, la perdita dovuta al ricalcolo tenderà a zero in quanto la quota retributiva derivante dai contributi antecedenti il 31.12.1995 perderà di peso.

Anche nel caso dell'Ape sociale si è in presenza di uno strumento che la Corte ha valutato favorevolmente sin dalla sua introduzione, avendo esso il mirato obiettivo di andare incontro a specifiche categorie di pensionandi. Al riguardo, i dati relativi alle domande tempo per tempo presentate confermano la rilevanza dello strumento quale canale di ammortizzazione sociale, una funzione che è venuta nel tempo rafforzandosi con l'allargamento dei requisiti e l'estensione del beneficio a lavoratori di nuovi settori produttivi.

Secondo i dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel periodo 2017-23 sono state complessivamente 113 mila le domande accolte per l'Ape sociale, circa la metà del numero di richieste presentate. Fra il 2019 e il 2021 la contestuale introduzione del canale di pensionamento Quota 100, con requisiti di accesso compatibili con quelli previsti per l'Ape sociale, ha compresso il ricorso all'istituto entro un *range* di 11-13 mila domande all'anno. Tale effetto si è attenuato dal 2022 (circa 16.500 le domande accolte nel 2022, che salgono a quasi 18.500 nel 2023).

TAVOLA 12

APE SOCIALE - Riepilogo al 31 dicembre 2023
Domande presentate e accolte* tra il 2017 e il 2023

Anno	Domande presentate	% su totale	Domande accolte	% su totale	% di accogli-mento**
2017	48.184	22,6	18.145	8,5	37,7
2018	48.422	22,7	22.673	10,6	46,8
2019	20.299	9,5	12.499	5,9	61,6
2020	17.987	8,4	11.300	5,3	62,8
2021	21.556	10,1	13.289	6,2	61,4
2022	26.310	12,3	16.454	7,7	61,8
2023	30.283	14,2	18.343	8,6	52,2
TOTALE	**213.041**	**100,0**	**112.703**	**52,9**	**51,6**

* Risultano giacenti: per il 2021, 63 domande; per il 2022, 202 domande; per il 2023, 2.532 domande.
** Domande accolte/domande pervenute al netto delle domande giacenti.
Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte ai Quesiti per la Relazione sul Rendiconto 2023.

Dati di maggior dettaglio sulla distribuzione delle adesioni nell'ambito delle diverse categorie di tutela, riferiti al 31.12.2022, indicano che i beneficiari si addensano, per il 65 per cento, nella categoria disoccupazione involontaria, mentre circa il 17 per cento dei lavoratori è addetto a mansioni gravose. L'11 per cento presenta invalidità mentre il restante 8 per cento è assorbito dai *caregivers*. Le donne rappresentano una quota di circa il 40 per cento dei richiedenti, mentre l'età media alla data di presentazione delle domande è di 64 anni.

APE SOCIALE - Domande presentate tra il 2017 e il 2022 per categoria di tutela

Categoria	Domande presentate 2017-2022	% su totale
Lavoratori disoccupati	119.413	65,3
Lavoratori che assistono pesone con handicap in situazione di gravità	26.428	14,5
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado pari ad almeno il 74%	15.355	8,4
Lavoratore dipendente addetto ad una o più delle mansioni difficoltose	21.626	11,8
TOTALE	**182.822**	**100,0**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte ai Quesiti per la Relazione sul Rendiconto 2022.

Quanto agli effetti stimati nel biennio 2024-2025, la Relazione tecnica alla legge di bilancio 2024 valutava in almeno 15 mila i beneficiari di Ape sociale per il 2024, dato che dovrebbe tener conto dell'effetto di compressione delle uscite associato all'innalzamento del requisito anagrafico, mentre la stima presentata per il 2025 indica in 18 mila i nuovi accessi.

In un contesto di sospensione, dal 2019 al 2026, degli adeguamenti automatici dei requisiti di accesso alla speranza di vita, il disegno di legge di bilancio introduce una serie di norme (art. 23), finalizzate al prolungamento, su base volontaria, dell'attività lavorativa, con un effetto di contenimento, nel breve periodo, dei flussi di pensionamento anticipato. Appare utile, a tale scopo, l'intervento che amplia la convenienza dell'incentivo economico alla permanenza in servizio, rappresentato dalla possibilità di rinunciare all'accredito dei contributi sociali a proprio carico con la conseguenza di beneficiarne immediatamente in busta paga, escludendo le predette somme dall'imponibile fiscale, così come l'estensione di tale facoltà - inizialmente prevista per i soli potenziali beneficiari di Quota 103 - a tutti i lavoratori in possesso dei requisiti per accedere alla pensione anticipata (42 anni e 10 mesi di contribuzione, un anno in meno per le donne). Positiva rilevanza assumono altresì le disposizioni che agevolano la prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, anche eliminando talune specificità rispetto alla disciplina prevista per il settore privato. Sono rimossi, in particolare, gli obblighi di risoluzione del rapporto di lavoro nel caso di raggiungimento dei limiti ordinamentali, che sono comunque ricondotti al requisito per il pensionamento di vecchiaia, così come è rimossa la facoltà, per i datori di lavoro pubblici, di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro al raggiungimento del requisito contributivo per

l'accesso a pensione anticipata. Il disegno di legge di bilancio disciplina, individuandone i limiti, la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di trattenere in servizio il personale fino al settantesimo anno di età, con l'assenso degli interessati.

Si tratta, in definitiva, di misure che – pur producendo, secondo le stime ufficiali, effetti quantitativamente limitati - concorrono al contenimento dei flussi di pensionamento e introducono maggiore elasticità per l'allungamento volontario dell'attività lavorativa.

Meritano segnalazione le disposizioni finalizzate ad agevolare l'uscita per vecchiaia nel regime contributivo. Il disegno di legge di bilancio (art. 28) integra la disciplina prevista per i lavoratori in regime contributivo puro, e cioè con primo accredito dall'1.1.1996, che era già stata modificata nell'ultima legge di bilancio. Per tali lavoratori, la legge prevede una soglia minima per l'importo della pensione da possedere al momento del pensionamento, limite che è stato abbassato dalla legge di bilancio 2024 da 1,5 volte allo stesso valore dell'assegno sociale. Per favorire il raggiungimento di tale soglia il disegno di legge di bilancio consente di conteggiare anche il valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare richieste. Una ulteriore misura agevola, poi, l'uscita delle lavoratrici con quattro o più figli, la cui pensione sia calcolata con il sistema contributivo, e per le quali è innalzata da 12 mesi a 16 mesi la riduzione del requisito anagrafico per l'accesso alla pensione.

28.

In un contesto di rientro alla normalità dei valori dell'inflazione, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici - parametrata, nel 2025, all'uno per cento – tornerà a seguire lo schema previsto dalla legge n. 388/2000, con la suddivisione in tre scaglioni di reddito e criterio pienamente progressivo, più equo rispetto a quello per fasce.

> La normativa in materia ha conosciuto negli anni frequenti modifiche ed inversioni di rotta. Per assicurare una disciplina più stabile si era puntato da ultimo ad un meccanismo relativamente semplificato, organizzato su tre scaglioni, secondo una logica di progressività/regressività, e quindi con adeguamenti degli assegni con un dato quoziente di recupero per ciascun scaglione di reddito pensionistico. Con la legge di bilancio per il 2023, in pieno shock inflazionistico, il legislatore aveva articolato il meccanismo su sei fasce di reddito con una copertura decrescente fino ad un minimo del 32 per cento del tasso di inflazione (il 7,3 per cento, quello relativo al 2022 temporaneamente stabilito, poi risultato pari all'8,1) accoppiato alla scelta di tutelare in maniera superiore i percettori dei trattamenti minimi particolarmente colpiti, percentualmente, dal rincaro dei beni energetici. Per tali figure era accordata una rivalutazione *una tantum* di 1,5 punti in più (2,7 nel 2024) rispetto allo standard. La legge di bilancio 2024, in un contesto di permanenza di elevata inflazione (5,4 per cento), riduceva dal 32 al 22 per cento la rivalutazione ai prezzi dei trattamenti superiori a 10 volte il minimo INPS.

È, però, disposto (art. 27), in via eccezionale, per il 2025, che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per i residenti all'estero non sia riconosciuta se di importo superiore al minimo INPS. Il provvedimento interessa una parte minoritaria dei trattamenti all'estero, circa 61 mila, pari al 17 per cento del totale, e genera risparmi di spesa pensionistica pari a circa 13 milioni dal 2025. Con riferimento, invece, alle pensioni minime vigenti in Italia, il disegno di legge di bilancio 2025 - in continuità con la manovra per il 2022 - accorda (art. 25), per il 2025 ed il 2026, un incremento *una tantum* delle pensioni minime, pari al 2,2 per cento nel 2025 e all'1,3 per cento nel 2026. La disposizione interessa circa 1,8 milioni di pensionati.

Sotto il profilo generale, in tema di indicizzazione all'andamento dei prezzi, la Corte ribadisce l'esigenza di garantire una disciplina stabile e il più possibile ispirata da solidi principi di fondo, e che tenga conto, in particolare, della coerenza del meccanismo di rivalutazione con un sistema che eroga prestazioni calcolate su base contributiva.

In materia pensionistica la valutazione d'assieme delle scelte operate con il disegno di legge di bilancio è positiva. Da un lato, la conferma di interventi orientati alla limitazione dei pensionamenti anticipati attraverso la selettività delle categorie interessate ed il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici è significativa anche perché potrà costituire, nei prossimi anni, un punto di riferimento per una desiderabile disciplina strutturale del tema della flessibilità in uscita: infatti, come la Corte ha spesso rimarcato, regole equilibrate, non soggette a cambiamenti frequenti e in grado di contemperare le diverse esigenze micro e macroeconomiche, potrebbero anche avere effetti benefici sui comportamenti di spesa delle famiglie a riflesso di aspettative più affidabili circa il loro reddito disponibile futuro.

29.

Oltre alle misure di natura previdenziale, il Titolo V va ricordato anche per le norme in materia di famiglia. Rileva particolarmente, in questo ambito, il carattere strutturale delle disposizioni introdotte dal disegno di legge di bilancio, innovative o migliorative di istituti già esistenti, dirette a tutelare la genitorialità o incentivare la natalità, che producono un positivo effetto di certezza e stabilità per le famiglie beneficiarie. Si tratta, in particolare, della conferma, a regime, dell'estensione della misura dell'indennità prevista per il congedo parentale che l'ultima legge di bilancio concedeva per il solo anno 2024. Ed anche, dell'introduzione di una disciplina di parziale esoneri dei contributi a

carico delle lavoratrici madri di due o più figli, fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo, entro limiti reddituali di 40 mila euro. Dal 2027 l'esonero è esteso, per le madri di tre o più figli, fino al compimento del diciottesimo anno di età. Il beneficio è, però, in questo caso, concesso entro il limite di spesa di 300 milioni annui. Per quel che concerne gli incentivi per le lavoratrici vale solo rilevare se non sia meritevole una riflessione, che invero andrebbe fatta anche per le norme generali di decontribuzione e riduzione del cuneo fiscale, finalizzata a valutare in che misura il taglio del costo del lavoro non sarebbe più trasparente se operato attraverso il sistema tributario, piuttosto che attraverso i contributi sociali, caso, quest'ultimo, che si espone al rischio di opacità in termini di effetti sugli equilibri prospettici del sistema previdenziale. Sono, poi, rivolte alle famiglie con ISEE contenuto nei 40 mila euro, altre misure di sostegno economico che rafforzano il contributo per il pagamento di rette di frequenza ad asili nido, eliminando il vincolo della presenza di un figlio minore di 10 anni ai fini dell'incremento del contributo medesimo, ed escludendo le somme percepite a titolo di Assegno unico per i figli a carico dal computo dell'ISEE. Ed anche, il beneficio di nuova introduzione che istituisce, strutturalmente, un contributo *una tantum* di mille euro per ogni figlio nato o adottato dal 2025, sempre con riferimento ai nuclei familiari con ISEE inferiore a 40 mila euro. Vanno menzionate, infine, per la loro rilevanza socio-assistenziale, in un contesto di forte deterioramento del potere di acquisto delle famiglie indotto dal recente shock inflazionistico, le disposizioni dell'art. 16, inserite nel Titolo III, che incrementano, da un lato, in modo permanente, le risorse del Fondo destinato alla distribuzione di beni di prima necessità per le famiglie indigenti, per un importo annuo di 50 milioni e, dall'altro, confermano, per il 2025, attraverso un finanziamento di 500 milioni, la distribuzione della Carta "Dedicata a te", alle famiglie con ISEE inferiore a 15 mila euro, destinata all'acquisto di beni alimentari di prima necessità e di carburanti o abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale.

Va rilevata la mancanza, nel disegno di legge di bilancio presentato, di misure volte a favorire la diffusione della previdenza complementare. La Corte, in occasione dell'Audizione sul Piano strutturale di bilancio di medio termine, ne aveva condiviso l'approccio che teneva conto della sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. Si ribadisce, pertanto, in questa sede, che le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni potranno essere

effettivamente migliori solo grazie a carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali ultimi, tuttavia, hanno come presupposto una maggiore produttività e una più sostenuta crescita economica, elementi a cui le complessive misure della manovra dovrebbero contribuire secondo le evidenze quantitative fornite dal Piano. 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.

Conclusivamente, 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 è essenziale confermarne la logica di fondo. Resta da affrontare, in modo strutturale, il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita.

LA SPESA SANITARIA

30.

In linea con quanto previsto nel Piano strutturale, la manovra prevede un aumento della spesa sanitaria: essa cresce a poco meno di 142,9 miliardi nel 2025 e supera i 152 miliardi nel 2027 (Tavola 14). Una variazione che nel biennio 2026-27 stabilizza la spesa al 6,4 per cento del Prodotto, un livello pari a quello registrato prima della crisi (era il 6,41 per cento nel 2019). A fronte dell'orientamento restrittivo che caratterizza tutte le principali voci, si rafforza quindi il peso della sanità in rapporto al complesso della spesa corrente primaria.

TAVOLA 14

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

(in milioni e in percentuale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
LB 2025	***127.627***	***131.674***	***131.119***	***137.934***	***142.891***	***149.352***	***152.186***
variazione su anno prec	**4,03**	**3,17**	**-0,42**	**5,20**	**3,59**	**4,52**	**1,90**
in % Pil	6,93	6,59	6,16	6,30	6,32	6,40	6,36
in % spesa corrente primaria	15,49	15,43	15,00	15,27	15,34	15,71	15,80
Piano strutturale di bilancio	***127.627***	***131.674***	***131.119***	***137.934***	***141.929***	***144.969***	***147.506***
variazione su anno prec	**4,03**	**3,17**	**-0,42**	**5,20**	**2,90**	**2,14**	**1,75**
in % Pil	6,93	6,59	6,16	6,30	6,29	6,24	6,19
in % spesa corrente primaria	15,49	15,43	15,00	15,27	15,27	15,35	15,50
Def 2024	***127.627***	***131.674***	***131.119***	***138.776***	***141.814***	***144.760***	***147.420***
variazione su anno prec	**4,03**	**3,17**	**-0,42**	**5,84**	**2,19**	**2,08**	**1,84**
in % Pil	7,01	6,71	6,29	6,42	6,34	6,28	6,23
in % spesa corrente primaria	15,64	15,32	14,88	15,28	15,30	15,46	15,53
LB 2024	***127.451***	***131.103***	***134.734***	***135.946***	***140.701***	***143.172***	
variazione su anno prec	**3,90**	**2,87**	**2,77**	**0,90**	**3,50**	**1,76**	
in % Pil	6,99	6,74	6,57	6,38	6,39	6,30	
in % spesa corrente primaria	15,61	15,28	15,31	15,08	15,33	15,45	
Nadef 2023	***127.451***	***131.103***	***134.734***	***132.946***	***136.701***	***138.972***	
variazione su anno prec	**3,90**	**2,87**	**2,77**	**-1,33**	**2,82**	**1,66**	
in % Pil	6,99	6,74	6,57	6,24	6,21	6,11	
in % spesa corrente primaria	15,61	15,28	15,31	14,85	15,07	15,15	
Def 2023	***127.451***	***131.103***	***136.043***	***132.737***	***135.034***	***138.339***	
variazione su anno prec	**3,90**	**2,87**	**3,77**	**-2,43**	**1,73**	**2,45**	
in % Pil	7,13	6,87	6,74	6,31	6,21	6,17	
in % spesa corrente primaria	15,65	15,33	15,35	14,98	15,01	15,13	
LB 2023	***127.834***	***133.998***	***134.548***	***131.039***	***132.095***		
variazione su anno prec	**4,17**	**4,82**	**0,41**	**-2,61**	**0,81**		
in % Pil	7,17	7,04	6,76	6,31	6,14		
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,46	14,74	14,67		
Nadef 2022	***127.834***	***133.998***	***131.724***	***128.708***	***129.428***		
variazione su anno prec	**4,17**	**4,82**	**-1,70**	**-2,29**	**0,56**		
in % Pil	7,17	7,04	6,62	6,20	6,02		
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,14	14,48	14,37		
Def 2022	***127.834***	***131.710***	***130.734***	***128.872***	***129.518***		
variazione su anno prec	**4,17**	**3,03**	**-0,74**	**-1,42**	**0,50**		
in % Pil	7,20	7,00	6,65	6,32	6,15		
in % spesa corrente primaria	15,66	15,55	15,08	14,78	14,66		
Nadef 2021	**129.449**	**125.708**	**123.554**	**124.428**			
variazione su anno prec	**4,84**	**-2,89**	**-1,71**	**0,71**			
in % Pil	7,28	6,67	6,30	6,14			
in % spesa corrente primaria	15,54	15,20	14,93	14,89			
Def 2021	**127.138**	**123.662**	**126.231**	**124.410**			
variazione su anno prec	**2,97**	**-2,73**	**2,08**	**-1,44**			
in % Pil	7,31	6,74	6,63	6,33			
in % spesa corrente primaria	15,41	15,00	15,15	14,83			

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

Rivisto in aumento anche il fabbisogno nazionale standard cui contribuisce lo Stato, che raggiungerà i 136,5 miliardi nel 2025, 140,6 nel 2026 e 141,1 nel 2027 (Tavola 15). Nel triennio tuttavia si conferma, pur attenuandosi, il profilo riduttivo delle risorse: dal 6,3 per cento del 2024 a 5,9 per cento in termini di prodotto del 2027.

Ciò deriva dal profilo assunto dal finanziamento: se nel 2025 crescerà rispetto al corrente anno di 2.520 milioni (+1,9 per cento), di cui 1.302 milioni sono nuovi stanziamenti e 1.218 milioni erano già stati previsti con le passate leggi di bilancio, per gli anni successivi sono previsti 5.078 milioni per il 2026, 5.780 milioni per il 2027. Gli aumenti effettivi disposti con la manovra sono quindi pari a 4.062 milioni nel 2026 (+3 per cento) e 702 milioni nel 2027 (+0,5 per cento).

Gli importi attribuiti per gli esercizi successivi, in termini incrementali, ammontano a 883 milioni nel 2028 (+0,6 per cento), 1.062 milioni nel 2029 (+0,7 per cento) e 1.173 milioni dal 2030 (+0,8 per cento); inoltre, fino al 2030, una quota delle risorse attribuite (pari a 883 milioni per il 2028, 1.945 milioni per il 2029 e 3.117 milioni a decorrere dall'anno 2030) dovrà essere accantonata per i rinnovi contrattuali relativi al periodo 2028-2030.

TAVOLA 15

IL FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE STANDARD NELLA LB 2025

(in milioni e in percentuale)

	2024	2025	2026	2027
1-Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a	**134.015**	**135.231**	**135.517**	**135.517**
variazione %		0,91	0,21	0,00
in quota Pil	6,12	5,98	5,81	5,66
2-Incremento finanziamento sanitario nazionale DLB 2025 (art. 47)		**1.302**	**5.078**	**5.780**
3-Fabbisogno SSN standard (LB 2025)		**136.533**	**140.595**	**141.297**
variazione %		1,9	3,0	0,5
in quota Pil		6,05	6,05	5,93
Dettaglio da LB 2025:				
art. 50 aggiornamento tariffe acuti e post acuzie		77	1000	1000
art. 51, c.1 revisione LEA		50	50	50
art. 52 Piano Pandemico 2025-2029		150	150	300
art.53 acquisto dispositivi medici per perfusione, conservazione, trasporto e		10	10	10
art.56 incremento indennità PS		35	285	285
art.57 c. 3 rideterminazione quote per aziende farmaceutiche e dei grossisti e			50	50
art.58 cure palliative		10	10	10
art.59 medici formazione specialistica			120	120
art.60 psicologi in strutture penitenziarie		3	3	3
art. 61 indennità di specificità dirigenza medica e veterinaria		50	327	327
art. 62 indennità di specificità dirigenza sanitaria non medica		5,5	5,5	5,5
art.63 c1 indennità di specificità infermieristica		35	285	285
art. 63 c.2 indennità professioni sanitarie			15	150
art. 64 premialità liste di attesa		50	100	100
art. 65 comunità terapeutiche		15	15	15
Prime stime delle disposizioni relative al personale sanitario:				
Disposizioni in materia di trattamento accessorio		93	93	93
Rifinanziamento del fondo per la contrattazione pubblica- rinnovo CCNL		765	1.529	2.294
unità lavoratori interessati (dato 2021)	731.898			
retribuzione media complessiva (pro capite)	42.361			
onere annuo (euro pro capite)	42.361			
Monte salari lordo (in milioni)(*)	42.475			
Costo complessivo (a)		765	1529	2294

(*) Fonte dei dati: MEF (PSB)
(a) il dato si basa su dati da Conto annuale 2021 per coerenza con l'impostazione contenuta nella LB 2025. La stima sale se si utilizzano i dati di Conto annuale 2022 e i rinnovi 2022-24, fino ad arrivare a circa 2,5 miliardi a regime nel 2027

Va poi considerato che i nuovi fondi attribuiti dalla legge di bilancio già a partire dal 2025, oltre ai contratti, sono destinati a specifici interventi aggiuntivi per circa 480 milioni, che crescono ulteriormente nel biennio successivo. Nel 2026 e nel 2027 sono previste misure rispettivamente per 2.372,5 e 2.711 milioni, senza considerare il

trattamento accessorio e il rifinanziamento del fondo per la contrattazione collettiva nazionale per il personale pubblico (art. 19, Tavola 16), di cui si può stimare solo un primo possibile impatto non specificato per il momento nella relazione tecnica (Tavola 16). Tra questi, 928 milioni per il 2026, 478 milioni per il 2027 e 528 milioni a decorrere dal 2028 sono destinati all'incremento delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilevo nazionale.

