

**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame del disegno di legge di bilancio
per il 2025 (C. 2112-bis)**

**Commissioni riunite
V della Camera dei deputati
(Bilancio, tesoro e programmazione) e
5^a del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, bilancio)**

5 novembre 2024



Indice

1.	<i>Uno sguardo d'insieme sulla manovra</i>	5
2.	<i>Il quadro macroeconomico</i>	11
2.1	Il contesto dell'economia internazionale.....	11
2.2	Il quadro dell'economia italiana.....	14
2.3	Lo scenario macroeconomico del Documento programmatico di bilancio e la validazione dell'UPB.....	17
2.4	Alcuni fattori di rischio delle previsioni	21
2.5	Le prospettive del prodotto potenziale dell'Italia	22
3.	<i>L'impatto finanziario della manovra di bilancio</i>	24
3.1	I principali interventi	24
3.1.1	L'impatto della manovra sui soggetti e sui settori destinatari	35
3.2	Alcune considerazioni generali.....	48
3.3	La crescita della spesa netta del DPB 2025 e l'orientamento della politica di bilancio	50
4.	<i>Le principali misure contenute nella manovra di bilancio</i>	55
4.1	Le misure riguardanti le imprese.....	55
4.1.1	Le misure di anticipazione del gettito.....	56
4.1.2	Le altre misure sulle imprese.....	61
4.1.3	Le misure a favore delle imprese.....	65
4.2	Le misure riguardanti l'imposizione sui redditi delle persone fisiche e il cuneo fiscale	70
4.2.1	La conferma delle aliquote e degli scaglioni dell'Irpef	71
4.2.2	La riduzione strutturale del cuneo fiscale.....	72
4.2.3	Il nuovo disegno dell'Irpef con il bonus di sostegno al reddito	78
4.2.4	Il contenimento delle detrazioni per oneri.....	88
4.3	Le misure in ambito pensionistico	93
4.3.1	La proroga delle misure per la flessibilità in uscita.....	95
4.3.2	Le misure in materia di trattenimento in servizio	99
4.3.3	Le misure in materia di previdenza complementare	103
4.3.4	L'aumento transitorio delle pensioni minime e la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici previdenziali.....	104
4.4	Le misure di sostegno alla natalità e di supporto alla prima infanzia	108
4.4.1	Il bonus nuove nascite	109
4.4.2	Il bonus rette per la frequenza degli asili nido e le forme di assistenza domiciliare	110
4.4.3	I congedi parentali	113

4.5	Le misure in campo sanitario	113
4.5.1	Il personale	117
4.5.2	Le altre misure	118
4.5.3	Il riparto e l'autonomia differenziata.....	121
4.5.4	L'edilizia sanitaria e il PNRR	122
4.6	Le misure riguardanti gli Enti territoriali.....	126
4.6.1	Il contributo alla finanza pubblica nella cornice delle nuove regole in materia di pareggio di bilancio.....	127
4.6.1.1	L'equilibrio di bilancio.....	127
4.6.1.2	Il contributo alla finanza pubblica	128
4.6.1.3	Il monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica.....	129
4.6.2	Gli interventi a sostegno della spesa corrente	131
4.6.3	Gli effetti finanziari della manovra di bilancio	133
4.6.3.1	Il riparto del contributo alla finanza pubblica.....	136
4.6.3.1.1	Il riparto del contributo alla finanza pubblica a confronto con il riparto perequativo: il caso dei Comuni delle RSO.....	137
Appendice 2.1 - L'impatto macroeconomico della manovra di bilancio		141

1. Uno sguardo d'insieme sulla manovra

La manovra si inserisce in un contesto internazionale ancora fragile e incerto, soprattutto a causa delle tensioni geopolitiche e delle guerre in atto. La congiuntura internazionale è frammentata, in Europa pesa la debolezza dell'attività nelle principali economie e della Germania in particolare. Il commercio internazionale recupera lentamente, sebbene le prospettive della domanda estera risentano di un possibile inasprimento delle restrizioni commerciali, oltre che dell'aggravarsi dei conflitti in corso.

In Italia la congiuntura rallenta e sembra avere ormai esaurito l'abbrivio della ripresa post-pandemia che ha caratterizzato il triennio precedente. La sostanziale stagnazione dell'attività registrata in estate riflette diminuzioni del valore aggiunto lievi per l'agricoltura ma marcate e persistenti per l'industria, seppur compensate dal buon andamento dei servizi. L'attività economica è trainata principalmente dalla domanda interna mentre si riduce il contributo della componente estera netta. La variazione acquisita del PIL per l'anno in corso resta allo 0,4 per cento; nei dati annuali, che non sono corretti per i giorni lavorativi, la crescita potrebbe rivelarsi più sostenuta, per un paio di decimi di punto circa.

Le previsioni macroeconomiche del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) sono state validate dall'UPB il mese scorso, in occasione dell'audizione sul Piano Strutturale di Bilancio 2025-29 (PSB); le previsioni sono state ritenute accettabili sebbene esposte a diversi rischi al ribasso. I nuovi dati trimestrali di contabilità nazionale hanno peggiorato le stime di crescita per il 2024, con possibili ripercussioni sul trascinarsi statistico al 2025. L'obiettivo di crescita per il 2025 poggia sull'ipotesi che si rafforzi la domanda estera e che avanzino speditamente i progetti del PNRR, mentre risulta moderato l'impatto atteso della manovra (0,3 punti di PIL). Domanda estera, investimenti e riforme rimarranno i principali motori di crescita lungo l'intero orizzonte del PSB, laddove il contributo della manovra sarà marginale se non negativo. Con la fine del PNRR e la dinamica demografica sfavorevole, la crescita del prodotto potenziale potrà rimanere positiva solo grazie al contributo della produttività.

Nel nuovo quadro di regole della UE, il disegno di legge di bilancio dà avvio a un percorso pluriennale di consolidamento dei conti pubblici improntato a una linea di prudenza e responsabilità, che dovrà essere sostenuto nel tempo.

La manovra è coerente con gli obiettivi programmatici di riduzione progressiva del deficit in rapporto al PIL: dopo il 3,8 per cento atteso per l'anno in corso, il disavanzo dovrebbe attestarsi al 3,3 nel 2025, al 2,8 nel 2026 e al 2,6 nell'anno successivo. Nello scenario programmatico, il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto inizierebbe a ridursi dal 2027, per rimanere su un sentiero plausibile di discesa lungo e oltre l'orizzonte del Piano.

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, la manovra determina un incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche crescente nel tempo per

effetto di riduzioni delle entrate nette e incrementi delle uscite nette, soprattutto di natura corrente. Il rientro del deficit al di sotto del 3 per cento del PIL previsto per il 2026 deriverebbe essenzialmente dall'andamento tendenziale del disavanzo.

I principali beneficiari della manovra sono le famiglie, con un beneficio netto di 55 miliardi nel triennio 2025-27, soprattutto in ragione degli interventi a favore dei lavoratori dipendenti privati e pubblici. Rileva, in particolare, la stabilizzazione della riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti con reddito fino a 20.000 euro – erogata sotto forma di bonus – e l'introduzione di un'ulteriore detrazione fiscale per i lavoratori nella fascia di reddito compresa fra 20.000 e 40.000 euro. Per i dipendenti pubblici hanno un impatto favorevole, inoltre, lo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del triennio 2025-27, per l'aumento del trattamento economico accessorio in relazione alla tornata contrattuale 2022-24 e per le spese di personale nell'ambito del rifinanziamento delle missioni internazionali. A beneficio dei dipendenti privati si evidenziano le agevolazioni fiscali sulle somme percepite a titolo di *welfare* aziendale e la riduzione del prelievo sui premi di produttività. Fra gli altri interventi con un impatto positivo sul settore delle famiglie si segnalano il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale e le misure disposte in ambito sociale, pensionistico e per sostenere la genitorialità.

Al contrario, le misure rivolte alle imprese e ai lavoratori autonomi migliorano il saldo nel biennio 2025-26 rispetto allo scenario a legislazione vigente (di 6,4 miliardi in media in ciascun anno), per effetto di interventi sia sulle entrate sia sulle spese. L'aumento delle entrate è dovuto principalmente alle disposizioni riguardanti la sospensione temporanea di quote di deduzioni relative a esercizi precedenti insieme a limitazioni, per il 2025, sulla compensazione di perdite pregresse ed eccedenze ACE, la modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo su alcuni prodotti assicurativi e la riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta. Nel 2026, tali misure più che compensano il minore gettito dovuto alla proroga della maggiorazione del 20 per cento della deduzione relativa al costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27. Le spese si riducono soprattutto per effetto del definanziamento della cosiddetta decontribuzione Sud, pur tenendo conto della contestuale istituzione di un fondo per interventi volti a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese e della proroga per il 2025 del credito di imposta ZES. Contribuiscono alla diminuzione delle spese la riduzione degli stanziamenti per leggi pluriennali di alcuni Ministeri e del fondo finalizzato alla riconversione, ricerca e sviluppo del settore dell'auto.

Nel triennio 2025-27 si riducono in modo significativo le entrate che gravano sul lavoro, principalmente in ragione degli interventi di stabilizzazione della riduzione del cuneo fiscale. Aumentano invece le entrate sul consumo, per via degli effetti di retroazione della manovra sulle imposte indirette, convenzionalmente attribuiti a tale categoria. Le entrate sul capitale aumentano nel biennio 2025-26 e si riducono nel 2027, riflettendo principalmente la sospensione temporanea delle imposte differite attive (DTA), il cui recupero si avvia nel 2027.

I principali mezzi di copertura derivano da disposizioni in materia fiscale, soprattutto a carico di imprese e per l'abrogazione di alcune detrazioni per carichi familiari, revisioni della spesa di Ministeri ed Enti territoriali e definanziamenti di spesa, principalmente di parte corrente. Sono inoltre considerati a fini di copertura gli effetti della retroazione fiscale, in controtendenza rispetto alla prassi precedente che per prudenza non contabilizzava tali impatti. Tra gli interventi in aumento del prelievo fiscale, diverse misure hanno natura di anticipazione di gettito e non assicurano risorse strutturali. Dal lato della riduzione della spesa, prevale ancora la presenza di "tagli lineari" in assenza di uno sforzo di razionalizzazione basato su valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa. Sebbene sia stata in parte seguita una procedura in linea con la riforma della *spending review* inserita nel PNRR, non hanno ancora dato esiti in termini di risparmi effettivi quelle attività che dovrebbero derivare da analisi di efficacia ed efficienza ai fini dell'allocazione delle risorse pubbliche.

La manovra ha utilizzato integralmente lo spazio di bilancio disponibile - sia per il deficit che per la spesa netta - per cui gli effetti di eventuali nuovi interventi dovranno trovare copertura attraverso aumenti di entrate o riduzioni di spese strutturali. A meno di miglioramenti rispetto a quanto inizialmente previsto della dinamica della spesa netta, infatti, alle proposte di nuove misure delle prossime leggi di bilancio dovranno essere associati i mezzi finanziari per poterle attuare.

In un'ottica di programmazione pluriennale, la manovra ha reso strutturali disposizioni temporanee delle precedenti leggi di bilancio. Anche la predisposizione dei rifinanziamenti e dei definanziamenti appare improntata a un più realistico andamento a medio termine dei conti pubblici. A differenza di quanto avvenuto in passato, il raggiungimento di obiettivi di deficit coerenti con le regole della UE non è spostato nell'anno finale di programmazione. I risparmi decrescenti riguardanti la spesa in conto capitale sembrano invece mirati a mantenere la spesa per investimenti ai livelli degli anni precedenti, anche dopo la fine del PNRR.

A fronte di importanti sforzi di miglioramento della strategia di bilancio sono tuttavia presenti elementi di criticità, sia di carattere generale sia di natura più specifica. Permane una carenza di informazioni già riscontrata nella predisposizione del PSB, che limita la capacità di effettuare una piena valutazione degli effetti della manovra e della traiettoria di spesa.

In ambito fiscale il DDLB introduce, accanto a provvedimenti che producono degli anticipi di gettito senza incidere sulla struttura del prelievo, importanti modifiche di sistema. Alcune di queste attuano in modo coerente i principi direttivi della delega sulla riforma fiscale. Fra le più rilevanti, la stabilizzazione dell'accorpamento delle aliquote Irpef introdotto nello scorso anno.

Sono al contempo presenti numerosi interventi che, con diverse motivazioni, sembrano muovere in direzione contraria, aumentando la complessità dei tributi e la disparità di

trattamento fra contribuenti e fonti di reddito. La scelta di rendere strutturale la riduzione del cuneo fiscale intervenendo sulle detrazioni da lavoro dipendente e introducendo un bonus che segue le modalità di fruizione del trattamento integrativo (ex bonus Irpef 80 euro) ha alterato in modo significativo la struttura dell'Irpef aumentando il numero delle aliquote marginali effettive e la differenza di carico fiscale fra lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati a parità di reddito fino a 50.000 euro. I benefici sono concentrati sul lavoro dipendente, con impatti differenziati per categoria professionale: gli operai ricevono un beneficio medio di 692 euro, mentre per gli impiegati il vantaggio si attesta a 766 euro. I dirigenti, i pensionati e i lavoratori autonomi registrano benefici più contenuti, rispettivamente di 280, 118 e 165 euro.

Il DDLB amplia l'eterogeneità delle aliquote anche sui redditi di natura finanziaria in modo esplicito, innalzando al 42 per cento l'aliquota d'imposta sui guadagni derivanti dalle cripto-attività, o implicitamente, rendendo permanente la possibilità di rivalutare il costo di acquisto delle partecipazioni e dei terreni pagando un'imposta sostitutiva del 16 per cento. Ai contribuenti viene così concessa la facoltà di ridurre la tassazione delle plusvalenze su questi cespiti (rispetto all'aliquota ordinaria del 26 per cento per le partecipazioni) ricorrendo alla rivalutazione prima della cessione.

Le misure per le imprese si collocano con difficoltà nell'ambito di quanto previsto dalla legge delega di riforma del sistema tributario. Il DDLB si limita a prevedere la proroga per soli due anni dell'incentivo all'occupazione e dopo l'abrogazione dell'ACE non sembra ancora delinearsi una revisione della struttura dell'imposta sulle società che disegni il nuovo incentivo agli investimenti previsto nella legge delega e, più in generale, ristabilisca la neutralità fiscale delle fonti di finanziamento. Il DDLB non modifica la struttura vigente di incentivi tributari agli investimenti che negli ultimi anni è stata depotenziata e resa più complessa dai maggiori adempimenti richiesti alle imprese per la loro fruizione. L'estensione della cosiddetta *web tax* a tutte le imprese operanti in Italia appare in contrasto con le finalità originarie del tributo introdotto per recuperare la tassazione di parte dei redditi esteri dei grandi gruppi multinazionali che derivano dalla vendita di servizi nel nostro paese. Nel complesso le misure appaiono frammentarie e per lo più orientate al finanziamento complessivo della manovra.

Il DDLB incrementa il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per importi crescenti, comprensivi delle risorse per i rinnovi contrattuali attesi nei prossimi sei anni. Il tasso di crescita del finanziamento del SSN resta al di sotto di quello del PIL nominale programmatico lungo l'intero orizzonte di programmazione. La spesa sanitaria, pur crescendo a un tasso superiore a quello della spesa primaria netta, tornerebbe nel 2026 al 6,4 per cento del PIL, il livello registrato nell'anno precedente la pandemia. La distanza tra l'andamento della spesa e del finanziamento del SSN genera il rischio di aumento del disavanzo dei Servizi sanitari regionali.

Sono previste molteplici misure in favore del personale e degli operatori privati che operano nella sanità oltre a interventi sul riparto del finanziamento tra le Regioni. Nel complesso, la

manovra, pur prevedendo risorse per gli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, non appare affrontare importanti criticità del SSN, quali la carenza di personale.

In tema di pensioni, il DDLB conferma i principali canali temporanei di anticipo pensionistico e introduce un incentivo fiscale per la permanenza al lavoro oltre il raggiungimento dei requisiti ordinari di pensionamento. Per i redditi pensionistici di importo più basso è previsto un intervento transitorio a tutela del livello reale delle prestazioni. Misure di impatto minore interessano la previdenza complementare e l'adeguamento all'inflazione delle prestazioni pensionistiche erogate a cittadini residenti all'estero.

La riconferma di condizioni stringenti per l'accesso alle misure di flessibilità in uscita prefigura un'adesione limitata, soprattutto per Opzione donna e Quota 103. L'efficacia delle misure nel determinare un allungamento della fase attiva dei lavoratori dipenderà dal modo in cui gli stessi lavoratori risponderanno agli incentivi generati dalle norme. L'esenzione fiscale dei contributi sociali ricevuti in busta paga introdotta per il 2025 appare rilevante nella valutazione di convenienza del provvedimento.

Il DDLB destina risorse via via crescenti al finanziamento di politiche dirette e indirette di sostegno alla natalità e di supporto alla prima infanzia, stanziando a regime circa un miliardo l'anno. Oltre a reintrodurre il bonus nascite, viene esteso il supporto per il pagamento delle rette degli asili nido e delle forme di assistenza domiciliare (bonus asili nido) e viene rafforzato il congedo parentale. Il bonus nascite e il bonus asili nido ridisegnano il profilo dei sostegni economici alle famiglie con bambini e un ISEE non superiore a 40.000 euro, sovrapponendosi all'assegno unico e universale nel caso del bonus nascite, e riducendo le fasce di erogazione del beneficio nel caso del bonus asili nido.

Gli interventi del DDLB sugli Enti territoriali sono orientati ad assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica in conformità con i vincoli derivanti dal nuovo quadro della *governance* europea. Coerentemente con gli orientamenti espressi dal PSB, la programmazione e il monitoraggio restano ancorati al rispetto dei saldi di bilancio del comparto piuttosto che alla definizione di limiti espliciti al tasso di crescita della spesa netta.

In questa prospettiva il DDLB introduce obblighi più stringenti rispetto alla legislazione vigente richiedendo che dal 2025 per il conseguimento dell'equilibrio di bilancio non siano utilizzate le entrate accertate e destinate a garantire i vincoli sulla spesa e la copertura degli accantonamenti obbligatori. Al contempo sono previste modalità di monitoraggio che garantiscono dei margini di flessibilità ai singoli Enti nel caso in cui il comparto raggiunga gli obiettivi nel suo complesso.

Il concorso degli Enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi programmatici è affidato a posticipi di spesa, attraverso un nuovo contributo alla finanza pubblica, e alla revisione dei trasferimenti. Il nuovo contributo si differenzia da quello già previsto a legislazione vigente nell'ambito della *spending review* in quanto non riduce le risorse ma obbliga ad

accelerare il rientro dal disavanzo o a riallocare parte della spesa corrente alla spesa in conto capitale.

Per la spesa corrente, gli effetti restrittivi del contributo nel periodo di programmazione sono in gran parte compensati per il complesso dei Comuni dall'aumento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e del tutto neutralizzati per le Province e Città metropolitane dall'incremento delle risorse per le funzioni fondamentali. Gli effetti netti sulla spesa in conto capitale del complesso degli Enti territoriali sono invece nell'insieme negativi in quanto l'atteso utilizzo degli accantonamenti imposti dal contributo alla finanza pubblica non appare sufficiente a compensare il definanziamento dei programmi di investimento.

La manovra potrebbe determinare una significativa redistribuzione di risorse all'interno del comparto. Una parte significativa dei definanziamenti riguarda risorse con quote riservate al Mezzogiorno e ai piccoli Comuni. La spesa in conto capitale sostenuta con eventuali avanzi accantonati dagli Enti territoriali potrebbe non rispettare tali vincoli.

I criteri di riparto del contributo alla finanza pubblica e del finanziamento aggiuntivo del FSC dovrebbero essere coerenti con i fabbisogni infrastrutturali e le esigenze di finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP. In assenza di un'adeguata valutazione dei fabbisogni, si rischia che la stretta sulla spesa corrente si traduca nell'accumulazione nei bilanci degli Enti locali di risorse vincolate o in un loro utilizzo inefficiente. Gli eventuali benefici per i saldi di finanza pubblica potrebbero andare a discapito delle opportunità di crescita delle comunità locali.

Poiché a tutela del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) degli Enti locali intervengono i fondi perequativi basati sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali, è auspicabile che il riparto del contributo sia coerente con i criteri che regolano tali fondi.

Al finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP potrebbe contribuire il maggiore finanziamento del FSC se fosse assegnato alla componente distribuita sulla base della differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali piuttosto che alla componente correttiva. Quest'ultima è stata utilizzata in passato per cristallizzare i vantaggi dei Comuni storicamente più dotati di risorse in contrasto con le finalità perequative del fondo, come evidenziato dalla sentenza 63/2024 della Corte costituzionale e segnalato dall'UPB in precedenti occasioni.

In conclusione, la manovra di bilancio si colloca nel percorso ambizioso di consolidamento della finanza pubblica nel medio termine delineato nel PSB e introduce diversi elementi di programmazione strategica. Appare tuttavia solo in parte inserita in una visione complessiva di politica economica. Numerosi interventi non seguono un disegno organico di riforma e non appaiono sostenere adeguatamente le potenzialità di crescita in linea con le riforme e gli investimenti su cui è basata la richiesta di allungamento del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni.

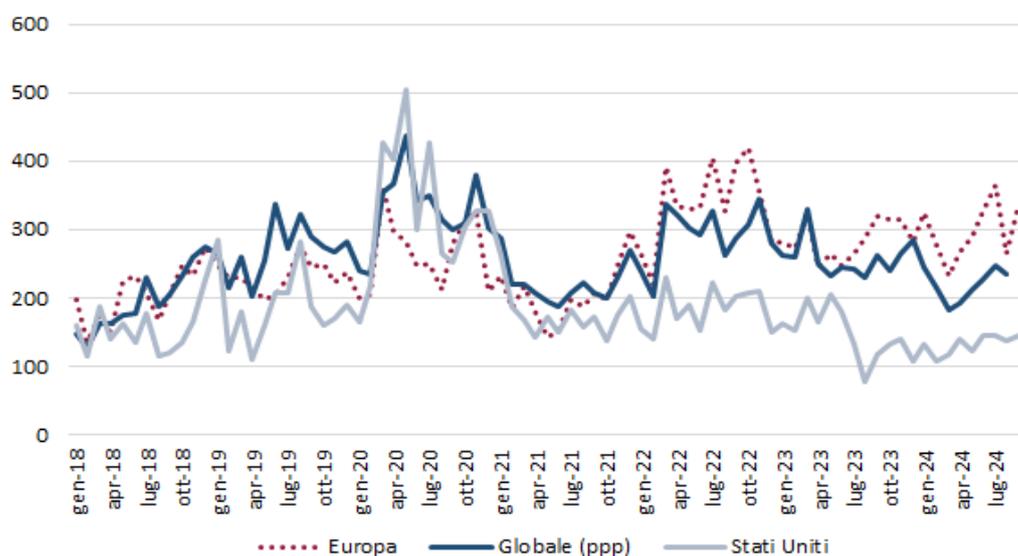
2. Il quadro macroeconomico

2.1 Il contesto dell'economia internazionale

Il prolungarsi del conflitto in Ucraina e l'ampliarsi degli scontri in Medio Oriente rendono il contesto internazionale instabile ed esposto a rilevanti fattori di rischio. Le ripercussioni delle guerre e delle tensioni geopolitiche sono già evidenti nella volatilità dei prezzi del petrolio e delle altre materie prime. L'instabilità del contesto internazionale rende le azioni dei governi più aleatorie, come risulta dall'indice di incertezza della politica economica (EPU Index; fig. 2.1)¹. L'indicatore mostra come in Europa sia maggiore l'incertezza sugli interventi delle istituzioni rispetto agli Stati Uniti, nonostante questi ultimi si apprestino a cambiare l'amministrazione. Il divario tra le due aree si amplia a partire dal 2022, quando è scoppiata la guerra in Ucraina, protraendosi fino ai mesi più recenti, per i quali si registra una risalita dell'indice europeo.

Le prospettive a breve termine sono improntate alla cautela. L'indice PMI globale dei direttori acquisti mostra un lieve calo nel terzo trimestre dell'anno: la componente relativa alla manifattura è peggiorata, più che compensando il debole recupero di quella dei servizi. L'indicatore sugli ordini inevasi si conferma al di sotto della soglia di 50, per via di una domanda esterna ancora debole. Il costo delle materie prime agricole ha

Fig. 2.1 – Indice dell'incertezza della politica economica (EPU Index) (1)



Fonte: <https://www.policyuncertainty.com/index.html>.

(1) L'indice globale è realizzato aggregando gli indici delle diverse aree, sulla base della parità di potere d'acquisto.

¹ L'Economic Policy Uncertainty Index (EPU) è un indice mensile a cura di S. R. Baker, N. Bloom, S.J. Davis, basato sulle parole che derivano da "incerto" e "incertezza" estrapolate dai principali quotidiani per Paese. L'indice si ottiene per media ponderata tra i volumi di notizie e altre informazioni. L'indice globale è una media ponderata mensile tra i principali paesi. Per maggiori informazioni sulla metodologia si veda https://www.policyuncertainty.com/global_monthly.html.

segnato negli ultimi due trimestri un marcato indebolimento. Il commercio internazionale, che l'anno scorso ha registrato una netta battuta d'arresto, secondo i dati del Central Plan Bureau sta recuperando lentamente.

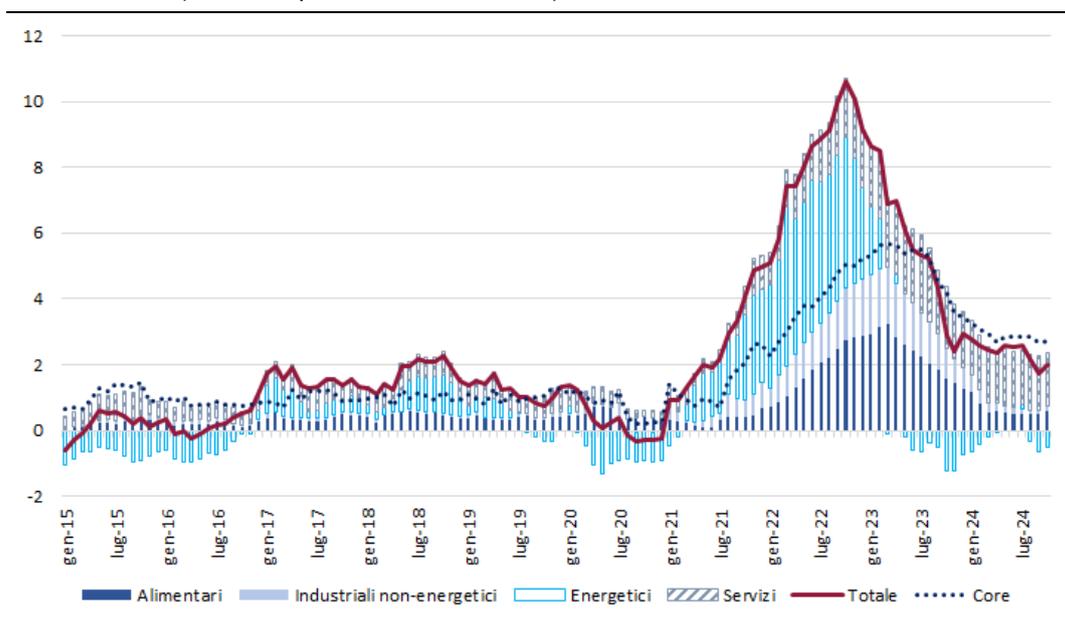
Per quanto riguarda le singole aree, il terzo trimestre dell'anno ha mostrato dinamiche eterogenee tra le maggiori economie. Secondo la stima preliminare nel terzo trimestre il PIL degli Stati Uniti è cresciuto, sebbene poco al di sotto del periodo precedente e delle attese, ancora a ritmi sostenuti (2,8 per cento in termini congiunturali e annualizzati); sono aumentate in particolare le spese per consumi, privati e pubblici, oltre alle esportazioni. L'area dell'euro ha registrato un'accelerazione del PIL, sopra le attese, ma comunque non forte (allo 0,4 per cento rispetto al periodo precedente). Nel confronto con l'anno passato la variazione del PIL dell'area dell'euro nel terzo trimestre è dello 0,9 per cento, più forte in Francia (1,3 per cento) e soprattutto in Spagna (3,4 per cento) mentre è più bassa in Italia (0,4 per cento) ed è negativa in Germania (-0,2 per cento). Il PIL della Cina sta rallentando, la crescita tendenziale è passata dal 5,3 per cento nei primi tre mesi dell'anno al 4,7 nel secondo trimestre e al 4,6 nel terzo.

Le tensioni nel Mar Rosso e i conflitti nel Medio Oriente tengono alta l'incertezza sulle quotazioni del petrolio. Il prezzo delle materie prime e in particolare del Brent ha mostrato nei mesi estivi una flessione, legata soprattutto alle attese di peggioramento della domanda cinese. Recentemente, con l'estensione dei conflitti in Medio Oriente, la volatilità si è acuita; gli scontri adesso coinvolgono anche l'Iran, che ha un peso rilevante sull'offerta di petrolio e sulla produzione di energia, per cui i prezzi delle materie prime energetiche potrebbero rincarare rapidamente e in misura consistente, a seconda dell'evoluzione degli scenari di guerra.

Il prezzo del gas naturale rilevato sul mercato olandese (TTF) mostra una tendenza lievemente rialzista a partire dalla primavera. I prezzi stanno continuando ad aumentare a causa di diversi fattori; la domanda cresce, in quanto le imprese di distribuzione si preparano ai mesi freddi, dal lato dell'offerta i conflitti in corso fanno aumentare i costi degli stoccaggi e del trasporto della materia prima.

L'inflazione dell'area dell'euro si attesta al due per cento. L'inflazione nell'area dell'euro, secondo la stima preliminare di ottobre, è aumentata al 2,0 per cento (dall'1,7 di settembre; fig. 2.2); la lieve risalita in autunno era stata già anticipata nelle previsioni degli analisti e delle banche centrali. La componente di fondo è rimasta stabile, con i prezzi dei servizi che continuano a mostrare persistenza e i prezzi dei beni energetici in flessione meno marcata rispetto a settembre. I principali paesi dell'area a ottobre hanno registrato valori dell'inflazione eterogenei: in Germania l'aumento dei prezzi (2,4 per cento) è stato maggiore della media dell'area, mentre in Spagna e Francia è risultato inferiore (1,8 e 1,5 per cento rispettivamente). Anche in Italia la dinamica dei prezzi è lievemente aumentata in ottobre, principalmente per la spinta della componente dei beni alimentari, ma rimane bassa (1,0 per cento l'IPCA) e ben al di sotto della media dell'area.

Fig. 2.2 – Inflazione al consumo nell’area dell’euro (1)
(variazioni percentuali e contributi)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat relativi all’indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA).

(1) Nel grafico si riportano i contributi alla crescita delle componenti settoriali dell’indice generale dei prezzi al consumo, oltre alla variazione della componente di fondo. La somma dei contributi può non corrispondere con la dinamica dell’indice totale, in quanto concatenato ed elaborato a un dettaglio maggiore.

Secondo le più recenti proiezioni lo scorcio finale del 2024 sarà caratterizzato da una temporanea interruzione della fase di calo dell’inflazione. Per l’area dell’euro le ultime previsioni della Banca centrale europea (BCE) prefigurano un rafforzamento della dinamica dei prezzi nel quarto trimestre, dovuto agli effetti base sulle componenti energetiche. Tuttavia, la tendenza alla riduzione del tasso di inflazione, anche nella misura di fondo, si conferma nel medio termine. Il Consiglio Direttivo della BCE ha pertanto deciso il 17 ottobre un’ulteriore riduzione dei tassi di riferimento, di 25 punti base sia per il tasso sui depositi (da 3,5 a 3,25 per cento) sia per quello sulle operazioni di rifinanziamento principali (da 3,65 a 3,4 per cento); si tratta del terzo taglio consecutivo, così come atteso dagli analisti di mercato.

L’inflazione negli Stati Uniti continua a ridursi meno velocemente che in Europa, quindi l’allentamento monetario è stato avviato dalla Riserva Federale successivamente. In settembre la variazione tendenziale dei prezzi al consumo è scesa al 2,4 per cento, il minimo dallo scorso febbraio; al netto delle componenti più volatili, l’inflazione continua a mostrare una certa persistenza. Lo scorso 18 settembre la FED ha ridotto i tassi d’interesse ufficiali di 50 punti base, inaugurando la fase di allentamento monetario dopo la stretta degli ultimi anni. Negli Stati Uniti il mercato del lavoro rimane solido, l’indebolimento dell’occupazione in ottobre sembra ascrivibile a fattori temporanei; i mercati finanziari hanno accolto favorevolmente il taglio dei tassi ufficiali e le attese sono per un ulteriore allentamento della politica monetaria entro la fine del 2024.

Dall'inizio di quest'anno fino al mese di luglio, il cambio verso la valuta statunitense si è pressoché stabilizzato e le oscillazioni sono state contenute, tra 1,06 e 1,09 dollari per euro. La valuta europea ha poi mostrato una certa volatilità in estate anche per via dei cambiamenti delle attese sull'inflazione e delle asincrone decisioni di politica monetaria tra le due sponde dell'Atlantico. L'euro ha iniziato ad apprezzarsi nel mese di agosto, superando il valore di 1,10 dollari per euro in media, spinto dalle prospettive di rallentamento negli Stati Uniti, dopo la forte crescita di quest'anno, che hanno influenzato anche l'andamento nel mese di settembre (1,11 in media). A ottobre si rileva invece un lieve deprezzamento (1,09 in media) anche a seguito delle riduzioni dei tassi di riferimento da parte delle due banche centrali e di una domanda estera ancora debole.

Il Documento programmatico di bilancio (DPB) prefigura un veloce recupero del commercio internazionale, come già indicato nel Documento di economia e finanza (DEF), ma i rischi dell'estensione dei conflitti sono elevati. Il DPB mantiene il quadro delle esogene internazionali delineato in occasione del Piano Strutturale di Bilancio (PSB) 2025-2029 nel settembre scorso. Ripetendo l'esercizio di formulazione delle esogene con la metodologia adottata dal MEF e aggiornandolo con i dati disponibili fino al 25 ottobre non si rilevano significative variazioni nel tasso di cambio con il dollaro e solo una modesta limatura al prezzo del petrolio per il 2025 (a 73,3 dollari per barile rispetto ai 75,8 di PSB e DEF). Per quanto riguarda gli scambi mondiali, il Governo prevede una consistente accelerazione, a partire da quest'anno, condivisa dalle maggiori organizzazioni internazionali quali il FMI, ma che sottende un rapido recupero delle relazioni commerciali; tale ipotesi è tuttavia a rischio, a causa delle forti tensioni geopolitiche e delle attese di un possibile inasprimento delle restrizioni commerciali. Nel complesso, sebbene le variabili principali si siano modificate solo di poco nel confronto con il DEF, il contesto internazionale appare maggiormente rischioso rispetto alla scorsa primavera; pesa in particolare il possibile acuirsi del conflitto in Medio Oriente, che sta coinvolgendo altri paesi, quali il Libano, l'Iran, l'Iraq, lo Yemen e la Siria.

2.2 Il quadro dell'economia italiana

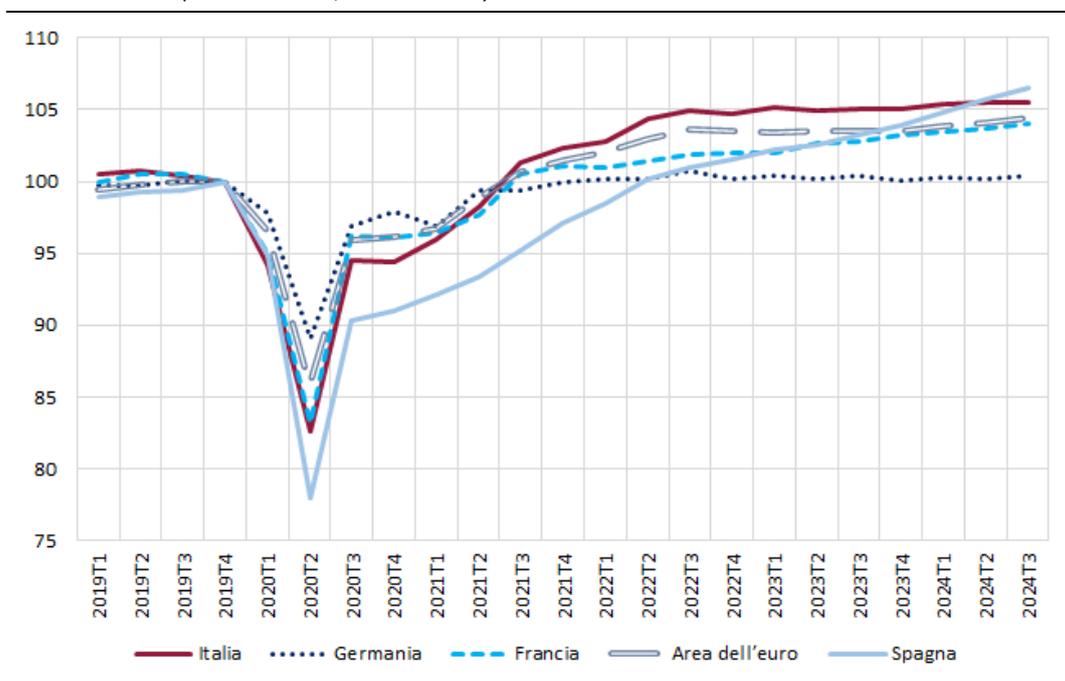
La fase ciclica in Italia s'indebolisce e l'inflazione si mantiene bassa. L'attività economica ha ristagnato in estate, il clima di fiducia e gli indicatori congiunturali più recenti prefigurano una produzione che stenta a rafforzarsi velocemente nella parte finale dell'anno. In ottobre l'inflazione si è confermata intorno all'uno per cento, grazie a una dinamica modesta della componente energetica.

Nel terzo trimestre il PIL dell'Italia ha ristagnato, sembra esaurirsi la tendenza degli anni scorsi alla maggiore crescita rispetto all'area dell'euro. La stasi congiunturale riflette diminuzioni del valore aggiunto, lievi per l'agricoltura e marcate per l'industria, compensate interamente dall'aumento di quello dei servizi. Dal lato della domanda le stime preliminari dell'Istat indicano un contributo positivo della componente nazionale al

loro delle scorte al quale ha fatto riscontro un apporto negativo della componente estera netta. Non sono state apportate revisioni ai due precedenti trimestri (la crescita congiunturale è stata confermata, rispettivamente, allo 0,3 e 0,2 per cento) per cui la variazione acquisita del PIL per l'anno in corso resta allo 0,4 per cento. Sui dati annuali, che non sono corretti per i giorni lavorativi, tale dinamica dovrebbe tradursi in una crescita più sostenuta, per circa un paio di decimi di punto. Nel trimestre estivo l'area dell'euro e le sue principali economie hanno registrato una crescita congiunturale, moderata per Germania e Francia e più sostenuta per la Spagna (0,8 per cento). Rispetto ai livelli di attività pre-pandemici quelli dell'Italia sono maggiori di quelli dell'area dell'euro (fig. 2.3) ma nei primi tre trimestri di quest'anno il ritmo di crescita congiunturale dell'Italia non ha mai superato quello europeo, come invece accaduto nella media del precedente triennio.

Il quadro degli indicatori sull'offerta delinea una fase ciclica ancora debole nell'industria e nelle costruzioni, mentre restano più sostenute le dinamiche del terziario. Pur registrando un lieve incremento congiunturale in agosto, la produzione industriale nei primi otto mesi dell'anno è diminuita di quasi tre punti rispetto alla media del 2023. Le prospettive dell'industria restano sfavorevoli e l'indice PMI manifatturiero si mantiene stabilmente al di sotto della soglia di 50, che delimita le fasi di espansione e di contrazione; l'indicatore sul clima di fiducia rilevato dall'Istat presso le imprese manifatturiere in ottobre si colloca sui valori minimi degli ultimi tre anni. Il grado di utilizzo degli impianti delle imprese manifatturiere negli ultimi quattro trimestri è rimasto

Fig. 2.3 – PIL dell'area dell'euro e delle sue quattro maggiori economie (numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: Eurostat.

sostanzialmente stabile, oscillando attorno al 76 per cento in primavera, per poi attestarsi al 74,9 per cento in estate, il dato più basso da un decennio escludendo il periodo pandemico; la disponibilità di capitale non frena la produzione, mentre una quota crescente di imprese riporta carenza di manodopera. Nell'edilizia i dati più recenti sulla produzione registrano una flessione di quasi due punti percentuali in agosto rispetto a luglio. Dalla primavera l'indice PMI del comparto si è portato in territorio restrittivo, mentre l'indicatore dell'Istat sulla fiducia del settore ha segnato un rimbalzo in ottobre, dopo i cali che hanno caratterizzato i primi tre trimestri dell'anno in corso. Nel settore terziario nel bimestre luglio-agosto il fatturato dei servizi si è ridotto di quattro decimi di punto percentuale rispetto al secondo trimestre, a riflesso di un calo diffuso tra tutte le componenti a eccezione del trasporto e magazzinaggio. Le inchieste restano però improntate a un cauto ottimismo nel breve termine. L'indicatore PMI del terziario permane infatti in fase espansiva dalla primavera, sostenuto in particolare dalle opinioni sull'acquisizione di nuovi clienti e da attese favorevoli; l'inchiesta sulla fiducia delle imprese dell'Istat segnala che il mese scorso l'indicatore relativo al commercio ha continuato a rafforzarsi mentre quello per gli altri servizi di mercato si è deteriorato. L'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei climi settoriali pubblicati dall'Istat, ha segnato un marcato calo in ottobre, attestandosi sui minimi degli ultimi tre anni.

Le indicazioni recenti sulla domanda aggregata sono eterogenee, ma nel complesso non prefigurano una forte accelerazione nel breve termine. Sulla base di elaborazioni dell'UPB l'indicatore destagionalizzato dei consumi (in volume) di Confcommercio sarebbe lievemente cresciuto in termini congiunturali nel terzo trimestre, trainato dalla componente dei beni. Indicazioni meno favorevoli giungono invece dalle vendite al dettaglio (in volume), la cui variazione acquisita in estate è risultata pressoché nulla. Le immatricolazioni di nuove autovetture, che non hanno mai recuperato i livelli prevalenti prima della pandemia, hanno registrato un calo nel primo semestre che è proseguito nei primi mesi estivi. Per quanto riguarda l'accumulazione di capitale, l'ultima indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita delinea un'espansione della spesa per investimenti nei servizi e nelle costruzioni, ma a ritmi meno sostenuti rispetto a quelli rilevati in primavera. La stessa indagine evidenzia cautela nelle opinioni sulla situazione economica generale in tutti i settori e le valutazioni sulla domanda appaiono in peggioramento, soprattutto nell'industria in senso stretto. Nel bimestre luglio-agosto le vendite all'estero di beni (in valore) sono diminuite di circa un punto percentuale rispetto alla media del primo trimestre, a riflesso di una flessione che ha interessato i mercati extra-UE (quasi due punti su base congiunturale nel complesso del terzo trimestre) più di quelli interni alla UE. Contestualmente, l'incertezza misurata dall'indice dell'UPB è rimasta pressoché invariata, con un lieve peggioramento per le imprese e un leggero miglioramento per le famiglie nei mesi estivi. Al contempo, le tensioni sul mercato del credito, secondo l'indicatore dell'UPB sulle condizioni di credito delle imprese, sono rimaste sostanzialmente stabili negli ultimi due trimestri, dopo il forte miglioramento osservato nello scorcio iniziale di quest'anno.