La Tavola seguente riporta una prima stima delle risorse occorrenti per il rinnovo contrattuale del personale SSN (dirigenti e non dirigenti) per il triennio 2025-2027 (art. 19). Per la globalità dei rinnovi di cui all'art. 19, il riferimento è ai dati del Conto Annuale (CA) 2021, oltre alla retribuzione media annua, ottenuta rivalutando il dato del Conto Annuale 2021 per tenere conto dei benefici connessi ai trienni contrattuali 2019-2021 e 2022-2024. Il costo del rinnovo 2025-2027 partendo da oltre 780 milioni nel 2025 e passando nel 2026 a oltre 1,5 miliardi, a regime nel 2027, arriva a circa 2,3 miliardi. Per quanto riguarda l'art. 18 il costo dell'intervento (0,22 per cento sul monte salari 2021) può essere stimato intorno a 93,4 milioni a partire dal 2025.

TAVOLA 16

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRATTAMENTO ACCESSORIO- STIMA 2025-2027

(in milioni e in percentuale)

Unità di personale SSN	Retribuzione media	Monte salari lordo oneri retributivi (in milioni)	2025 (1,8 per cento)	2026 (3.6 per cento)	2027 e a regime (5,4 per cento)
731.898	42.361	42.475	764,56	1.529,11	2.293,67

Fonte dei dati: elaborazione Corte dei conti su dati Conto Annuale 2021

La distribuzione delle restanti risorse su numerosi interventi di dimensione contenuta e la mancata realizzazione, almeno nell'immediato, degli interventi che erano stati prefigurati per assunzioni e miglioramenti retributivi degli operatori, oltre a non incidere positivamente sulle richieste del personale sanitario, rende il quadro prospettico per il settore meno decifrabile.

31.

Vengono incrementate le indennità di specificità: per la dirigenza medica e veterinaria (50 milioni per il 2025 e 327 milioni a decorrere dal 2026, art. 61), per la dirigenza sanitaria non medica (5,5 milioni a decorrere dal 2025, art. 62), per l'infermieristica e per la tutela del malato e la promozione della salute (35 milioni nel 2025 e 285 milioni dal 2026), a cui si aggiungono risorse per altre figure sanitarie (15 milioni nel 2025 e 150 milioni dal 2026).

Si tratta di incrementi limitati nel 2025, ma che aumentano significativamente nel periodo successivo pur trattandosi di importi lordi. Appare inoltre positivo l'aver previsto l'innalzamento nel 2026 delle indennità per gli infermieri e le altre categorie, vista la relativa esiguità rispetto a quelle dei medici e veterinari, contribuendo così a ridurre in parte gli spesso troppo ampi divari preesistenti in partenza nelle retribuzioni.

In base ai dati disponibili si può stimare che i dirigenti medici e veterinari ottengono un incremento dell'attuale indennità di 420 euro l'anno lorde, mentre l'importo sale a 2.749 nel 2026. Si passa da 35 a 229 euro al mese lordi in più nei due anni, con un valore dell'indennità totale che passa dagli 8.498 euro l'anno (valore medio da Conto annuale 2022) a 9.187 euro nel 2025 e 12.355 nel 2026. L'incidenza dell'indennità di specificità per medici e veterinari sui costi totali delle retribuzioni, ottenuta sulla base dei dati di Conto annuale 2022, si stima che possa passare dal 9 per cento attuale al 9,6 per cento nel 2025 e al 12,4 nel 2026. Per i dirigenti sanitari non medici e le professioni sanitarie, l'indennità di specificità media è di 1.381 euro sia per il 2025 che per il 2026. Gli incrementi previsti dal d.d.l. per questa categoria sono di 369 euro per entrambi gli anni, con una indennità lorda mensile di 31 euro (+5 per cento) in più, che arriva a circa 131 euro lordi al mese (+32 per cento). Per quanto riguarda i dirigenti sanitari non medici e le professioni sanitarie si passa da un'incidenza dei costi delle indennità di specificità sul totale delle retribuzioni pari all'1,9 attuali, al 2,4 per cento per entrambi gli anni 2025 e 2026. Più bassa è l'indennità di specificità media degli infermieri, pari a 873 euro nel 2022. L'incremento previsto dal disegno per il 2025 è di 126 euro (10 euro al mese lordi, +14 per cento). Come per medici e veterinari, anche in questo caso l'aumento più sostanziale è rinviato al 2026, arrivando a 1.024 euro annui lordi (85 euro al mese, +117 per cento). Per gli infermieri l'incidenza dell'indennità di specificità sul totale delle retribuzioni è minore e va dal 2,2 per cento attuale al 2,5 per cento nel 2025 per poi raddoppiare nel 2026. L'indennità di specificità media per il personale che si occupa della tutela del malato e della promozione della salute è la più bassa, e risulta pari a 464 euro, sia nel 2025 che nel 2026. Anche in questo caso l'incremento significativo si osserva per l'anno 2026; si passa infatti da 95 euro nel 2025 a 954 euro lorde annue nel 2026 (da 8 a circa 80 euro al mese lordi) (Tavola 17).

TAVOLA 17

UNA STIMA DEGLI INCREMENTI UNITARI 2025-2026 DELLE INDENNITÀ DI SPECIFICITÀ PREVISTE DAL D.D.L. PER CATEGORIE DI PERSONALE

(in euro)

Articolo d.d.l.	Categoria	Indennità di Specificità Media lorda (2022)*	Incremento lordo stimato 2025	*Var %*	Incremento lordo stimato 2026	*Var %*
Art. 61	Medici e Veterinari	8.498	420	*5%*	2.749	*32%*
Art. 62	Dirigenti sanitari non medici e professioni sanitarie	1.381	369	*27%*	369	*27%*
Art. 63 c.1	Infermieri	873	126	*14%*	1.024	*117%*
Art. 63 c.2	Tutela del malato e promozione della salute	464	95	*20%*	954	*206%*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e varie fonti
(*) dati Conto Annuale 2022.

Le disposizioni riguardano anche il personale operante nel pronto soccorso (art. 56), per il quale si registrano carenze e problemi di attrattività dei giovani professionisti date le critiche condizioni di lavoro. Viene aumentata l'indennità aumentando i limiti di spesa annui lordi a partire dal 2025 di 50 milioni, di cui 15 milioni destinati alla dirigenza

medica e 35 milioni al personale del comparto sanità. Dal 2026, si prevede un ulteriore incremento di 50 milioni complessivi, con la stessa suddivisione.

Dal 2022 il limite è stato annualmente innalzato fino ad arrivare a un totale di 390 milioni, di cui 117 per i Dirigenti medici e 273 per il personale del comparto. Si tratta di circa quattro volte l'importo del 2022. Non è possibile in questa fase valutare l'adeguatezza della disposizione, poiché il d.d.l. non riporta informazioni sul tema.

TAVOLA 18

RIEPILOGO INCREMENTI ANNUALI 2022-2026, I LIMITI DI SPESA ANNUI LORDI DELLE INDENNITÀ DI PRONTO SOCCORSO

(in milioni)

	1° gen 2022		1° giu 2023		1° gen 2024		1° gen 2025		1° gen 2026	
	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto
LB 234/2021 - Art. 1, comma 293	27	63	27	63	27	63	27	63	27	63
LB197/2021. Art. 1, comma 526			30	70	60	140	60	140	60	140
DLB 2025. Art. 56							15	35	15	35
DLB 2025. Art. 56									15	35
Totale	27	63	57	133	87	203	102	238	117	273

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

I ripetuti aumenti dell'indennità di pronto soccorso a cui si aggiunge ora un limitato incremento del trattamento economico per i medici in formazione specialistica, in particolare per le specializzazioni meno ambite, non sembrano tuttavia aver finora consentito di riorientare le scelte degli operatori sanitari.

La norma dispone l'incremento del trattamento economico dei medici specializzandi, a partire dall'a.a. 2025-2026, per una spesa complessiva dal 2026 di 120 milioni, a valere sul finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di cui all'art. 47.Il dPCM 7 marzo 2007 ha fissato il trattamento economico dei medici specializzandi del I e del II anno in 25mila euro (di cui 22.700 di parte fissa e 2.300 di parte variabile) e in 26mila euro a partire dal III anno (22.770 parte fissa e 3.300 parte variabile). La parte fissa della retribuzione viene incrementata del 5 per cento (1.135 euro annui, 95 euro mensili) per tutti i medici specializzandi, portando la retribuzione complessiva a 26.135 euro; la parte variabile viene aumentata del 50 per cento solo per i medici che svolgono le specializzazioni risultate meno attrattive nelle assegnazioni degli ultimi concorsi, allo scopo di sensibilizzare la scelta degli aspiranti specializzandi. Per i medici del I e II anno di tali scuole di specializzazione, la nuova retribuzione sarà dal 2026 pari a 27.285 euro (con un incremento di 1.135 euro sulla parte fissa e di 1.150 euro sulla parte variabile); per gli stessi medici, dal III anno, la nuova retribuzione sarà pari a 28.785 euro (incremento di 1.135 euro sulla parte fissa e di 1.650 euro sulla parte variabile). Dai risultati dell'ultimo concorso SSM 2024, è emerso infatti che su 15.256 contratti statali e regionali a bando, solo 11.392 (75 per cento) è stato assegnato, con risultati deludenti soprattutto in alcune specializzazioni: 11 per cento dei contratti assegnati per Microbiologia, 15 per cento per Patologia e biochimica clinica, 18 per cento per Radioterapia, 21 per cento per la Medicina di comunità, 22 per cento per le Cure palliative, 30 per cento per la Medicina di emergenza-urgenza. Per la verifica dell'onere si è partiti dal dato relativo al fabbisogno di medici specialisti per l'a.a. 2025/2026 (Accordo Stato-Regioni del luglio 2024), pari ad un totale di 14.475 medici

specializzandi, di cui 6.829 relativi alle specializzazioni di cui sopra. La spesa complessiva stimata derivante dalla disposizione per la durata legale dei corsi è risultata pari a 119,4 milioni, di cui 74,4 milioni per l'incremento del trattamento fisso e 45 milioni per l'incremento del trattamento variabile.

32.

Risorse aggiuntive sono, inoltre, previste sia per l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza e per gli importi tariffari, che per la remunerazione delle prestazioni per acuti e post acuti. Con l'articolo 51 c.1 sono assegnati, in particolare, 50 milioni per superare le difficoltà che hanno finora rallentato la attesa adozione del nuovo sistema tariffario per l'assistenza ambulatoriale, da cui dipende, ormai da 8 anni, l'adozione dei nuovi Lea già previsti dalla normativa ed esaminati positivamente dalla Commissione.

L'aggiornamento dei LEA viene operato dalla Commissione nazionale per l'aggiornamento continuo dei LEA, presieduta dal Ministro della salute e composta da vari enti e dal 2020 ha il compito di mantenere i LEA aggiornati con le innovazioni e le esigenze dei cittadini, con un mandato di tre anni. Nel corso dell'ultimo anno la Commissione ha proseguito nell'esame delle richieste di aggiornamento pervenute tramite il portale del Ministero della salute da parte di società scientifiche, ordini professionali, Regioni e aziende sanitarie e ne ha approvate 9 "isorisorse" e 12 che comportano oneri per la finanza pubblica. La Commissione ha quindi formulato due proposte che sono confluite nella complessiva proposta di aggiornamento del dPCM 12 gennaio 2017. Per la formalizzazione dell'approvazione, occorre attendere l'entrata in vigore del decreto interministeriale che definisce le tariffe massime, approvato nel mese di agosto 2023, prevista per il 1° gennaio 2024 e rinviata prima al 1° aprile 2024 e poi al 1° gennaio 2025.

Più rilevanti le risorse destinate all'aggiornamento delle tariffe per remunerazione delle prestazioni per acuti e post acuzie: 77 milioni per le prestazioni post-acuzie nel 2025, che crescono a 350 milioni nel 2026; 650 milioni per quelle per acuti dal 2026. Si tratta, quindi, a regime di 1 miliardo annuo. Una variazione di rilievo se si guarda ai dati della remunerazione teorica delle attività di ricovero per acuti e riabilitative tratte dalle schede di dimissione ospedaliera (le ultime disponibili sono del 2022): si tratterebbe di una crescita in media del 3,7 per cento (nel complesso, considerando i valori delle tariffe di riferimento nazionali ex d.m. 18/19/2012 e la casistica secondo il sistema di classificazione DRG versione 24, si ottiene una stima pari a 26,8 miliardi, di cui 25 miliardi per i ricoveri ordinari e diurni e 1,7 per quelli per riabilitazione). Naturalmente tali valori non coincidono con i costi effettivamente sostenuti per l'ospedaliera che ammontano a poco più di 49,3 miliardi. Un adeguamento certamente necessario visto i tempi trascorsi dall'ultimo.

33.

Relativamente alle misure per abbattere le liste di attesa, oltre ad introdurre una premialità per le Regioni che rispettano i criteri fissati in materia dai LEA (con uno stanziamento di 50 milioni nel 2025 e 100 milioni dal 2026), è previsto un ulteriore aumento del tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie specialistiche ed ospedaliere da privati, pari, rispettivamente, allo 0,5 per cento e all'1 per cento rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2023 in relazione agli anni 2025 e 2026. Il limite di spesa si attesta quindi al 3,5 per cento per il 2025 e al 5 per cento dal 2026 rispetto al valore consuntivato nell'anno di riferimento 2011.

> La misura in riequilibrio dell'offerta sanitaria per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera da privati accreditati è stata introdotta dall'art. 15, comma 14, del d.l n. 95 del 6 luglio 2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica"). L'intervento di razionalizzazione della spesa sanitaria ha previsto una riduzione dei volumi di spesa complessiva annua pari, rispetto alla spesa consuntivata per il 2011, dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. A decorrere dal 2020 il limite di spesa è stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011 (cfr. l'art. 45 comma 1 ter del d.l n. 24 del 26 ottobre 2019, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"). La disciplina limitativa del tetto di spesa è stata oggetto di deroga per consentire alle regioni e alle province autonome di acquistare prestazioni sanitarie per affrontare l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid-19 (art. 3 del d.l. "Cura Italia"); inoltre, per consentire il recupero delle prestazioni non erogate a causa dell'intervenuta emergenza epidemiologica, le regioni e le province autonome sono state autorizzate a integrare gli acquisti di prestazioni ospedaliere e di specialistica ambulatoriale da privato, in deroga al tetto vigente in materia, anche utilizzando eventuali economie derivanti dai budget attribuiti per il 2020 (c.d. d.l. Sostegni-bis, art. 26, co. 2). Un'ulteriore deroga è stata consentita, infine, dalla legge di bilancio per il 2022, che ha permesso alle regioni e alle province autonome di coinvolgere le strutture private accreditate per assicurare la riduzione delle liste di attesa. Da ultimo, con legge di bilancio per il 2023 il tetto di spesa è stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nel 2011 incrementata di 1 punto percentuale per il 2024, di 3 punti percentuali per il 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dal 2026, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale.

Secondo il monitoraggio condotto sui risultati di esercizio 2023, la spesa è risultata ben al di sopra del limite disposto (si veda Tavola 7). Il finanziamento previsto dalla disposizione sembra quindi in grado di sostenere solo in parte l'incremento di spesa relativo a tale voce.

> A copertura dell'onere previsto per l'innalzamento del tetto di spesa, pari a 61,5 milioni per il 2025 e a 123 milioni a decorrere dal 2026 si provvederà a valere sul finanziamento previsto dalla legge di Bilancio per il 2024 sulla quota del FSN destinata al perseguimento degli obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilievo nazionale di cui all'articolo 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Altre disposizioni di spesa riguardano l'attuazione del Piano pandemico 2025-2029 (art. 52), con 50 milioni per il 2025, 150 milioni per il 2026 e 300 milioni annui dal 2027; le

cure palliative (art. 58) per cui è previsto un aumento di 10 milioni annui a partire dal 2025; le prestazioni sanitarie offerte da comunità terapeutiche in regime di mobilità interregionale (art. 65) con 15 milioni annui a partire dal 2025 per sostenere le prestazioni a favore di cittadini con dipendenza; le patologie da dipendenze (art. 66) per cui sono stanziati 50 milioni annui dal 2025, da valutare positivamente vista la crescente diffusione del fenomeno.

TAVOLA 19

LA SPESA PER L'ACQUISTO DI PRESTAZIONI SANITARIE DA SOGGETTI PRIVATI ACCREDITATI*

(in milioni)

Area.	Anno 2011	Anno 2022	Anno 2023	Scost.val ass 2023 su 2011	*Scost. % 2022 su 2011*	Scost.val ass 2023 su 2011	*Scost. % 2023 su 2011*
RSS Nord	219	277	297	58	*26,5*	78	35,5
RSS Sud	1.328	1.459	1.473	131	*9,9*	145	11
RSO Nord	5.416	5.760	5.768	344	*6,4*	352	6,5
RSO Centro	2.444	2.730	2.742	286	*11,7*	298	12,2
RSO Sud	2.593	2.703	2.828	110	*4,3*	235	9,1
Totale	**12.000**	**12.930**	**13.107**	**930**	*7,7*	**1.107**	**9,2**

Elaborazione Cdc su Conti CE

*la spesa include le voci BA0840, BA0890 per l'assistenza ospedaliera e BA0580, BA0630 per la specialistica ambulatoriale.

34.

Guardando a quanto previsto nel Piano strutturale in tema di potenziamento del sistema sanitario nazionale, il disegno di legge di bilancio sembra intervenire solo su alcuni dei punti in esso indicati.

Se infatti si prevedono risorse per garantire, dopo la conclusione del PNRR, il completamento degli investimenti programmati per il potenziamento dell'assistenza territoriale e l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, mancano indicazioni importanti in tema di programmazione delle assunzioni di personale sanitario, di sviluppo e riordino per la sanità integrativa, di rafforzamento e di revisione degli strumenti di monitoraggio della spesa.

Certamente, nell'ambito dei ristretti margini consentiti dal percorso di risanamento intrapreso, riservare al settore risorse aggiuntive di rilievo (soprattutto dal 2026) consente di interrompere il profilo discendente evidenziato nel quadro tendenziale. Tuttavia, si tratta di somme in buona parte a destinazione vincolata relative solo ad alcune delle aree su cui è necessario intervenire mentre resta difficile trarre indicazioni chiare su quella che sarà la risposta (non necessariamente solo finanziaria) che si intende dare ad altre criticità che rischiano di compromettere la funzionalità del sistema.

La progressiva riduzione delle risorse che è possibile veicolare attraverso il bilancio pubblico richiede in tutti i settori, anche contando su un recupero di efficienza nella spesa, una chiara riscrittura di quelli che possono essere i servizi garantiti. In campo sanitario ciò appare più urgente sia per le specifiche caratteristiche del servizio reso, sia per l'incidenza sullo stesso delle condizioni in cui operano coloro che detto servizio devono rendere.

LE MISURE PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA E UNIVERSITARIA

35.

Il disegno di legge interviene con l'art. 84, comma 1, prevedendo l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito rivolto ad interventi finalizzati alla valorizzazione del sistema scolastico con una dotazione di 122 milioni nel 2025, 189 nel 2026 e 75 dal 2027. La norma non esplicita le finalità di dettaglio del fondo lasciando alla regolazione sub-primaria il compito di indirizzare le risorse nei diversi ambiti di intervento.

Di particolare rilievo, inoltre, è la proroga, non oltre il 31 dicembre 2025, che si prevede con i commi 2 e 3, per gli incarichi a tempo determinato dei dirigenti tecnici, nelle more dell'espletamento del concorso finalizzato all'assunzione a tempo indeterminato di unità inquadrabili nel suindicato profilo. Le disposizioni non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159, prevedeva che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca era autorizzato a bandire a decorrere dal 1° giugno 2023, nell'ambito della vigente dotazione organica, un concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato, a decorrere dal 2024, di cinquantanove dirigenti tecnici, nonché, a decorrere dal 2025, di ulteriori ottantasette dirigenti tecnici, con conseguenti maggiori oneri per spese di personale pari a 7,9 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2022, 2023 e 2024 e di 19,55 milioni annui a decorrere dall'anno 2025. Successivamente con l'art. 230-*bis*, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge17 luglio 2020, n. 77, nelle more dello svolgimento del concorso di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, il MIM era autorizzato a prorogare o, qualora non già attribuiti, in tutto o in parte, a conferire, entro il limite di autorizzazione di spesa, gli incarichi riguardanti i contratti a tempo determinato di cui al comma 4 del citato articolo 2 con una durata massima fino al 31 dicembre 2024. Conseguentemente era disposto che le assunzioni di cui al medesimo articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 126 del 2019, dovevano avvenire con decorrenza successiva alla scadenza dei predetti contratti di lavoro a tempo determinato e che agli oneri pari a 7,9 milioni annui, per gli anni 2021, 2022, 2023 e 2024, si provvedeva a valere sulle risorse previste dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 126 del 2019. Infine, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 12 giugno 2024, n. 109, è stato adottato il Regolamento concernente la disciplina dei concorsi per l'assunzione a tempo

indeterminato dei dirigenti tecnici con funzioni ispettive, ai sensi dell'articolo 420, comma 7, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

É bene, tuttavia, segnalare che il continuo ricorso a contratti a tempo determinato perdura e non si è dato, ancora, avvio alle relative procedure per il reclutamento. In termini generali, si ricorda che le amministrazioni pubbliche assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 36, comma 1, d.lgs. n. 165/2001). Le amministrazioni possono, al più, avvalersi delle «*forme contrattuali flessibili previste dal Codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa*», purché sussistano «*comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*».

Si segnala che in data 19 aprile 2023, la Commissione ha inviato all'Italia parere motivato ex articolo 258 TFUE in merito alla procedura di infrazione 2014/4231, evidenziando che la normativa italiana non previene né sanziona in misura sufficiente l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato per diverse categorie di lavoratori del settore pubblico. Tra questi, insegnanti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola pubblica, operatori sanitari, lavoratori del settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e del settore operistico, personale degli istituti pubblici di ricerca, lavoratori forestali e volontari dei vigili del fuoco nazionali. Ne consegue che l'art. 11 del d.l. 16 settembre 2024, n. 131 "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano" (in conversione), in quanto volto a superare la procedura di infrazione 2014/4231, appare suscettibile di interessare i lavoratori del settore pubblico e, dunque, di determinare oneri a carico delle finanze pubbliche.

36.

Il disegno di legge interviene sul tema della formazione del personale docente che la legge 107/ 2015 definisce come "obbligatoria, permanente e strategica".

Con l'art. 85 (comma 1) si intende apportare una modifica al comma 121, della legge n. 107 del 2015 (cd. Buona Scuola) e prevedere, a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, l'estensione della Carta docente anche al personale docente con contratto di supplenza annuale su posto vacante e disponibile. È autorizzato l'incremento, al comma 2, della spesa di 60 milioni annui a decorrere dal 2025. Infine, il comma 3 stabilisce che il Ministero dell'istruzione e del merito trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il mese di settembre di ogni anno, una relazione di monitoraggio sugli utilizzi della Carta docente col fine di rafforzare la capacità di programmazione, monitoraggio e valutazione della spesa.
L'art. 1, comma 121 della legge n. 107/2015 ha istituito la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione professionale del personale docente, per un importo di 500,00 euro annui che il docente può utilizzare per l'acquisto di corsi di aggiornamento, ingressi a musei, teatri, cinema o per l'acquisto di apparecchiature elettroniche, viene accreditata a settembre e può essere utilizzata entro l'anno successivo. In caso di mancato utilizzo l'importo viene riversato nella carta da utilizzare nell'anno successivo. In attuazione di quanto previsto da tale disposizione, è stato adottato il dPCM del 23 settembre 2015, poi sostituito dal dPCM del 28 settembre 2016, con cui sono stati identificati nei beneficiari della carta i docenti di ruolo a tempo indeterminato delle istituzioni scolastiche statali, ivi compresi quelli a tempo pieno, a tempo parziale, in periodo di formazione e prova, e quelli in posizione di comando distacco o fuori ruolo. Sono stati, pertanto, esclusi dal beneficio gli insegnanti "a contratto", a mezzo di assunzione a tempo determinato. In merito assume rilievo la circostanza che, per l'anno 2023, la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione dei docenti di ruolo

in applicazione del decreto-legge 13 giugno 2023 n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 10 agosto 2023, n. 103, è stata estesa anche ai docenti con contratto di supplenza annuale su posto vacante e disponibile e ciò in esito a quanto disposto con l'ordinanza del 18 maggio 2022 emessa nella causa C-450/21 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione VI. Il decreto-legge suddetto all'art. 15 ha stanziato, pertanto, 10,9 milioni aggiuntivi per pagare la card ai supplenti fino al 31 agosto 2023, ma solo per quell'anno. Da ultimo, va sottolineato che varie sentenze hanno sancito il diritto anche per i docenti con contratto di supplenza fino al 30 giugno, condannando il Ministero dell'istruzione e del merito al pagamento degli interessi legali ed alla rifusione delle spese di lite. Da ultimo, con l'ordinanza n. 9984 del 12 aprile 2024 la Corte di cassazione – Sezione Civile ha affermato che non si spiega una differenziazione di trattamento tra personale docente e personale educativo "posto che entrambe le figure professionali sono soggette a precisi oneri formativi".

Si tratta di una disposizione che mira ad armonizzare le condizioni di lavoro di tutto il personale, anche quello che, sebbene non sia formalmente assunto a tempo indeterminato, presta con continuità il proprio servizio durante l'intero anno scolastico.

Occorre, tuttavia, segnalare che l'importo annuale per ciascun docente non potrà essere superiore a 500 euro e resta invariato l'importo complessivo previsto dall'art. 123 (legge n. 107 del 2015) di 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015 per i docenti a tempo indeterminato, il cui numero è destinato a crescere per effetto del reclutamento in corso. Non si prevedono, inoltre, risorse per la spesa che il Ministero dovrà sostenere per soddisfare i docenti con contratto di supplenza fino al 30 giugno, che hanno avuto il riconoscimento del diritto per effetto di sentenze, con le quali è stato condannato il Ministero dell'istruzione e del merito. Ciò porta a considerare la necessità che vengano poste in essere scelte ponderate per consentire, in mancanza di spazi finanziari maggiori, di utilizzare le risorse previste attraverso un più efficace processo di programmazione e razionalizzazione della spesa, oltre ad orientare adeguatamente il contributo.

37.

Il disegno di legge all'art. 86 interviene prevedendo il sostegno e la promozione, per gli anni 2027 e 2028, tramite il cofinanziamento pari a 150 milioni per ciascuna annualità, da parte del Ministero dell'università e della ricerca, d'intesa con altri Ministeri, delle attività dei centri nazionali e dei partenariati estesi, già finanziati con risorse a valere sul PNRR, nonché delle iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale del Piano Nazionale Complementare (PNC). La misura rappresenta un primo tentativo finalizzato a mantenere i livelli delle azioni invariate, rispetto ai risultati che saranno raggiunti, consentirne il proseguimento e la sostenibilità economico finanziaria. Tuttavia, il cofinanziamento è condizionato al rispetto di determinati presupposti tra cui, in particolare, la capacità da parte dei soggetti attuatori di

sostenersi autonomamente, attraendo risorse dall'esterno, coinvolgendo ulteriori attori pubblici e privati. Sebbene l'iniziativa si collochi tra quelle che mirano a stabilizzare i programmi avviati attraverso le risorse del PNRR, sorgono perplessità in ordine alla effettiva capacità della misura, anche sotto il profilo dell'impegno finanziario, di superare le principali aree di criticità: il basso livello di spesa in ricerca e sviluppo; il ristretto numero di ricercatori e la perdita di talenti; la ridotta innovazione del Paese; la limitata integrazione dei risultati della ricerca nel sistema produttivo.

> Il ruolo dominante delle piccole e medie imprese nell'economia nazionale, le ampie disparità regionali in produttività, la diversa capacità delle varie università di entrare in contatto con le imprese, la scarsa produzione di brevetti e spin-off del sistema di ricerca e universitario italiano ha indotto ad inserire nel PNRR l'investimento 1.3 "Partenariati estesi a università, centri di ricerca, imprese" (importo complessivo pari a 1,610 miliardi), in linea con uno degli obiettivi PNRR di promuovere cambiamenti sfruttando la ricerca fondamentale. L'investimento è stato oggetto di riprogrammazione nel quadro di revisione generale del PNRR, che si è concluso con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'8 dicembre 2023 (16051/23) di modifica della Decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 (10160/21), relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia.
> Ci si attende che l'investimento rafforzi le differenti catene tecnologiche nazionali e ne promuova la partecipazione alle catene del valore strategiche europee e mondiali e che ciascun programma promuova l'aggregazione delle piccole e medie imprese intorno a grandi attori privati e centri pubblici di ricerca nonché incoraggi le attività di ricerca collaborative e complementari. Dopo una procedura competitiva, sono stati selezionati 15 programmi, le attività progettuali per tutti i programmi sono state avviate e le anticipazioni finanziarie sono state erogate dal MUR. Ai fini del conseguimento del *target* M4C2-8 al 30 giugno 2025, sarà necessario garantire l'assunzione di almeno 100 ricercatori a tempo determinato per ciascun partenariato esteso, per complessivi 1.400 ricercatori.

È opportuno, altresì, evidenziare che nel disegno di legge di bilancio in esame, non si prevedono stanziamenti di risorse nazionali per gli a.a. successivi al 2025, per assicurare il mantenimento delle misure di rafforzamento del diritto allo studio, una priorità che il Ministero aveva fissato, e quindi garantire l'erogazione dell'importo delle borse di studio a tutti gli studenti idonei, come è avvenuto con la precedente legge di bilancio e la normativa intervenuta in corso d'anno.

> Va rammentato, infatti, che la legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022) ha incrementato di 250 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 68 del 2012, da destinare agli studenti universitari e AFAM, al fine di dare continuità alle misure adottate nell'ambito del PNRR (Investimento 1.7 della Missione 4, componente 1) (art. 1, comma 566). Si segnala, altresì, che il decreto-legge n. 131 del 2023 (legge n. 169 del 2023) ha incrementato ulteriormente il fondo di 7.429.667 per l'anno 2023, destinati alla corresponsione delle borse di studio per l'accesso alla formazione superiore in favore degli idonei non beneficiari nelle graduatorie degli enti regionali per il diritto allo studio relative all'anno accademico 2022/2023 (art. 2, commi 5 e 6).

LE MISURE A SOSTEGNO DELLE IMPRESE

38.

Il disegno di legge introduce alcuni interventi a sostegno delle imprese, prevedendo misure sia ad efficacia diretta che indiretta; da un lato, gli art. 67, 68 e 69 stabiliscono interventi che agevolano indirettamente l'attività del sistema produttivo, prevedendo misure in favore dei dipendenti; dall'altro, gli art. 70, 72 e 77 intervengono direttamente in favore della generalità delle imprese, o per alcune categorie. Peraltro, anche l'art. 79 contiene una misura specifica in favore delle imprese che operano nel settore turistico.

39.

Per quanto concerne le misure che agevolano i dipendenti delle imprese, l'art. 67 dispone la proroga per il triennio 2025-2027 del regime agevolato di imposizione, con aliquota al 5 per cento, delle somme erogate a titolo di premi di risultato o di partecipazione agli utili di impresa degli interventi in materia di premi di produttività, con una stima di costo pari a 163 milioni.

> In favore dei lavoratori dipendenti del settore privato titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, che abbiano percepito, nell'anno d'imposta precedente, redditi da lavoro dipendente d'importo non superiore a 80.000 euro è prevista una imposta sostitutiva del 10 per cento sulle somme erogate sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili d'impresa. Si tratta di una misura già prevista in legge di bilancio 2023 per le somme erogate nel 2023 e in legge di bilancio 2024 (art. 1, comma 18) per le somme previste nel 2024.
> In sede di audizione sulla legge di bilancio per il 2024 la Corte si era espressa su alcune misure, fra le quali quella in esame osservando: "*Si tratta di misure che, seppur destinate ad una attenuazione dell'onerosità del prelievo o ad interventi a sostegno di particolari situazioni di difficoltà, aumentano il numero già consistente di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni; misure che alimentano un livello eccessivo di complessità del sistema, determinando anche un aumento dei costi diretti e indiretti in termini gestionali. Una tendenza che vede il progressivo svuotamento di quanto sottoposto a tassazione progressiva e che presenta elevati rischi di instabilità in senso prospettico, anche in ragione delle dinamiche demografiche e salariali che interesseranno il Paese nei prossimi 20 anni*".

L'art. 68 introduce misure in materia di welfare aziendale: si prevede per i dipendenti assunti nel 2025 a tempo indeterminato che trasferiscono la propria residenza oltre un raggio superiore ai 100 chilometri l'esenzione fiscale delle somme rimborsate dal datore di lavoro (o da questi erogate direttamente) per il pagamento delle spese di locazione e manutenzione dei fabbricati locati dai lavoratori stessi nei limiti di 5 mila euro annui.

La misura è limitata ai titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore nell'anno precedente all'assunzione a 35.000 euro.

Inoltre, si prevede che il valore dei beni ceduti, dei servizi prestati dal datore ai lavoratori e delle somme erogate o rimborsate a questi ultimi dai datori di lavoro non concorrono a formare il reddito imponibile, entro il limite complessivo di 1.000 euro, ovvero di 2.000 euro nel caso di lavoratore con figli.

La disposizione è dettata in deroga a quanto previsto dall'articolo 51, comma 3, prima parte del terzo periodo, del testo unico delle imposte sui redditi.
Le somme rimborsate possono riguardare il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas naturale, delle spese per l'affitto dell'abitazione principale ovvero per gli interessi sul mutuo relativo all'abitazione principale.

Una disposizione specifica è dettata per il settore del turismo (art. 69), in linea con analoga previsione contenuta nella legge di bilancio per il 2024 (art. 1, commi 21-25). La norma è finalizzata alla detassazione del lavoro notturno e festivo per i dipendenti di strutture turistico-alberghiere, con estensione, nel 2025, del periodo di riferimento portato da 6 a 9 mesi (dal 1° gennaio al 30 settembre del 2025), con conseguente maggiorazione dell'onere, su cui, peraltro, ricade, ma senza esplicitazione in RT, sia l'effetto della norma contenuta nella precedente legge di bilancio, sia l'effetto precipuo della stagione estiva (luglio-settembre).

Le disposizioni degli artt. 67-69 sono dirette a sostenere il lavoro dipendente, disponendo strumenti di incentivazione in favore dei prestatori di lavoro. Si tratta, peraltro, di proroghe di norme già in applicazione (in due casi su tre) e manca anche per la più risalente, prevista dalla legge di bilancio per il 2023, una prima valutazione sull'efficacia. Peraltro, in relazione a ciascuna di esse si ravvisano incertezze in merito ai metodi di stima che, in alcuni casi, mutano di anno in anno.

Gli stessi incentivi per il *welfare* aziendale sembrano poco incisivi poiché l'applicazione è rimessa alla decisione della singola impresa.

40.

Sempre in materia di lavoro, altre misure in favore delle imprese prevedono interventi specifici per favorire l'occupazione, in particolare nelle aree svantaggiate.

L'art. 70 del disegno di legge proroga la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in caso di nuove assunzioni per gli anni 2025-2027.

La disposizione ha lo scopo di incentivare le nuove assunzioni attraverso un meccanismo incrementale di deduzione dei costi per passaggi successivi: una volta accertato l'aumento medio delle occupazioni stabili tra periodi di imposta (requisito oggettivo) da parte dei beneficiari (requisito soggettivo), consente una maggiorazione nelle deduzioni dei relativi costi, con un vantaggio ulteriore qualora vengano assunti dipendenti rientranti nelle categorie qualificate come "meritevoli di maggior tutela".

> È opportuno rilevare che la relazione tecnica non fornisce alcun elemento o dato quantitativo utile alla ricostruzione della stima effettuata per il calcolo della maggiorazione del costo dei neoassunti e dunque l'impatto effettivo della misura appare, allo stato, poco decifrabile.

Con l'articolo 72 il disegno di legge interviene per regolamentare l'impatto della decisione della Commissione Europea sulla c.d. "Decontribuzione SUD"[26] (C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024), i cui effetti sono limitati al 31 dicembre 2024 (per i contratti di lavoro subordinato stipulati entro il 30 giugno 2024), con conseguenti minori oneri per la finanza pubblica rispetto a quanto previsto a normativa vigente.

> Peraltro, il venir meno della previsione di cui ai citati commi 161-167, dell'art. 1, della legge n. 178 del 2020, ha comportato un incremento dei limiti di spesa previsti dagli articoli 22 (bonus giovani), 23 (bonus donne) e 24 (Zes unica) del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, finanziato dalla riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

In parallelo, al fine di incentivare l'occupazione nelle aree svantaggiate, nell'osservanza della normativa dell'Unione europea, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è istituito un fondo con uno stanziamento di 2.450 milioni per l'anno 2025, 1.000 milioni per l'anno 2026, 3.400 milioni per l'anno 2027, 1.500 milioni per l'anno 2028 e 750 milioni per l'anno 2029, per il finanziamento di interventi finalizzati a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese, anche mediante il riconoscimento, nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, di agevolazioni per l'acquisizione dei beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nelle zone interessate (Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, Molise e Abruzzo).

[26] Di cui all'articolo 1, commi da 161 a 167 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Le risorse di cui all'articolo 1, comma 167, della legge n. 178 del 2020, divenute disponibili a seguito della decisione della Commissione Europea sulla decontribuzione SUD sono destinate alla copertura finanziaria del citato Fondo e degli interventi previsti dall'art. 77 in relazione al credito di imposta ZES.

Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri devono essere definite le tipologie di iniziative ammissibili a finanziamento, le amministrazioni che devono eseguire gli interventi e le modalità attuative.

Gli interventi previsti dagli artt. 70 e 72 sono finalizzati a sostenere il lavoro dipendente, disponendo strumenti di incentivazione in favore delle imprese (nuova occupazione detassata), e agevolazioni per investimenti idonei a creare occupazione in aree svantaggiate.

Pur con le difficoltà di ricostruzione e valutazione della stima, appare andare nella giusta direzione l'estensione del sostegno per la nuova occupazione, specie delle categorie deboli.

41.

Molteplici sono gli interventi previsi dal disegno di legge finalizzati a sostenere gli investimenti delle imprese, che confermano rifinanziandole normative già esistenti.

Alcune misure sono dirette, specificamente, a favorire le attività delle piccole e medie imprese: si tratta del credito di imposta per la quotazione delle piccole e medie imprese - PMI (art. 73) e dell'ulteriore finanziamento aggiuntivo della "Nuova Sabatini" (art. 75).

Il disegno di legge interviene sul credito d'imposta per la quotazione delle piccole e medie imprese introdotto dalla legge di bilancio 2018, i cui effetti sono stati annualmente più volte prorogati fino al 31 dicembre 2024. Il testo del disegno di legge proroga per la prima volta la misura oltre l'anno, estendendo gli effetti fino al 2027.

La misura è stata introdotta dall'art. 1, commi 89-92 della legge n. 205/2017 ed è stata disciplinata dal decreto interministeriale del 23 aprile 2018 del Ministro dello sviluppo economico (ora Ministro delle imprese e del *made in Italy*), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'agevolazione originariamente prevista fino al 31 dicembre 2020 è stata più volte prorogata: al 31 dicembre 2021 con la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 230, legge n. 178/2020); al 31 dicembre 2022 con la legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 46, legge n. 237/ 2021) che ha ridotto a 200 mila l'importo massimo del beneficio; al 31 dicembre 2023 con la legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 395, legge n. 197/2022) che ha innalzato l'importo massimo di copertura delle spese sostenute a 500 mila riportandolo all'originario tetto; al 31 dicembre 2024 con il decreto "Milleproroghe" (d.l. 30 dicembre 2023, n. 215 convertito dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18).
La finalità della misura c.d. Bonus IPO è sostenere le piccole e medie imprese che intendono iniziare una procedura di ammissione alla quotazione in un mercato regolamentato o in sistemi multilaterali di negoziazione di uno Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico. In concreto, all'impresa che ottiene l'ammissione alla quotazione viene riconosciuto un credito d'imposta del 50 per cento dei costi di consulenza sostenuti, fino alla concorrenza dell'importo di 500 mila euro. In

tal senso il *tax credit*, coprendo parzialmente tali costi, interviene sulla variabile percepita dalle piccole e medie imprese quale principale deterrente alla quotazione.
In materia di limiti di utilizzo del credito in esame, il disegno di legge, novellando il comma 90 della norma istitutiva, conferma 6 milioni per il 2025 e prevede ulteriori risorse pari a 3 milioni per ciascuno degli anni 2026 e 2027, da aggiungersi agli stanziamenti effettuati dal 2019 al 2023, interamente impegnati e pagati, pari complessivamente a 125 milioni e a quelli previsti per il 2024 pari a 10 milioni[27]. Tuttavia, in base ai dati ad oggi disponibili, non si riscontra un pieno utilizzo delle risorse. Infatti, nel 2022 si registra un ammontare di crediti maturati pari a circa 11,6 milioni (+5 per cento rispetto all'anno precedente) e nel 2021 un beneficio di poco sopra gli 11 milioni. A livello di tiraggio, negli anni dal 2019 al 2022, la misura è stata fruita per complessivi 37,3 milioni. In termini di tiraggio, la fruizione del beneficio fiscale, effettuata tramite compensazione sulle deleghe di pagamento "F24", nel 2022 è stata di circa 10,5 milioni (+6 per cento rispetto al 2021) di cui il 63 per cento relative alle imprese nel settore dei servizi, il 18 per cento al settore industriale e il 18 per cento a quello del commercio. A fruire maggiormente del beneficio è stata la media impresa (36 per cento) seguita dalla piccola (30 per cento) e da quella micro (21 per cento). Nel 2021 il tiraggio è stato di poco meno di 10 milioni riconducibile prevalentemente alla media impresa (47 per cento) e alla piccola impresa (47 per cento). I settori maggiormente interessati dall'agevolazione sono stati quello dei servizi per circa il 50 per cento, l'industria (42 per cento) e il commercio (9 per cento). Nel 2020 l'importo complessivamente compensato, pari a circa 10,7 milioni ha riguardato in via predominante i servizi (63 per cento) e in modo inferiore l'industria (31 per cento) e il commercio (6 per cento). Nel 2019 il tiraggio è stato di 6,1 milioni relativi in particolare al settore industriale (46 per cento) dei servizi (44 per cento) e del commercio (11 per cento).

Nell'ambito delle politiche di sostegno agli investimenti produttivi è stata rifinanziata la misura nota come "Nuova Sabatini", in relazione alla quale il disegno di legge incrementa l'autorizzazione di spesa di 400 milioni per l'anno 2025, di 100 milioni per l'anno 2026 e di 400 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029. La misura, apprezzata dalle imprese che, di fatto, nel corso degli anni hanno utilizzato integralmente le risorse stanziate, secondo quanto comunicato dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, presenta un fabbisogno stimato per il 2025, alla data del 12 settembre 2024, pari a circa 539 milioni.

Secondo i dati comunicati dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, la misura negli ultimi 10 anni, dal 2014 al 30 settembre 2024, ha consentito di concedere contributi per complessivi 4,5 miliardi (di cui circa 2,7 miliardi dal 2020 al 2023) a fronte di 50,8 miliardi di finanziamenti quest'ultimi afferenti per il 57 per cento agli investimenti in beni strumentali 4.0., per il 42 per cento agli investimenti in beni strumentali ordinari e per la restante parte per quelli green. Nei primi nove mesi del 2024 le banche/intermediari finanziari hanno deliberato circa 5,25 miliardi di finanziamenti[28] (-8 per cento rispetto allo stesso periodo del 2023). Il contributo ministeriale decretato[29] è stato di circa 469,5 milioni (-11 per cento), a favore di n. 26.083 imprese (-10 per cento). Nella ripartizione per tipologia di beneficiario, per i primi nove mesi del 2024, prevale la piccola impresa (con circa 2,23 miliardi di finanziamenti e circa 201,95 milioni di contributi) seguita dalla micro impresa (con circa 1,57 miliardi di finanziamenti e circa 139,91 milioni di contributi) e dalla media impresa (con circa 1,45 miliardi di finanziamenti e circa 127,65 milioni di contributi).