L'inflazione è lievemente aumentata in ottobre, allo 0,9 per cento dallo 0,7 di settembre. La modesta accelerazione dei prezzi riflette prevalentemente la maggiore crescita tendenziale dei beni alimentari (lavorati e non) e la minore decelerazione dei prezzi dei beni energetici non regolamentati. L'inflazione acquisita per il 2024 si attesta all'1,0 per cento per l'indice generale e al 2,0 per cento per la componente di fondo. In termini armonizzati l'inflazione italiana in ottobre è stata dell'1,0 per cento, mentre quella dell'area dell'euro si è attestata al 2,0 per cento. Il differenziale con il dato europeo si è mantenuto negativo grazie al maggiore impatto in Italia dell'effetto base nei prezzi dei beni energetici, che negli anni passati avevano invece alimentato il divario rispetto ai *partner* europei.

Le aspettative di consumatori e imprese sono coerenti con la sostanziale stabilizzazione della dinamica dei prezzi su valori contenuti. La percentuale di imprese intervistate nelle indagini Istat che attende una possibile ripresa dell'inflazione è residuale, dalla primavera, e resta stabile anche quella di quanti si attendono una riduzione. Al contempo, tra i consumatori si mantiene la prevalenza di opinioni di prezzi stabili o incrementi in attenuazione. L'indagine della Banca d'Italia sulle aspettative delle imprese mostra nel terzo trimestre attese sull'inflazione contenute, sebbene in lieve rialzo. A livello settoriale non si prefigurano tensioni sui prezzi dei servizi e della manifattura, mentre la dinamica risulta poco più accentuata nelle costruzioni. I direttori degli acquisti intervistati per l'indice PMI segnalano a settembre un affievolirsi della pressione dei costi e una lieve riduzione dei prezzi di vendita.

Alla stabilizzazione del PIL nel terzo trimestre ha fatto riscontro un incremento dell'occupazione. Secondo indicazioni preliminari, in estate il numero degli occupati ha continuato a espandersi su base congiunturale dello 0,4 per cento, in modesto rallentamento rispetto al trimestre precedente (0,5 per cento) a causa della flessione registrata in settembre (-0,3 per cento rispetto ad agosto, secondo la stima preliminare). Il tasso di occupazione è rimasto elevato, attestandosi al 62,1 per cento in settembre, quando il tasso di disoccupazione è stato confermato al 6,1 per cento. Le retribuzioni contrattuali hanno registrato una moderata crescita; nella media di luglio-settembre si è osservato un incremento annuo del 3,2 per cento, proseguendo nella fase di recupero molto lento del potere d'acquisto. Questo aumento è stato più intenso nei settori dell'industria e dei servizi. La quota di lavoratori in attesa di rinnovo nel terzo trimestre è tornata a superare il cinquanta per cento in conseguenza della scadenza, a giugno, degli accordi relativi ai dipendenti delle costruzioni e della metalmeccanica.

2.3 Lo scenario macroeconomico del Documento programmatico di bilancio e la validazione dell'UPB

La previsione macroeconomica del DPB 2025 conferma quella presentata nel Piano Strutturale di Bilancio 2025-29 (PSB), deliberato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre

2024. L'UPB ha validato il 25 settembre il quadro macroeconomico tendenziale del PSB, pur sottolineando la presenza di significativi fattori di rischio². Il 7 ottobre l'UPB ha altresì validato il quadro macroeconomico programmatico³ del PSB, ribadendo la presenza di elevati rischi al ribasso, che nel frattempo stanno aumentando a causa delle guerre in atto alle porte dell'Unione europea (si veda il paragrafo 2.4).

La previsione tendenziale del MEF prospetta una crescita dell'economia italiana per quest'anno all'1,0 per cento, superiore a quella del 2023, seguita da un marginale indebolimento nel 2025, da un rafforzamento temporaneo nel 2026 e da un rallentamento nell'anno successivo. Nel confronto con il quadro tendenziale dello scorso DEF si conferma la dinamica del prodotto per quest'anno e per il 2026, mentre la crescita risulta più contenuta sia nel 2025 sia nel 2027. Le previsioni governative recepiscono i dati della contabilità nazionale annuale, resi noti il 23 settembre scorso (mentre i relativi dati trimestrali sono stati pubblicati il 4 ottobre), oltre all'aggiornamento delle variabili internazionali; le nuove ipotesi produrrebbero un lieve effetto negativo sulla crescita del PIL italiano fino al 2025, mentre l'impatto sarebbe marginalmente positivo nel successivo biennio. Nel DPB la dinamica del PIL è pressoché interamente determinata dalle componenti interne della domanda, con l'eccezione dell'anno in corso per il quale si stima un contributo della domanda estera netta più elevato rispetto alle componenti interne di domanda. A partire dal 2025 la variazione dei consumi delle famiglie si rafforza; la spesa della PA interessa maggiormente il biennio 2025-26, mentre nella previsione governativa di aprile era per lo più concentrata nell'anno in corso; l'espansione degli investimenti è sostenuta fino al 2026 e resta comunque discreta anche nel 2027, nonostante il venire meno di gran parte dello stimolo del PNRR. Le variabili relative all'occupazione prevedono il perdurare della fase di espansione, sebbene con ritmi inferiori a quelli osservati negli ultimi anni.

L'Ufficio parlamentare di bilancio ha validato lo scenario programmatico in ottobre, sulla base di informazioni preliminari sulla possibile composizione della legge di bilancio (una stima aggiornata degli impatti della manovra è riportata nell'Appendice 2.1 "L'impatto macroeconomico della manovra di bilancio"). Nello scenario macroeconomico programmatico del DPB la manovra ha un effetto espansivo concentrato nel 2025 (0,3 punti percentuali di PIL), nullo nel 2026 e marginale (0,1 punti di PIL) nel 2027 (tab 2.1). Nel 2025 l'incremento del PIL rispetto allo scenario tendenziale è riconducibile agli effetti di stimolo alla domanda interna dispiegati dalla prossima manovra di bilancio, soprattutto tramite i consumi. Nel 2026 tali effetti andrebbero ad affievolirsi, mentre nel 2027 la crescita del PIL si rafforzerebbe appena, al traino della maggiore spesa della PA. Secondo simulazioni effettuate con il modello econometrico MeMo-It (descritte nell'Appendice 2.1), in uso all'UPB, gli impatti sul PIL della manovra sarebbero simili nel complesso del periodo a quelli indicati dal Governo, sebbene con una distribuzione nel tempo poco diversa (marginalmente inferiori nel 2025 e appena più marcati nel 2027).

² Si veda la [lettera di validazione](#) dello scenario macroeconomico tendenziale del PSB 2025-29.

³ Si veda la [lettera di validazione](#) dello scenario macroeconomico programmatico del PSB 2025-29.

Tab. 2.1 – Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico del DPB 2025 (1)
(variazioni percentuali, salvo diversa indicazione)

	2024		2025		2026		2027	
	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.
PIL	1,0	1,0	1,2	0,9	1,1	1,1	0,8	0,7
Contributi alla crescita del PIL								
Esportazioni nette	1,1	1,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Scorte	-0,8	-0,8	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,8	0,8	1,5	1,2	1,2	1,2	0,7	0,6
Deflatore PIL	1,9	1,9	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8
Deflatore consumi	1,1	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	2,9	2,9	3,3	3,0	3,1	3,0	2,6	2,5

Fonte: DPB 2025.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

La crescita dell'economia nelle previsioni del MEF è principalmente trainata dalla domanda interna, con un apporto molto rilevante degli investimenti del PNRR. Nel periodo 2021-23 gli investimenti fissi lordi in Italia sono già cresciuti, cumulativamente, di oltre il 36 per cento, al traino dell'eccezionale dinamica della componente delle costruzioni, ma anche di quella delle macchine, attrezzature e beni immateriali. Sulla base delle proiezioni del Governo alla fine dell'orizzonte della manovra (2027) il livello degli investimenti fissi lordi in Italia risulterebbe ancora più elevato con un incremento rispetto al 2020 nell'ordine del 50 per cento, un balzo senza precedenti negli ultimi decenni; la forte accumulazione di capitale attesa nelle previsioni ufficiali riguarda soprattutto la componente delle costruzioni (che recepisce gran parte delle opere pubbliche), ma anche quella dei beni strumentali che è prettamente privata. Sulla base delle simulazioni riportate nel DPB le spese del PNRR darebbero un contributo alla crescita nullo quest'anno ma molto rilevante nel prossimo biennio. Nelle stime ufficiali riportate nel DPB nel 2025 la dinamica nel PIL sarebbe attivata dal PNRR per un punto percentuale, nel 2026 per 1,4 punti; lo stimolo cumulato sarebbe quindi simile alla crescita complessiva del PIL attesa dal MEF nel 2025-26 (2,3 punti percentuali), pertanto la piena realizzazione del PNRR assume un ruolo chiave nel sostenere l'attività nei prossimi anni. L'apporto dei gli scambi con l'estero resterebbe invece pressoché neutrale nella media dei prossimi anni, tuttavia le esportazioni sono attese in forte recupero nel 2025.

Rispetto alle variabili nominali, il quadro programmatico conferma sostanzialmente lo scenario tendenziale. La variazione del deflatore del PIL oscilla intorno al due per cento su tutto il periodo di previsione. Nello scenario programmatico del Governo la dinamica del deflatore del PIL si mantiene in un intorno del due per cento in tutto il periodo, come nel tendenziale, tranne che nel 2026 quando è più elevata per un decimo di punto percentuale. Il PIL nominale aumenta del 3,3 per cento nel 2025, per poi rallentare in misura graduale negli anni successivi. Rispetto al quadro tendenziale si riscontra una dinamica del PIL nominale più sostenuta nel 2025 e 2027, a riflesso delle differenze sul prodotto in volume; nel 2026 la differenza col quadro tendenziale è invece imputabile al

deflatore del PIL. La variazione del deflatore del PIL, e di riflesso quella PIL nominale, sono ricomprese nell'intervallo di variazione del *panel* dell'UPB.

Le previsioni macroeconomiche del DPB confermano quelle del Piano Strutturale di Bilancio (approvato il 27 settembre), quindi non incorporano le successive edizioni dei Conti economici trimestrali. I dati del 4 ottobre hanno peggiorato la crescita acquisita del PIL nel 2024 per un paio di decimi di punto percentuale, mentre è rimasta sostanzialmente confermata quella del PIL nominale. Le ripercussioni sulle stime di finanza pubblica sono limitate per il 2024, in quanto in questo periodo dell'anno sono prevalentemente basate sui monitoraggi. **La settimana scorsa l'Istat ha rilasciato la stima preliminare del PIL per il terzo trimestre di quest'anno, che delinea una stagnazione dell'attività economica.** Il 30 ottobre, quindi dopo la pubblicazione del DPB, è stato reso noto dall'Istat il dato preliminare sul PIL nel terzo trimestre del 2024 (0,0 per cento su base congiunturale). Secondo le previsioni dei modelli di breve termine dell'UPB negli ultimi tre mesi dell'anno il PIL riprenderebbe a crescere, ma moderatamente. Nel complesso del 2024 la variazione del PIL dell'Italia dovrebbe collocarsi al di sotto dell'obiettivo del Governo (1,0 per cento), per almeno un paio di decimi di punto percentuale. La debolezza dell'attività economica nella seconda metà del 2024 potrebbe inoltre ripercuotersi sul trascinarsi statistico al 2025.

Al netto delle revisioni dei conti trimestrali le previsioni ufficiali sono prossime all'intervallo delle stime più recenti dei previsori esterni. Nel confronto con le previsioni più recenti di istituzioni e analisti privati (tab. 2.2) gli obiettivi del Governo sulla crescita economica sono nel complesso coerenti, tenendo conto della revisione sulla variazione acquisita del PIL, ma si collocano nella fascia alta delle attese. Le stime del Governo sulla dinamica del deflatore del PIL appaiono accettabili rispetto a quelle dei principali previsori, che tendono a convergere verso il due per cento.

Tab. 2.2 – Previsioni di crescita del PIL e del suo deflatore per l'Italia

		PIL				Deflatore del PIL			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
Oxford Economics ⁽¹⁾	31-ott	0,6	1,0	0,9	0,7	1,5	0,6	1,9	2,0
Consensus Economics	25-ott	0,8	0,9						
REF-Ricerche	25-ott	0,8	0,8	1,1		1,6	2,0	1,8	
Centro studi Confindustria	22-ott	0,8	0,9			1,3	1,9		
Fondo monetario internazionale	22-ott	0,7	0,8	0,7	0,6	1,8	2,0	2,0	2,0
Banca d'Italia	11-ott	0,8	0,9	1,3					
Prometeia ⁽¹⁾	27-set	0,8	0,8	0,7	0,4	1,2	1,9	2,0	2,0
OCSE ⁽¹⁾	25-set	0,8	1,1						
Commissione europea	15-mag	0,9	1,1			2,2	1,8		
<i>Per memoria</i>									
MEF DPB 2025	15-ott	1,0	1,2	1,1	0,8	1,9	2,1	2,0	1,8

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi.

2.4 Alcuni fattori di rischio delle previsioni

Lo scenario macroeconomico dell'economia italiana risulta esposto a diversi rischi, prevalentemente di natura esogena, sia nel breve sia nel medio periodo.

Le tensioni geopolitiche e la fragilità del commercio mondiale. La situazione geopolitica, deteriorata da anni per i conflitti in corso, è peggiorata nelle ultime settimane, a causa del moltiplicarsi e dell'estensione degli attori coinvolti negli scontri in Medio Oriente. Non si intravedono soluzioni nel breve termine alle guerre in corso, che già incidono sugli scambi internazionali e sui prezzi delle materie prime; tali ripercussioni potrebbero acuirsi velocemente lungo l'orizzonte di previsione. In Europa persiste la fase di debolezza dell'economia tedesca, che nonostante il recupero nel trimestre estivo si conferma con un settore industriale in stallo. Inoltre, potrebbero inasprirsi le barriere commerciali e la frammentazione degli scambi, già in atto.

La dinamica degli investimenti e il PNRR. Gli investimenti rappresentano la variabile più incerta nel quadro macroeconomico. Nel medio termine, alcune criticità potrebbero emergere dall'evoluzione dei progetti finanziati con il programma NGEU, considerando la concentrazione degli interventi nei prossimi due anni e la possibilità che si verifichino colli di bottiglia nell'offerta. La riduzione dei tassi ufficiali da parte della BCE potrà dare un impulso positivo alla crescita, sebbene l'impatto potrebbe essere contenuto in virtù degli elevati livelli già raggiunti dallo *stock* di capitale negli anni passati in Italia.

L'avversione al rischio dei mercati e le politiche monetarie. I prezzi dei titoli azionari rimangono elevati e i premi al rischio sui titoli obbligazionari, nonostante la volatilità osservata nei mesi scorsi, sono relativamente contenuti. L'avversione al rischio da parte degli operatori di mercato è relativamente bassa, ma potrebbe mutare rapidamente. Saranno decisive le prossime azioni delle banche centrali, i potenziali cambiamenti delle politiche economiche globali in seguito alle diverse scadenze elettorali di quest'anno e l'evoluzione dei conflitti in corso.

Rischio climatico e ambientale. I rischi ambientali, in particolare quelli legati a condizioni climatiche avverse, rimangono rilevanti. Oltre a influenzare i prezzi dei beni alimentari e dell'energia, eventi meteorologici estremi possono danneggiare il tessuto produttivo delle attività economiche di diversi settori, dall'agricoltura al turismo. Inoltre, la maggiore frequenza di eventi estremi, come quelli recentemente accaduti in Spagna, induce sia i Governi sia gli operatori privati ad aumentare gli accantonamenti di risorse per gestire e prevenire le emergenze, riducendo gli spazi per misure espansive.

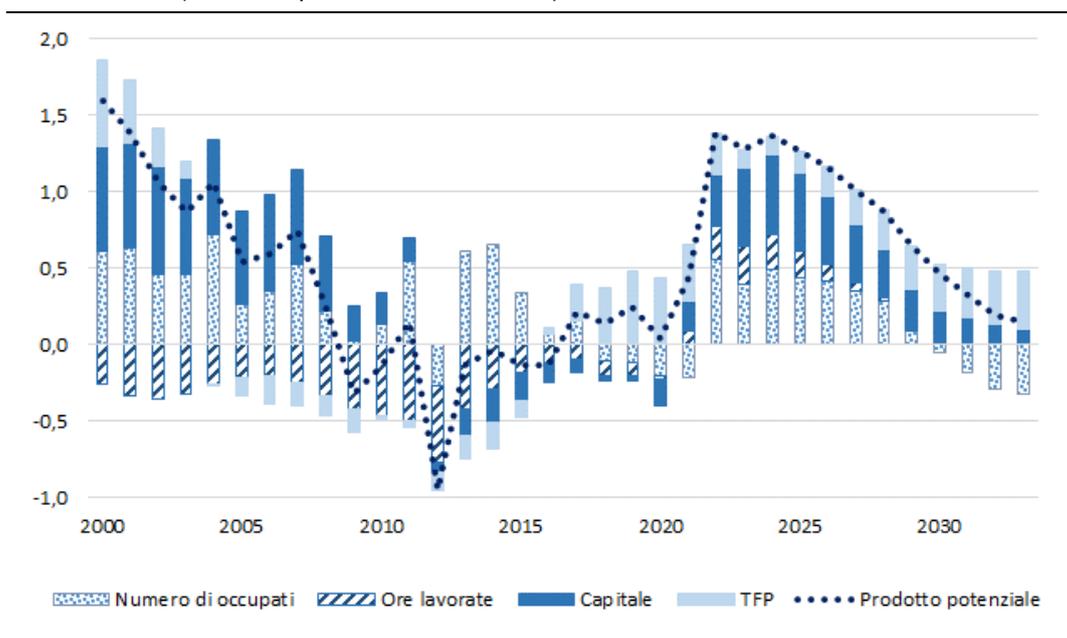
2.5 Le prospettive del prodotto potenziale dell'Italia

Dopo la lunga stasi negli ultimi decenni la crescita potenziale appare in miglioramento.

Secondo le stime dell'UPB effettuate in occasione del PSB⁴ dall'uscita della pandemia sarebbe in atto un recupero del prodotto potenziale. L'incremento del potenziale è stato favorito dalle politiche economiche espansive, sia quelle attivate in seguito alla pandemia per sostenere l'occupazione sia quelle per rafforzare l'accumulazione di capitale, come nel caso del PNRR. Dalla figura 2.4 si può osservare che tra il 2022 e il 2027 il prodotto potenziale tornerebbe a crescere sopra l'uno per cento, come non accadeva dai primi anni duemila; l'aumento è trainato sia dal lavoro sia dal capitale, mentre la produttività totale dei fattori (TFP) assumerebbe un ruolo marginale.

La produttività dovrebbe essere il principale motore di sviluppo nel medio termine. Nel periodo successivo al 2027, la scadenza del PNRR e la dinamica demografica negativa evidenziano un contributo congiunto di lavoro e capitale che si affievolisce gradualmente, per diventare addirittura negativo nel 2032-33; in questo biennio la crescita del prodotto potenziale resterebbe positiva solo grazie al contributo della TFP.

Fig. 2.4 – Prodotto potenziale per l'Italia
(variazioni percentuali e contributi)



⁴ Si veda al riguardo l'“[Audizione](#) della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, nell'ambito dell'esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029”.

La demografia sfavorevole impone di puntare sulla produttività per tornare a crescere, in modo duraturo, adottando misure volte a innalzare strutturalmente il potenziale di crescita. Come sottolineato anche nel PSB presentato dal Governo, le prospettive della componente del lavoro appaiono sfavorevoli, date le proiezioni demografiche per il nostro Paese. Secondo l'ultimo Ageing Report della Commissione europea⁵ in Italia tra il 2022 e il 2050 la popolazione in età lavorativa nella fascia d'età tra i 20 e i 64 anni perderebbe oltre 5 milioni di individui, passando da 34,6 milioni a 29,3. Per crescere in maniera solida e duratura l'Italia, come il resto dei paesi europei, dovrà quindi utilizzare tutte le leve a disposizione; da un lato occorre limitare il più possibile il deterioramento del contributo del fattore lavoro, dall'altro è necessario rafforzare l'apporto del capitale e della produttività.

⁵ Commissione europea "2024 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies", European Economy Institutional Papers 257, Novembre 2023 disponibile al link: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en

3. L'impatto finanziario della manovra di bilancio

3.1 I principali interventi

L'impatto complessivo della manovra

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 155/2024 del 19 ottobre e dal DDLB per il 2025, presentato in Parlamento il 23 ottobre. Concorre inoltre alla definizione della manovra lo schema di decreto legislativo, inviato al Parlamento l'11 ottobre, recante revisione del regime impositivo dei redditi (tab. 3.1).

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, la manovra aumenta il disavanzo nel triennio 2025-27 in maniera crescente. La manovra - comprensiva degli effetti di retroazione - comporta un incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto allo scenario tendenziale, pari a 0,4 punti percentuali di PIL nel 2025 (8,9 miliardi), a 0,6 nel 2026 (15,0 miliardi) e a 1,1 nel 2027 (25,2 miliardi) (tab. 3.1).

In termini di fabbisogno, il saldo peggiora in misura inferiore rispetto all'indebitamento netto per 6 miliardi nel 2026 e 2,5 nel 2027 essenzialmente in conseguenza della disposizione di abrogazione del sistema di Tesoreria unica mista, con effetti di cassa che riducono il fabbisogno e quindi l'impatto sul debito pubblico. In particolare, si tratta di 5,6 miliardi per il 2026 e di 2,3 per il 2027 che influiscono favorevolmente sulle giacenze delle disponibilità liquide del Tesoro.

L'impatto della manovra è coerente con gli obiettivi programmatici stabiliti nel PSB 2025-29 e nel DPB 2025. Si ricorda che gli obiettivi programmatici indicano una riduzione progressiva del deficit in rapporto al PIL: dopo il 3,8 per cento atteso per l'anno in corso, il disavanzo dovrebbe scendere al 3,3 nel 2025, al 2,8 nel 2026 e al 2,6 nell'anno successivo. Nello scenario programmatico, inoltre, il rapporto tra il debito e il prodotto, stimato al 135,8 per cento per il 2024, è indicato in crescita nei due anni successivi – rispettivamente al 136,9 nel 2025 e al 137,8 nel 2026, e poi in lieve diminuzione – al 137,5 per cento – nel 2027. I tassi di crescita annuali della spesa netta che il Governo si impegna a non superare sono stati fissati all'1,3 per cento nel 2025, all'1,6 nel 2026 e all'1,9 nel 2027.

La manovra determina in tutto il triennio 2025-27 riduzioni delle entrate nette, e incrementi delle uscite nette rispetto allo scenario a legislazione vigente, soprattutto di natura corrente (tab. 3.1 e fig. 3.1). In particolare, rispetto al quadro tendenziale del PSB 2025-29, l'aggregato delle entrate complessive – nei programmi del Governo – si ridurrebbe di 6,5 miliardi nel 2025, di 10 nel 2026 e di 9,7 nel 2027. Le spese totali aumenterebbero, sempre rispetto al quadro tendenziale, di 2,4 miliardi nel prossimo anno, di 4,9 nel 2026 e di 15,5 nel 2027⁶.

⁶ Gli importi delle entrate e quelli delle uscite non comprendono gli oneri riflessi relativi ai redditi da lavoro della sanità.

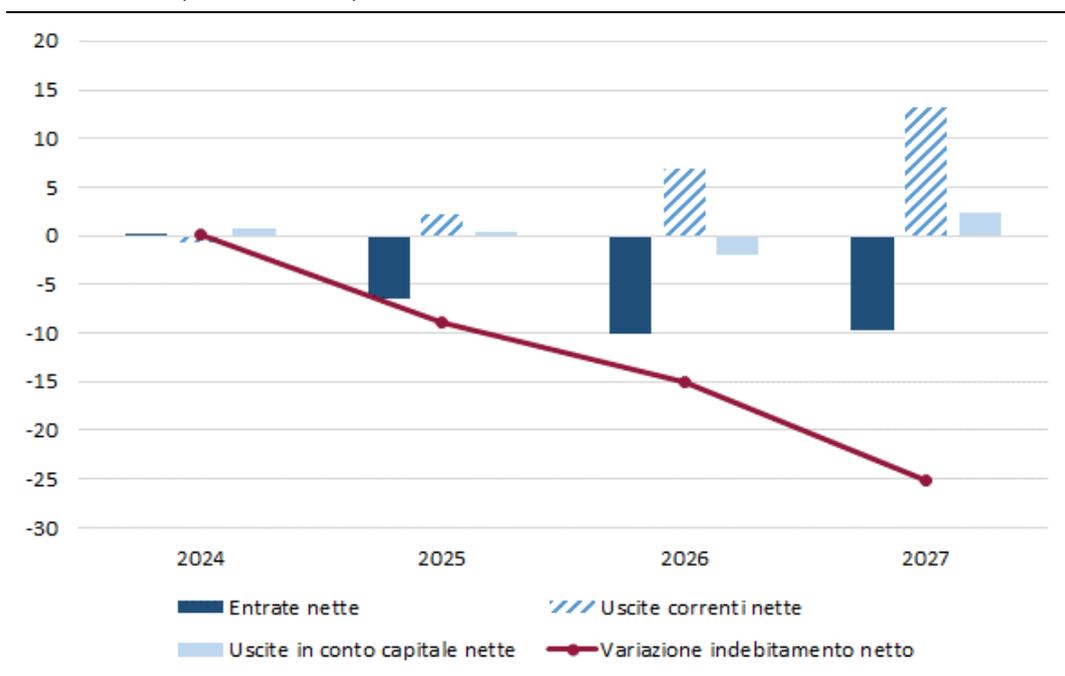
Tab. 3.1 – DL 155/2024, DDLB per il 2025 e schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi: manovra per il triennio 2025-27 ed effetti sul 2024 del DL 155/2024 e dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2024	2025	2026	2027
IMPIEGHI ⁽¹⁾	1.752,0	35.287,8	40.175,0	49.399,4
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	1,6	1,7	2,1
<i>Per memoria: Impieghi del DL 155/2024</i>	1.736,4	20,0	30,0	50,0
<i>Per memoria: Impieghi del DDLB 2025</i>		34.800,5	39.569,7	48.653,0
<i>Per memoria: Impieghi dello schema di D.Lgs.</i>	15,6	467,4	575,2	696,4
Maggiori spese	1.736,6	19.965,3	20.994,3	30.515,9
Correnti	436,6	15.320,3	18.388,8	24.643,8
In conto capitale	1.300,0	4.645,0	2.605,5	5.872,1
Minori entrate	15,4	15.322,5	19.180,6	18.883,5
RISORSE	1.802,0	24.897,0	24.696,5	23.134,6
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	1,1	1,1	1,0
<i>Per memoria: Risorse del DL 155/2024</i>	1.786,4	20,0	30,0	50,0
<i>Per memoria: Risorse del DDLB 2025</i>		24.409,6	24.091,3	22.388,2
<i>Per memoria: Risorse dello schema di D.Lgs.</i>	15,6	467,4	575,2	696,4
Maggiori entrate	65,6	7.221,1	8.041,7	6.946,4
Minori spese	1.736,4	17.675,9	16.654,9	16.188,2
Correnti	1.184,4	13.347,1	12.083,5	12.608,3
In conto capitale	552,0	4.328,7	4.571,4	3.579,9
ENTRATE NETTE	50,2	-8.101,4	-11.139,0	-11.937,2
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	-0,4	-0,5	-0,5
<i>Per memoria: Entrate nette del DL 155/2024</i>	50,0	0,0	0,0	0,0
<i>Per memoria: Entrate nette del DDLB 2025</i>		-8.070,5	-11.093,3	-12.053,1
<i>Per memoria: Entrate nette dello schema di D.Lgs.</i>	0,2	-30,9	-45,6	116,0
USCITE NETTE	0,2	2.289,5	4.339,5	14.327,7
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	0,1	0,2	0,6
Correnti	-747,8	1.973,2	6.305,4	12.035,5
In conto capitale	748,0	316,3	-1.965,9	2.292,2
<i>Per memoria: Uscite nette del DL 155/2024</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Per memoria: Uscite nette del DDLB 2025</i>		2.320,4	4.385,1	14.211,7
<i>Per memoria: Uscite nette dello schema di D.Lgs.</i>	0,2	-30,9	-45,6	116,0
INDEBITAMENTO NETTO	50,0	-10.390,8	-15.478,4	-26.264,8
<i>In percentuale del PIL</i>	0,002	-0,5	-0,7	-1,1
<i>Per memoria: Indebitamento netto del DL 155/2024</i>	50,0	0,0	0,0	0,0
<i>In percentuale del PIL</i>	0,002	0,0	0,0	0,0
<i>Per memoria: Indebitamento netto del DDLB 2025</i>		-10.390,8	-15.478,4	-26.264,8
<i>In percentuale del PIL</i>		-0,5	-0,7	-1,1
<i>Per memoria: Indebitamento netto dello schema di D.Lgs.</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>In percentuale del PIL</i>		0,0	0,0	0,0
EFFETTI DI RETROAZIONE MANOVRA		1.481,0	516,0	1.025,0
Effetti di retroazione - Maggiori entrate tributarie		1.314,0	908,0	1.728,0
Effetti di retroazione - Maggiori entrate contributive		305,0	207,0	484,0
Maggiore spesa per interessi passivi		138,0	599,0	1.187,0
INDEBITAMENTO NETTO CON EFFETTI DI RETROAZIONE MANOVRA	50,0	-8.909,8	-14.962,4	-25.239,8
<i>In percentuale del PIL</i>	0,002	-0,4	-0,6	-1,1
ENTRATE NETTE	50,2	-6.482,4	-10.024,0	-9.725,2
USCITE NETTE	0,2	2.427,5	4.938,5	15.514,7
Correnti	-747,8	2.111,2	6.904,4	13.222,5
In conto capitale	748,0	316,3	-1.965,9	2.292,2
Per memoria: Manovra della SEZIONE II del DDLB 2025				
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanze: effetti sull'indebitamento netto		3.987,4	3.222,5	1.105,3
Impieghi, di cui:		-4.669,4	-4.281,9	-5.485,7
Spesa parte corrente		-2.439,4	-2.331,9	-2.665,7
Spesa parte capitale		-2.230,0	-1.950,0	-2.820,0
Risorse, di cui:		8.656,8	7.504,4	6.591,0
Spesa parte corrente		5.672,6	4.932,4	4.919,2
Spesa parte capitale		2.799,4	2.343,5	1.443,3
Entrate tributarie/correnti		184,8	228,4	228,4

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 155/2024, del DDLB per il 2025 e su informazioni contenute nello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi.

(1) Gli impieghi contengono gli effetti netti di aumento del disavanzo relativi alle riprogrammazioni della Sezione II del DDLB, in quanto le informazioni disponibili non consentono di distinguere tra interventi di incremento o di riduzione del deficit.

Fig. 3.1 – Effetti finanziari netti della manovra
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 155/2024 e al DDLB per il 2025 e su informazioni riguardanti lo schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi.

Sul 2024 incidono gli interventi del decreto legge e dello schema di decreto legislativo che determinano un miglioramento del deficit di 50 milioni, derivante da maggiori entrate nette per 50,2 milioni e maggiori uscite nette per 0,2 milioni.

Dati gli effetti della manovra, il rientro del deficit al di sotto del 3 per cento del PIL previsto per il 2026 nello scenario programmatico del PSB deriva essenzialmente dall'andamento tendenziale del disavanzo (tab. 3.2). Si ricorda che nelle previsioni tendenziali a legislazione vigente contenute nel PSB 2025-29 già a partire dal 2025 era previsto un deficit inferiore al 3 per cento del PIL; tenendo conto degli effetti della manovra tale previsione si sposta al 2026. La riduzione del disavanzo programmatico in rapporto al PIL nel triennio è interamente dovuta alla diminuzione della spesa totale in rapporto al PIL dal 50,4 per cento del 2025 al 48,9 del 2027, cui contribuisce sia la spesa corrente sia quella in conto capitale. Tale diminuzione più che compensa quella delle entrate in rapporto al Pil che scendono dal 47,1 per cento del 2025 al 46,3 del 2027.

Considerando la manovra, i tassi di crescita del complesso delle uscite programmatiche aumentano rispetto a quelli delle spese tendenziali in tutto il triennio. I tassi di crescita del complesso delle entrate programmatiche si riducono nel biennio 2025-26. In particolare, per le uscite si riscontrano aumenti annuali dei tassi delle spese correnti e riduzioni, nel biennio 2025-26, di quelli relativi alle spese in conto capitale. L'andamento programmatico di queste ultime riflette sia gli anticipi dal 2025 al 2024 di alcune spese disposti tramite il DL 155/2024 per RFI e ANAS sia il contenimento delle uscite nette previsto nel DDLB, specie nella Sezione I, per il 2026 riguardante in particolare le spese dei Ministeri.

Tab. 3.2 – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali del PSB 2025-29, manovra (DL 155/2024, DDLB per il 2025 e schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi) e previsioni programmatiche

	Milioni di euro				Valori in % del PIL				Tassi di crescita			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
PREVISIONI TENDENZIALI												
SPESE												
Spese correnti	988.717,0	1.016.564,0	1.035.143,0	1.048.014,0	45,2	45,1	44,6	44,0	3,8	2,8	1,8	1,2
Spese in conto capitale	115.559,0	120.668,0	120.849,0	106.182,0	5,3	5,3	5,2	4,5	-40,0	4,4	0,1	-12,1
Totale spese finali	1.104.276,0	1.137.232,0	1.155.993,0	1.154.196,0	50,4	50,4	49,8	48,5	-3,5	3,0	1,6	-0,2
ENTRATE												
Totale entrate finali	1.021.688,0	1.071.911,0	1.106.231,0	1.117.556,0	46,7	47,5	47,6	46,9	3,0	4,9	3,2	1,0
Indebitamento netto	-82.588,0	-65.321,0	-49.762,0	-36.640,0								
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5								
MANOVRA CON EFFETTI DI RETROAZIONE												
SPESE												
Spese correnti	-747,8	2.111,2	6.904,4	13.222,5	-0,03	0,1	0,3	0,6				
Spese in conto capitale	748,0	316,3	-1.965,9	2.292,2	0,03	0,01	-0,1	0,1				
Totale spese finali	0,2	2.427,5	4.938,5	15.514,7	0,0	0,1	0,2	0,6				
ENTRATE												
Totale entrate finali	50,2	-6.482,4	-10.024,0	-9.725,2	0,002	-0,3	-0,4	-0,4				
Indebitamento netto	50,0	-8.909,8	-14.962,4	-25.239,8								
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>	0,002	-0,4	-0,6	-1,1								
PREVISIONI PROGRAMMATICHE												
SPESE												
Spese correnti	987.969,2	1.018.675,2	1.042.047,4	1.061.236,5	45,12	45,0	44,7	44,3	3,7	3,1	2,3	1,8
Spese in conto capitale	116.307,0	120.984,3	118.883,1	108.474,2	5,31	5,35	5,1	4,5	-39,6	4,0	-1,7	-8,8
Totale spese finali	1.104.276,2	1.139.659,5	1.160.931,5	1.169.710,7	50,4	50,4	49,8	48,9	-3,5	3,2	1,9	0,8
ENTRATE												
Totale entrate finali	1.021.738,2	1.065.428,6	1.096.207,0	1.107.830,8	46,7	47,1	47,0	46,3	3,0	4,3	2,9	1,1
Indebitamento netto	-82.538,0	-74.230,8	-64.724,4	-61.879,8								
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6								

Fonte: elaborazioni su dati del PSB 2025-29, dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 155/2024 e del DDLB 2025 e su informazioni relative allo schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi.

Rispetto al tendenziale, la manovra dispone misure espansive (“impieghi” nella tabella 3.1) pari all’1,6 per cento del PIL nel prossimo anno, all’1,7 nel 2026, al 2,1 nel 2027. Le risorse di copertura si collocano all’1-1,1 per cento del prodotto in ognuno degli anni del triennio. Per il 2024 impieghi e risorse si equivalgono e ammontano allo 0,1 per cento del PIL.

L’impatto dei singoli provvedimenti

Guardando ai singoli provvedimenti della manovra, il DL 155/2024 produce effetti solo sul saldo del 2024, con un lieve miglioramento rispetto al tendenziale. Il deficit del 2024 si riduce di 50 milioni mentre l’impatto del decreto è nullo sui saldi del triennio successivo (tab. 3.3).

Tab. 3.3 – Effetti del DL 155/2024 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2024	2025	2026	2027
Interventi economici in materia di investimenti e lavoro ⁽¹⁾	-1.606,5	-20,0	-30,0	-50,0
Impieghi	-1.656,5	-20,0	-30,0	-50,0
Risorse	50,0	0,0	0,0	0,0
<i>Finanziamento contratto di programma RFI, di cui all'art. 1, c. 396, della L. 234/2021 - Parte servizi</i>	-750,0			
<i>Incremento finanziamento Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale, di cui all'art. 1, c. 86, della L. 266/2005</i>	-250,0			
<i>Incremento Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'art. 19, c. 1, della L. 230/1998</i>	-220,0			
<i>Incremento risorse ANAS S.p.A. - Definizione contratto di programma 2021-25, di cui all'art. 1, c. 397, della L. 234/2021</i>	-183,0			
<i>Incremento fondo investimenti ANAS, di cui all'art. 1, c. 868, della L. 208/2015</i>	-117,0			
<i>Incremento risorse lavoro straordinario del personale delle Forze di polizia, di cui all'art. 16, della L. 121/1981, e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui al D.Lgs. 217/2005</i>	-100,0			
Disposizioni in materia di Enti territoriali ⁽¹⁾	-79,9	0,0	0,0	0,0
Impieghi	-79,9	0,0	0,0	0,0
Risorse	0,0	0,0	0,0	0,0
Disposizioni finanziarie e finali ⁽¹⁾	1.736,4	20,0	30,0	50,0
Impieghi	0,0	0,0	0,0	0,0
Risorse	1.736,4	20,0	30,0	50,0
<i>Riduzione spesa corrente Ministeri (Allegato 2 del DL)</i>	901,9			
<i>Riduzione spesa in conto capitale Ministeri (Allegato 2 del DL)</i>	540,0			
<i>Riduzione delle risorse destinate all'Assegno d'inclusione, di cui all'art. 13, c. 8, lett. a) del DL 48/2023</i>	200,0			
TOTALE EFFETTI DEL DECRETO: VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO	50,0	0,0	0,0	0,0
Impieghi	-1.736,4	-20,0	-30,0	-50,0
Risorse	1.786,4	20,0	30,0	50,0
<i>In percentuale del PIL</i>	0,002	0,0	0,0	0,0
ENTRATE NETTE	50,0	0,0	0,0	0,0
USCITE NETTE	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Correnti</i>	-748,0	0,0	0,0	0,0
<i>In conto capitale</i>	748,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 155/2024.

(1) Gli importi indicati corrispondono agli effetti complessivi dei Capi del decreto legge. La somma degli importi relativi ai principali interventi elencati sotto Impieghi e Risorse non corrisponde agli effetti complessivi dei Capi del decreto legge.

L'impatto finanziario del decreto legge deriva da interventi in materia di investimenti e lavoro per l'anno in corso. In particolare, vengono principalmente disposti rifinanziamenti a favore della Rete ferroviaria italiana (RFI, per 0,7 miliardi) e dell'ANAS (0,3 miliardi). Inoltre, è incrementato il Fondo nazionale per il servizio civile e sono destinate risorse alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario, svolte anche con riferimento alle annualità precedenti, del personale di Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Vigili del fuoco.

Le coperture finanziarie degli oneri derivanti dai vari interventi del decreto legge sono individuate essenzialmente mediante riduzione per il 2024 degli stanziamenti, di

competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi dei Ministeri (circa 1,5 miliardi). In particolare, vengono ridotti stanziamenti di spesa, sia di natura corrente che in conto capitale, del Ministero dell'Economia e delle finanze. Concorre alle coperture anche una riduzione delle risorse destinate all'Assegno d'inclusione.

Considerando la manovra contenuta nel DDLB 2025 (tab. 3.4), le misure con effetti netti più consistenti in termini di maggiore disavanzo riguardano i Titoli della Sezione I relativi a: “riduzione della pressione fiscale e misure in materia fiscale”, “sanità”, “rinnovo dei contratti di pubblico impiego”, “lavoro, previdenza sociale e famiglia”, “crescita, infrastrutture e investimenti” e “calamità naturali ed emergenze”⁷; sono inoltre programmati rifinanziamenti di spese nella Sezione II, riguardanti per importi simili spese di natura corrente – in particolare per le missioni internazionali – e in conto capitale, soprattutto per gli investimenti nella difesa nazionale. Nella Sezione I, le norme con effetti finanziari più rilevanti e resi strutturali riguardano la riduzione del cuneo fiscale a favore dei lavoratori dipendenti e l'accorpamento su tre scaglioni delle aliquote dell'Irpef (circa 18 miliardi annui per i due interventi). Sono inoltre previsti il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (comprensivo degli esborsi per il rinnovo contrattuale, per circa 10 miliardi nel triennio) e le risorse per il rinnovo dei contratti pubblici del triennio 2025-27 del personale delle Amministrazioni centrali dello Stato (circa 5 miliardi a regime). Nell'ambito del settore previdenziale, vengono prorogate al 2025 le misure per l'accesso anticipato al pensionamento (per complessivi 1,5 miliardi nel triennio) come la cosiddetta “Quota 103” (con 62 anni di età e 41 di contributi) e l'“Ape sociale” con riferimento ad alcune fattispecie e viene estesa “Opzione donna” anche alle lavoratrici che avranno maturato i requisiti a fine 2024; viene anche prolungato al biennio 2025-26 l'aumento delle pensioni di importo inferiore o pari al trattamento minimo dell'INPS. Viene inoltre istituito un fondo destinato a finanziare le politiche per il Mezzogiorno (circa 6,9 miliardi nel triennio), su cui confluiscono parte delle risorse derivanti dalla sospensione dell'agevolazione contributiva per l'occupazione nelle aree svantaggiate (cosiddetta “Decontribuzione Sud”) disposta da una decisione della Commissione europea⁸ e sono individuate risorse per il 2025 destinate a finanziare crediti di imposta per le imprese che acquisiscono beni strumentali per le strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno (1,6 miliardi). In materia di politiche per la crescita a favore delle imprese, viene prorogata per tre anni la maggiorazione del 20 per cento della deduzione del costo del lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel triennio 2025-27 (circa 2,7 miliardi nel biennio 2026-27), sono disposti interventi fiscali per il *welfare* aziendale (2 miliardi nel triennio) e sono rifinanziate le misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (cosiddetta “Nuova Sabatini”, per 0,9 miliardi). Tra gli interventi di importo più rilevante si ricorda infine l'istituzione di

⁷ Gli altri Titoli del DDL determinano effetti meno consistenti in termini di aumento del deficit, intorno o inferiori a 300 milioni annui per Titolo, tranne nel caso delle “misure per sostenere il potere d'acquisto delle famiglie” che, per il solo 2025, implicano un peggioramento del disavanzo di 680 milioni (tab. 3.4).

⁸ Si tratta della decisione del 25 giugno 2024, secondo la quale la disciplina di tale esonero contributivo a favore dei datori di lavoro del settore privato trovi applicazione sino al 31/12/2024, con riferimento ai contratti di lavoro subordinato stipulati entro 30/06/2024.

un fondo destinato al finanziamento degli interventi di ricostruzione dovuti a calamità naturali (cosiddetto “Fondo catastrofi”, per 1,5 miliardi nel 2027).