[27] Il credito d'imposta è utilizzabile, nel limite complessivo di 20 milioni di euro per l'anno 2019, di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, di 35 milioni di euro per l'anno 2022, di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024.
[28] L'investimento medio è stato di circa 161,7 mila.
[29] Il dato è al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nei primi nove mesi del 2024, l'utilizzo del contributo è localizzato principalmente al Nord (66 per cento) e segnatamente in Lombardia (24 per cento), Veneto (16 per cento), Emilia-Romagna (11 per cento) e Piemonte (10 per cento). Quanto al profilo settoriale, nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (31 per cento), seguita dal settore del trasporto e magazzinaggio (23 per cento), da quello edilizio (15 per cento) ed infine dal settore agricolo (12 per cento).

L'agevolazione ha ampliato nel tempo l'ambito di intervento aggiungendo agli investimenti ordinari, quelli in beni c.d. "industria 4.0"[30] (dal 2017), quelli in beni *green* (dal 2023)[31] e da ultimo la c.d. "Sabatini Capitalizzazione".

Quest'ultima, prevista dal d.l. n. 34 del 2019 c.d. "Decreto crescita", con una dotazione di 80 milioni, consiste nel riconoscimento di un contributo in favore delle PMI, costituite in forma societaria, impegnate in processi di capitalizzazione, che realizzano un programma di investimento in macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e hardware, nonché *software* e tecnologie digitali. In particolare, le PMI possono accedere ai contributi statali in conto impianti della Nuova Sabatini per abbattere i tassi di un finanziamento bancario o in *leasing*, nella misura del 3,575 per cento per le medie imprese e del 5 per cento per le micro e piccole imprese, a condizione che, entro la data di presentazione della domanda di contributo, la Pmi abbia deliberato un aumento del capitale sociale in misura non inferiore al 30 per cento dell'importo del finanziamento. In caso di riduzione dell'importo del finanziamento, l'importo dell'aumento di capitale può essere ridotto purché sia rispettato il limite del 30 per cento. Il decreto interministeriale 19 gennaio 2024, n. 43 in attuazione dell'articolo 21, comma 5, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ha definito i requisiti e le condizioni di accesso ai contributi previsti per le PMI che intendono realizzare un programma di investimento, stabilito le caratteristiche del programma di investimento, le modalità e i termini per l'esecuzione del piano di capitalizzazione, nonché le cause e le modalità di revoca del contributo per la capitalizzazione nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti. Tuttavia, la procedura operativa è partita solo dal 1° ottobre 2024, come stabilito dalla circolare direttoriale 22 luglio 2024, n. 1115, con cui il ministero delle Imprese e del *made in Italy* (MIMIT) ha definito le caratteristiche dell'aumento di capitale sociale e fornito le istruzioni necessarie alla corretta attuazione dell'intervento.

La Nuova Sabatini è uno strumento di sostegno al sistema produttivo consolidato al quale le imprese ricorrono in via continuativa.

Si tratta di una misura strutturale di sostegno al sistema delle PMI diretto a facilitare l'accesso al credito delle imprese italiane attraverso un contributo in conto impianto per l'acquisto o acquisizione in *leasing* di beni strumentali.

Negli ultimi anni sono state previste altre misure di sostegno alle imprese che, non sempre, hanno trovato piena attuazione, anche per alcune incertezze applicative in ordine alla cumulabilità o meno con quanto previsto dalla Nuova Sabatini. In linea con il processo di riordino degli incentivi al sistema produttivo, avviato dalla legge n. 160 del

[30] Trattasi di investimenti che possono beneficiare del contributo maggiorato del 30 per cento (3,575 per cento) rispetto all'ordinario (2,75 per cento) (legge 232 dell'11 dicembre 2016 cd legge di bilancio 2017).
[31] Si tratta di investimenti correlati all'acquisto, o acquisizione nel caso di operazioni di leasing finanziario, di macchinari, impianti e attrezzature a basso impatto ambientale da parte di micro, piccole e medie imprese (articolo 1, comma 227, della legge n. 160 del 2019 legge di bilancio 2020) che prevedono un contributo del 3,575 per cento.

2023, sarebbe opportuna la riduzione della frammentazione degli attuali strumenti evitando la creazione di incentivi che agiscono in aree d'intervento simili e razionalizzando quelli esistenti al fine di superare le problematiche attinenti sia alla cumulabilità tra agevolazioni diverse, sia alla scelta tra le stesse, decisione quest'ultima complessa che necessita in alcuni casi del supporto di competenze tecniche elevate non sempre di facile accesso per il tessuto delle PMI.

42.

Tra gli strumenti di sostegno agli investimenti, il disegno di legge prevede alcune misure in favore del settore turistico. (art. 79), la cui attuazione è subordinata all'emanazione di un decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze che stabilisca il perimetro delle agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati nel settore.

Considerata l'importanza del settore turistico per l'economia del Paese, la finalità dell'intervento è quella di incrementare l'attrattività turistica e di consentire una destagionalizzazione turistica che permetta la redistribuzione dei flussi turistici in periodi diversi dell'anno o in località sinora interessate marginalmente; a tal fine è autorizzata la spesa di 110 milioni per l'anno 2025 (comma 6) e l'attuazione della misura può essere demandata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. – Invitalia, che, a sua volta, può avvalersi di Enit S.p.A. (comma 3).

Tuttavia, l'entità del contributo agli investimenti finanziata per un solo anno non consente una programmazione di lungo periodo ma solo interventi limitati dall'entità delle risorse disponibili.

43.

Altra misura finanziata dalla legge di bilancio è quella del credito di imposta per le imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno (1,6 miliardi nel 2025) (art. 77).

Il disegno di legge estende il credito d'imposta per gli investimenti nella Zona economica speciale (ZES unica) agli investimenti realizzati dal primo gennaio 2025 al 15 novembre 2025 autorizzando la spesa di 1,6 miliardi per l'anno 2025.

La proroga della misura si inserisce nell'ambito della riforma introdotta nel corso del corrente anno, la cui attuazione è stata laboriosa con ripetuti interventi normativi che hanno modificato la disciplina, rendendo meno chiara l'applicazione dello strumento.
Al decreto interministeriale del 17 maggio 2024 che ha dato attuazione alla disciplina unitamente al provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 22 luglio 2024 afferente alla determinazione della percentuale del credito d'imposta effettivamente fruibile, è intervenuto il decreto-legge n. 113/2024 c.d. "Omnibus", che all'art. 1, oltre ad ampliare i fondi dedicati di 1,6 miliardi, per l'anno 2024, da aggiungere agli 1,8 miliardi già stanziati, ha ridisegnato il calendario delle comunicazioni integrative sul bonus prenotato ed il contenuto della comunicazione. In particolare, ha imposto alle imprese di comunicare entro il 2 dicembre l'effettivo sostenimento delle spese a fronte delle prenotazioni effettuate (modello di comunicazione integrativa approvato con provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 9 settembre 2024). Il 19 ottobre 2024 è intervenuto il decreto-legge n. 155 che ha modificato l'articolo 1 del d.l. n. 113/2024 prevedendo che con la comunicazione integrativa possano essere indicati anche investimenti ulteriori rispetto a quelli risultanti dalla comunicazione originaria presentata, purché realizzati nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2024 e il 15 novembre 2024
La misura prevede un contributo sotto forma di credito d'imposta per le imprese che effettuano investimenti in beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nella ZES unica che riunisce in un'unica zona le precedenti otto ZES ubicate nel Sud Italia. Essa comprende le zone assistite delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. a), del TFUE, e nelle zone assistite della Regione Abruzzo, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. c), del TFUE, come individuate dalla Carta degli Aiuti a finalità regionale per l'Italia 2022-2027. Si tratta della nuova disciplina introdotta dal primo gennaio 2024 ad opera del d.l. n. 124 del 2023 che si sostituisce alle due precedenti agevolazioni fiscali, ossia il credito d'imposta Mezzogiorno, introdotto dall'art. 1, commi 98-108, della legge n. 208/2015, e il credito d'imposta ZES, introdotto dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 91/2017, rimaste in vigore fino al 31 dicembre 2023. La nuova ZES innova lo strumento agevolativo sia sotto il profilo della governance sia sotto quello procedurale. La programmazione della ZES Unica è demandata a una Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio e alla Struttura di missione per la ZES presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che opera alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR. Il 26 luglio scorso è stato approvato dalla Cabina di regia il Piano strategico della ZES Unica, predisposto dalla Struttura di missione, che con durata triennale definisce la politica di sviluppo della ZES unica, anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei nonché nel rispetto dei princìpi di sostenibilità ambientale. Presso la struttura di missione è istituito, dal primo gennaio 2024, lo Sportello unico digitale (S.U.D.) ZES nel quale confluiscono gli sportelli unici digitali attivati, ed al quale sono attribuite le funzioni di sportello unico per le attività produttive (SUAP) per i procedimenti di autorizzazione unica per l'avvio di attività economiche o l'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES Unica (art. 13 del decreto-legge n. 124 del 2023).

La disposizione in esame pone quale condizione per la fruizione del beneficio l'effettuazione della comunicazione all'Agenzia delle entrate, dal 31 marzo 2025 al 30 maggio 2025, dell'ammontare delle spese ammissibili sostenute a partire dal 16 novembre 2024 e quelle che si prevede di sostenere fino al 15 novembre 2025.

Inoltre, la norma prevede, a pena di decadenza dalla agevolazione, la trasmissione all'Agenzia delle entrate, dal 18 novembre 2025 al 2 dicembre 2025, di una comunicazione integrativa attestante l'avvenuta realizzazione entro il termine del 15 novembre 2025 degli investimenti nel limite massimo di quelli indicati nella comunicazione iniziale, unitamente alla documentazione che certifichi l'effettivo

sostenimento della spesa e la conformità alle specifiche di ammissibilità, pena il rigetto della comunicazione integrativa. Il carattere temporaneo della misura agevolativa e i diversi adempimenti richiesti ai fini del riconoscimento dell'agevolazione implicano valutazioni tecniche non semplici nonché un livello elevato di attenzione tanto al momento di effettuazione dell'investimento quanto alle modalità di fruizione del credito, alle tempistiche e ai limiti.

Il beneficio - la cui intensità varia in funzione dell'ammontare dell'investimento, della dimensione dell'impresa e della localizzazione territoriale - è determinato moltiplicando il credito d'imposta richiesto per la percentuale resa nota con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate[32]. Tale meccanismo, se da un lato è posto a presidio della finanza pubblica in quanto, allo sforamento del limite di spesa, vengono ridotte proporzionalmente le percentuali di credito effettivamente fruibili, dall'altro non consente al beneficiario di conoscere in anticipo, al momento della richiesta, l'entità effettiva del credito.

In termini di risorse dedicate alla misura[33], la disponibilità iniziale di 1,67 miliardi è stata integrata con ulteriori 1,6 miliardi[34] ad opera del d.l. n. 113 del 2024 cd "d.l. Omnibus". Il disegno di legge interviene accrescendo tale monte risorse prevedendo un ulteriore stanziamento di 1,6 miliardi. La verifica effettiva dell'utilizzo e dell'adeguatezza delle somme stanziate rispetto al reale fabbisogno può essere effettuata solo all'esito finale della procedura operativa di utilizzo dell'agevolazione.

> I risultati ad oggi disponibili si riferiscono alla ZES ante riforma, non essendo ancora conclusa la procedura prevista per il 2024. Secondo i dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto dello Stato per il 2023, in termini di tiraggio della misura, hanno beneficiato del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nel Mezzogiorno circa 96 mila soggetti (+14 per cento sul 2022) per importi compensati pari a circa 2,7 miliardi (+27 per cento), mentre hanno fruito del credito d'imposta per gli investimenti ZES 813 beneficiari (+67 per cento) per circa 161 milioni di importi compensati.

Vale la pena richiamare l'attenzione sulla circostanza che la misura è presente anche nel PNRR, nell'ambito della missione destinata alla inclusione e alla coesione (Missione 5,

[32] Il provvedimento dell'Agenzia delle entrate deve essere emanato, secondo quanto previsto dall'art. 5 co. 4 del decreto del ministro degli affari europei, Sud, politiche di coesione e PNRR di concerto con il ministero dell'economia e delle finanze del 17 maggio 2024, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di presentazione della prima comunicazione.
[33] Si evidenzia l'intervento per 4,5 miliardi operato con la legge di assestamento per il 2024 per far fronte alle fruizioni, stimate per l'esercizio 2024, dei crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali, da destinare alle strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno.
[34] Somma volta ad evitare il rischio di una decurtazione dei benefici fiscali in seguito all'intervento dell'Agenzia delle Entrate che aveva determinato la percentuale del credito d'imposta fruibile tenuto conto delle richieste pervenute e delle risorse disponibili.

Componente 3, Investimento 1.4) alla quale originariamente erano stati destinati 630 milioni, ridotti a 563,5 milioni a seguito della rimodulazione approvata con decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023.

> La misura viene declinata in quattro sub investimenti a seconda del diverso soggetto attuatore; in dettaglio, sono coinvolti nell'attuazione della misura RFI (M5C3I1.4.1, con risorse pari a 69,7 milioni), ANAS (M5C3I1.4.2, con 6 milioni), l'Autorità di Sistema Portuale (M5C3I1.4.3, con una dotazione di 186,7 milioni) e la Struttura di missione ZES unica (M5C3I1.4.4, con circa 301,1 milioni). La misura, nelle sue disarticolazioni, appare in linea con il cronoprogramma procedurale del Piano, avendo completato i primi due obiettivi a rilevanza europea (M5C3-11 e M5C3-12) che prevedevano, rispettivamente, l'entrata in vigore dei decreti di approvazione dei piani operativi e l'inizio degli interventi infrastrutturali. Il prossimo, nonché ultimo, obiettivo è previsto per il 30 giugno 2026 con la finalizzazione di tutti gli interventi. Sul punto, sono stati complessivamente attivati 57 progetti (codici CUP-CLP), di cui circa il 33 per cento risulta concentrato nella Regione della Puglia e un ulteriore 32 per cento suddiviso equamente tra Campania e Sicilia; segue poi l'Abruzzo con circa il 12 per cento dei progetti e la Calabria che si attesta intorno all'11 per cento; Basilicata, Molise e Sardegna presentano invece cumulativamente solo 7 progetti. L'avanzamento della spesa, invece, si attesta al 2 per cento rispetto alle risorse complessive della misura (563,5 milioni); tale tasso migliora leggermente guardando alle risorse previste per la misura sino al 2024 (circa 225 milioni), raggiungendo un tasso, seppur ridotto, del 6 per cento.

44.

In relazione alla questione del riversamento dei crediti di imposta in materia di ricerca e di sviluppo, prevista dall'art. 3 del d.l. n. 145 del 2013, l'art. 74 del disegno di legge prevede che venga erogato un contributo in conto capitale a favore dei soggetti che hanno fruito del credito e che aderiscono alla procedura di riversamento dell'importo entro il 31 ottobre 2024, così come previsto dall'art. 5 del d.l. n. 146 del 2021.

> In relazione alla questione del riversamento dei crediti in questione, la Commissione Bilancio del Senato ha approvato l'ordine del giorno n. G/1222/6/5 e 6 (testo 2) al d.d.l. n. 1222, di conversione del d.l. n. 113 del 2024 con il quale ha impegnato il Governo "al fine di addivenire a una soluzione che tenga conto delle iniziali obiettive condizioni di incertezza nell'applicazione della disciplina del credito d'imposta ricerca e sviluppo, e nel quadro delle risorse che potranno essere messe a disposizione nel bilancio dello Stato, a prevedere, nel primo provvedimento utile, idonee misure di carattere finanziario e procedurali, e in particolare: *a)* per tutti coloro che aderiscono alla procedura di riversamento entro il 31 ottobre 2024, una congrua riduzione percentuale delle somme da riversare, ferma restando la non debenza di sanzioni e interessi; *b)* a prevedere il differimento del termine per il versamento delle somme, oggi fissato al 16 dicembre 2024".

La norma prevede che il contributo sia commisurato in termini percentuali a quanto riversato e, in relazione al profilo attuativo, è stabilito che, con decreto emanato del Ministro del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, vengano specificate le percentuali del contributo, le modalità di erogazione e di rateizzazione. A tal fine è istituito nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy* un fondo

con una dotazione finanziaria di 60 milioni per l'anno 2025, di 50 per l'anno 2026 e di 80 milioni per l'anno 2027.

La procedura di riversamento è stata istituita per consentire a coloro che avevano richiesto in buona fede il credito d'imposta ricerca & sviluppo per attività che, successivamente, non sono risultate incluse nel perimetro dell'agevolazione, di restituire il credito indebitamente fruito senza il pagamento di sanzioni e interessi. La norma si rivolge quindi a chi abbia posto in essere attività di ricerca e sviluppo seppur non conformemente al credito d'imposta o errato nella quantificazione delle spese ammissibili. Lo scopo della disposizione è quello di ridurre la mole di contenzioso generatasi, da un lato, in ordine all'interpretazione della disposizione restrittiva da parte dell'Agenzia delle entrate, e, dall'altro, da un utilizzo non sempre lineare da parte delle imprese.

Se è comprensibile l'intento di venire incontro alle esigenze delle imprese in ragione delle possibili incertezze originarie della norma sul credito di imposta, occorre rilevare, tuttavia, che la disposizione appare generica laddove demanda al decreto ministeriale la formulazione della disciplina e, soprattutto, la determinazione della percentuale del contributo.

Inoltre, in relazione al profilo finanziario, occorre rimarcare che lo sportello per il riversamento è rimasto aperto sino al 31 ottobre 2024 e, ad oggi, non si hanno dati certi sulla platea dei futuri beneficiari né sull'ammontare delle somme riversate.

Da ultimo, val la pena sottolineare che rimangono poco definiti sia lo scopo della disposizione, vale a dire se si tratta o meno di una misura premiale verso soggetti che avevano in buona fede usufruito di un credito a loro non spettante, che la finalità del nuovo Fondo, vale a dire se "il contributo in conto capitale" da erogare alle imprese sia connesso o meno ad attività di ricerca e sviluppo.

45.

Il potenziamento degli interventi necessari per le concessioni aventi ad oggetto la progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura per la diffusione della banda larga è previsto dall'art. 76 che stabilisce l'erogazione di contributi pari ad un massimo di 220 milioni per ciascuno degli anni 2027-2029, finalizzati al completamento degli interventi concernenti le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione di infrastrutture a banda ultra-larga nelle zone bianche del territorio nazionale.

L'erogazione del contributo, con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, potrà avvenire "sulla base di motivate esigenze rappresentate dal soggetto attuatore.

È indubbio che il completamento degli interventi relativi alla realizzazione della banda larga, soprattutto nelle zone bianche, è necessario per migliorare la qualità della vita dei residenti e la funzionalità delle attività imprenditoriali, ma la previsione è generica in ordine a quali possano essere le esigenze che giustificano la richiesta di maggiori risorse da parte del concessionario.

In merito allo stato di attuazione degli interventi inerenti alla banda larga si rinvia all'apposita Appendice.

GLI INVESTIMENTI NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

46.

La programmazione degli investimenti diretti dell'amministrazione centrale - intendendo gli investimenti fissi lordi (cat. XXI del bilancio) e la quota di contributi (catt. XXII e XXIII) erogata a favore di soggetti pubblici/privati cui è demandata la realizzazione dei programmi di sviluppo infrastrutturale – presenta, nel triennio, un' intonazione restrittiva ~~è~~ di particolare rilievo: rispetto al bilancio a legislazione vigente, infatti, l'effetto della manovra complessiva (sezione I e II) si concretizza in una riduzione di 1,6 miliardi nel 2025, 873 milioni nel 2026 e 1,1 miliardi nel 2027 (al netto del minor contributo di 1 miliardo a RFI ed ANAS derivante dagli anticipi disposti con il d.l. 155/2024). Ciò a fronte di una espansione, invece, di 6,6 miliardi prevista nel triennio per le altre spese di parte capitale, di cui oltre il 67 per cento nell'ultima annualità.

La riduzione degli investimenti diretti disposta con la Sezione I del disegno di legge di bilancio è da ascrivere esclusivamente alla misura contenuta nell'art. 119 che prevede un programma di revisione complessiva della spesa dei Ministeri ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel PSB. Un taglio che è fortemente penalizzante per la spesa in conto capitale: 1,9 miliardi annui per tutto il periodo di programmazione (oltre il 70 per cento del risparmio totale richiesto). Guardando al perimetro degli investimenti diretti dello Stato, le riduzioni cumulano oltre 1,8 miliardi dal 2025 al 2027 e presentano un profilo crescente nel periodo (-579 milioni nel 2025, -606 milioni nel 2026 e -664 milioni nel 2027).

Le missioni aggredite in misura prioritaria riguardano:

- "Giustizia", con -275,4 milioni nel triennio (in particolare viene inciso con una riduzione di 137,4 milioni, il programma per Amministrazione penitenziaria);
- "Ordine pubblico e sicurezza", con -210,1 milioni nel triennio ripartiti tra i diversi programmi di spesa;
- "Soccorso civile", con -173,6 milioni nel triennio, concentrati nel programma di Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico;
- "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", con -397 milioni nel triennio concentrati prioritariamente su Programmazione e attribuzione delle risorse per la tutela del patrimonio culturale
- "Infrastrutture pubbliche e logistica", con -194 milioni concernenti, in particolare, le somme per il ripristino e la messa in sicurezza dei tratti autostradali della A24 e A25 a seguito degli eventi sismici

TAVOLA 20

RIDUZIONI DI STANZIAMENTO PER INVESTIMENTI DIRETTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE DISPOSTE CON L'ART. 119 DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

(in milioni)

missione	2025	2026	2027	totale periodo
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-12	-5	-4	- 22
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-1	0	0	- 2
Casa e assetto urbanistico	0	0	0	-
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0	0	0	- 0
Competitività e sviluppo delle imprese	0	0	0	- 0
Comunicazioni	0	0	0	- 1
Difesa e sicurezza del territorio	-36	-34	-33	- 103
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0	0	0	- 0
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-13	-13	-12	- 39
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-4	-8	-2	- 14
Giustizia	-76	-98	-102	- 275
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-16	-14	-13	- 44
Infrastrutture pubbliche e logistica	-49	-76	-69	- 194
Istruzione scolastica	-11	-11	-10	- 32
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-11	-17	-16	- 44
L'Italia in Europa e nel mondo	-5	-4	-4	- 12
Ordine pubblico e sicurezza	-73	-55	-81	- 210
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-61	-48	-54	- 163
Politiche per il lavoro	0	0	0	- 0
Politiche previdenziali	0	0	0	- 0
Regolazione dei mercati	0	0	0	- 0
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-1	0	0	- 1
Ricerca e innovazione	-1	-1	-1	- 3
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-42	-38	-32	- 112
Soccorso civile	-63	-45	-65	- 174
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-2	-2	-2	- 6
Turismo	0	0	0	- 1
Tutela della salute	0	0	0	- 1
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-101	-135	-161	- 397
Totale complessivo	-579	-606	-664	- 1.849

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2025

In riferimento alla Sezione II del disegno di legge di bilancio (rimodulazioni, rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni), il contributo al

ridimensionamento degli investimenti dell'amministrazione centrale è quantificato in circa 1,7 miliardi nel triennio, di cui il 60 per cento concentrati nella prima annualità.
Sul profilo regressivo degli investimenti diretti è destinato ad incidere positivamente, nel 2027, il nuovo fondo di cui all'art. 120 del disegno di legge, con una dotazione finanziaria di 3,5 miliardi, limitatamente alla quota che sarà ripartita a favore dei capitoli di bilancio appartenenti al perimetro qui esaminato.
Il presumibile effetto espansivo generato dall'incremento degli stanziamenti di bilancio, tuttavia, difficilmente potrà invertire già nel 2027 la tendenza restrittiva sull'indebitamento netto, considerando la gradualità con cui le risorse immesse si traducono in spesa finale.

> Il fondo presenta una dotazione di 24.000 milioni dal 2027 al 2036, di cui 3.500 milioni per l'anno 2027, 2.000 milioni per il 2028, 1.000 milioni per il 2029 e 2.500 milioni per ciascuno degli anni dal 2030 al 2036. La prima annualità, per la quale è previsto l'importo più cospicuo di risorse, dovrebbe imprimere una spinta acceleratoria alla misura.
> La procedura contemplata in vista della ripartizione delle risorse si presenta piuttosto complessa; è previsto un decreto del presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per le assegnazioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri e uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri interessati per quelle relative ai Ministeri. La distribuzione dell'ammontare complessivo del fondo tra le amministrazioni è fissata dall'allegato V al disegno di legge di bilancio da cui si trae che le quote annuali di maggiore rilievo sono di pertinenza del MEF (34 per cento), del MIMIT (13,6 per cento) e del MIT (23 per cento), risultando decisamente meno significativo il peso degli importi assegnati alle altre amministrazioni. Oltre ai tre ministeri citati, nell'arco dei dieci anni, ricevono risorse superiori a 1 miliardo il Ministero dell'interno, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'università e della ricerca e il Ministero della cultura.

Il fondo opera in tre direzioni: finanziamento di nuovi interventi (specificamente individuati e muniti del relativo CUP già nei decreti di assegnazione), co-finanziamento di interventi già avviati, così da assicurare continuità a linee di investimento che rischierebbero di esaurirsi per mancanza di risorse, rimodulazione e riprogrammazione delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, in considerazione delle tempistiche di realizzazione del singolo intervento. Le diverse finalità cui lo strumento dovrà rispondere rendono necessaria una ricognizione puntuale degli interventi in essere, con i relativi cronoprogrammi, e degli eventuali incrementi di risorse finanziarie che si rendano necessari, nonché un vaglio delle nuove esigenze da soddisfare con priorità.
La logica di accentramento che caratterizza il percorso di attivazione del fondo sembra rispondere all'esigenza di operare una revisione organica degli investimenti pubblici, evitando la dispersione delle risorse in troppi rivoli che finiscono per far perdere di vista le esigenze prioritarie per la crescita e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e che rendono

complesso il monitoraggio sull'efficienza e l'efficacia della relativa spesa. Tuttavia, la ricomposizione del quadro dei fabbisogni, delle dotazioni finanziarie e dei tempi di realizzo appare piuttosto gravosa, soprattutto nei casi in cui si tratti di investimenti indiretti che vedono coinvolti altri livelli di governo. Al riguardo non depongono a favore operazioni analoghe previste in leggi di bilancio precedenti e che negli anni sono rimaste del tutto o quasi inattuate, a cominciare proprio dalla prodromica fase ricognitiva (si pensi al FIAR, introdotto dalla legge di bilancio 2023 e utilizzato negli anni successivi a copertura di altre misure, al fondo per la perequazione infrastrutturale, ora Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno, al fondo per l'attuazione del Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici istituito con la legge di bilancio 2024).

Se, come sembra, al fondo dell'art. 120 è attribuito il compito prioritario di creare le condizioni finanziarie per la realizzazione di investimenti in grado di assicurare un livello di spesa coerente con il più graduale percorso di aggiustamento di bilancio cui l'Italia ha avuto accesso, è di pari importanza, rispetto al profilo finanziario affrontato nel disegno di legge di bilancio, anche l'aspetto di pianificazione degli investimenti. Le finalità, i tempi di realizzazione, obiettivi intermedi e finali, sistema di controllo e monitoraggio, meccanismi di recupero delle risorse non validamente utilizzate sono elementi che concorrono alla costruzione di un quadro di riferimento che possa garantire il successo della misura nel tempo. In altre parole, il meccanismo del fondo non può prescindere da una pianificazione nazionale nella logica e secondo il metodo del PNRR (in continuità con la stessa e in coerenza con le politiche di coesione, come previsto nel PSB), con attenzione non solo all'allocazione e alla spendita delle risorse, bensì anche all'efficienza della spesa e alla performance di cui la stessa è solo la manifestazione finanziaria. Tali esigenze richiedono, ad avviso della Corte, un approccio nell'implementazione della misura più complesso e articolato rispetto alla tradizionale costituzione e gestione di un fondo di bilancio destinato ad alimentare specifici capitoli di spesa negli stati di previsione delle amministrazioni competenti. Questa attenzione al metodo, al momento, è lasciata dal disegno di legge abbastanza sullo sfondo.

Proprio in quest'ottica sarà quantomai necessario, quindi, che il lasso di tempo che separa l'istituzione formale del fondo dalla sua effettiva entrata a regime venga utilizzato per portare a conclusione, in maniera tempestiva efficiente, la complessa fase procedurale

delineata nella disposizione all'esame, così da porre le condizioni per il dispiegamento degli effetti positivi attesi sui conti pubblici già dal 2027, secondo il profilo temporale programmato.

Inoltre, sempre mutuando la logica del PNRR, non si esclude che lo strumento, opportunamente implementato, possa costituire anche una modalità di recupero del sostegno alle politiche di investimento locale, fortemente incise dalle riduzioni disposte dall'art. 104 del disegno di legge di bilancio, laddove le amministrazioni territoriali siano individuate come soggetti attuatori di interventi rientranti nella responsabilità delle amministrazioni centrali.

L'art. 120 contiene al comma 3 una ulteriore misura a favore degli investimenti pubblici che, pur non rientrando nell'area di bilancio finora considerata, risulta di rilievo per la strategicità della linea di azione cui si riferisce. Si tratta del rifinanziamento per circa 1,3 miliardi nel decennio 2027-2036 degli interventi di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988. L'erogazione annuale delle risorse, come già previsto, permane condizionata alla sottoscrizione degli accordi con le Regioni e alle effettive disponibilità di bilancio.

La linea di finanziamento era già stata oggetto di intervento nella legge di bilancio 2024 al fine di superare, attraverso l'aggiornamento di modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, le criticità nella gestione efficace ed efficiente dello strumento. Il disegno di legge di bilancio ora torna sul programma di edilizia sanitaria per adeguare il finanziamento complessivo (da 33,8 a 35 miliardi) al maggior fabbisogno, in considerazione del fatto che con l'art. 1, c. 13 del d.l. n. 19/2024 è stato disposto il definanziamento della misura «Verso un ospedale sicuro e sostenibile», precedentemente finanziata dal Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'incremento è dunque esattamente corrispondente al finanziamento proveniente dal PNC e il valore degli investimenti ammessi a livello regionale viene assunto a parametro per la ripartizione anche delle risorse aggiuntive previste dal disegno di legge di bilancio. In base a tale criterio, oltre il 46 per cento dei finanziamenti aggiuntivi è assegnato alle regioni del nord (con esclusione delle PP.AA.), il 33 per cento al mezzogiorno (con esclusione della Campania) e il 21 per cento al centro.

L'avanzamento del programma di interventi di edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge del 1998 continua a presentare difficoltà. Un aggiornamento dei dati al 2023 evidenzia che le risorse complessive destinate per la sottoscrizione di Accordi di programma, 24,3 miliardi comprensivi dell'ultimo riparto avvenuto con d.m. del 20 luglio 2022 e al netto della quota Panflu, sono state utilizzate in misura pari al 62 per cento essendo stati sottoscritti AdP per un valore di circa 15 miliardi e residuando ancora 9,3 miliardi da portare a sottoscrizione. Le risorse ammesse a finanziamento hanno raggiunto la quota di 12,4 miliardi riferita a n. 2669 interventi. Il confronto con l'esercizio precedente evidenzia un avanzamento nella sottoscrizione degli Accordi dell'8,5 per cento e del 6,6 per cento in termini di risorse ammesse al finanziamento. Permangono importanti differenze a livello territoriale con sole tre regioni (Veneto, Toscana e Abruzzo) e le due province autonome che hanno sottoscritto accordi per oltre il 70 per cento delle risorse destinate, mentre 5 regioni (Sardegna, Calabria, Molise, Lazio e Umbria) non hanno raggiunto il 50 per cento di risorse sottoscritte. Le regioni più dinamiche nell'anno 2023 sono risultate l'Abruzzo (con percentuale di risorse sottoscritte passata dal 24,2 del 2022 al 79,6 nel 2023), la Puglia (dal 52,4 per cento al 67,8 per cento) e la Sicilia (da 47,8 per cento a 55,37 per cento).

TAVOLA 21

AVANZAMENTO AL 2023 DEL PROGRAMMA DI EDILIZIA SANITARIA EX ART. 20 DELLA LEGGE DEL 1998

(in milioni)

REGIONI	Art. 1, comma 263, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022). Ripartiti con D.M. 20 luglio 2022 (G.U. 243 del 17/10/2022)	Risorse complessive destinate per la sottoscrizione di Accordi di programma *al netto del RIPARTO PANFLU*	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2023 *al netto delle REVOCHE*	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
Piemonte	142,6	1.730,7	1.070,7	660,0	61,87	1.000,0	93,39	152
Valle D'Aosta	4,1	63,1	43,8	19,4	69,28	43,8	100,00	8
Lombardia	324,6	3.560,1	2.401,4	1.158,6	67,45	2.024,6	84,31	230
P.A. Bolzano	-	115,1	115,1	0,0	100,00	67,7	58,80	7
P.A. Trento	-	120,7	93,5	27,2	77,47	93,5	100,00	11
Veneto	158,5	1.781,7	1.366,4	415,3	76,69	1.036,3	75,84	244
F. Venezia Giulia	40,1	478,1	291,3	186,8	60,93	291,3	100,00	8
Liguria	51,6	746,2	469,8	276,4	62,96	469,8	100,00	248
E. Romagna	146,0	1.636,0	1.054,8	581,2	64,47	1.007,1	95,47	293
Toscana	122,0	1.490,7	1.079,3	411,4	72,40	949,3	87,95	173
Umbria	28,8	273,3	117,4	155,9	42,96	135,1	115,03	75
Marche	49,8	573,9	319,3	254,6	55,64	319,3	100,00	117
Lazio	185,6	2.109,5	996,9	1.112,5	47,26	868,6	87,12	277
Abruzzo	42,3	541,3	431,2	110,1	79,66	130,6	30,30	54
Molise	9,9	173,5	27,4	146,1	15,80	27,4	100,00	10
Campania	179,3	2.559,3	1.703,7	855,5	66,57	1.283,9	75,36	126
Puglia	127,3	1.830,2	1.241,3	588,9	67,82	740,0	59,61	127
Basilicata	18,0	295,1	174,0	121,1	58,96	174,0	100,00	71
Calabria	60,8	907,3	300,2	607,1	33,09	300,2	100,00	25
Sicilia	155,8	2.520,0	1.395,4	1.124,6	55,37	981,6	70,34	214
Sardegna	52,9	802,8	303,8	499,0	37,84	303,7	99,96	199
TOTALE	**1.900,0**	**24.308,6**	**14.996,9**	**9.311,7**	**61,69**	**12.247,6**	**81,67**	**2.669**

Fonte: Ministero della salute

Alla definizione complessiva del quadro di interventi sugli investimenti pubblici contribuisce in misura molto significativa la Sezione II del disegno di legge di bilancio. Se nel 2025 l'effetto sugli investimenti pubblici è negativo (-307 milioni), nel quadriennio 2026-29 questi crescono di poco meno di 9 miliardi.

47.

Il tema degli investimenti pubblici, sia a livello centrale che locale, è affrontato nel disegno di legge di bilancio con uno sguardo attento agli impegni assunti nel PSB. L'arretramento delle misure per le politiche di sviluppo anche infrastrutturale del Paese presenta, infatti, una stretta coerenza con la strategia delineata nel Piano strutturale che riserva il biennio 2025-2026 alla conclusione del PNRR, per riattivare solo

successivamente le condizioni finanziarie necessarie a mantenere adeguati livelli di spesa per gli investimenti. Inoltre, proprio la contrazione nel prossimo biennio di tale tipologia di spesa contribuisce, in un certo senso, ad agevolare nel periodo successivo il rispetto della condizione posta dal profilo settennale di aggiustamento di bilancio, vale a dire un livello di investimenti finanziati con risorse nazionali non inferiore alla media di quelli sostenuti nel periodo 2020-2026.

Elemento positivo è anche il recupero di risorse scarsamente movimentate (come quelle relative alle economie da stanziamento); un'operazione che si auspica possa agire da stimolo per le amministrazioni ad un più efficiente impiego delle dotazioni finanziarie a disposizione, ad una più oculata selezione dei fabbisogni e ad un maggiore impegno nella soluzione di problematiche di tipo organizzativo/gestionale che ostacolano l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti nei termini.

Per il riavvio dopo il 2026 di un ciclo espansivo di investimenti pubblici nazionali, coerente con i livelli di crescita attesi, sarà necessaria una attenta e tempestiva programmazione degli strumenti approntati (in particolare, il fondo per le amministrazioni centrali e l'utilizzo del contributo di finanza pubblica per le amministrazioni territoriali), insieme alla definizione di una strategia chiara, e al contempo ambiziosa, che garantisca un consolidamento dei risultati che saranno acquisiti a conclusione delle linee progettuali del PNRR.

RIQUADRO - SEZIONE II SPESA PER INVESTIMENTI

L'esame della Sezione II circoscritto all'ambito degli investimenti pubblici, quindi al netto degli strumenti di incentivo ai privati (ad es. Fondo Automotive, contratti di filiera, Fondo per il sostegno alle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria) porta a evidenziare, nel quinquennio 2025-2029, un aumento di stanziamenti di bilancio per quasi 9 miliardi.

MODIFICHE ALLA PROGRAMMAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
SEZIONE II DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

(*in milioni*)

Sezione II	Totali interventi nel quinquennio	2025	2026	2027	Totale 2025 2027	oltre il 2027
Spesa capitale	**8.695**	**-307**	**1.639**	**2.120**	**3.452**	**5.243**
Riprogrammazioni	392	-37	277	-79	160	233
Rifinanziamenti	13.781	2.902	2.673	2.760	8.335	5.446
Definanziamenti	-5.479	-3.172	-1.310	-560	-5.043	-436

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio 2025

All'interno di tale perimetro, una lettura per aree di intervento consente di comprendere le componenti che contribuiscono a generare questo saldo positivo.

Tra le riprogrammazioni di maggior rilievo finanziario figurano, nel triennio, gli anticipi di spesa per i Programmi di investimento della Difesa (inclusi quelli relativi alle Unità navali -

DDX Unità navali e FREMM EVO) e il rinvio degli interventi per tecnologie spaziali ed economia satellitare e per la messa in sicurezza di ponti, viadotti e tunnel sulle reti autostradali (misure rientranti nel programma di investimenti finanziato dal PNC)
La quasi totalità dei rifinanziamenti è assorbita dalla spesa per investimenti di difesa nazionale, in capo sia al Ministero della difesa che al MIMIT, e dalla spesa connessa a situazioni emergenziali (Fondo per le emergenze nazionali-FEN e spesa per interventi in capo al Commissario straordinario relativi alla messa in sicurezza dell'acquifero del Gran Sasso, opera di preminente interesse nazionale).

MODIFICHE ALLA PROGRAMMAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
SEZIONE II DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO
- AREE DI INTERVENTO

(*in milioni*)

Sezione II-Aree di intervento	Totali interventi nel quinquennio	2025	2026	2027	Totale 2025_2027	oltre il 2027
Riprogrammazioni	**392**	**-37**	**277**	**-79**	**160**	**233**
Difesa	*707*	*14*	*302*	*181*	496	211
Infrastrutture	*-120*			*-150*	-150	30
Messa in sicurezza	*-195*	*-52*	*-25*	*-110*	-187	-9
Rifinanziamenti	**13.781**	**2.902**	**2.673**	**2.760**	**8.335**	**5.446**
Difesa	*12.566*	*2.422*	*2.473*	*2.590*	7.485	5.081
Edilizia	*80*	*30*	*50*		80	0
Emergenze	*1.135*	*450*	*150*	*170*	770	365
Definanziamenti	**-5.479**	**-3.172**	**-1.310**	**-560**	**-5.043**	**-436**
Reiscrizioni art. 30, comma 2, della legge n.196/2009	*-3.978*	*-1.978*	*-1.194*	*-480*	-3.652	-326
Infrastrutture	*-1.142*	*-1.002*		*-55*	-1.057	-85
Infrastrutture digitali	*-127*	*-84*	*-43*		-127	0
Messa in sicurezza	*-50*			*-25*	-25	-25
Mobilità	*-16*	*-16*			-16	0
Ricerca	*-166*	*-93*	*-73*		-166	0
Totale complessivo	**8.695**	**-307**	**1.639**	**2.120**	**3.452**	**5.243**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Relazione tecnica al DLB 2025

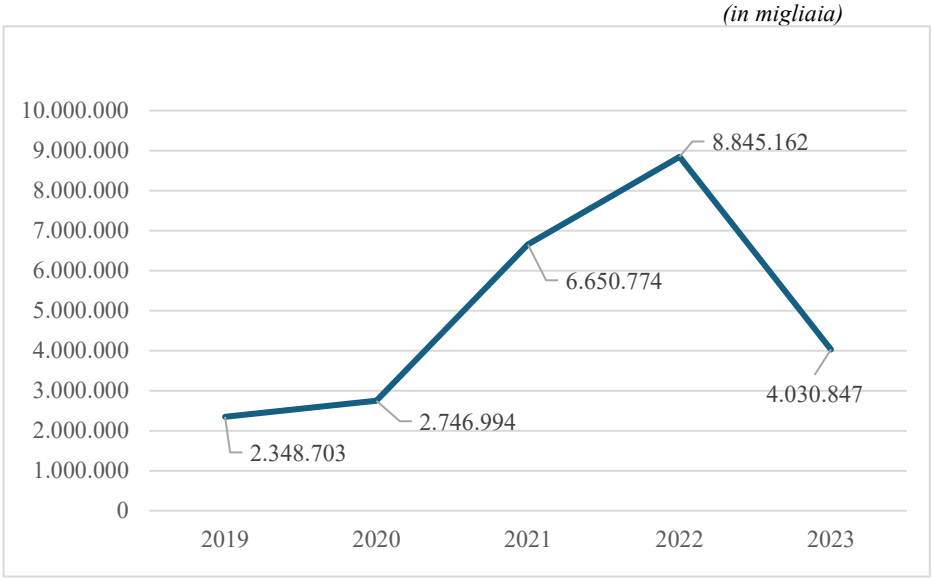
Con riferimento ai definanziamenti, nel triennio 2025-2027, oltre il 72 per cento (3,7 miliardi) riguarda le riduzioni operate sugli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'articolo 30, comma 2, della legge n. 196/2009 di vari ministeri (Giustizia, Interno, MAECI, MASAF, MEF, MASE, MIC, MIM, MIMIT, MIT e MUR). La restante parte è connessa a interventi di cui al d.l. 59/2021, finanziati a valere del PNC, tra cui quelli per l'elettrificazione delle banchine (*cold ironing*), e l'ultimo/penultimo miglio Ferroviario/Stradale, il rinnovo delle flotte per il trasporto locale e ferroviario, servizi digitali e strade sicure. Si aggiungono, inoltre, quelli nell'ambito delle infrastrutture ferroviarie e stradali di competenza di RFI e ANAS (Interventi anticipati ex d.l. 155/24).

La flessibilità orizzontale del bilancio consente, infatti, l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa al cronoprogramma dei pagamenti, sia per le autorizzazioni di fattore legislativo, ivi incluse le autorizzazioni di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2, della legge n. 196/2009, sia per le altre autorizzazioni di spesa.
L'art. 15, comma 8, lettera c), del decreto-legge n.176/2022, ha introdotto all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32/2019, il comma 1-*bis*, il quale stabilisce che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2023 la facoltà di cui all'articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, può essere utilizzata una sola volta per le medesime risorse". Pertanto, le somme che in sede di consuntivo 2023 sono dichiarate economie ai sensi dell'articolo 30, comma 2, lettera b) e che verranno iscritte nuovamente nella competenza degli esercizi futuri, a partire dall'esercizio finanziario 2025, non potranno costituire oggetto di ulteriori richieste di reiscrizione. La facoltà di reiscrizione esige da parte delle Amministrazioni una ponderata valutazione ed esatta definizione degli esercizi finanziari per i quali richiedere la reiscrizione, al fine di una corretta programmazione dell'utilizzo delle risorse in relazione al piano finanziario dei pagamenti.