Nella Sezione II, oltre ai già ricordati interventi per missioni internazionali (4,4 miliardi nel triennio) e per gli investimenti della difesa (con stanziamenti per circa 7,5 miliardi nel triennio), si evidenziano le consistenti risorse destinate al Fondo per le emergenze nazionali (0,75 miliardi nel triennio), alla manutenzione ordinaria di RFI (0,7 miliardi nel triennio) e ai Fondi per l’occupazione e la formazione, per le non autosufficienze e per le persone con disabilità (per complessivi circa 0,8 miliardi nel triennio).

I principali mezzi di copertura del DDLB 2025 derivano da disposizioni contenute nella Sezione I come quelle in materia fiscale e quelle concernenti revisioni della spesa di Ministeri (specie in conto capitale) ed Enti territoriali (soprattutto delle Regioni) e nella Sezione II, riguardanti definanziamenti di spesa, soprattutto di conto corrente (tab. 3.4). Nella Sezione I, sul fronte delle maggiori entrate, le misure più rilevanti riguardano in particolare la revisione della disciplina sulla deduzione delle quote delle svalutazioni e perdite su crediti e dell’avviamento correlate alle DTA (circa 3,4 miliardi nel biennio 2025-26, ma in riduzione negli anni successivi), la modifica al regime di versamento dell’imposta di bollo su taluni prodotti assicurativi (1,8 miliardi nel triennio), l’estensione a regime della rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni (2,2 miliardi nel triennio) e l’abrogazione di alcune detrazioni per familiari a carico (1,7 miliardi nel triennio).

In modo non usuale, vengono inseriti nella quantificazione della manovra – a fini di copertura – gli effetti della retroazione fiscale; esistono inoltre incertezze su talune misure di copertura del DDLB 2025. Ad esempio, per quanto riguarda la norma che prevede l’estensione a regime della rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni, possibili rischi sulla quantificazione delle maggiori entrate derivano dal minore incentivo ad anticipare la rivalutazione rispetto alla rivalutazione nel momento in cui la disposizione è resa strutturale.

I mezzi di copertura contenuti nella Sezione II del DDLB riguardano, come già evidenziato, soprattutto la spesa corrente. In tale ambito derivano essenzialmente dall’utilizzo dei Fondi relativi alla delega fiscale (8,8 miliardi nel triennio) e all’abbattimento della pressione fiscale (2,2 miliardi annui)⁹. Con riferimento alla spesa in conto capitale, i

⁹ Diversamente da quanto avvenuto lo scorso anno nella NADEF 2023, nel PSB 2025-29 sono state individuate risorse per il Fondo per l’abbattimento della pressione fiscale. Si ricorda che tale Fondo è alimentato dalle risorse stimate come maggiori entrate di natura permanente derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*), fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica; il Fondo può essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. Secondo la norma istitutiva del Fondo, la NADEF doveva indicare la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate in precedenza nel DEF derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale da destinare al Fondo. Non essendo stata pubblicata la NADEF in seguito ai cambiamenti apportati alla *governance* europea, nel PSB 2025-29 è stato individuato l’importo da destinare al Fondo, che è risultato pari a 2.191 milioni.

Tab. 3.4 – Effetti del DDLB per il 2025 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2025	2026	2027
SEZIONE I DDLB			
Riduzione della pressione fiscale e misure in materia fiscale ⁽¹⁾	-12.313,5	-13.837,8	-15.981,2
Impieghi	-17.913,8	-19.247,0	-19.332,5
Risorse	5.600,3	5.409,2	3.351,4
<i>Cuneo fiscale - Irpef</i>	-8.439,5	-8.569,3	-8.558,2
<i>Proroga revisione aliquote Irpef e riordino detrazioni</i>	-4.802,5	-5.333,9	-4.979,9
<i>Cuneo fiscale - Bonus</i>	-4.413,6	-4.413,6	-4.413,6
<i>Modifica regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V</i>	970,4	397,0	385,1
<i>DTA - Sospensione quota deducibile di avviamento prevista nel 2025 e nel 2026 (13%) e recupero della stessa negli anni successivi</i>	865,1	865,1	-216,3
<i>DTA - Sospensione quota deducibile di svalutazione prevista nel 2025 (11%) e 2026 (4,70%) e recupero della stessa negli anni successivi fino al 2029</i>	787,6	460,2	-196,9
<i>Tetto del 65% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggior reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9</i>	695,0		
<i>Estensione a regime rideterminazione valori di terreni e partecipazioni (aliquota 16%)</i>	683,9	747,8	811,7
<i>Revisione detrazioni per familiari a carico: abrogazione detrazione per figli maggiori di 30 anni</i>	277,3	335,0	312,9
<i>Misure in materia di giochi</i>	232,8	232,8	
<i>DTA - Sospensione, nel 2025 e 2026, della quota deducibile delle componenti negative emerse in sede di prima applicazione dell'IFRS9 prevista (10%) e recupero della stessa negli anni successivi fino al 2029</i>	193,9	200,8	-48,5
<i>Esclusione IVA agevolata al 10% per operazioni di conferimento in discarica e di incenerimento senza recupero efficiente di energia</i>	148,1	148,1	148,1
<i>Disposizioni per contrasto all'evasione in materia di pagamenti elettronici e di interoperabilità banche dati</i>	123,5	173,5	199,8
<i>Revisione detrazioni per familiari a carico: eliminazione detrazione prevista per altri familiari a carico, con l'esclusione degli ascendenti</i>	116,2	151,5	140,8
<i>Revisione detrazioni per familiari a carico: eliminazione - per i soli contribuenti con cittadinanza extra UE, a esclusione degli Stati facenti parte dello Spazio economico europeo - della detrazione prevista per il coniuge a carico e per i figli a carico di età compresa tra 21 e 30 anni di età</i>	102,6	136,0	126,4
<i>Proroga regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di riqualificazione energetica degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili</i>	10,6	-15,2	-102,7
<i>Proroga regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di recupero edilizio degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili</i>	3,9	-160,2	-198,8
<i>Limitazione deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi, ai soli pagamenti tracciabili con riferimento a spese di rappresentanza</i>		432,0	244,0
<i>Riduzione aliquota dal 65% al 50% per abitazioni principali e dal 65% al 36% per immobili diversi da abitazioni principali per spese relative al Superbonus</i>		273,5	156,3
Misure per sostenere il potere d'acquisto delle famiglie ⁽¹⁾	-680,0	-320,0	-320,0
Impieghi	-680,0	-320,0	-320,0
Risorse	0,0	0,0	0,0
<i>Incremento Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro e incremento del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari alle persone indigenti</i>	-550,0	-50,0	-50,0
<i>Incremento del Fondo garanzia prima casa</i>	-130,0	-270,0	-270,0
Misure in materia di rinnovo dei contratti di pubblico impiego ⁽¹⁾	-746,1	-1.568,7	-2.522,5
Impieghi	-1.448,8	-3.046,0	-4.898,2
Risorse	702,7	1.477,3	2.375,6
<i>Rifinanziamento del Fondo destinato al rinnovo del CCNL del personale statale per il triennio 2025-27</i>	-640,1	-1.427,6	-2.346,3
<i>Istituzione Fondo destinato ai trattamenti accessori del personale dipendente da Stato e Scuola (incremento dello 0,22%)</i>	-106,0	-106,0	-106,0
Misure in materia di lavoro, previdenza sociale e famiglia ⁽¹⁾	-1.324,2	-1.864,7	-1.711,6
Impieghi	-1.433,5	-2.065,8	-1.929,7
Risorse	109,3	201,1	218,1
<i>Istituzione fondo destinato all'erogazione di un bonus di 1.000 euro per ciascun nuovo nato a partire dal 1° gennaio 2025, a favore dei nuclei con ISEE fino a 40.000 euro - Bonus nascite</i>	-330,0	-360,0	-360,0
<i>Proroga a esaurimento incrementi transitori Pensioni minime</i>	-290,0	-175,0	
<i>Risorse da destinare a interventi di decontribuzione a favore delle lavoratrici madri di due o più figli</i>	-238,0	-212,0	-224,0
<i>Proroghe al 2025 del regime di pensionamento anticipato Opzione donna anche per le lavoratrici che hanno maturato i requisiti al 31 dicembre 2024, della misura di flessibilità in uscita Quota 103 (62 età + 41 contributi) e dell'Ape sociale</i>	-198,0	-740,0	-588,3
<i>Incremento misura del congedo parentale, da fruire entro il sesto anno di vita del bambino, con copertura all'80% fino al terzo mese di congedo</i>	-164,0	-246,0	-333,0
<i>Estensione misure per il supporto al pagamento di rette per la frequenza di asili nido anche alle famiglie con un solo figlio</i>	-97,0	-131,0	-194,0

Tab. 3.4 – (segue) Effetti del DDLB per il 2025 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2025	2026	2027
SEZIONE I DDLB (segue)			
Misure in materia di disabilità, politiche sociali e sport ⁽¹⁾	-31,8	-121,6	-61,6
Impieghi	-51,9	-121,7	-61,7
Risorse	20,1	0,1	0,1
Misure in materia di sanità ⁽¹⁾	-965,0	-4.385,9	-4.683,0
Impieghi	-965,0	-4.385,9	-4.683,0
Risorse	0,0	0,0	0,0
Incremento finanziamento del Fondo sanitario nazionale	-962,0	-4.382,9	-4.680,0
Misure in materia di crescita, infrastrutture e investimenti ⁽¹⁾	130,3	-410,8	-2.894,4
Impieghi	-5.773,3	-4.459,6	-6.956,7
Risorse	5.903,6	4.048,8	4.062,3
Istituzione Fondo destinato a finanziare politiche per il Mezzogiorno, su cui confluiscono risorse derivanti dall'azzeramento di Decontribuzione Sud	-2.450,0	-1.000,0	-3.400,0
Credito d'imposta ZES e bonus ZES Mezzogiorno	-1.600,0		
Misure fiscali per il welfare aziendale	-648,2	-672,4	-670,6
Rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (Nuova Sabatini)	-400,0	-100,0	-400,0
Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività	-163,0	-163,0	-163,0
Trattamento integrativo speciale pari al 15% delle retribuzioni lorde corrisposte per lavoro notturno e prestazioni di lavoro straordinario nei giorni festivi ai lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e ai lavoratori del comparto del turismo, ivi inclusi gli stabilimenti termali	-152,1		
Proroga della maggiorazione al 20% della deduzione del costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27		-1.329,7	-1.327,9
Concessione contributi per il completamento degli interventi su concessioni per progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultra larga nelle zone bianche del territorio nazionale (Open Fiber)			-220,0
Definanziamento agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate, a seguito della decisione C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea	5.902,3	3.045,7	3.448,3
Misure in materia di agricoltura ⁽¹⁾	-6,0	-6,0	-6,0
Impieghi	-6,0	-6,0	-6,0
Risorse	0,0	0,0	0,0
Misure in materia di istruzione, università, ricerca e cultura ⁽¹⁾	-134,3	-168,8	-260,1
Impieghi	-193,5	-260,5	-296,5
Risorse	59,2	91,7	36,4
Istituzione del Fondo per la valorizzazione del sistema scolastico e incremento delle risorse destinate alla Carta del docente	-122,8	-157,3	-98,6
Centri di ricerca di eccellenza (proseguimento PNRR) - KPR			-150,0
Misure per la difesa e la sicurezza nazionali e gli affari esteri ⁽¹⁾	-162,8	-162,8	-162,8
Impieghi	-239,0	-239,0	-239,0
Risorse	76,2	76,2	76,2
Proseguimento del concorso delle Forze armate e delle Forze di Polizia nel controllo del territorio (operazione Strade sicure)	-162,7	-162,7	-162,7
Misure in materia di calamità naturali ed emergenze ⁽¹⁾	-237,3	0,7	-1.500,0
Impieghi	-273,5	-0,8	-1.500,0
Risorse	36,2	1,5	0,0
Istituzione del Fondo destinato al finanziamento degli interventi di ricostruzione (Fondo catastrofi)			-1.500,0
Misure in materia di Enti territoriali ⁽¹⁾	514,4	1.773,5	2.204,7
Impieghi	-330,8	-296,8	-472,8
Risorse	845,2	2.070,2	2.677,4
Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale	-120,0		
Istituzione del Fondo finalizzato a contribuire spese sostenute dai Comuni per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria	-100,0	-100,0	-100,0
Incremento Fondo di solidarietà comunale (potenziamento della componente di perequazione verticale)		-112,0	-168,0
Quota accantonata del risultato di amministrazione degli enti non in disavanzo, da destinare al finanziamento di investimenti, anche indiretti		-30,0	-150,0
Contributo alla finanza pubblica assicurato dalle Regioni a statuto ordinario (RSO)	280,0	840,0	840,0
Contributo alla finanza pubblica assicurato dalle Regioni a statuto speciale (RSS) e dalle Province autonome di Trento e Bolzano	150,0	440,0	440,0
Contributo alla finanza pubblica assicurato dai Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Regione Sardegna	130,0	260,0	260,0
Riduzione contributi a favore dei Comuni per messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per abbattimento delle barriere architettoniche, nonché per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile	115,5	139,5	113,5
Riduzione contributi a favore degli Enti locali per spesa di progettazione relativa a interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza delle strade	100,0	150,0	100,0
Abrogazione sistema di Tesoreria unica mista - Minori interessi passivi		141,0	232,0
Rideterminazione contributo alla finanza pubblica Regione Friuli-Venezia Giulia a partire dal 2027			432,7
Riduzione risorse assegnate alle Regioni a statuto ordinario per investimenti per realizzazione di opere pubbliche per messa in sicurezza degli edifici e del territorio			100,5

Tab. 3.4 – (segue) Effetti del DDLB per il 2025 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2025	2026	2027
SEZIONE I DDLB (segue)			
Disposizioni finanziarie di revisione della spesa ⁽¹⁾	1.578,0	2.372,1	528,4
Impieghi	-822,0	-838,7	-2.471,3
Risorse	2.400,1	3.210,8	2.999,7
<i>Incremento del Fondo speciale per finanziamento provvedimenti legislativi di parte corrente (Tabella A)</i>	-215,1	-215,1	-271,1
<i>Incremento risorse per attivazione, locazione, gestione centri di trattenimento e di accoglienza migranti</i>	-200,0		
<i>Rifinanziamento del Fondo per le esigenze indifferibili</i>	-120,0	-200,0	-200,0
<i>Incremento del Fondo speciale per finanziamento provvedimenti legislativi di conto capitale (Tabella B)</i>	-94,0	-144,0	-194,0
<i>Istituzione del Fondo da ripartire a favore delle Amministrazioni centrali dello Stato, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese</i>			-1.400,0
<i>Rifinanziamento del programma pluriennale straordinario di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico</i>			-126,6
<i>Riduzione della spesa in conto capitale - Ministeri</i>	1.258,9	1.873,4	1.698,5
<i>Riduzione della spesa corrente - Ministeri</i>	697,2	689,7	639,4
<i>Rimodulazione al 75% per il 2025 del coefficiente di sostituzione del personale del pubblico impiego cessato (turn over) - Amministrazioni centrali</i>	202,3	294,4	294,4
TOTALE SEZIONE I	-14.378,2	-18.700,9	-27.370,2
Impieghi	-30.131,0	-35.287,8	-43.167,3
Risorse	15.752,8	16.586,9	15.797,2
SEZIONE II DDLB			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti	3.987,4	3.222,5	1.105,3
Impieghi	-4.669,4	-4.281,9	-5.485,7
<i>Spesa parte corrente</i>	-2.439,4	-2.331,9	-2.665,7
<i>Spesa parte capitale</i>	-2.230,0	-1.950,0	-2.820,0
Risorse	8.656,8	7.504,4	6.591,0
<i>Spesa parte corrente</i>	5.672,6	4.932,4	4.919,2
<i>Spesa parte capitale</i>	2.799,4	2.343,5	1.443,3
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	184,8	228,4	228,4
TOTALE MANOVRA DEL DDL BILANCIO	-10.390,8	-15.478,4	-26.264,8
Impieghi	-34.800,5	-39.569,7	-48.653,0
Risorse	24.409,6	24.091,3	22.388,2
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,5	-0,7	-1,1
ENTRATE NETTE	-8.070,5	-11.093,3	-12.053,1
USCITE NETTE	2.320,4	4.385,1	14.211,7
<i>Correnti</i>	2.004,1	6.351,0	11.919,5
<i>In conto capitale</i>	316,3	-1.965,9	2.292,2
EFFETTI DI RETROAZIONE MANOVRA	1.481,0	516,0	1.025,0
<i>Effetti di retroazione - Maggiori entrate tributarie</i>	1.314,0	908,0	1.728,0
<i>Effetti di retroazione - Maggiori entrate contributive</i>	305,0	207,0	484,0
<i>Maggiore spesa per interessi passivi</i>	138,0	599,0	1.187,0
TOTALE MANOVRA DEL DDL BILANCIO CON EFFETTI DI RETROAZIONE MANOVRA	-8.909,8	-14.962,4	-25.239,8
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,4	-0,6	-1,1
ENTRATE NETTE	-6.451,5	-9.978,3	-9.841,1
USCITE NETTE	2.458,4	4.984,1	15.398,7
<i>Correnti</i>	2.142,1	6.950,0	13.106,5
<i>In conto capitale</i>	316,3	-1.965,9	2.292,2

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2025.

(1) Gli importi indicati corrispondono agli effetti complessivi dei Titoli del disegno di legge di bilancio. La somma degli importi relativi ai principali interventi elencati sotto Impieghi e Risorse (se presenti) non corrisponde agli effetti complessivi dei Titoli del disegno di legge di bilancio.

definanziamenti riguardano, per il 2025, gli importi che sono stati anticipati al 2024 tramite il DL 155/2024 a RFI e ANAS e per tutto il triennio 2025-27 – in particolare – il cosiddetto Fondo “Automotive” (con minori stanziamenti di circa 2,2 miliardi nel triennio) e gli stanziamenti relativi a leggi pluriennali oggetto di riscrittura in bilancio ai sensi dell’art. 30, c. 2, della legge 196/2009¹⁰ (con minori stanziamenti complessivi per circa 3,7 miliardi nel triennio).

¹⁰ L’art. 30, c. 2 recita: “Con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti possono essere disposte, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, le seguenti rimodulazioni: a) la rimodulazione, ai sensi dell’articolo 23, comma 1-ter, delle quote annuali delle autorizzazioni pluriennali di spesa, fermo restando l’ammontare complessivo degli stanziamenti

Lo schema di decreto legislativo, che contiene tra i pochi interventi di una certa entità provvedimenti in materia di redditi di impresa, ha un impatto nullo in termini di indebitamento netto. Tra le disposizioni del provvedimento sono previste inoltre variazioni – di consistenza relativamente limitata negli anni - del Fondo per l’attuazione della delega fiscale (tab. 3.5).

Tab. 3.5 – Effetti dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2024	2025	2026	2027
Disposizioni in materia di redditi dei terreni, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo e redditi diversi ⁽¹⁾	0,0	-100,7	-58,2	-58,2
Impieghi	0,0	-100,7	-58,2	-58,2
Risorse	0,0	0,0	0,0	0,0
Disposizioni in materia di redditi di impresa ⁽¹⁾	0,2	69,8	12,6	174,2
Impieghi	-15,4	-366,7	-517,0	-522,2
Risorse	15,6	436,5	529,6	696,4
<i>Modifiche alla disciplina del riconoscimento di maggiori valori emersi in esito a operazioni straordinarie</i>		-268,2	-251,1	-103,3
<i>Riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 10%, in 4 rate di pari importo</i>		196,4	122,8	154,8
<i>Riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 10%, in 4 rate di pari importo - Soci</i>		206,8	234,2	222,5
Disposizioni finali ⁽¹⁾	-0,2	30,9	45,6	-116,0
Impieghi	-0,2	0,0	0,0	-116,0
Risorse	0,0	30,9	45,6	0,0
<i>Variazioni del fondo per l'attuazione della delega fiscale istituito dall'art. 62, c. 1, del D.Lgs 209/2023</i>	-0,2	30,9	45,6	-116,0
TOTALE EFFETTI DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO: VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO	0,0	0,0	0,0	0,0
Impieghi	-15,6	-467,4	-575,2	-696,4
Risorse	15,6	467,4	575,2	696,4
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
ENTRATE NETTE	0,2	-30,9	-45,6	116,0
USCITE NETTE	0,2	-30,9	-45,6	116,0
<i>Correnti</i>	0,2	-30,9	-45,6	116,0
<i>In conto capitale</i>	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su informazioni contenute nello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi.

autorizzati dalla legge o, nel caso di spese a carattere permanente, di quelli autorizzati dalla legge nel triennio di riferimento del bilancio di previsione; b) la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente”.

3.1.1 L'impatto della manovra sui soggetti e sui settori destinatari

Analizzando la manovra con riferimento ai soggetti destinatari delle misure, si distinguono tre raggruppamenti di interventi. Oltre a quelli riguardanti le famiglie e le imprese e i lavoratori autonomi, si individua un raggruppamento con interventi cosiddetti "generalisti", in quanto rivolti contestualmente a più tipologie di soggetti. Nell'ambito delle famiglie è stata data evidenza agli interventi diretti ai lavoratori dipendenti.

I principali beneficiari della manovra presentata dal Governo sono le famiglie, con un beneficio netto di 15,2 miliardi nel 2025, 19,4 nel 2026 e 20,4 nel 2027, soprattutto in ragione degli interventi a favore dei lavoratori dipendenti privati e pubblici (fig. 3.2 e tab. 3.6). Si tratta, in particolare, della stabilizzazione degli effetti della decontribuzione per i lavoratori dipendenti attraverso l'erogazione di un bonus ai lavoratori con reddito fino a 20.000 euro e una detrazione fiscale per quelli con reddito compreso fra 20.000 e 40.000 euro. Per i dipendenti pubblici hanno un impatto favorevole, inoltre, lo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del triennio 2025-27¹¹, per l'aumento del trattamento economico accessorio in relazione alla tornata contrattuale 2022-24 e per le spese di personale nell'ambito del rifinanziamento delle missioni internazionali¹². A beneficio dei dipendenti privati si evidenziano soprattutto le agevolazioni fiscali sulle somme percepite a titolo di *welfare* aziendale e la riduzione del prelievo sui premi di produttività. Fra gli altri interventi con un impatto positivo sul settore delle famiglie si segnalano il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale e le misure disposte in ambito sociale, pensionistico e per sostenere la genitorialità.

Al contrario, le misure rivolte alle imprese e ai lavoratori autonomi migliorano il saldo nel biennio 2025-26 rispetto allo scenario a legislazione vigente (di 6,4 miliardi in media in ciascun anno), per effetto di interventi sia sulle entrate sia sulle spese. L'aumento delle entrate è dovuto principalmente alle disposizioni relative alla sospensione temporanea di quote di deduzioni relative a esercizi precedenti¹³, insieme a delle limitazioni, per il 2025, sulla compensazione di perdite pregresse ed eccedenze ACE, alla modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V e alla riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta. Nel 2026, tali misure più che compensano il minor gettito dovuto alla proroga della maggiorazione del 20 per cento della deduzione relativa al costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27. Le spese si riducono soprattutto per effetto del definanziamento della cosiddetta decontribuzione Sud, pur tenendo conto della contestuale istituzione di un fondo per interventi volti a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree

¹¹ Il disegno di legge di bilancio stanziava le risorse anche per il rinnovo del triennio contrattuale 2028-2030. L'impatto finanziario di tale disposizione non è rappresentato nel prospetto riepilogativo degli impatti finanziari allegato al DDLB, che rappresenta solo il triennio 2025-27.

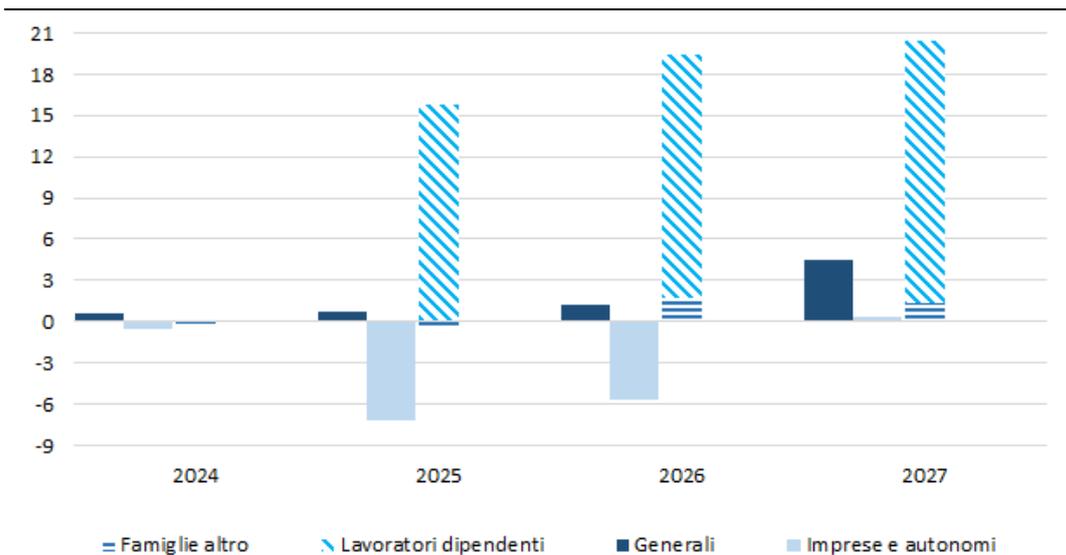
¹² A tali misure si contrappone l'introduzione, per il 2025, del limite per le assunzioni al 75% del *turn over*.

¹³ Alle maggiori entrate della sospensione seguiranno minori entrate negli anni successivi per il corrispondente recupero.

svantaggiate del Paese e della proroga per il 2025 del credito di imposta ZES¹⁴. Contribuiscono alla diminuzione delle spese la riduzione degli stanziamenti per leggi pluriennali di alcuni Ministeri e del fondo finalizzato alla riconversione, ricerca e sviluppo del settore *automotive*.

Gli interventi di carattere generale sono beneficiari netti della manovra in tutti gli anni del triennio 2025-27 e, in particolare, nel 2027 (per 0,8 miliardi nel 2025, 1,3 nel 2026 e 4,5 nel 2027). Tale risultato è dovuto principalmente all'inclusione in questa categoria delle minori entrate dovute alla stabilizzazione a regime della revisione delle aliquote IRPEF e del riordino delle detrazioni disposte dal primo modulo di riforma delle imposte sul reddito¹⁵ e a maggiori spese per il settore della difesa e altre finalità, solo in parte compensate dalla riduzione del fondo per la delega fiscale e di altre spese e dal maggiore gettito stimato in conseguenza degli effetti espansivi rispetto alla legislazione vigente della manovra.

Fig. 3.2 – DL 155/2024, schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e DDLB per il 2025: manovra per il triennio 2025-27 ed effetti sul 2024 – Soggetti destinatari
(importi netti in miliardi di euro; incrementi (+) e riduzioni (-) del disavanzo)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute nello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 155/2024 e del DDLB per il 2025.

¹⁴ La Relazione tecnica all'articolo 72 del DDLB 2025 riporta che le risorse di cui all'articolo 1, comma 167, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, che si rendono disponibili, a decorrere dall'anno 2025, per effetto del comma 1, a seguito della decisione C(2024) 4512 *final* del 25 giugno 2024 della Commissione europea, sono state destinate per quota parte anche all'incremento in Sezione II della capacità di spesa del Fondo sviluppo e coesione.

¹⁵ Decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216 "Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi".

Tab. 3.6 – Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
ENTRATE NETTE	50,2	-6.482,4	-10.024,0	-9.725,2
Totale di gruppo	-2.651,2	-3.807,2	-2.227,8	
Proroga revisione aliquote Irpef e riordino detrazioni		-4.736,8	-5.234,1	-4.882,7
Proroga regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di recupero edilizio degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili - Irpef		-29,2	-311,0	-134,2
Proroga regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di riqualificazione energetica degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili - Irpef		-10,3	-110,1	-62,1
Proroga per il 2025 del bonus mobili al 50% - limite 5.000 euro		-10,2	-119,4	-68,2
Effetti di retroazione manovra	1.617,0	1.114,0	2.209,0	
Generali				
Revisione delle detrazioni legate ai familiari a carico: abrogazione della detrazione per figli maggiori di 30 anni	277,3	331,2	308,1	
Revisione detrazioni per familiari a carico: eliminazione detrazione prevista per altri familiari a carico, con l'esclusione degli ascendenti		116,2	138,8	129,1
Revisione detrazioni per familiari a carico: eliminazione - per i soli contribuenti con cittadinanza extra UE, a esclusione degli Stati facenti parte dello Spazio economico europeo - della detrazione prevista per il coniuge a carico e per i figli a carico di età compresa tra 21 anni e 30 anni di età		102,6	122,6	114,0
Riduzione aliquota dal 65% al 50% per abitazioni principali e dal 65% al 36% per gli immobili diversi dalle abitazioni principali per spese relative al Superbonus - Irpef			273,5	156,3
Altro		22,2	-12,7	2,9
Totale di gruppo	50,0	-8.001,6	-7.271,2	-6.231,1
Di cui totale lavoratori dipendenti	50,0	-8.415,1	-7.660,2	-6.665,0
Di cui totale famiglie altro		413,6	389,0	433,9
Dettaglio lavoratori dipendenti:				
Cuneo fiscale - Bonus per i lavoratori dipendenti fino a 20.000 euro e ulteriore detrazione decrescente per i lavoratori dipendenti che si azzerà a 40.000 euro		-8.439,5	-8.439,5	-8.439,5
Misure fiscali per il <i>welfare</i> aziendale		-648,2	-648,2	-648,2
Rimodulazione al 75% per il 2025 del coefficiente di sostituzione del personale del pubblico impiego cessato (<i>turn over</i>) - Amministrazioni centrali - Effetti riflessi		-190,5	-277,2	-277,2
Famiglie				
Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività tramite modifica dell'art. 1, c. 182 della L. 208/2015		-163,0	-163,0	-163,0
Rifinanziamento del Fondo destinato al rinnovo del CCNL del personale statale per il triennio 2025-27 - Effetti riflessi		602,9	1.344,4	2.209,7
Missioni internazionali - Effetti riflessi		184,8	228,4	228,4
<i>Fringe benefits</i> auto aziendali		25,2	73,8	110,2
Altro	50,0	213,3	221,1	314,6
Dettaglio famiglie altro:				
Risorse da destinare a interventi di decontribuzione a favore delle lavoratrici madri di due o più figli		-300,0	-300,0	-300,0
Estensione a regime della rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni (aliquota 16%)		683,9	747,8	811,7
Altro		29,7	-58,8	-77,8
Totale di gruppo	0,2	4.170,4	1.054,4	-1.266,3
Modifiche alla disciplina del riconoscimento di maggiori valori emersi in esito a operazioni straordinarie (schema D.Lgs.)		-268,2	-261,7	-120,1
Modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V		970,4	397,0	385,1
DTA - Sospensione della quota deducibile di avviamento prevista nel 2025 e nel 2026 (13%) e recupero della stessa negli anni successivi		865,1	865,1	-216,3
DTA - Sospensione della quota deducibile di svalutazione prevista nel 2025 (11%) e 2026 (4,70%) e recupero della stessa negli anni successivi fino al 2029		787,6	460,2	-196,9
Tetto del 65% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9		695,0		
Riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 10%, in 4 rate di pari importo - Soci (schema D.Lgs.)		206,8	206,8	206,8
Riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 10%, in 4 rate di pari importo - imposta sostitutiva (schema D.Lgs.)		196,4	196,4	196,4
Imprese e lavoratori autonomi				
DTA - Sospensione, nel 2025 e nel 2026, della quota deducibile delle componenti negative emerse in sede di prima applicazione dell'IFRS 9 prevista (10%) e recupero della stessa negli anni successivi fino al 2029		193,9	200,8	-48,5
Esclusione IVA agevolata al 10% per le operazioni di conferimento in discarica e di incenerimento senza recupero efficiente di energia		148,1	148,1	148,1
Proroga fino al 31 dicembre 2026 delle concessioni in scadenza il 31 dicembre 2024 in materia di realizzazione e conduzione delle reti di gestione telematica del gioco mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento		138,5	138,5	0,0
Proroga della maggiorazione 20% del costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27			-1.307,1	-1.307,1
Definanziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate a seguito della decisione C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea - Effetti fiscali			-948,2	-605,5
Limitazione della deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi, ai soli pagamenti tracciabili con riferimento alle spese di rappresentanza			432,0	244,0
Proroga del regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di recupero edilizio degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili - Irpef/Ires			139,2	-59,6
Altro	0,2	236,8	387,3	107,3

Tab. 3.6 – (segue) Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
USCITE NETTE	0,2	2.427,5	4.938,5	15.514,7
Totale di gruppo	649,2	-1.868,9	-2.523,4	2.264,3
Riduzione spesa Ministeri (Allegato 2) (DL 155/2024)	-901,9			
Finanziamento del contratto di programma RFI, di cui all'art. 1, c. 396, della L. 234/2021 - Parte servizi (DL 155/2024)	750,0			
Incremento finanziamento Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale, di cui all'art. 1, c. 86, della L. 266/2005 (DL 155/2024)	250,0			
Incremento Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'art. 19, c. 1, della L. 230/1998 (DL 155/2024)	220,0			
Incremento risorse ANAS S.p.A. per la definizione del contratto di programma 2021-25 di cui all'art. 1, c. 397, della L. 234/2021 (DL 155/2024)	183,0			
Incremento Fondo investimenti ANAS, di cui all'art. 1, c. 868, della L. 208/2015 (DL 155/2024)	117,0			
Incremento del Fondo per l'attuazione della delega fiscale istituito dall'art. 62, c. 1, del D.Lgs 209/2023 (schema D.Lgs.)	0,2			116,0
Fondo delega fiscale	-3.409,8	-2.707,6	-2.694,4	
Riduzione spesa Ministeri - Spesa in conto capitale	-1.258,9	-1.873,4	-1.698,5	
Riduzione spesa Ministeri - Parte corrente	-697,2	-689,7	-639,4	
RFI (interventi anticipati ex DL 155/24)	-471,3			
Tecnologie spaziali ed economia satellitare	-283,8	16,7	54,4	
Contributo alla finanza pubblica Regioni a statuto ordinario (RSO)	-280,0	-840,0	-840,0	
ANAS (Interventi anticipati ex DL 155/24)	-202,0			
Contributo alla finanza pubblica Regioni a statuto speciale (RSS) e Province autonome di Trento e Bolzano	-150,0	-440,0	-440,0	
Contributo alla finanza pubblica Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Regione Sardegna	-130,0	-260,0	-260,0	
Riduzione contributi a favore dei Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche, nonché per gli interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, di cui all'art. 30, c. 14-bis, del D.L. 34/2019	-115,5	-139,5	-113,5	
Riduzione dei contributi a favore degli Enti locali per spesa di progettazione relativa a interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade, di cui all'art. 1, c. 51, della L. 160/2019	-100,0	-150,0	-100,0	
Strade sicure – Messa in sicurezza e sistema monitoraggio dinamico per controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25)	-85,0	18,8	-123,2	
DIFESA - Investimenti di fesa nazionale	1.364,2	1.159,3	1.620,7	
Missioni internazionali - Funzionamento	889,0	1.100,0	1.100,0	
MIMIT - Investimenti difesa nazionale	838,5	752,0	1.177,7	
Incremento del Fondo per le emergenze nazionali	450,0	150,0	150,0	
RFI - Manutenzione ordinaria	290,0	190,0	190,0	
Unità navali - DDX	224,5	-135,4	-2,2	
Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente (Tabella A)	215,1	215,1	271,1	
Incremento delle risorse per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza dei migranti	200,0			
Maggiore spesa per interessi passivi	138,0	599,0	1.187,0	
Rifinanziamento del Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, c. 200, della L. 190/2014	120,0	200,0	200,0	
Istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, finalizzato a contribuire alle spese sostenute dai Comuni per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria	100,0	100,0	100,0	
Servizio civile nazionale	100,0	100,0	200,0	
Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di conto capitale (Tabella B)	94,0	144,0	194,0	
Abrogazione del sistema di tesoreria unica mista, di cui all'art. 7 del D.Lgs. 279/1997 - Interessi passivi			-141,0	-232,0
Unità navali - FREMM EVO			-25,6	127,7
Incremento del Fondo di solidarietà comunale (potenziamento della componente di perequazione verticale)			112,0	168,0
Quota accantonata del risultato di amministrazione degli enti non in disavanzo, da destinare al finanziamento di investimenti, anche indiretti			30,0	150,0
Rideterminazione del contributo alla finanza pubblica della Regione Friuli-Venezia Giulia a partire dal 2027, di cui all'art. 4-bis, c. 3, del D.Lgs. 154/2019				-432,7
Sviluppo accessibilità marittima e resilienza infrastrutture portuali				-168,0
Riduzione risorse assegnate alle Regioni a statuto ordinario per investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, di cui all'art. 1, c. 134, della L. 145/2018				-100,5
Istituzione di un Fondo destinato al finanziamento degli interventi di ricostruzione (Fondo catastrofi)				1.500,0
Istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del MEF, da ripartire a favore delle Amministrazioni centrali dello Stato, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese				1.400,0
Rifinanziamento del programma pluriennale straordinario di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico, di cui all'art. 20, della L. 67/1988				126,6
Altro	30,9	291,2	-8,2	75,7

Tab. 3.6 – (segue) Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
USCITE NETTE (segue)				
Totale di gruppo	-97,0	7.248,3	12.117,3	14.187,2
<i>Di cui totale lavoratori dipendenti</i>	<i>103,0</i>	<i>7.347,7</i>	<i>9.973,6</i>	<i>12.416,8</i>
<i>Di cui totale famiglie altro</i>	<i>-200,0</i>	<i>-99,5</i>	<i>2.143,7</i>	<i>1.770,4</i>
Dettaglio lavoratori dipendenti:				
Rimodulazione al 75% per il 2025 del coefficiente di sostituzione del personale del pubblico impiego cessato (<i>turn over</i>) - Amministrazioni centrali		-368,6	-536,4	-536,4
Cuneo fiscale - Bonus per i lavoratori dipendenti fino a 20.000 euro e ulteriore detrazione decrescente per i lavoratori dipendenti che si azzerà a 40.000 euro - Bonus		4.413,6	4.413,6	4.413,6
Rifinanziamento del Fondo destinato al rinnovo del CCNL del personale statale per il triennio 2025-27		1.243,0	2.772,0	4.556,0
Rinnovo CCNL 2025-27, trattamento accessorio e aumento indennità personale Sanità - Retribuzioni (effetti netti)		579,5	1.695,5	2.143,5
Missioni internazionali - Personale		381,0	470,0	470,0
Incremento della misura del congedo parentale, di cui all'art. 34, c. 1, del D.Lgs. 151/2001, da fruire entro il sesto anno di vita del bambino, con copertura all'80% fino al terzo mese di congedo - Prestazione		164,0	246,0	333,0
Trattamento integrativo speciale pari al 15% delle retribuzioni lorde corrisposte per lavoro notturno e prestazioni di lavoro straordinario nei giorni festivi ai lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, di cui all'art. 5 della L. 287/1991 e ai lavoratori del comparto del turismo, ivi inclusi gli stabilimenti termali		152,1	0,0	0,0
Incremento di 800 unità di personale delle Forze armate e di 600 unità di personale delle Forze di Polizia per la prosecuzione dei dispositivi di controllo e sicurezza dei luoghi ove insistono le principali infrastrutture ferroviarie del Paese (operazione Stazioni sicure) - Personale		128,2	128,2	128,2
Rinnovi personale convenzionato SSN		120,5	254,5	405,0
Istituzione, nello stato di previsione del MIM, di un Fondo per la valorizzazione del sistema scolastico		114,5	177,4	70,4
Istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del MEF, destinato ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (incremento dello 0,22%), ai sensi dall'art. 3, c. 2, del D.L. 80/2021 - Stato		105,2	105,2	105,2
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (FSOF)		100,0	100,0	100,0
Stabilizzazione di 3.000 unità di personale dell'ufficio del processo e del personale tecnico amministrativo e messa in servizio nell'ambito del PNRR (M1C1-I.8).			64,0	128,0
Altro		103,0	214,8	83,7
Dettaglio famiglie altro:				
Riduzione delle risorse destinate all'assegno d'inclusione, di cui all'art. 13, c. 8, lett. a) del D.L. 48/2023 (DL 155/2024)		-200,0		
Fondo per l'abbattimento della pressione fiscale (<i>tax gap</i>)		-2.191,0	-2.191,0	-2.191,0
Incremento del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro, di cui all'art. 1, c. 450, della L. 197/2022		500,0	0,0	0,0
Istituzione di un Fondo destinato all'erogazione di un bonus di 1.000 euro per ciascun nuovo nato a partire dal 1° gennaio 2025, a favore dei nuclei con ISEE fino a 40.000 euro - Bonus nascite		330,0	360,0	360,0
Proroga a esaurimento degli incrementi transitori di cui all'art. 1, c. 310, della L. 197/2022 (Pensioni minime)		290,0	175,0	0,0
Incremento del livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale - Acquisto beni e servizi produttori <i>market</i>		262,0	2.432,9	2.131,5
Incremento del Fondo garanzia prima casa, di cui all'art. 1, c. 48, lett. c), della L. 147/2013		130,0	270,0	270,0
Proroga Ape sociale al solo 2025 con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 1, c. 179, lett. da a) a d), della L. 232/2016		114,0	240,0	208,0
Estensione delle misure per il supporto al pagamento di rette per la frequenza di asili nido anche alle famiglie con un solo figlio (modifica dell'art. 1, c. 355, della L. 232/2016)		97,0	131,0	194,0
Fondo per le non autosufficienze		80,6	48,6	148,6
Proroga al 2025 della misura di flessibilità in uscita di cui all'art. 14 del D.L. 4/2019 (Quota 103) - Prestazioni		67,0	476,0	380,0
Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità			50,0	150,0
Altro		221,0	151,2	119,4

Tab. 3.6 – (segue) Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
USCITE NETTE (segue)				
Totale di gruppo	-552,0	-2.951,9	-4.655,5	-936,9
Riduzione spesa Ministeri (Allegato 2) (DL 155/2024)	-540,0			
Definanziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate, a seguito della decisione C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea		-5.902,3	-3.993,9	-4.053,8
MIT - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009		-457,7	-216,9	-92,9
<i>Automotive</i>		-370,3	-829,5	-697,7
MIC - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009		-233,9	-30,1	-2,7
Contratti di filiera agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura		-202,2	52,9	-168,0
INTERNO - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009		-195,6	-316,3	-102,8
GIUSTIZIA - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009		-120,7	-197,8	-85,5
MIMIT - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009		-72,9	-126,1	-71,3
Imprese e lavoratori autonomi				
DIFESA - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009		-71,3	-130,3	-34,7
Istituzione di un Fondo destinato a finanziare politiche per il Mezzogiorno, su cui confluiscono risorse derivanti dall'azzeramento di decontribuzione Sud		2.450,0	1.000,0	3.400,0
Credito di imposta ZES e bonus ZES Mezzogiorno, di cui all'art. 16 del DL 124/2023		1.600,0		
Rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (Nuova Sabatini) di cui all'art. 2 del DL 69/2013		400,0	100,0	400,0
Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 16-bis, c. 1, del DL 95/2012		120,0		
Compensazione dei maggiori oneri di cui agli artt. 22, c. 7 (bonus giovani), 23, c. 4 (bonus donne) e 24, c. 7 (bonus ZES), del DL 60/2024, a seguito della sentenza C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea		99,6	106,9	43,4
Concessione contributi al fine di permettere il completamento degli interventi concernenti le concessioni aventi ad oggetto la progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultra larga nelle zone bianche del territorio nazionale (Open Fiber)				220,0
Centri di ricerca di eccellenza (prosecuzione PNRR) - KPR				150,0
Altro	-12,0	5,4	-74,4	159,1
INDEBITAMENTO NETTO	50,0	-8.909,8	-14.962,4	-25.239,8

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DL 155/2024 e al DDLB per il 2025 e sulle informazioni contenute nello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi.