Tale facoltà può essere esercitata nel disegno di legge di bilancio 2025-2027 qualora, in fase di consuntivazione dell'esercizio 2023, sia stata manifestata la volontà di esercitare la facoltà stessa, indicando le specifiche autorizzazioni su cui applicarla negli appositi allegati al Decreto di Accertamento dei Residui. Le proposte di reiscrizione nell'anno programmato devono essere reiscritte interamente. Alla luce di tale complessa procedura, le economie riscrivibili nel 2025 ai sensi del citato articolo 30 potranno essere solo quelle accertate nel 2023. Con la Sezione II del disegno di legge di bilancio si dispone un definanziamento delle potenziali reiscrizioni sul bilancio triennale per un ammontare complessivo di 3,7 miliardi.
Osservando l'andamento delle c.d. economie ex art. 30 nell'ultimo quinquennio, si rileva come il fenomeno non sia di poco conto, avendo le Amministrazioni ampiamente utilizzato la facoltà riconosciuta, soprattutto nel periodo in cui era concessa anche la reiscrizione di economie da residui di stanziamento e non solo della competenza annuale. Si evidenzia una netta crescita nei primi quattro anni, con un picco nel 2022 di oltre 8,8 miliardi; nel 2023 l'ammontare si dimezza.

ECONOMIE C/R AI SENSI DELL'ARTICOLO 30, COMMA 2 LEGGE 196 DEL 2009

(in migliaia)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le categorie economiche in cui si sono concentrate maggiormente le richieste di reiscrizioni riguardano gli Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, i Contributi agli investimenti ad imprese e i Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche.

ECONOMIE C/R AI SENSI DELL'ARTICOLO 30, COMMA 2 LEGGE 196 DEL 2009
CATEGORIE ECONOMICHE

Categorie economiche	2019	2020	2021	2022	2023
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	33,3	55,7	22,9	18,1	52,4
Contributi agli investimenti ad imprese	42,7	14,6	28,5	13,4	21,5
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	23,6	29,5	28,3	49,4	21,7
Acquisizioni di attività finanziarie	0,0	0,0	19,7	10,2	0,2
Altri trasferimenti in conto capitale	0,4	0,0	0,3	8,7	0,0
Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0,0	0,2	0,3	0,3	2,3
Fondi da ripartire in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2023, i capitoli con economie totali superiori a 10 milioni per i quali è stato richiesto il ricorso all'articolo 30 rappresentano complessivamente l'88 per cento del totale (3,5 miliardi su 4 miliardi) e sono concentrati nelle categorie economiche degli investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti e alle imprese. Tra gli investimenti fissi lordi, i capitoli di spesa riguardano principalmente le somme di cui all'art. 1, comma 1072 della legge di bilancio n. 145 del 2017, all'art. 1 comma 95 della legge di bilancio n. 145 del 2018 e all'art. 1, comma 14 della legge di bilancio n. 160 del 2019. Si tratta dei capitoli di fondi di bilancio finalizzati a rilanciare gli investimenti dell'amministrazione centrale che hanno mostrato, sin dalle fasi di avvio, una difficoltà a raggiungere una soddisfacente capacità di spesa. Questi capitoli di spesa risultano incisi in misura significativa dall'operazione di definanziamento disposta con il disegno di legge all'esame ed è plausibile, pertanto, che si sia inteso intervenire, tra l'altro, sulle misure maggiormente interessate dall'istituto dell'articolo 30, comma 2, considerando tale circostanza un indice sintomatico di difficoltà operative nella gestione delle risorse e di disallineamento delle autorizzazioni di spesa rispetto all'effettivo fabbisogno finanziario.

ECONOMIE C/R AI SENSI DELL'ARTICOLO 30, COMMA 2 LEGGE 196 DEL 2009
CATEGORIE ECONOMICHE-ANNO 2023

(in migliaia)

Categorie economiche	Totale Eco C/R
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.763.815
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	810.428
Contributi agli investimenti ad imprese	802.269
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	93.118
Fondi da ripartire in conto capitale	74.271
Totale complessivo	3.543.902

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

IL CONTROLLO DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

48.

Come annunciato nel Piano strutturale, la manovra punta ad un'ulteriore riduzione della spesa attraverso un incremento dei tagli da operare sul bilancio delle diverse amministrazioni. Con l'articolo 119, al fine di garantire il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, sono ridotte le dotazioni dei Ministeri in termini di missione e programmi di 2,6 miliardi nel 2025, che flettono solo marginalmente nel 2027 (2,54 miliardi). Si tratta di minore spesa corrente per 697 milioni e di 1.943 milioni di spesa in conto capitale. Viene in tal modo potenziata l'azione già avviata a partire dal 2023 per ridurre la spesa. La riduzione è accompagnata dalla conferma di una maggior flessibilità gestionale (le riduzioni possono essere rimodulate in termini di competenza e di cassa anche tra programmi diversi nell'ambito degli stati di previsione, fermo restando il conseguimento dei risparmi previsti e l'invarianza degli effetti sui saldi).

Nell'ambito di tali riduzioni si evidenziano quelle disposte per il conseguimento della milestone M1C1-122 della riforma 1.13 del PNRR Riforma della revisione della spesa ("riforma della *spending review"*), per il periodo 2025-2027, per l'importo complessivo di 300 milioni per l'anno 2025, 500 milioni per l'anno 2026 e 700 milioni a decorrere dall'anno 2027 in termini di indebitamento netto e che vengono ripartiti tra i Ministeri.

È egualmente confermato uno stringente monitoraggio da parte del Ministero dell'economia, il quale può richiedere alle diverse amministrazioni integrazioni degli elementi trasmessi per il monitoraggio e per la rendicontazione dei risparmi.

49.

La ripresa e l'accentuazione di un percorso di riduzione della spesa rappresenta una condizione ineludibile per garantire il graduale rientro del debito.

Dal 2019 al 2021 il bilancio dello Stato ha visto crescere in misura consistente la propria dimensione, sia nella impostazione iniziale che durante la gestione: gli stanziamenti iniziali per spesa finale al netto degli interessi erano nell'anno superiori del 24 per cento, quelli definitivi di oltre il 40 per cento. Tale tendenza si è interrotta a partire dal 2022. Sia gli importi degli stanziamenti iniziali sia le variazioni durante l'anno si sono progressivamente ridotte. Il crescente ricorso nelle coperture di nuove esigenze a riduzioni di precedenti autorizzazioni ha contribuito a tale processo.

Nonostante ciò, la spesa si è mantenuta su livelli superiori sia in termini nominali che reali alla fase precedente alla pandemia: gli stanziamenti iniziali per spesa finale al netto degli interessi del 2023 sono stati in termini reali superiori di poco meno del 26 per cento a quelli del 2019, quota che sale ad oltre il 29 per cento per gli stanziamenti definitivi. Un andamento che trova conferma anche guardando gli aggregati al netto degli importi stanziati per il Ngeu, di quelli necessari per finanziare gli interventi per la crisi energetica e a copertura degli effetti finanziari del superbonus edilizio. Pur con tali esclusioni, gli stanziamenti per la spesa primaria, in termini reali, sono rimasti nel 2023 superiori in media di oltre 15 punti a quelli pre-crisi.

Anche nel 2024, guardando sempre agli stanziamenti definitivi (il dato è aggiornato all'ottobre scorso), il livello della spesa sembra collocarsi ancora su importi superiori di poco meno del 18 per cento rispetto a prima della pandemia. Cifre che indicano come, nonostante il rientro dell'emergenza sanitaria e l'attutirsi di quella energetica (ed escludendo gli strascichi di alcuni interventi), le amministrazioni sembrano trovare difficoltà a rientrare nella dimensione della gestione che precedeva la pandemia.

50.

Dal 2023 sull'andamento della spesa ha inciso, anche se in quest'anno marginalmente dal punto di vista quantitativo, la ripresa del percorso di revisione della spesa con tagli concordati con le amministrazioni. Una scelta che la Corte ha trovato di particolare interesse soprattutto per l'impostazione data e per l'efficace azione di monitoraggio. I tagli sono stati rafforzati nel 2024. Ma insieme alla crescita degli importi sono cresciute anche alcune delle criticità già presenti lo scorso anno. Se i tagli operati si sono concentrati prevalentemente sulla spesa corrente, essi sembrano caratterizzati da una forte dispersione su piccoli importi nel caso dei consumi intermedi, da un ruolo sempre rilevante delle riassegnazioni di residui perenti correnti e capitali e, in generale, da interventi sui fondi relativi al funzionamento di enti pubblici o destinati ad attività "rimodulabili" (come, ad esempio, i tagli operati alla cooperazione e allo sviluppo). Caratteristiche che pesano anche sulla effettiva conseguibilità dei risparmi attesi.

> Delle riduzioni operate sui piani gestionali relativi a spese per consumi intermedi, quelle di importo superiore a 100 mila euro (nel 2024) sono solo 49 per un importo complessivo di 277,4 milioni. I restanti 82,9 milioni sono ottenuti con il taglio di ulteriori 3.082 piani gestionali. Inoltre, tra questi sono oltre 100 (1.020) le riduzioni di importo inferiore o uguale a 250 euro e 77 i piani che vengono soppressi. Sono poi poco meno di 600 quelli che al netto delle riduzioni presentano stanziamenti inferiori ai 1.000 euro. Dati che trovano sostanziale conferma nel 2025.
> Consistente è la riduzione disposta per i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (oltre 600 milioni annui nel biennio 2024-25). Si tratta soprattutto di tagli ai contributi concessi ad Amministrazioni centrali (419 milioni nel 2024, 442 nel 2025) ed in particolare concessi a organi costituzionali (252 milioni) ed enti produttori di servizi economici (150 milioni nel 2024 e 170 nel 2025).
> Sono 13 i tagli di importo superiore ai 10 milioni per oltre 445 milioni. Si tratta in particolare di una forte riduzione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo (120 milioni), di risorse per il funzionamento delle agenzie fiscali (116 milioni), di fondi per l'istruzione (per le borse di studio, per l'educazione e per i dipartimenti universitari di eccellenza) (78,5 milioni) e di fondi per gli interventi della presidenza del Consiglio (50 milioni).
> Oltre alla riduzione per importi in ogni caso rilevanti rispetto allo stanziamento iniziale (146 milioni su 300 milioni) delle somme destinate ai rimborsi di importi iscritti a ruolo riconosciuti indebiti, si ripropongono nel 2024 i tagli ai fondi previsti a fronte del riaccertamento dei residui passivi perenti (221 milioni sui 463,4 del 2024, 203,4 milioni sui 538 nel 2025). Oltre a tali fondi, i maggiori tagli sono riconducibili al fondo spese obbligatorie (100 milioni), al fondo per le assunzioni a tempo indeterminato per le aree interessate dal sisma negli anni 2002, 2009, 2012 e 2016, nonché al fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro e a quello del piano di governo (che viene azzerato) per poco meno di 250 milioni.
> Tra le voci di parte capitale continuano a ricoprire un ruolo prevalente i riaccertamenti dei residui: 136 su 186 milioni. Solo 50 milioni sono tagliate tra le somme attribuite per la strategia di mobilità sostenibile.

Se la ripresa del processo di riduzione della spesa attraverso l'attribuzione di obiettivi di contenimento alle singole Amministrazioni presenta, quindi, aspetti certamente positivi

(così come è anche l'aver riportato le scelte di revisione nell'alveo dell'impostazione assunta con la legge 196/2009), non sono mancate però difficolta di individuazione di aree di intervento e le misure adottate sono sembrate ancora mirare ad una seppur ragionevole ristrutturazione e pulizia del bilancio con azzeramento di misure non più prioritarie, mentre il risultato quantitativo rimane in misura significativa affidato alla mancata riassegnazione di fondi sia di parte corrente che di parte capitale. Una frammentazione e una disorganicità che sembra ancora caratterizzare l'esperienza di gestione delle misure del 2024 e che andrà superata.

51.

La necessità di garantire il recupero di più consistenti modalità di copertura ha richiesto con il disegno di legge di bilancio l'assunzione di scelte più ambiziose. Nell'impostazione iniziale questa nuova fase appare ancora poco definita: i tagli sono attribuiti in proporzione della dimensione dei singoli bilanci. L'impatto che essi potranno avere sui risultati dell'attività delle singole gestioni dipende da come ogni amministrazione riuscirà a gestire una riduzione di risorse che è di oltre 7,7 miliardi, di cui 2,64 sul 2025. Importi che vanno ad aggiungersi a quelli già disposti nelle precedenti manovre finanziarie e che fanno crescere l'impatto su ciascun esercizio ad oltre 4,9 miliardi (poco meno di 14,8 miliardi nel triennio).

TAVOLA 22

LE RIDUZIONI DI SPESA DISPOSTE DALL'ARTICOLO 119 PER MINISTERO

(valori in milioni e composizione %)

Amministrazioni	2025	2026	2027	2025	2026	2027
Economie a finanze	-782,2	-743,9	-667,0	29,6	28,6	26,3
Imprese e *made in Italy*	-366,1	-376,0	-388,6	13,9	14,5	15,3
Lavoro e politiche sociali	-34,6	-34,2	-34,2	1,3	1,3	1,4
Giustizia	-85,1	-107,4	-110,3	3,2	4,1	4,3
Affari esteri	-69,4	-70,5	-60,7	2,6	2,7	2,4
Istruzione e merito	-41,0	-39,4	-40,6	1,6	1,5	1,6
Interno	-217,9	-178,0	-213,1	8,3	6,8	8,4
Ambiente e sicurezza energetica	-125,2	-165,2	-211,7	4,7	6,4	8,3
Trasporti e infrastrutture	-293,7	-294,5	-236,6	11,1	11,3	9,3
Università e ricerca	-246,9	-238,6	-216,3	9,4	9,2	8,5
Difesa	-57,0	-55,1	-52,7	2,2	2,1	2,1
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	-63,1	-32,3	-29,7	2,4	1,2	1,2
cultura	-147,6	-178,1	-204,1	5,6	6,8	8,0
salute	-41,1	-40,8	-29,9	1,6	1,6	1,2
turismo	-69,4	-46,4	-40,4	2,6	1,8	1,6
Totale complessivo	-2.640,3	-2.600,4	-2.535,8	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2025

I tagli previsti con l'articolo 119 incidono per poco meno del 55 per cento su 3 amministrazioni: oltre il MEF a cui sono riferiti il 29,6 per cento dei tagli, si tratta del Ministero delle imprese e *made in Italy* e del MIT, rispettivamente con il 13,9 e l'11,1 per cento. Di rilievo sono anche i contributi richiesti al Ministero dell'interno (8,3 per cento) e a quello dell'Università (9,4 per cento). Si tratta di una ripartizione che si conferma sostanzialmente negli anni successivi. Tra le modifiche di rilievo la flessione degli importi richiesti a MEF e MIT a fronte di un aumento di quelli ad Interno e Cultura.

TAVOLA 23

LE RIDUZIONI DI SPESA DISPOSTE DALL'ARTICOLO 119 PER POLITICHE PUBBLICHE

	2025	2026	2027	2025	2026	2027
A_Pol_Istituzionali	-450,5	-412,9	-495,3	17,1	15,9	19,5
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-26,0	-25,2	-23,9	1,0	1,0	0,9
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-7,0	-6,4	-6,1	0,3	0,2	0,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-2,8	-2,8	-2,8	0,1	0,1	0,1
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-45,7	-46,9	-47,0	1,7	1,8	1,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-216,2	-193,0	-297,3	8,2	7,4	11,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-109,7	-97,5	-87,4	4,2	3,8	3,4
033.Fondi da ripartire	-43,2	-41,1	-30,8	1,6	1,6	1,2
B_Pol_Sicurezza_Giustizia	-355,2	-334,8	-380,2	13,5	12,9	15,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	-55,2	-53,4	-51,0	2,1	2,1	2,0
006.Giustizia	-88,6	-110,7	-113,1	3,4	4,3	4,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	-131,0	-109,6	-135,6	5,0	4,2	5,3
008.Soccorso civile	-80,4	-61,2	-80,6	3,0	2,4	3,2
C_Pol_Sociali	-156,8	-153,5	-122,9	5,9	5,9	4,8
020.Tutela della salute	-27,5	-27,1	-16,5	1,0	1,0	0,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-60,6	-60,5	-58,9	2,3	2,3	2,3
025.Politiche previdenziali	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	-6,3	-6,4	-6,4	0,2	0,2	0,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-27,6	-25,2	-24,2	1,0	1,0	1,0
030.Giovani e sport	-34,3	-33,9	-16,5	1,3	1,3	0,7
D_Pol_Settori_Produtt	-700,6	-649,3	-495,1	26,5	25,0	19,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-61,8	-31,1	-28,4	2,3	1,2	1,1
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	-553,6	-555,9	-417,9	21,0	21,4	16,5
012.Regolazione dei mercati	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-15,8	-15,9	-8,4	0,6	0,6	0,3
031.Turismo	-69,2	-46,2	-40,1	2,6	1,8	1,6
E_Infrastrutture_Reti	-343,6	-383,8	-355,5	13,0	14,8	14,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-63,1	-89,0	-113,3	2,4	3,4	4,5
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	-121,1	-156,1	-145,2	4,6	6,0	5,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-143,2	-119,7	-77,6	5,4	4,6	3,1
015.Comunicazioni	-16,2	-19,1	-19,4	0,6	0,7	0,8
F_Formazione_cultura_ricerca	-567,5	-590,6	-588,8	21,5	22,7	23,2
017.Ricerca e innovazione	-262,0	-262,1	-259,5	9,9	10,1	10,2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-144,1	-176,5	-202,6	5,5	6,8	8,0
022.Istruzione scolastica	-36,3	-34,7	-35,8	1,4	1,3	1,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-125,0	-117,3	-91,0	4,7	4,5	3,6
G_Ambiente_territorio	-66,1	-75,4	-97,9	2,5	2,9	3,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-61,0	-75,4	-97,8	2,3	2,9	3,9
019.Casa e assetto urbanistico	-5,1	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,0
H_Riequilibrio_territoriale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
L_Gestione_Debito	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
034.Debito pubblico	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale complessivo	-2.640,3	-2.600,4	-2.535,8	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2025

Egualmente concentrata è la distribuzione per politiche pubbliche: oltre il 65 per cento degli importi è imputato agli interventi per i settori produttivi (26,5 per cento), alla Formazione istruzione e ricerca (21,5 per cento) e alle politiche istituzionali (17,1 per cento). Si tratta in particolare per i settori produttivi della missione Competitività e sviluppo delle imprese (21 per cento); per quello che riguarda la Formazione, della Ricerca e innovazione (9,9 per cento), della Tutela e valorizzazione dei beni culturali (5,5 per cento) e della Istruzione universitaria (4,7 per cento). Mentre sono le missioni Politiche economico finanziarie e Servizi istituzionali a scontare rispettivamente l'8,2 e il 4,2 per cento delle riduzioni.

Le riduzioni disposte con l'articolo 119 costituiscono, tuttavia, una quota ancora limitata della spesa: i tagli operati rappresentano lo 0,35 per cento della spesa primaria (al netto dagli interventi per il fondo Ngeu, emergenza energetica e 110 per cento). Un dato che cresce allo 0,65 per cento se si considerano tutti i tagli incidenti sull'esercizio 2025 disposti in occasione delle precedenti leggi di bilancio. Un taglio che assume un rilievo ben più accentuato solo in alcune missioni: è il caso del Turismo (-14,6 per cento) e dell'Energia e diversificazione delle fonti energetiche (-10,5 per cento). Più contenute ma pur sempre sopra la media quelle operate sulla Ricerca e innovazione (-5,7 per cento), Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali (-4,6 per cento), Giovani e sport (-3,3 per cento) e Agricoltura (-3,1 per cento).

52.

Va tuttavia considerato che, pure escludendo gli importi oggetto di tagli, l'andamento degli stanziamenti iniziali in termini reali si conferma anche nel 2025 ben superiore al livello del 2019 (+23,4 per cento). Un dato che si riduce significativamente (al 16,2 per cento) se si considerano i dati al netto dei fondi relativi agli eventi straordinari prima ricordati (Ngeu, emergenza energetica, 110%). Esso è tuttavia inferiore a quello che è stato il risultato del 2023 e anche a quello che si profila per il 2024. Il successo di questa nuova fase di revisione della spesa è quindi strettamente legato alle scelte che saranno fatte nella selezione degli interventi e alla capacità di mantenere entro i limiti previsti la dimensione degli stanziamenti, puntando all'utilizzo della flessibilità interna e contando su un attento monitoraggio degli obiettivi che sapranno darsi le diverse amministrazioni in termini di scelte necessariamente selettive degli interventi a cui rinunciare

LE MISURE PER LE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

53.

Il disegno di legge, con una serie di disposizioni che costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, detta la traduzione domestica delle nuove regole di governance economica europea, ridefinendo le modalità del concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

Dal 2025 la manovra poggerà su due pilastri: il saldo di cui all'articolo 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e un contributo aggiuntivo in termini di accantonamento di spesa corrente.

> Questa seconda modalità, come il contributo già previsto a legislazione vigente, resta circoscritto alle regioni a statuto ordinario e agli enti locali delle medesime nonché delle regioni Sicilia e Sardegna che non versino in condizioni finanziarie particolarmente critiche (enti in dissesto o in procedura di riequilibrio e gli enti che hanno sottoscritto accordi di cui all'articolo 1, co. 572, della legge n. 234 del 2021, e di cui all'articolo 43, co. 2, del decreto-legge n. 50 del 2022). Per le regioni a statuto speciale e per gli enti di Friuli V.G., province autonome e Valle d'Aosta, il contributo è integrato nell'accordo di finanza pubblica che ciascuna amministrazione ha siglato con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 95 del disegno di legge di bilancio).

L'equilibrio come modalità semplificata per il contributo delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica è già in vigore dal 2019, ma l'intervento di ridefinizione contenuto nel disegno di legge di bilancio non passa inosservato. A partire dal 2025, infatti, si richiede un "*saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio".* La riperimetrazione del concetto di equilibrio rispetto alla definizione contenuta nell'art. 1, co. 821 della legge di bilancio per il 2019 segna il passaggio ad un indicatore più rigoroso rispetto al risultato della sola competenza, finora obbligatorio, che non considerava l'effetto delle quote accantonate e vincolate in bilancio.

Il diverso parametro ora introdotto sposta l'attenzione sull'effettiva capacità dell'ente di garantire la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli e degli accantonamenti. Si supera in tal modo anche l'incertezza generata dalla precedente qualificazione, ai fini del contributo individuale di finanza pubblica, del risultato di

competenza come obiettivo vincolante e dell'equilibrio di bilancio come obiettivo tendenziale.