(1) In assenza di informazioni puntuali, l'impatto sull'indebitamento netto delle singole misure della Sezione II del DDLB per il 2025 è stato stimato riproporzionando gli effetti per il coefficiente risultante dal rapporto fra l'impatto complessivo sul saldo netto da finanziare e l'impatto complessivo sull'indebitamento netto. – (2) Gli importi indicati per gli aumenti contrattuali del personale pubblico della Sanità sono al netto degli effetti riflessi.

Di seguito, si esaminano sinteticamente gli impatti della manovra per l'anno in corso e nei singoli anni del triennio 2025-27 in termini sia di soggetti, sia di settori destinatari, rimandando per il dettaglio delle misure alle informazioni riportate nel paragrafo 4.

Nel 2024 le risorse della manovra sono destinate soprattutto a interventi di carattere generale, mentre gli interventi su imprese e lavoratori autonomi sono complessivamente restrittivi. Tali evidenze sono il risultato, per gli interventi di carattere generale, dell'anticipo sull'anno in corso di diversi finanziamenti (RFI, ANAS), solo in parte compensato da riduzioni di spesa nei Ministeri. Per imprese e lavoratori autonomi rileva la riduzione di fondi in conto capitale dei Ministeri, presumibilmente destinati alla committenza di lavori. L'impatto sulle famiglie è sostanzialmente nullo.

Nel 2025, beneficiano maggiormente della manovra le famiglie, in particolare i lavoratori dipendenti, al contrario l'impatto netto su imprese e lavoro autonomo è restrittivo. Per le famiglie i benefici netti ammontano complessivamente a 15,2 miliardi, in ragione soprattutto della stabilizzazione della riduzione del cuneo fiscale e dell'introduzione di una detrazione fiscale per i lavoratori nella fascia di reddito fra 20.000 e 40.000 euro, delle risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici e delle

agevolazioni fiscali per i dipendenti privati. Le misure restrittive a carico di imprese e lavoratori autonomi (per 7,1 miliardi) consistono, principalmente, dal lato delle entrate nelle disposizioni relative alla sospensione delle imposte differite attive (DTA), alla modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V, alla riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta e al limite, per il 2025, dell'utilizzabilità delle perdite e delle eccedenze ACE. Le spese sono ridotte per effetto del definanziamento della cosiddetta decontribuzione Sud a seguito della decisione Comunitaria C (2024) 4512 *final* del 25 giugno 2024, della diminuzione di stanziamenti per leggi pluriennali di vari Ministeri e del fondo finalizzato alla riconversione, ricerca e sviluppo del settore *automotive*. A beneficio di imprese e lavoratori autonomi si segnalano la costituzione del fondo per interventi volti a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese, la proroga per il 2025 del credito di imposta ZES e il rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (cosiddetta Nuova Sabatini).

Nel 2026, si rafforza l'impatto positivo per le famiglie, in particolare per i lavoratori dipendenti, cui si aggiungono le finalità di carattere generale, mentre si riduce l'apporto al consolidamento di imprese e lavoratori autonomi. Per le famiglie (beneficio netto di 19,4 miliardi), in aggiunta agli interventi di natura fiscale già avviati nel 2025, rilevano le risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici e l'incremento del finanziamento del Fondo sanitario nazionale. Fra le misure di carattere generale (beneficio netto di 1,3 miliardi) si segnalano gli effetti della stabilizzazione della revisione delle aliquote IRPEF e del riordino delle detrazioni disposte dal primo modulo di riforma delle imposte sul reddito, già avviata dal 2025, e la riduzione degli effetti di retroazione della manovra. Il contributo al miglioramento del saldo da parte di imprese e lavoratori autonomi (per 5,7 miliardi) si riduce soprattutto per il venir meno del limite dell'utilizzabilità delle perdite e delle eccedenze ACE, per l'attenuarsi degli effetti della modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V e per gli effetti della proroga della maggiorazione del 20 per cento della deduzione relativa al costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27.

Nel 2027, aumentano ulteriormente i benefici per le famiglie, in particolare per i lavoratori dipendenti, e per gli interventi di carattere generale; l'impatto su imprese e lavoratori autonomi è sostanzialmente nullo. I benefici netti per le famiglie ammontano a 20,4 miliardi, di cui 19,1 per i soli lavoratori dipendenti, a seguito dei fattori già menzionati in precedenza. Per gli interventi di carattere generale (beneficio netto di 4,5 miliardi) rilevano le maggiori spese per interessi passivi e per l'istituzione del fondo catastrofi e del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese a favore delle Amministrazioni centrali dello Stato. Le imprese e il lavoro autonomo beneficiano, dal lato delle entrate, del recupero della sospensione delle DTA e degli effetti della proroga della maggiorazione del 20 per cento della deduzione relativa al costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27 e, dal lato delle spese, dell'aumento degli importi destinati al fondo per interventi volti a mitigare il divario nell'occupazione e nello

sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese. La combinazione di questi fattori con gli altri interventi di entrata e di spesa (in particolare, il definanziamento della decontribuzione Sud) determina un impatto sostanzialmente nullo della manovra sulla categoria.

Per quanto riguarda la suddivisione della manovra tra entrate nette e spese nette per aree tematiche economiche, si prendono a riferimento alcune classificazioni adottate a livello europeo. Per la classificazione delle spese si è fatto riferimento alla COFOG¹⁶, per quella delle entrate a quella utilizzata nella pubblicazione *Taxation Trends in the European Union* della Direzione generale Fiscalità e unione doganale della Commissione europea e alla metodologia in essa riportata¹⁷.

Nel 2025 si riducono in modo significativo le entrate che gravano sul lavoro, mentre aumentano quelle sul consumo e sul capitale (fig. 3.3 e tab. 3.7). Il calo delle entrate relative al lavoro è dovuto principalmente agli interventi di stabilizzazione della riduzione del cuneo fiscale, con l'introduzione della nuova detrazione fiscale nella fascia di reddito fra 20.000 e 40.000 euro, e della revisione delle aliquote IRPEF e del riordino delle detrazioni. Le imposte relative al consumo risentono degli effetti di retroazione della manovra, il cui impatto sulle imposte indirette è stato convenzionalmente attribuito alle imposte sui consumi¹⁸. Quelle sul capitale aumentano per effetto della sospensione delle imposte differite attive (DTA), della modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V, dell'estensione a regime della rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni, della riapertura dei termini di

¹⁶ La COFOG (*Classification of the Functions of Government*) è la classificazione della spesa della pubblica amministrazione per funzioni adottata dalle principali istituzioni internazionali (ONU; OCSE; Eurostat; FMI). La classificazione è articolata su 3 livelli gerarchici di aggregati contabili: divisioni, gruppi e classi. Le divisioni rappresentano gli obiettivi generali della spesa pubblica (servizi generali della pubblica Amministrazione; Difesa; Ordine pubblico e sicurezza; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazione e assetto territoriale; Sanità; Attività ricreative, culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale). I gruppi riguardano specifiche aree di intervento della pubblica Amministrazione. Le classi identificano gli obiettivi specifici in cui si articolano le aree di intervento.

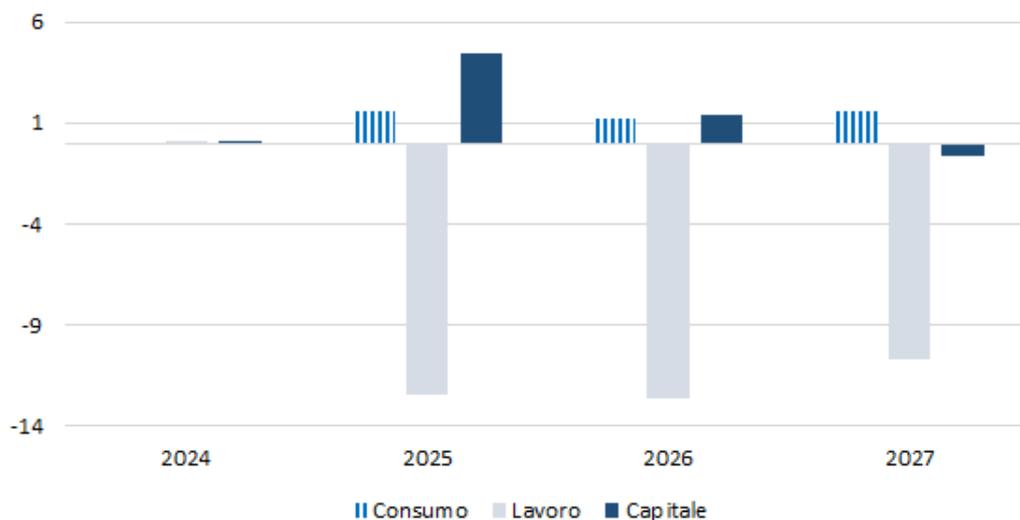
¹⁷ Si veda Commissione europea (2022), "Taxation Trends in the European Union". Le imposte sui consumi sono definite come imposte riscosse sulle transazioni tra consumatori finali e produttori e sui beni di consumo finale. Le imposte sul lavoro dipendente comprendono tutte le imposte, direttamente collegate ai salari e per lo più trattenute alla fonte, a carico dei datori di lavoro e dei dipendenti, inclusi i contributi sociali obbligatori. Nella classificazione adottata, rientrano inoltre tra le imposte sul lavoro tutte le imposte e i contributi sociali obbligatori prelevati sulla categoria dei «lavoratori — non occupati» e sui redditi da trasferimento dei disoccupati. Il reddito da lavoro autonomo è considerato un reddito da capitale, in quanto il lavoratore autonomo si assume il rischio di subire perdite nell'esercizio della propria attività. Le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi sociali dei lavoratori autonomi sono, quindi, destinati al reddito da capitale (per semplicità, non si tiene conto del fatto che una parte del reddito da lavoro autonomo non differisce significativamente da quello dei lavoratori dipendenti; l'Istat fornisce, a consuntivo, stime ufficiali delle percentuali di "reddito misto", con possibilità di attribuire quote al lavoro e al capitale). Il capitale, inoltre, è definito in senso ampio, includendo capitale fisico, beni immateriali e investimenti finanziari e risparmi. Le imposte sul capitale comprendono anche le imposte sul reddito d'impresa in senso lato: non solo le imposte sugli utili, ma anche tasse e tributi che potrebbero derivare da profitto di produzione/guadagno, come l'imposta sugli immobili, purché siano i proprietari piuttosto che gli inquilini a essere tassati, così come rientra tra le imposte sul capitale la tassa sugli autoveicoli pagata dalle imprese.

¹⁸ Gli effetti di retroazione della manovra in termini di entrate indirette sono stati convenzionalmente attribuiti al consumo, quelli in termini di entrate dirette e contributi sociali al lavoro.

affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta e del limite, per il 2025, dell'utilizzabilità delle perdite e delle eccedenze ACE.

Nel biennio 2026-27 si conferma la riduzione delle entrate relative al lavoro e l'aumento di quelle sul consumo; le entrate relative al capitale sono ancora in crescita nel 2026 e si riducono nel 2027. L'andamento delle entrate relative al lavoro riflette la conferma degli interventi fiscali illustrati in precedenza. L'aumento delle entrate sul consumo si collega in larga misura agli andamenti degli effetti stimati di retroazione della manovra sulle imposte indirette. Le entrate sul capitale risentono, nel 2026, in diminuzione degli effetti della proroga della maggiorazione del 20 per cento della deduzione relativa al costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27 e della riduzione degli introiti connessi alla modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V, a fronte di un apporto ancora positivo dalla sospensione temporanea delle DTA. Nel 2027 si avvia il recupero della sospensione delle DTA.

Fig. 3.3 – DL 155/2024, schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e DDLB per il 2025: manovra per il triennio 2025-27 ed effetti sul 2024 – Base economica entrate
(importi netti in miliardi di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute nello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 155/2024 e del DDLB per il 2025.

Tab. 3.7 – Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2) (3)
(milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
ENTRATE NETTE	50,2	-6.482,4	-10.023,9	-9.725,1
Totale di gruppo	1.554,8	1.203,2	1.618,4	
Effetti di retroazione manovra - Entrate indirette	1.039,0	718,0	1.366,0	
Esclusione IVA agevolata al 10% per le operazioni di conferimento in discarica e di incenerimento senza recupero efficiente di energia	148,1	148,1	148,1	
Consumo				
Proroga al 31 dicembre 2026 delle concessioni in scadenza il 31 dicembre 2024 in materia di realizzazione e conduzione delle reti di gestione telematica del gioco mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento	138,5	138,5	0,0	
Altro	229,2	198,6	104,3	
Totale di gruppo	50,0	-12.451,2	-12.633,7	-10.728,1
Cuneo fiscale - Bonus per i lavoratori dipendenti fino a 20.000 euro e ulteriore detrazione decrescente per i lavoratori dipendenti che si azzerà a 40.000 euro	-8.439,5	-8.439,5	-8.439,5	
Proroga revisione aliquote Irpef e riordino detrazioni - Irpef	-4.736,8	-5.234,1	-4.882,7	
Misure fiscali per il <i>welfare</i> aziendale	-648,2	-648,2	-648,2	
Risorse da destinare a interventi di decontribuzione a favore delle lavoratrici madri di due o più figli	-300,0	-300,0	-300,0	
Rimodulazione al 75% per il 2025 del coefficiente di sostituzione del personale del pubblico impiego	-190,5	-277,2	-277,2	
Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività tramite modifica dell'art. 1, c. 182 della L. 208/2015	-163,0	-163,0	-163,0	
Proroga del regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di recupero edilizio degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili - Irpef	-29,2	-311,0	-134,2	
Proroga del regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di riqualificazione energetica degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili - Irpef	-10,3	-110,1	-62,1	
Lavoro				
Proroga per il 2025 del bonus mobili al 50% - Limite 5.000 euro	-10,2	-119,4	-68,2	
Rifinanziamento del Fondo destinato al rinnovo del CCNL del personale statale per il triennio 2025-27 - Effetti riflessi	602,9	1.344,4	2.209,7	
Effetti di retroazione manovra - Entrate contributive e dirette	578,0	396,0	843,0	
Revisione delle detrazioni legate ai familiari a carico: abrogazione della detrazione per figli maggiori di 30 anni	277,3	331,2	308,1	
Missioni internazionali - Effetti riflessi	184,8	228,4	228,4	
Revisione delle detrazioni legate ai familiari a carico: eliminazione della detrazione prevista per altri familiari a carico, con l'esclusione degli ascendenti	116,2	138,8	129,1	
Revisione delle detrazioni legate ai familiari a carico: eliminazione - per i soli contribuenti con città d'origine extra UE, a esclusione degli Stati facenti parte dello Spazio economico europeo - della detrazione prevista per il coniuge a carico e per i figli a carico di età compresa tra 21 e 30 anni di età <i>Fringe benefits</i> auto aziendali	102,6	122,6	114,0	
Riduzione dell'aliquota dal 65% al 50% per le abitazioni principali e dal 65% al 36% per gli immobili diversi dalle abitazioni principali per le spese relative al Superbonus - Irpef	25,2	73,8	110,2	
Altro	50,0	189,6	60,1	148,2
Totale di gruppo	0,2	4.414,0	1.406,6	-615,5
Modifiche alla disciplina del riconoscimento di maggiori valori emersi in esito a operazioni straordinarie - Imposta sostitutiva (Schema D.Lgs.)	-268,2	-261,7	-120,1	
Modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi del ramo III e V	970,4	397,0	385,1	
DTA - Sospensione della quota deducibile di avviamento prevista nel 2025 e nel 2026 (13%) e recupero della stessa negli anni successivi	865,1	865,1	-216,3	
DTA - Sospensione della quota deducibile di svalutazione prevista nel 2025 (11%) e 2026 (4,70%) e recupero della stessa negli anni successivi fino al 2029	787,6	460,2	-196,9	
Tetto del 65% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9	695,0			
Estensione a regime della rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni (aliquota 16%)	683,9	747,8	811,7	
Riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 10%, in 4 rate di pari importo - Soci (schema D.Lgs.)	206,8	206,8	206,8	
Capitale				
Riapertura dei termini di affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione e delle riserve in sospensione di imposta, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 10%, in 4 rate di pari importo - Imposta sostitutiva (schema D.Lgs.)	196,4	196,4	196,4	
DTA - Sospensione, nel 2025 e nel 2026, della quota deducibile delle componenti negative emerse in sede di prima applicazione dell'IFRS 9 prevista (10%) e recupero della stessa negli anni successivi fino al 2029 - Ires	193,9	200,8	-48,5	
Proroga della maggiorazione 20% del costo del lavoro per le assunzioni effettuate nel triennio 2025-27			-1.307,1	-1.307,1
Definizione dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate, a seguito della decisione C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea - Effetti fiscali			-948,2	-605,5
Limitazione della deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi, ai soli pagamenti tracciabili con riferimento alle spese di rappresentanza			432,0	244,0
Proroga del regime di detrazione fiscale con aliquota del 50% delle spese relative a interventi di recupero edilizio degli immobili destinati ad abitazione principale e del 36% per gli altri immobili - Irpef/Ires			139,2	-59,6
Altro	0,2	83,1	278,3	94,5

Tab. 3.7 – (segue) Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2) (3) (milioni di euro)

		2024	2025	2026	2027
	USCITE NETTE	0,2	2.427,5	4.938,5	15.514,7
Servizi generali delle Amm.ni pubbliche	Totale di gruppo		-29,4	-185,1	-230,5
	Abrogazione del sistema di tesoreria unica mista, di cui all'art. 7 del D.Lgs. 279/1997 - Interessi passivi			-141,0	-232,0
	Altro		-29,4	-44,1	1,5
	Totale di gruppo	220,0	3.879,7	3.337,6	4.716,2
	Incremento Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'art. 19, c. 1, della L. 230/1998 (DL 155/2024)	220,0	0,0	0,0	0,0
	DIFESA - Investimenti difesa nazionale		1.364,2	1.159,3	1.620,7
	Missioni internazionali - Funzionamento		889,0	1.100,0	1.100,0
Difesa	MIMIT - Investimenti difesa nazionale		838,5	752,0	1.177,7
	Missioni internazionali - Personale		381,0	470,0	470,0
	Unità navali - DDX		224,5	-135,4	-2,2
	Servizio civile nazionale		100,0	100,0	200,0
	Unità navali - FREMM EVO			-25,6	127,7
	Altro		82,5	-82,7	22,4
	Totale di gruppo	100,0	274,1	353,6	383,1
Ordine pubblico e sicurezza	Incremento di 800 unità di personale delle Forze armate e di 600 unità di personale delle Forze di Polizia per la prosecuzione dei dispositivi di controllo e sicurezza dei luoghi ove insistono le principali infrastrutture ferroviarie del Paese (operazione Stazioni sicure) - Personale		128,2	128,2	128,2
	Stabilizzazione di 3.000 unità di personale dell'ufficio del processo e del personale tecnico amministrativo e messa in servizio nell'ambito del PNRR (M1C1-11.8)		0,0	64,0	128,0
	Altro	100,0	145,9	161,5	127,0
	Totale di gruppo	747,5	-3.552,1	-4.540,1	-1.280,6
	Riduzione spesa Ministeri (Allegato 2) (DL 155/2024)	-540,0			
	Finanziamento contratto di programma RFI, di cui all'art. 1, c. 396, della L. 234/2021 - Parte servizi (DL 155/2024)	750,0			
	Incremento finanziamento Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale, di cui all'art. 1, c. 86, della L. 266/2005 (DL 155/2024)	250,0			
	Incremento risorse destinate ad ANAS S.p.A. per la definizione del contratto di programma 2021-25 di cui all'art. 1, c. 397, della L. 234/2021 (DL 155/2024)	183,0			
	Incremento Fondo investimenti ANAS, di cui all'art. 1, c. 868, della L. 208/2015 (DL 155/2024)	117,0			
	Definanziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate, a seguito della decisione C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea	-5.902,3	-3.993,9	-4.053,8	
	RFI (Interventi anticipati ex DL 155/24)	-471,3			
	MIT - Riduzione stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009	-457,7	-216,9	-92,9	
	Automotive	-370,3	-829,5	-697,7	
	Tecnologie spaziali ed economia satellitare	-283,8	16,7	54,4	
	MIC - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009	-233,9	-30,1	-2,7	
	Contratti di filiera agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura	-202,2	52,9	-168,0	
	ANAS (Interventi anticipati ex DL 155/24)	-202,0			
	Interno - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009	-195,6	-316,3	-102,8	
	Giustizia - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009	-120,7	-197,8	-85,5	
Affari economici	Strade sicure - Messa in sicurezza e sistema monitoraggio dinamico per controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25)	-85,0	18,8	-123,2	
	MIMIT - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009	-72,9	-126,1	-71,3	
	Difesa - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'art. 30, c. 2, della L. 196/2009	-71,3	-130,3	-34,7	
	Istituzione di un Fondo destinato a finanziare politiche per il Mezzogiorno, su cui confluiscono risorse derivanti dall'azzeramento di decontribuzione Sud	2.450,0	1.000,0	3.400,0	
	Credito di imposta ZES e bonus ZES Mezzogiorno, di cui all'art. 16 del D.L. 124/2023	1.600,0	0,0	0,0	
	Rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (Nuova Sabatini) di cui all'art. 2 del D.L. 69/2013	400,0	100,0	400,0	
	RFI - Manutenzione ordinaria	290,0	190,0	190,0	
	Trattamento integrativo speciale pari al 15% delle retribuzioni lorde corrisposte per lavoro notturno e prestazioni di lavoro straordinario nei giorni festivi ai lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, di cui all'art. 5 della L. 287/1991 e ai lavoratori del comparto del turismo, ivi inclusi gli stabilimenti termali		152,1		
	Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 16-bis, c. 1, del D.L. 95/2012		120,0		
	Compensazione dei maggiori oneri di cui agli artt.22, c. 7 (bonus giovani), 23, c. 4 (bonus donne) e 24, c. 7 (bonus ZES), del D.L. 60/2024, a seguito della sentenza C(2024) 4512 final del 25 giugno 2024 della Commissione europea		99,6	106,9	43,4
	Sviluppo accessibilità marittima e resilienza infrastrutture portuali				-168,0
	Concessione contributi al fine di permettere il completamento degli interventi concernenti le concessioni aventi per oggetto la progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultra larga nelle zone bianche del territorio nazionale (Open Fiber)				220,0
	Altro	-12,5	5,2	-184,6	12,3