La scelta, anche alla luce delle risultanze esposte nei bilanci, appare tutt'altro che neutra per le amministrazioni.

> La modifica del canone dell'equilibrio, infatti, eleva il grado di stringenza del contributo, come risulta dalle analisi condotte dalla Corte dei conti sui rendiconti delle regioni e degli enti locali del 2021 e 2022 (Deliberazioni nn. 13 e 14 della Sezione autonomie del 2024).
> Le regioni mostrano nel 2022 un equilibrio di competenza positivo, in coerenza con il dato relativo ai due esercizi precedenti. L'andamento è analogo sia nelle Regioni a statuto ordinario (RSO), che conseguono complessivamente un avanzo di competenza di poco meno di 6 mld di euro, che nelle Regioni a statuto speciale (RSS), che realizzano un avanzo di 6,4 mld di euro. L'equilibrio di bilancio, che considera gli effetti prodotti sulla gestione dagli accantonamenti e dai vincoli previsti in sede di bilancio preventivo, risulta anch'esso positivo in tutte le Regioni, ma il margine positivo si riduce notevolmente: 368 milioni per le RSO e poco meno di 4 miliardi per le RSS; il dato relativo all'equilibrio complessivo, che incorpora gli effetti prodotti dalle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto al termine dell'esercizio, presenta risultati peggiori evidenziando un saldo negativo per quattro Regioni (Lombardia, Umbria, Lazio e Molise) tale da determinare il mancato equilibrio per oltre 5 miliardi per l'intero aggregato delle RSO. Con riferimento ai comuni, nel 2022 si è registrato un risultato positivo di competenza di circa 15,6 miliardi, ridotto a 6,2 miliardi in termini di equilibrio di bilancio e circa 6 miliardi come equilibrio complessivo. La numerosità degli enti con risultato negativo evidenzia chiaramente la difficoltà crescente dei tre saldi: a fronte di 72 comuni non in equilibrio di competenza, se ne sono registrati 527 con saldo negativo di bilancio e 722 con saldo negativo complessivo.
> Le risultanze dei comuni sembrano trovare conferma anche nei dati BDAP riferiti ai rendiconti per il 2023: il risultato di competenza mostra un avanzo di 16,2 miliardi, che si riduce a 7,5 miliardi a seguito della nettizzazione delle quote accantonate e vincolate. L'equilibrio complessivo presenta invece un saldo migliore con 7,8 miliardi di surplus. Tuttavia, anche nel 2023 la numerosità degli enti con saldo negativo mostra la stretta correlazione al rigore crescente dei saldi: 75 in relazione al risultato di competenza, 477 per l'equilibrio di bilancio, 554 per l'equilibrio complessivo.

Il secondo pilastro su cui poggia la nuova regola per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un contributo in termini di contenimento della spesa corrente, calcolato per l'intero periodo coperto dal PSB e crescente nell'arco temporale considerato.

> Per le RSO, il contributo è quantificato in 280 milioni per l'anno 2025, 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e 1.310 milioni per l'anno 2029, cui si aggiungono 150 milioni per il 2025, 440 milioni annui dal 2026 al 2028 e 700 milioni per il 2029 richiesti alle RSS e province autonome. Agli enti locali delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna, è richiesto di assicurare un risparmio di 140 milioni per l'anno 2025, 290 milioni annui dal 2026 al 2028 e 490 milioni per il 2029.
> Il contributo è previsto come aggiuntivo rispetto a quello già previsto a legislazione vigente. Per le regioni si tratta dei contributi introdotti dalle leggi n. 178/2020 (196 milioni dal 2023 al 2025) e n. 213/2023 (305 milioni nel 2024 e 350 milioni annui per il periodo 2025-2028). Pertanto, l'implementazione delle tre manovre che in parte insistono sulle stesse annualità determina un effetto cumulato quantificabile in 820,4 milioni per il 2025 e 1,2 miliardi annui per il 2026-2027.

CONTRIBUTO DELLE REGIONI ALLA FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE E STIMA*
DEL CONTRIBUTO EX ART. 104 DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

(in milioni)

regione	LB 178/2020	% riparto approvata per il 2024	LB 213/2023		ddLB 2025			effetto cumulato manovre		
	2023-2025		2024	2025-2028	2025	2026-2028	2029	2025	2026-2028	2029
abruzzo	5,53	3,16	9,65	11,06	8,85	26,54	41,40	25,44	37,60	41,40
basilicata	4,37	2,50	7,62	8,75	7,00	21,00	32,75	20,13	29,75	32,75
calabria	7,80	4,46	13,60	15,61	12,49	37,46	58,43	35,90	53,07	58,43
campania	18,44	10,54	32,15	36,89	29,51	88,54	138,07	84,85	125,43	138,07
emilia-romagna	14,88	8,51	25,95	29,79	23,83	71,48	111,48	68,51	101,27	111,48
lazio	20,48	11,70	35,70	40,95	32,76	98,28	153,27	94,19	139,23	153,27
liguria	5,43	3,10	9,46	10,85	8,68	26,04	40,61	24,96	36,89	40,61
lombardia	30,59	17,48	53,32	61,18	48,94	146,83	228,99	140,71	208,01	228,99
marche	6,09	3,48	10,62	12,18	9,74	29,23	45,59	28,01	41,41	45,59
molise	1,67	0,96	2,92	3,36	2,69	8,06	12,58	7,73	11,42	12,58
piemonte	14,39	8,23	25,09	28,81	23,04	69,13	107,81	66,25	97,94	107,81
puglia	14,26	8,15	24,87	28,53	22,82	68,46	106,77	65,61	96,99	106,77
toscana	13,68	7,82	23,84	27,37	21,90	65,69	102,44	62,95	93,06	102,44
umbria	3,43	1,96	5,98	6,86	5,49	16,46	25,68	15,78	23,32	25,68
veneto	13,90	7,95	24,24	27,83	22,26	66,78	104,15	64,00	94,61	104,15
tot. RSO	**174,96**	**100,00**	**305,00**	**350,00**	**280,00**	**840,00**	**1.310,00**	**805,00**	**1.190,00**	**1.310,00**
sardegna	*5,38*									
sicilia	*15,09*									
valle d'aosta	*0,57*									
totale	**196,00**									

* Ipotizzando la stessa percentuale di riparto fissata in sede di autocoordinamento per il 2024
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dPCM 4/10/2023 e Tab. 1 dell'All. VI-*bis* L. 213/2023

Per i comuni il nuovo contributo si aggiunge alla richiesta di 100 milioni annui per il 2024 e 2025 (art. 1, co. 850-853 LB 2021) e di 200 milioni dal 2024 al 2028 (art. 1, co. 533, 534 e 535 LB 2024). Volendo considerare gli effetti compensativi derivanti dalle risorse residue del fondo previsto dall'art. 1, co. 508 della legge di bilancio 2024 (160,4 milioni complessivi per il triennio 2025-2027) relativo alle risorse connesse agli effetti dell'emergenza Covid-19, la dimensione cumulata della manovra raggiunge 378,4 milioni nel 2025, 405,4 milioni nel 2026 e 2027. Si rammenta, infatti, che con la legge di bilancio 2024 è stato istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno di importo pari a 113 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, da destinare prioritariamente ed in quote costanti nel quadriennio 2024-2027 agli enti locali in deficit di risorse con riferimento agli effetti dell'emergenza da Covid-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate, al netto delle minori spese. Le disponibilità residue sono state assegnate, per ciascun anno, agli enti locali con il decreto interministeriale MEF-Interno del 24/7/2024 in proporzione al concorso alla finanza pubblica.
Nel 2028 e 2029, non essendo previste misure compensative, si concentrano gli importi di contributo più elevati, pari rispettivamente a 460 e 440 milioni.
Approssimando il riparto del nuovo contributo previsto dal disegno di legge di bilancio secondo i criteri individuati nell'art. 104 (impegni di spesa corrente 2023 al netto degli interessi, delle spese per le politiche sociali e quelle relative al servizio per i rifiuti e tenendo conto del contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni a partire dal 2024), la manovra parrebbe richiedere un impegno percentualmente più elevato agli enti delle regioni Lombardia (19,3 per cento) e Lazio (13,5 per cento), seguiti dai comuni di Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto.
Il contributo posto a carico delle autonomie territoriali opera come un fondo coperto da entrate correnti sul quale non possono essere assunti impegni nell'anno e il suo utilizzo, nel successivo esercizio, è previsto differenziato a seconda delle condizioni di salute finanziarie dell'ente. Nel caso di enti in disavanzo, il fondo costituisce un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione, aggiuntivo rispetto a quello previsto nel bilancio di previsione; per gli enti in avanzo, invece, il fondo confluisce nella parte accantonata del risultato di amministrazione destinata al finanziamento di investimenti, anche indiretti, per essere utilizzata nel successivo esercizio.

STIMA DEL CONTRIBUTO DI FINANZA PUBBLICA CUMULATO DEI COMUNI

(in milioni)

	Nuovo contributo ddLB 2025-2027 parametrato a S_corr netta					Contributo 2025-2028 a LV				Contributo cumulato			
	impegni S_corr al netto interessi, rifiuti e missione 12 e CFP 2024	*%*	2025	2026-2028	2029	concorso netto 2025	concorso netto 2026	concorso netto 2027	concorso 2028	2025	2026-2027	2028	2029
Abruzzo	818	*2,3*	3,0	6,0	10,2	5,9	3,4	3,4	4,7	8,9	9,5	10,7	15,1
Basilicata	320	*0,9*	1,2	2,4	4,0	2,2	1,3	1,2	1,7	3,3	3,6	4,1	6,9
Calabria	1.161	*3,3*	4,3	8,6	14,5	6,4	3,2	3,2	4,4	10,7	11,8	12,9	26,6
Campania	2.724	*7,7*	10,1	20,1	34,0	15,8	7,5	7,5	10,3	25,9	27,7	30,4	41,6
Emilia-Romagna	3.013	*8,6*	11,1	22,2	37,6	21,4	13,2	13,2	18,2	32,6	35,5	40,4	38,4
Lazio	4.757	*13,5*	17,6	35,1	59,4	34,3	20,7	20,9	28,7	51,9	55,8	63,9	25,6
Liguria	1.235	*3,5*	4,6	9,1	15,4	9,4	5,6	5,6	7,6	13,9	14,7	16,8	29,0
Lombardia	6.804	*19,3*	25,1	50,2	85,0	47,1	28,9	29,1	40,0	72,2	79,1	90,2	85,3
Marche	1.026	*2,9*	3,8	7,6	12,8	7,6	4,7	4,6	6,4	11,4	12,2	14,0	12,0
Molise	194	*0,6*	0,7	1,4	2,4	1,4	0,8	0,8	1,1	2,1	2,2	2,5	3,1
Piemonte	2.524	*7,2*	9,3	18,6	31,5	15,9	8,7	8,7	12,0	25,2	27,4	30,6	36,7
Puglia	1.868	*5,3*	6,9	13,8	23,3	14,8	8,7	8,6	11,9	21,7	22,5	25,6	23,5
Sardegna	1.105	*3,1*	4,1	8,2	13,8	8,7	5,4	5,3	7,3	12,7	13,5	15,5	13,1
Sicilia	1.740	*4,9*	6,4	12,8	21,7	14,1	6,6	6,6	9,1	20,6	19,5	22,0	11,9
Toscana	2.507	*7,1*	9,3	18,5	31,3	19,4	11,9	11,9	16,4	28,7	30,4	34,9	25,4
Umbria	515	*1,5*	1,9	3,8	6,4	3,8	2,3	2,3	3,1	5,7	6,1	6,9	6,9
Veneto	2.903	*8,2*	10,7	21,4	36,3	20,2	12,4	12,5	17,1	30,9	33,9	38,6	38,8
Totale complessivo	35.213	*100,0*	130,0	260,0	440,0	248,4	145,4	145,4	200,0	378,4	405,4	460,0	440,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DI Interno-Mef 29/3/2024 e DI Mef-Interno 23/7/2024

La manovra è dunque disegnata come combinato delle due variabili (saldo e fondo di bilancio) e ciò risulta chiaramente anche dalla previsione contenuta al comma 9 dell'art. 104 concernente il sistema di monitoraggio dei vincoli e i meccanismi sanzionatori applicati in caso di mancato rispetto.

> La verifica dell'adeguamento agli obiettivi è prevista solo a livello di comparto, in linea con quanto accade per il saldo di finanza pubblica di cui alla legge n. 243/2012, ma in caso di sforamento dell'obiettivo cumulato di saldo e/o di accantonamento, la misura sanzionatoria (incremento nell'anno di gestione del fondo di cui al comma 6 dell'art. 104, parametrato alla misura effettiva del mancato rispetto come sommatoria delle due componenti) è applicata ai soli enti inadempienti.

Il monitoraggio effettuato a livello di comparto valorizza le compensazioni tra enti, ma solo con riferimento all'obiettivo in termini di equilibrio; mentre per l'obiettivo in termini di fondo di parte corrente, anche uno sforamento marginale di un solo ente produce il mancato rispetto a livello aggregato, potendo escludere con ragionevole certezza accantonamenti superiori a quanto richiesto in sede di riparto del contributo. Considerato il margine positivo fino ad oggi esposto dal comparto in termini di equilibrio di bilancio, è prevedibile che l'applicazione delle misure correttive sarà attivata esclusivamente in presenza di un mancato rispetto dell'obiettivo declinato come contributo di parte corrente. In questa ipotesi, peraltro, l'individuazione puntuale dei singoli enti inadempienti

potrebbe far emergere anche l'ulteriore mancato rispetto in termini di saldo individuale con conseguente aggravamento dell'entità della sanzione applicata.

54.

Alla riqualificazione della spesa corrente a vantaggio di una maggiore spesa per investimenti, resa possibile dalla destinazione che è riservata al fondo nell'ipotesi di enti in avanzo, la relazione illustrativa correla espressamente le successive disposizioni dell'art. 104 concernenti la rimodulazione delle linee di finanziamento operative in tema di investimenti locali.

> Complessivamente il disegno di legge di bilancio interviene su 11 misure, attivate a partire dal 2016 e con una proiezione temporale che in molti casi arriva al 2034, destinate a rilanciare e sostenere gli investimenti delle amministrazioni territoriali in relazione a messa in sicurezza di edifici e territori, viabilità, rigenerazione urbana, efficientamento energetico, progettazione, sviluppo infrastrutturale. Le linee di finanziamento, alcune in parte confluite nel PNRR, prevedevano complessivamente autorizzazioni di spesa per più di 30 miliardi. I definanziamenti disposti dal disegno di legge di bilancio ammontano a quasi 9 miliardi, concentrati prevalentemente nel periodo post PNRR, e determinano una riduzione, rispetto alle risorse previste a legislazione vigente per le stesse annualità, di circa il 70 per cento, con azzeramento del finanziamento per 7 misure. In particolare, in relazione ai contributi per gli investimenti indiretti delle RSO nella progettazione e realizzazione di opere pubbliche per messa in sicurezza edifici e territorio, viabilità, messa in sicurezza e sviluppo di sistemi di trasporto pubblico, rigenerazione urbana e fonti rinnovabili, infrastrutture sociali e bonifiche ambientali, in relazione al fondo per gli investimenti dei comuni, al programma PINQUA, al fondo per la progettazione degli enti locali.
> Le disposizioni contenute nei commi da 13 a 21 dell'art. 104 comportano una riduzione di risorse nel triennio di 1.451 milioni, cui si somma l'effetto, anch'esso restrittivo, determinato dalla Sezione II del disegno di legge di bilancio, quantificabile in 194,3 milioni per gli investimenti locali in mobilità e 251,6 milioni per quelli in infrastrutture.

Il legame che unisce gli interventi di riduzione dei finanziamenti e l'introduzione del contributo di finanza pubblica destinabile a spesa di investimenti, appare in realtà piuttosto debole se si osservano le dimensioni finanziarie: alla "riconversione" di spesa corrente in spesa per investimenti, l'allegato tecnico al disegno di legge di bilancio attribuisce un effetto, in termini di indebitamento netto, pari a 720 milioni di minore spesa corrente e 180 milioni di maggiore spesa di investimenti (per le annualità 2026 e 2027) a fronte di 1.062,9 milioni di incremento di spesa in conto capitale che le misure oggetto del taglio avrebbero prodotto nel periodo di programmazione 2025-2027.

Inoltre, la sostituzione della fonte di finanziamento degli investimenti in parte operata dall'art. 104 finisce per affidare prioritariamente agli enti locali in avanzo (condizione che esclude ad oggi tutte le regioni a statuto ordinario) l'arduo compito di assicurare,

anche nel periodo post PNRR, la tenuta del livello di investimenti sul territorio, come noto, parte non trascurabile degli investimenti pubblici.

Pur considerando, infine, che il numero prevalente di amministrazioni locali presenta risultati di amministrazione positivi, l'intervento così disegnato potrebbe esporre al rischio di acuire le divaricazioni nella dotazione di capitale tra aree territoriali, vista la maggiore concentrazione delle situazioni di criticità finanziaria nelle aree del Centro, Sud e Isole. Lo stesso dicasi per le città di maggiori dimensioni (circa la metà in condizioni di disavanzo), che non potendo utilizzare il contributo di finanza pubblica ai fini di investimento e non potendo contare su un livello stabile di risorse di provenienza statale, potrebbero far mancare un contributo significativo alla spesa in conto capitale nel territorio di appartenenza.

Con specifico riferimento alla platea delle amministrazioni comunali, la Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 2021-2022 (Deliberazione n. 13/SEZAUT/2024/FRG) indica 1.037 enti che hanno registrato un disavanzo nel 2022, concentrati nelle fasce demografiche più basse. Il fenomeno, tuttavia, assume toni più rilevanti nei Comuni di maggiori dimensioni, in particolare nelle grandi città, con circa il 50 per cento di enti che espone un dato negativo nella parte disponibile del risultato di amministrazione. Sono proprio i comuni più popolosi ad accumulare disavanzi tali da far chiudere il comparto con un saldo negativo (-2,2 miliardi). La distribuzione territoriale degli enti evidenzia una forte concentrazione nelle regioni Lazio (142), Campania (221), Calabria (216) e Sicilia (136), anche se con numeri in miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

Il quadro descritto sembra trovare conferma anche nelle risultanze riferite ai rendiconti 2023 presenti in BDAP: 911 sono i comuni in disavanzo (circa il 12 per cento del totale) e presentano una caratterizzazione territoriale piuttosto spiccata. Tra gli enti del Sud quelli in disavanzo rappresentano il 48 per cento del totale, nel Centro il 26 per cento e nelle Isole il 17 per cento, a fronte di una incidenza tra l'1 e il 2 per cento per i comuni del Nord. Resta poi elevata la quota di comuni di grandi dimensioni che espone un risultato negativo.

TAVOLA 26

COMUNI IN AVANZO E DISAVANZO NEL 2023

(in milioni)

Area geografica	Comuni in avanzo	Parte disponibile risultato di amministrazione	Comuni in disavanzo	Parte disponibile risultato di amministrazione	Perc. Enti in disavanzo
Nord-ovest	2.889	2.274,9	60	-705,0	2,1
Nord-est	1.357	1.781,0	14	-10,7	1,0
Centro	756	582,7	200	-1.178,3	26
Sud	1.151	825,2	556	-4.035,0	48
Isole	483	579,5	81	-768,9	17
Totale	6.636	6.043,4	911	-6.698,0	95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su BDAP

Una valutazione d'insieme delle disposizioni all'esame permette, comunque, di apprezzare la tempestiva trasposizione interna delle regole dettate dalla nuova governance economica superando la situazione di provvisorietà che ha caratterizzato, nelle recenti annualità, il contributo alla finanza pubblica posto a carico degli enti territoriali. Il

complesso delle misure è dunque teso a stabilizzare le modalità di concorso a livello decentrato, rafforzando l'impianto regolatorio anche con la previsione di un sistema di monitoraggio e di un meccanismo sanzionatorio, a maggior garanzia degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea.

Sebbene la revisione del contributo vada nella direzione di un inasprimento della manovra, la sua sostenibilità è agevolata dalla previsione, almeno per gli enti locali, di risorse aggiuntive di parte corrente (730 milioni nel triennio, destinati alla perequazione verticale del fondo di solidarietà comunale, all'assistenza ai minori allontananti dal nucleo familiare e al contributo per le funzioni fondamentali di province e città metropolitane) che compensano i maggiori risparmi richiesti (720 milioni dal 2025 al 2027).

A fronte di questi aspetti positivi, non appaiono rassicuranti, invece, gli interventi di rimodulazione dei finanziamenti destinati agli investimenti locali che accompagnano l'operazione di ridefinizione del contributo. La riduzione di risorse, nella maggior parte dei casi fino al totale azzeramento, pare suscettibile di depotenziare fortemente la spinta impressa dalle progettualità del PNRR e di rendere difficoltoso per le amministrazioni locali contribuire a mantenere nel tempo un target (quantitativo e qualitativo) di investimenti pubblici coerente con quanto realizzato nel periodo 2020-2026.

In quest'ottica, la previsione delle citate misure di rafforzamento finanziario di parte corrente che, di fatto, svolgono un ruolo di ammortizzatori dell'inasprimento della manovra a carico degli enti territoriali, è sicuramente apprezzabile sotto il profilo dell'attenzione al sostegno ai servizi che le collettività locali si attendono dagli amministratori, ma allo stesso tempo fa risaltare in maniera ancora più evidente come il pacchetto delle misure di interesse delle autonomie territoriali contenuto nel disegno di legge di bilancio presenti un deciso arretramento sul fronte delle politiche per gli investimenti locali.

IL CONTROLLO DELLA SPESA DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI

55.

Sempre in relazione al controllo della spesa, l'art. 111 del disegno di legge detta alcune disposizioni in materia di compensi da corrispondere sia agli organi di vertice di alcune categorie di Enti pubblici che agli enti, anche di natura privata, che ricevono contributi a carico della finanza pubblica. È stabilito che il compenso sia determinato in misura

massima non superiore al cinquanta per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al primo presidente della Corte di cassazione.

In precedenza, l'art. 1, comma 596 della legge n. 160 del 2019, attuato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 agosto 2022, n. 143, aveva dettato regole applicabili a tutti gli Enti pubblici finalizzate a determinare il compenso degli organi di vertice e di controllo in base ad alcuni parametri finanziari e dimensionali dell'Ente.

La norma individua quali soggetti sottoposti alla disciplina gli enti e gli organismi di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 196 del 2009, vale a dire le Amministrazioni e i soggetti indicati nell'elenco annuale ISTAT delle Amministrazioni pubbliche, nonché gli Enti, organismi e fondazioni che ricevono contributi a carico della finanza pubblica, anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma.

Sono previste numerose esclusioni che, di fatto, riducono fortemente l'ambito di applicazione della disciplina.
Infatti, la nuova regolamentazione non è applicabile alle autorità amministrative indipendenti, alle società a partecipazione pubblica, agli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria ed agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, all'Istituto nazionale di statistica ISTAT, all'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e alle Agenzie fiscali di cui all'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.
È precisato, inoltre, che la limitazione non si applica ai trattamenti economici e agli emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi incluso il personale di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo.
La concreta individuazione degli Enti sottoposti alla disciplina è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione. Con il decreto è definita anche la percentuale di riduzione da applicare agli importi indicati nella tabella C, di cui all'allegato 1 del dPCM 23 agosto 2022, n. 143, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 596, della citata legge n. 160 del 2019 (che prevede la determinazione degli importi minimi e massimi dei compensi).

La finalità di contenimento dei costi sottesa alla previsione normativa è condivisibile anche se le ampie esclusioni previste dal comma 1 e dal comma 4 limitano fortemente il perimetro della platea degli Enti assoggettati al vincolo.
Inoltre, la previsione di applicabilità della disciplina agli enti, anche di natura privata, che ricevono contributi a carico della finanza pubblica pone delicate questioni in ordine alla individuazione, in concreto, dei soggetti destinatari dell'obbligo, anche in ragione della nozione indeterminata di "contributi" che, in linea di principio, potrebbero essere individuati non solo con quelli inerenti al funzionamento dell'ente ma anche con le altre contribuzioni pubbliche.

Inoltre, il comma 3 dell'art. 111 prevede che ai dipendenti pubblici nominati negli organi di vertice degli enti e degli organismi di cui all'articolo, 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché di quelli cui si applica il limite retributivo di cui al comma 1, non possa essere corrisposta un'indennità superiore al 25 per cento del trattamento economico in godimento nell'Amministrazione di appartenenza, qualora mantengano la retribuzione originaria. Si tratta di una disposizione di applicabilità immediata a partire dal 1° gennaio 2025 e, quindi, la limitazione interessa anche coloro che sono stati nominati prima dell'entrata in vigore della disposizione. Anche questa norma è ad efficacia limitata perché non si applica ai soggetti indicati nel citato comma 4.

56.

La necessità di potenziare i controlli e il monitoraggio della finanza pubblica è evidenziata dall'art. 112 che prevede l'obbligo di integrare la composizione del collegio di revisione o sindacale di enti, organismi e fondazioni che ricevono, anche in forma indiretta, contributi a carico dello Stato di entità significativa, con un rappresentante nominato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

> La soglia di significatività del contributo a carico dello Stato deve essere fissata con dPCM, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio. Si prevede, tuttavia, che, in sede di prima applicazione, la soglia è stabilita nell'importo di 100 mila euro annui.
> L'obbligo è già previsto per le amministrazioni pubbliche dall'articolo 16 della n. 196 del 2009, n. 196, le cui disposizioni sono fatte salve. È confermato, inoltre, che fra le società destinatarie della disposizione, non sono annoverate le controllate o le partecipate da regioni ed enti locali così come definite dagli articoli 11-*quater* e 11-*quinquies* del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.
> La previsione normativa è applicabile a partire dalla prima scadenza del collegio successiva all'esercizio in cui il soggetto risulta percettore di un contributo a carico dello Stato.
> I rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze che operano negli organi di controllo sono tenuti ad assicurare le attività di monitoraggio della spesa, riferendo al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle risultanze delle verifiche effettuate, in conformità alle direttive individuate dal Ministero dell'economia e delle finanze.
> Sempre con la finalità di contenimento della spesa pubblica, il quarto comma prevede che gli enti, organismi e fondazioni che sono percettori di contributi a carico dello Stato sono tenuti ad applicare le misure di contenimento della spesa previste dai commi 591, 592, 593, 597, 598 e 599 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), individuando quale limite per l'acquisto di beni e servizi il valore medio sostenuto per le medesime finalità nel triennio 2021-2023.

La concreta applicazione della norma in esame, come anche dell'art. 111, presuppone la esatta definizione della nozione di "contributi a carico dello Stato". Al riguardo, sia nella Relazione illustrativa che in quella Tecnica non sono contenuti elementi utili e, considerata la natura degli obblighi previsti, sarebbe opportuno che la norma, tenuto anche conto della finalità perseguita, specificasse in modo più preciso quale è la nozione

di contributo da utilizzare per permettere di individuare, senza incertezze, la platea dei destinatari.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

57.

La manovra finanziaria per il prossimo triennio si muove all'interno del sentiero tracciato dal Piano strutturale di bilancio a medio termine. Nel quadro dei vincoli di spesa ivi fissati, allo scopo di orientare il debito pubblico su un percorso di riduzione, il complesso degli interventi proposti mira a coniugare esigenze diverse, in particolare: rendere strutturali le misure di riduzione del cuneo fiscale e di revisione delle aliquote Irpef introdotte su base temporanea nei precedenti esercizi; assicurare il finanziamento del sistema dei servizi sanitari; individuare le risorse per l'adeguamento degli stipendi pubblici in una prospettiva anche di medio termine; continuare ad incentivare le politiche di assunzione e di investimento delle imprese.

Tale disegno viene perseguito utilizzando i margini di ulteriore ricorso al *deficit* resi disponibili da un quadro tendenziale migliore delle stime di aprile 2024, in particolare per l'andamento congiunturale delle entrate; un *trend* che il Governo stima proseguire anche in futuro.

Il quadro prospettato, non privo di una sua intrinseca organicità, rimane, tuttavia, difficile e richiederà scelte importanti dal momento che passa per una strutturale riduzione e ricollocazione della spesa, strada obbligata per conseguire avanzi di bilancio sufficienti a ricondurre il debito su un profilo plausibilmente discendente.

58.

Sul fronte delle entrate con la manovra, oltre a rendere strutturale la riduzione a tre delle aliquote della tassazione sulle persone fisiche, si è avviato un percorso di graduale revisione del sistema delle spese fiscali, processo più volte annunciato dai governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio, ma sempre eluso. Un passo significativo, per ora di scarso impatto finanziario. Una misura che è destinata ad incidere su una platea di contribuenti limitata (essendo i soggetti con più di 75.000 euro di reddito complessivo poco meno del 3 per cento dei contribuenti), prevalentemente lavoratori dipendenti o pensionati. Soggetti per cui si accentua la già elevata pressione fiscale.

Sicuramente positiva, anche ai fini della tutela degli equilibri prospettici del sistema pensionistico, la trasformazione dello sgravio contributivo in una misura di sostegno del reddito di natura fiscale. La soluzione adottata finisce per introdurre nel nostro ordinamento una sorta di imposta negativa, anche in questo caso spesso prefigurata ma ancora mai prevista con una così ampia base di riferimento.

Si tratta, tuttavia, di misure non prive di elementi che richiedono un'attenta riflessione: infatti, esse finiscono per acuire la penalizzazione dei nuclei familiari mono reddito, complicare ancora la gestione degli adempimenti tributari; ampliare ulteriormente l'area dei soggetti che risultano sostanzialmente esentati dal contribuire al finanziamento dell'apparato pubblico, con una ulteriore riduzione della manovrabilità della leva fiscale.

59.

Sul fronte della spesa importanti progressi si registrano nel comparto del lavoro pubblico. Sono stanziate le risorse per rinnovare i contratti collettivi nazionali e per l'adeguamento delle retribuzioni del personale delle amministrazioni statali per il triennio 2025-2027, superando, come la Corte aveva più volte auspicato, le negative conseguenze di una frammentazione del processo di definizione del quadro generale delle risorse destinate alla contrattazione collettiva. Un quadro già definito delle dinamiche salariali dei prossimi anni potrà facilitare, altresì, la fase di programmazione dei bilanci delle amministrazioni non statali, le quali debbono accantonare le risorse necessarie per coprire i futuri costi contrattuali nell'ambito dei propri bilanci.

L'aumento di risorse destinato alla sanità corrisponde all'impegno assunto nel Piano strutturale ma, nonostante il rilievo (soprattutto nel 2026) delle risorse destinate, consente di rispondere solo parzialmente agli interventi considerati indispensabili per consolidare le prospettive del settore. Il rinvio di parte delle misure prefigurate nel Piano si accompagna alla mancanza di una chiara programmazione delle fonti a cui attingere e delle scelte che dovranno caratterizzare il comparto nel prossimo futuro.

Limiti analoghi si ritrovano nelle modalità che ha assunto la significativa e opportuna accentuazione del risultato atteso dalla "*spending review*". Manca, come spesso auspicato dallo stesso Ministro dell'economia e delle finanze, una chiara indicazione di come questa si traduca, già nella fase di programmazione, in una attenta revisione dei diversi ambiti di spesa interessati, pur in presenza di un bilancio pubblico che è cresciuto negli ultimi anni e che è ancora di dimensioni ben superiori, in termini reali, a quelli pre crisi. Al netto di

quanto potrà derivare da un miglioramento dell'efficienza della gestione, si tratta di comprendere e poter valutare come questo si tradurrà in una revisione dei servizi offerti ai cittadini dalle amministrazioni pubbliche. Da tale punto di vista, la ripartizione proporzionale dei tagli adottata a livello centrale rappresenta una soluzione legata ai tempi stringenti imposti dalla manovra ma risulta insoddisfacente.

A fronte di un percorso che per più esercizi richiederà il mantenimento delle variazioni della spesa al di sotto di quella del prodotto, con una flessione quindi in termini reali, sarà indispensabile una sempre più netta selezione degli interventi e un chiaro profilo di quello che potrà essere il contributo alla crescita economica e sociale del Paese dell'operatore pubblico.

60.

La riduzione degli stanziamenti di spesa porterà ad un calo nel prossimo biennio delle spese di investimento dell'amministrazione centrale che è in parte recuperato nel 2027 quando inizia ad operare il nuovo fondo destinato ad assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Un fondo che dovrà rispondere a diverse finalità: finanziare nuovi interventi, co-finanziare interventi già avviati, così da assicurare continuità a linee di investimento che rischierebbero di esaurirsi per mancanza di risorse, ma anche assicurare il recupero di risorse scarsamente movimentate. Un'operazione che si auspica possa agire da stimolo per le amministrazioni ad un più tempestivo ed efficiente impiego delle dotazioni finanziarie a disposizione, ad una più oculata selezione dei fabbisogni e ad un maggiore impegno nella soluzione di problematiche di tipo organizzativo/gestionale che incidono sui tempi di realizzazione. Per il riavvio dopo il 2026 di un ciclo espansivo di investimenti pubblici nazionali, coerente con i livelli di crescita attesi, sarà necessaria la definizione di una strategia chiara, e al contempo ambiziosa, che garantisca un consolidamento dei risultati che saranno acquisiti a conclusione delle linee progettuali del PNRR.

61.

Da questo punto di vista se è da valutare positivamente la tempestiva trasposizione interna delle regole dettate dalla nuova governance economica, superando la situazione di provvisorietà che ha caratterizzato nelle recenti annualità i contributi alla finanza pubblica posti a carico degli enti territoriali, più problematici appaiono, invece, gli interventi di

rimodulazione dei finanziamenti destinati agli investimenti locali che accompagnano l'operazione di ridefinizione del contributo. La riduzione di risorse non deve rischiare di depotenziare fortemente la spinta impressa dalle progettualità del Piano e di rendere difficoltoso per le amministrazioni locali contribuire a mantenere nel tempo un target (quantitativo e qualitativo) di investimenti pubblici coerente con quanto realizzato nel periodo di operatività del Piano.

I vincoli imposti alla manovra, in un quadro che torna ad essere caratterizzato da incertezze sulle prospettive economiche, mettono in evidenza il ruolo cruciale che vengono ad assumere gli interventi del PNRR, sia nel campo infrastrutturale sia in quello degli incentivi agli investimenti delle imprese, il cui *trend* di spesa, secondo i dati contenuti nel Documento Programmatico di Bilancio, stenta ancora ad allinearsi al cronoprogramma prefissato.

Appendice

APPENDICE 1 - INTERVENTI IN MATERIA DI BANDA ULTRALARGA: IL PIANO AREE BIANCHE

Il disegno di legge interviene altresì sul Piano Nazionale Banda Larga (BUL) e, in particolare, sulle cosiddette aree bianche del territorio nazionale, prevedendo la concessione di contributi a favore dei soggetti attuatori che ne facciano motivata richiesta, erogabili nel limite massimo di 220 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029, al fine di provvedere al completamento degli interventi già in essere. Sotto il profilo attuativo, la disposizione prevede altresì che venga adottato un decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di stabilire le modalità di concessione dei summenzionati contributi.

La disposizione nasce dalla necessità di riequilibrare i Piani economico-finanziari delle concessioni relativi all'infrastruttura Banda ultra larga che, a seguito di eventi imprevisti, hanno inciso sul valore degli investimenti e sui costi/ricavi del progetto preventivato.

Come noto, il Piano "aree bianche" avviato a seguito dell'approvazione nel 2015 della prima Strategia italiana per la BUL[35] e confermato nella nuova Strategia nel 2023[36], persegue l'intento di portare connettività veloce nelle zone del Paese dove gli operatori privati non avevano investito o dichiarato di non investire. Il Piano doveva interessare 9,6 milioni di unità immobiliari presenti in tutto il territorio nazionale, delle quali circa due terzi (6,4 milioni) da raggiungere con collegamenti in fibra (c.d. FTTH) e i rimanenti (3,2 milioni) con tecnologia FWA.

Già nella Strategia BUL pubblicata a luglio 2023, venivano evidenziati elementi di criticità nell'attuazione della misura; in particolare, venivano imputati al concessionario significativi ritardi nell'esecuzione dei lavori, oltre ad una bassa adesione da parte dell'utenza; venivano altresì rilevati tempi lunghi per l'attivazione del servizio e prestazioni di FWA non in linea con i *target* della "Gigabit Society". Un ulteriore elemento era quello dell'inadeguata qualità del database dei numeri civici utilizzati per la programmazione degli interventi dove, sin dal principio, era stato rilevato un tasso di errore mediamente superiore al 20 per cento.

La dotazione finanziaria del Piano aree bianche ammonta a circa 1.436 milioni; tali risorse sono riconducibili al FSC (31 per cento, con circa 442 milioni), al FESR (363 milioni, 25 per cento) e al FEASR (28 per cento, con 412 milioni); le restanti risorse derivano invece da fonti Regionali e in misura minore provinciale (inclusi i programmi POC). In termini di spesa, i Sal approvati al concessionario al 31 dicembre 2023 superavano, come prezzo delle infrastrutture, gli 840 milioni, a valere per circa il 42 per cento sulle risorse del FESR, per il 26 per cento su FEASR e per circa il 23 per cento sul FSC.

Uno stato di avanzamento più recente del Piano è ricostruibile grazie alle informazioni presenti nella "*Relazione sullo stato di avanzamento del Progetto Nazionale Banda Ultralarga al 30 settembre 2024"* pubblicata da Infratel e Invitalia. In dettaglio, avuto riguardo alla progettazione definitiva, risultano approvati oltre 17 mila progetti (di cui circa 10 mila aventi ad oggetto collegamenti in fibra e quasi 7 mila la tecnologia FWA). Ove la percentuale di approvazione definitiva si attesta intorno al 91 per cento, pesano in termini negativi i tassi di approvazioni inferiori all'85 per cento registrati in quattro Regioni (Basilicata, Lazio, Molise, Sicilia).

[35] Strategia Italiana per la Banda Ultralarga "Verso la Gigabit Society" approvata il 25 maggio 2021 dal Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD).

[36] Strategia italiana per la Banda Ultra Larga 2023-2026 approvata dal Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD) nella seduta del 6 luglio 2023.

TAVOLA R1.1

PERCENTUALE DI APPROVAZIONE DEI PROGETTI
(SUDDIVISI TRA TECNOLOGIA FTTH E FWA) PER REGIONE

Regione	FTTH			FWA		
	n. progetti previsti	n. progetti approvati	% approv.	Somma di Progetti previsti	Somma di Progetti approvati	% approv.
Abruzzo	359	288	80	147	146	99
Basilicata	249	191	77	102	102	100
Calabria	284	244	86	371	365	98
Campania	920	728	79	525	522	99
Emilia-Romagna	505	486	96	330	316	96
Friuli-Venezia Giulia	390	357	92	197	197	100
Lazio	624	476	76	357	356	100
Liguria	389	334	86	228	222	97
Lombardia	2.066	1.837	89	1.312	1.242	95
Marche	470	441	94	233	229	98
Molise	248	182	73	106	106	100
Piemonte	2.155	1.886	88	1.183	1.170	99
Puglia	269	233	87	253	252	100
Sardegna	152	135	89	298	289	97
Sicilia	709	545	77	314	314	100
Toscana	458	386	84	252	247	98
Trentino-Alto Adige	424	411	97	211	210	100
Umbria	174	163	94	86	84	98
Valle d'Aosta	143	130	91	70	70	100
Veneto	891	802	90	539	513	95
Totale complessivo	**11.879**	**10.255**	**86**	**7.114**	**6.952**	**98**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Invitalia/Infratel

Guardano invece alle procedure di collaudi, al 30 settembre u.s. risultavano collaudabili 7.127 impianti ed effettivamente collaudati circa 6.500 (92 per cento). Registrano complessivamente tassi di collaudo relativamente bassi le Regioni Emilia-Romagna (82 per cento) e Basilicata (84 per cento), seguite da Toscana, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, che non superano invece l'87 per cento.

TAVOLA R1.2

PERCENTUALE DI IMPIANTI COLLAUDATI
(SUDDIVISI TRA TECNOLOGIA FTTH E FWA) PER REGIONE

Regione	FTTH			FWA		
	impianti collaudabili	collaudi positivi	% collaudi positivi	impianti collaudabili	collaudi positivi	% collaudi positivi
Abruzzo	162	157	97	56	50	89
Basilicata	89	69	78	52	49	94
Calabria	221	212	96	149	119	80
Campania	353	336	95	162	160	99
Emilia-Romagna	157	133	85	150	120	80
Friuli-Venezia Giulia	176	175	99	98	93	95
Lazio	247	229	93	123	115	93
Liguria	105	93	89	73	65	89
Lombardia	715	639	89	222	190	86
Marche	179	159	89	84	81	96
Molise	130	124	95	39	35	90
Piemonte	803	723	90	274	254	93
Puglia	189	177	94	107	92	86
Sardegna	123	121	98	177	161	91
Sicilia	290	287	99	200	197	99
Toscana	151	139	92	99	78	79
Trentino-Alto Adige	188	181	96	67	41	61
Umbria	74	70	95	81	80	99
Valle d'Aosta	47	38	81	19	19	100
Veneto	331	309	93	165	160	97
Totale	**4.730**	**4.371**	**92**	**2.397**	**2.159**	**90**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Invitalia/Infratel

Preso atto del parziale completamento dei lavori – si ricorda che la scadenza era infatti fissata a settembre 2024 – i dati sul tiraggio della misura, in termini di commercializzazione dei servizi evidenziano richieste da parte di quasi 595 mila unità immobiliari, di cui solo il 63 per cento con esito positivo. Il tasso di mancata attivazione si attesta intorno al 30 per cento ed è riconducibile, da un lato, a rifiuti dei clienti, successivamente all'ordine, nonché alla bassa qualità della toponomastica locale che, come anticipato, presenta una alta percentuale di indirizzi senza numero civico (SNC) (attualmente circa il 10 per cento).

TAVOLA R1.3

PERCENTUALE DI MESSA IN SERVIZIO PER REGIONE

Regione	ordini presentati per u.i.	KO	% KO	OK	% OK
Abruzzo	16.951	4.021	24	11.979	71
Basilicata	6.960	2.014	29	4.625	66
Calabria	259	82	32	133	51
Campania	40.897	13.298	33	25.067	61
Emilia-Romagna	44.235	14.322	32	26.547	60
Friuli-Venezia Giulia	26.648	6.836	26	17.876	67
Lazio	33.777	11.293	33	20.526	61
Liguria	2.066	702	34	1.129	55
Lombardia	130.413	35.138	27	86.263	66
Marche	30.164	8.378	28	19.074	63
Molise	10.886	2.483	23	7.895	73
Piemonte	61.103	19.551	32	35.113	57
Puglia	597	153	26	348	58
Sardegna	441	75	17	281	64
Sicilia	34.022	10.507	31	21.836	64
Toscana	30.299	9.433	31	17.880	59
Trentino-Alto Adige	21.523	6.698	31	12.366	57
Umbria	18.523	5.937	32	11.431	62
Valle D'Aosta	2.702	1.125	42	1.121	41
Veneto	82.455	24.295	29	51.280	62
Totale	**594.921**	**176.341**	30	**372.770**	63

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Invitalia/Infratel

I ritardi registrati sin dal 2023, come altresì argomentato da questa Corte nella delibera n. 4/2024 del Collegio del controllo concomitante[37], non sembrano quindi essere stati recuperati.
Alla luce delle considerazioni suesposte, la misura prevista del disegno di legge - di notevole impatto finanziario - presenta tuttavia alcune criticità di rilievo: la previsione di ulteriori contributi a favore dei soggetti attuatori non appare in linea con lo stato del Piano. Come è possibile verificare dall'analisi, il provvedimento sembra muoversi nella direzione di posticipare ulteriormente il completamento delle Piano aree bianche, già oggetto di numerosi rinvii, supportando esclusivamente in termini finanziari i soggetti coinvolti.
Di talché, la Corte ritiene che un tale approccio debba essere valutato con attenzione, visti i possibili effetti negativi, sia in termini di risorse messe a disposizione che avuto riguardo l'effettivo completamento dei piani, auspicando che si proceda ad una loro ridefinizione, soprattutto adottando le correzioni e le modifiche necessarie, anche sul piano della *governance*, per garantire che tali piani pubblici possano essere completati nei tempi previsti e che siano appetibili commercialmente per gli utenti, al fine di garantire il pieno conseguimento degli obiettivi europei di riduzione del *gap* digitale del Paese e, in particolare, nelle aree bianche.

[37] Per un approfondimento si rinvia a Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante presso la Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 4/2024/CCC.