Tab. 3.7 – (segue) Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2) (3) (milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
USCITE NETTE (segue)				
Totale di gruppo				
		-115,4	-49,5	-140,0
Abitazioni e assetto territoriale	Riduzione dei contributi ai Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche, nonché per gli interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, di cui all'art. 30, c. 14-bis, del D.L. 34/2019	-115,5	-139,5	-113,5
	Riduzione dei contributi agli Enti locali per spesa di progettazione relativa a interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade, di cui all'art. 1, c. 51, della L. 160/2019	-100,0	-150,0	-100,0
	Incremento del Fondo garanzia prima casa, di cui all'art. 1, c. 48, lett. c), della L. 147/2013	130,0	270,0	270,0
	Riduzione risorse assegnate alle Regioni a statuto ordinario per investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, di cui all'art. 1, c. 134, della L. 145/2018			-100,5
	Altro	-29,9	-30,0	-96,0
Totale di gruppo				
		890,0	4.307,3	4.806,6
Sanità	Rinnovo CCNL 2025-27, trattamento accessorio e aumento indennità personale Sanità - Retribuzioni (effetti netti)	579,5	1.695,5	2.143,5
	Incremento del livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale - Acquisto beni e servizi produttori <i>market</i>	262,0	2.432,9	2.131,5
	Rinnovi personale convenzionato SSN	120,5	254,5	405,0
	Rifinanziamento del programma pluriennale straordinario di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico, di cui all'art. 20, della L. 67/1988			126,6
	Altro	-72,0	-75,7	0,0
Totale di gruppo				
	4,5	17,5	136,5	76,5
Attività ricreative, culturali e religiose	Altro	4,5	17,5	76,5
	Totale di gruppo			
	257,7	362,7	278,7	278,7
Istruzione	Istituzione, nello stato di previsione del MIM, di un Fondo per la valorizzazione del sistema scolastico	114,5	177,4	70,4
	Altro	143,2	185,3	208,3
Totale di gruppo				
	-200,0	4,3	-129,7	-94,9
Protezione sociale	Riduzione delle risorse destinate all'assegno d'inclusione, di cui all'art. 13, c. 8, lett. a) del D.L. 48/2023 (DL 155/2024)	-200,0	0,0	0,0
	Fondo per l'abbattimento della pressione fiscale (<i>tax gap</i>)	-2.191,0	-2.191,0	-2.191,0
	Incremento del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro, di cui all'art. 1, c. 450, della L. 197/2022	500,0		
	Istituzione di un Fondo destinato all'erogazione di un bonus di 1.000 euro per ciascun nuovo nato a partire dal 1° gennaio 2025, a favore dei nuclei con ISEE fino a 40.000 euro - Bonus nascite	330,0	360,0	360,0
	Proroga a esaurimento degli incrementi transitori di cui all'art. 1, c. 310, della L. 197/2022 (Pensioni minime)	290,0	175,0	
	Incremento della misura del congedo parentale, di cui all'art. 34, c. 1, del D.Lgs. 151/2001, da fruire entro il sesto anno di vita del bambino, con copertura all'80% fino al terzo mese di congedo - Prestazione	164,0	246,0	333,0
	Proroga Ape sociale al solo 2025 con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 1, c. 179, lett. da a) a d), della L. 232/2016	114,0	240,0	208,0
	Istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, finalizzato a contribuire alle spese sostenute dai Comuni per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria	100,0	100,0	100,0
	Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (FSOF)	100,0	100,0	100,0
	Estensione delle misure per il supporto al pagamento di rette per la frequenza di asili nido anche alle famiglie con un solo figlio (modifica dell'art. 1, c. 355, della L. 232/2016)	97,0	131,0	194,0
	Fondo per le non autosufficienze	80,6	48,6	148,6
	Proroga al 2025 della misura di flessibilità in uscita di cui all'art. 14 del D.L. 4/2019 (Quota 103) - Prestazioni	67,0	476,0	380,0
	Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità		50,0	150,0
	Altro	352,8	134,7	122,6

Tab. 3.7 – (segue) Principali misure del DL 155/2024, dello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e del DDLB per il 2025 – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2) (3) (milioni di euro)

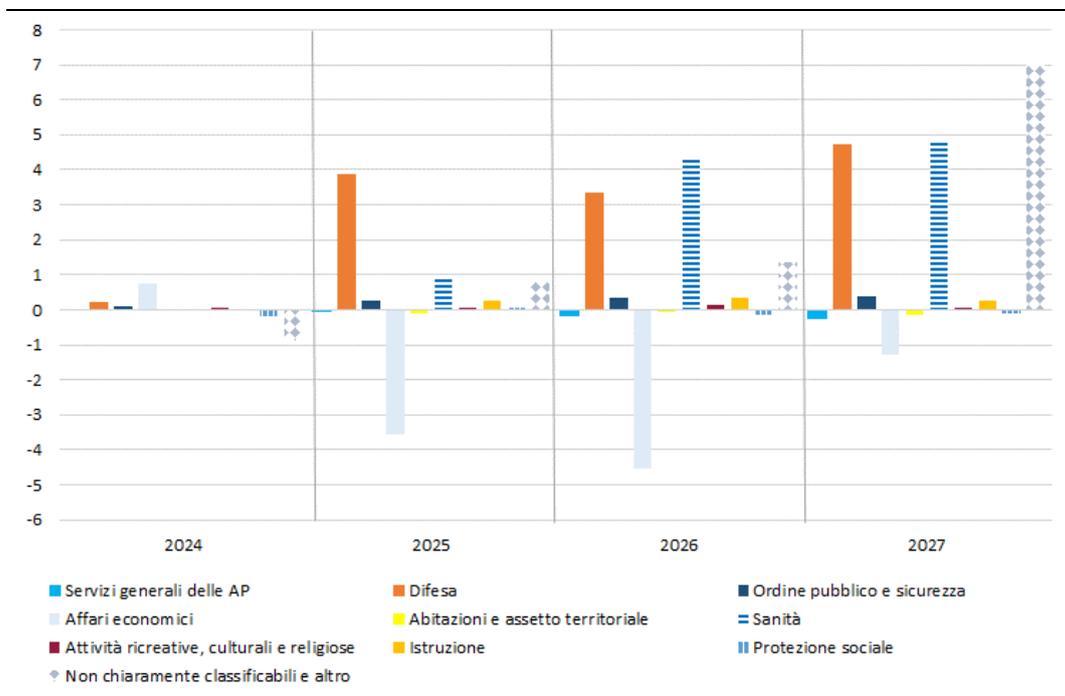
	2024	2025	2026	2027
USCITE NETTE (segue)				
Totale di gruppo	-871,8	801,0	1.345,3	6.999,5
Riduzione spesa Ministeri (Allegato 2) (DL 155/2024)	-901,9			
Incremento del Fondo per l'attuazione della delega fiscale istituito dall'art. 62, c. 1, del D.Lgs. 209/2023 (schema D.Lgs.)	0,2			116,0
Fondo delega fiscale	-3.409,8	-2.707,6	-2.694,4	
Riduzione spesa Ministeri - Spesa in conto capitale	-1.258,9	-1.873,4	-1.698,5	
Riduzione spesa Ministeri - Parte corrente	-697,2	-689,7	-639,4	
Rimodulazione al 75% per il 2025 del coefficiente di sostituzione del personale del pubblico impiego cessato (turn over) - Amministrazioni centrali	-368,6	-536,4	-536,4	
Contributo alla finanza pubblica Regioni a statuto ordinario (RSO)	-280,0	-840,0	-840,0	
Contributo alla finanza pubblica Regioni a statuto speciale (RSS) e dalle Province autonome di Trento e Bolzano	-150,0	-440,0	-440,0	
Contributo alla finanza pubblica Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Regione Sardegna	-130,0	-260,0	-260,0	
Cuneo fiscale - Bonus per i lavoratori dipendenti fino a 20.000 euro e ulteriore detrazione decrescente per i lavoratori dipendenti che si azzerà a 40.000 euro - Bonus	4.413,6	4.413,6	4.413,6	
Rifinanziamento del fondo destinato al rinnovo del CCNL del personale statale per il triennio 2025-27	1.243,0	2.772,0	4.556,0	
Incremento del Fondo per le emergenze nazionali	450,0	150,0	150,0	
Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente (Tabella A)	215,1	215,1	271,1	
Incremento delle risorse per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza dei migranti		200,0		
Maggiore spesa per interessi passivi	138,0	599,0	1.187,0	
Rifinanziamento del Fondo per le esigenze indifferibili, di cui all'art. 1, c. 200, della L. 190/2014	120,0	200,0	200,0	
Istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del MEF, destinato ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (incremento dello 0,22%), ai sensi dall'art. 3, c. 2, del D.L. 80/2021 - Stato	105,2	105,2	105,2	
Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di conto capitale (Tabella B)		94,0	144,0	194,0
Incremento del Fondo di solidarietà comunale (potenziamento della componente di perequazione verticale)			112,0	168,0
Quota accantonata del risultato di amministrazione degli enti non in disavanzo, da destinare al finanziamento di investimenti, anche indiretti			30,0	150,0
Rideterminazione contributo alla finanza pubblica della Regione Friuli-Venezia Giulia a partire dal 2027, di cui all'art. 4-bis, c. 3, del D.Lgs. 154/2019				-432,7
Istituzione di un Fondo destinato al finanziamento degli interventi di ricostruzione (Fondo catastrofi)				1.500,0
Istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del MEF, da ripartire a favore delle Amministrazioni centrali dello Stato, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese				1.400,0
Centri di ricerca di eccellenza (prosecuzione PNRR) - KPR				150,0
Altro	29,9	116,6	-48,6	-20,0
INDEBITAMENTO NETTO	50,0	-8.909,8	-14.962,4	-25.239,8

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DL 155/2024 e al Disegno di legge di bilancio per il 2025 e sulle informazioni contenute nello schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi.

(1) In assenza di informazioni puntuali, l'impatto sull'indebitamento netto delle singole misure della Sezione II del DDLB per il 2025 è stato stimato riproponendo gli effetti per il coefficiente risultante dal rapporto fra l'impatto complessivo sul saldo netto da finanziare e l'impatto complessivo sull'indebitamento netto. – (2) Gli importi indicati per gli aumenti contrattuali del personale pubblico della Sanità sono al netto degli effetti riflessi. – (3) Gli effetti di retroazione della manovra in termini di entrate indirette sono stati convenzionalmente attribuiti al consumo, quelli in termini di entrate dirette e contributi sociali al lavoro.

Analizzando, infine, il lato delle spese nette della manovra, gli importi di maggior rilievo fanno riferimento alla difesa, alla sanità e, nel 2027, a spese non chiaramente classificabili (fig. 3.4 e tab. 3.7). Nell'ambito della difesa, le spese sono connesse a rifinanziamenti e riprogrammazioni di investimenti e delle missioni internazionali disposti nella Sezione II del disegno di legge di bilancio. Nell'ambito della sanità, gli esborsi più consistenti sono legati al rifinanziamento del Fondo sanitario nazionale, con una parte delle risorse destinata al rinnovo del contratto dei dipendenti pubblici e del personale convenzionato. La rilevanza della funzione residuale nel 2027 è dovuta al collocamento, all'interno di questa funzione, del fondo per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici per il triennio 2025-27, del fondo catastrofi e del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese a favore delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Fig. 3.4 – DL 155/2024, schema di D.Lgs. recante revisione del regime impositivo dei redditi e DDLB per il 2025: manovra per il triennio 2025-27 ed effetti sul 2024 – Base economica uscite
(importi netti in miliardi di euro; incrementi (+) e riduzioni (-) del disavanzo)



I risparmi di spesa sono concentrati prevalentemente nella funzione affari economici. Si tratta, principalmente, del defianziamento della decontribuzione Sud e della riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali nei Ministeri.

3.2 Alcune considerazioni generali

Nel contesto del nuovo quadro di regole di bilancio della UE, il disegno di legge di bilancio dà avvio a un percorso pluriennale di consolidamento dei conti pubblici improntato a una linea di prudenza e responsabilità, che dovrà essere sostenuto nel tempo.

Gli interventi introdotti hanno utilizzato tutto lo spazio di bilancio disponibile – sia per il deficit che per la spesa netta – per cui gli effetti di eventuali nuove future proposte di politica di bilancio dovranno trovare copertura attraverso aumenti di entrate o riduzioni di spese strutturali. A meno di miglioramenti rispetto a quanto inizialmente previsto della dinamica della spesa netta, infatti, alle proposte di nuove misure delle prossime leggi di bilancio dovranno necessariamente essere associati i mezzi finanziari per poterle attuare.

In un’ottica di programmazione pluriennale, è importante aver reso strutturali disposizioni temporanee delle precedenti manovre di bilancio. Tra le misure rese

permanenti, si ricordano quelle quantitativamente più rilevanti riguardanti il cuneo fiscale e la revisione dell'Irpef e quelle di minor impatto, relative ad esempio agli stanziamenti delle missioni internazionali, nell'ambito della Sezione II del DDLB. Appare rilevante inoltre avere predisposto norme coerenti con la natura quinquennale del PSB come nel caso dell'individuazione delle risorse destinate al rinnovo del CCNL del personale statale per il triennio 2028-2030.

La complessiva predisposizione della Sezione II del DDLB appare orientata – sia nei rifinanziamenti che nei definanze – a un più realistico andamento a medio termine dei conti pubblici. A differenza di quanto avvenuto in leggi di bilancio precedenti, nell'ultimo anno del triennio non è prevista una riduzione consistente della spesa, specie di quella in conto capitale. Appare quindi superata la prassi precedente secondo la quale i tagli erano volti a consentire il raggiungimento di obiettivi di deficit coerenti con le regole della UE nell'anno finale di programmazione. I risparmi decrescenti attualmente riguardanti la spesa in conto capitale sembrano invece mirati a mantenere la spesa per investimenti ai livelli degli anni precedenti, anche dopo la fine del PNRR.

A fronte di tali sforzi di miglioramento della strategia di bilancio sono tuttavia presenti elementi di criticità, sia di carattere generale sia di natura più specifica.

Permane una carenza di informazioni già riscontrata nella predisposizione del PSB. Si ricorda che, nonostante il PSB sia quinquennale e quindi si estenda fino al 2029, nel Piano recentemente presentato veniva riportato solo l'indebitamento netto tendenziale per tale anno e non per il 2028 e per il biennio finale mancava completamente il conto delle Amministrazioni pubbliche. Analogamente, i prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti che compongono la manovra si fermano al 2027, comportando una rilevante assenza di informazioni per una valutazione complessiva della manovra stessa.

Le relazioni tecniche dei provvedimenti non sempre consentono di quantificare gli effetti degli interventi anche ai fini della stima della traiettoria della spesa netta.

In modo non usuale, vengono inseriti nella quantificazione della manovra – a fini di copertura - gli effetti della retroazione fiscale. Si sottolinea che per prudenza sarebbe stato opportuno non contabilizzare tali impatti, essendo già presenti peraltro nei prospetti riepilogativi sia le coperture connesse con gli oneri riflessi delle spese per redditi da lavoro pubblici sia gli effetti fiscali di taluni provvedimenti sulle entrate.

Sono presenti misure di aumento del prelievo fiscale, con impatti inizialmente positivi ma negativi negli anni successivi, che non assicurano quindi risorse strutturali.

Per quanto riguarda i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, non sono quantificati gli importi in valore dei rinnovi relativi agli enti diversi dalle Amministrazioni centrali dello Stato. Ciò viene giustificato in ragione del fatto che tali enti dovranno individuare le risorse all'interno dei propri bilanci. Inoltre, non è indicato il valore dell'indennità di

vacanza contrattuale per il triennio 2025-27, erogabile dall'anno 2025, indirettamente desumibile per le sole Amministrazioni centrali dello Stato.

Prevale ancora la presenza di “tagli lineari” delle spese in assenza di uno sforzo di razionalizzazione delle stesse che sia il risultato delle attività di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa in atto ormai da tempo presso il MEF. Sebbene sia stata in parte seguita una procedura in linea con la riforma della *spending review* inserita nel PNRR, non hanno ancora dato esiti in termini di risparmi effettivi quelle attività che dovrebbero derivare da analisi approfondite, di efficacia ed efficienza, ai fini dell'allocazione delle risorse pubbliche.

È da ricordare la sussistenza di fattori di rischio che caratterizzano il quadro macroeconomico e che comportano incertezze anche sull'andamento dei conti pubblici. Si tratta di incognite sul quadro internazionale, già evidenziate in precedenza (si veda il paragrafo 2.4), cui si associano forti criticità sulla piena e tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.

Infine, la manovra di bilancio, pur formulando alcune scelte strategiche di medio termine, appare solo in parte inserita in una visione complessiva di politica economica di più ampio respiro. Numerosi interventi non seguono un disegno organico di riforma e non appaiono sostenere adeguatamente le riforme e gli investimenti su cui è stata basata la richiesta di allungamento del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni.

3.3 *La crescita della spesa netta del DPB 2025 e l'orientamento della politica di bilancio*

La crescita della spesa netta

Il Documento programmatico di bilancio (DPB) presenta, per il 2025, la crescita della spesa netta programmata nel Piano strutturale di bilancio (PSB) con l'evidenza delle relative componenti. Nell'ambito delle nuove regole del Patto di Stabilità e crescita, tale indicatore è l'unico rilevante ai fini del monitoraggio sul rispetto del percorso settennale di aggiustamento di bilancio delineato nel PSB.

Come indicato nel PSB, il tasso di crescita programmato della spesa netta per il 2025 e per il successivo biennio 2026-27 è stato determinato utilizzando l'approccio “bottom-up”. La crescita della spesa netta programmata nel PSB è stata ottenuta partendo dalle previsioni programmatiche della spesa primaria ed escludendo, in primo luogo, le voci di spesa stabilite dal nuovo quadro di regole della UE, ovvero: la spesa relativa alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione; le misure una tantum dal lato della spesa; la spesa finanziata da fondi UE e quella relativa al cofinanziamento dei programmi UE. Inoltre, da tale aggregato di spesa viene sottratto l'impatto finanziario delle misure discrezionali di entrata (DRM) al netto delle relative misure una tantum.

Considerando lo scenario tendenziale e le misure previste nel disegno di legge di bilancio in esame, la crescita programmata della spesa netta per il 2025 risulta pari all'1,3 per cento, in linea con l'obiettivo programmatico indicato nel PSB (tab. 3.8). Nello scenario a legislazione vigente, il tasso di crescita della spesa netta per il 2025 è previsto pari allo 0,1 per cento. Ciò è il risultato di una crescita della spesa prima dell'impatto delle DRM pari al 2,1 per cento e a una stima di tale impatto pari a 20,5 miliardi (0,9 punti percentuali di PIL). Nello scenario programmatico, la crescita della spesa prima dell'impatto delle DRM risulta pari al 2,4 per cento. A seguito delle misure previste nel disegno di legge di bilancio, il livello della spesa prima dell'impatto delle DRM aumenta di 2,4 miliardi di euro rispetto al corrispondente valore a legislazione vigente. Tale variazione è dovuta principalmente all'aumento della spesa primaria complessiva, pari a 2,5 miliardi di euro. Le misure una tantum sul lato delle spese, che consistono interamente in spesa per investimenti, contribuiscono a ridurre tale livello di 350 milioni mentre il contributo della spesa ciclica per disoccupazione opera in senso contrario, aumentando la spesa prima delle DRM di 290 milioni di euro. Inoltre, sempre nello scenario programmatico

Tab. 3.8 – Crescita della spesa netta e sue componenti (1)
(valori in miliardi di euro, in percentuale del PIL e variazioni percentuali)

	Scenario a legislazione vigente			Scenario programmatico		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Spesa primaria	1.066,9	1.018,6	1.050,0	1.066,9	1.018,6	1.052,5
<i>In % del PIL</i>	50,1	46,5	46,5	50,1	46,5	46,5
Spesa ciclica per sussidi di disoccupazione	-1,9	-3,9	-4,8	-1,9	-3,9	-5,1
<i>In % del PIL</i>	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Misure una tantum - Spesa	2,1	1,0	1,5	2,1	1,0	1,8
<i>In % del PIL</i>	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Spesa finanziata da fondi UE	23,4	8,3	18,6	23,4	8,3	18,6
<i>In % del PIL</i>	1,1	0,4	0,8	1,1	0,4	0,8
Cofinanziamenti di programmi finanziati da UE	2,9	4,5	4,6	2,9	4,5	4,6
<i>In % del PIL</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Spesa netta prima dell'impatto delle DRM (a)	1.040,3	1.008,7	1.030,1	1.040,3	1.008,7	1.032,6
Tasso di variazione della spesa netta prima dell'impatto delle DRM		-3,0	2,1		-3,0	2,4
Impatto delle misure discrezionali di entrata (DRM)	8,3	-15,6	19,7	8,3	-15,6	10,4
<i>In % del PIL</i>	0,4	-0,7	0,9	0,4	-0,7	0,5
Misure una tantum - Entrate	8,1	3,8	3,1	8,1	3,8	3,1
<i>In % del PIL</i>	0,4	0,2	0,1	0,4	0,2	0,1
Impatto delle DRM al netto delle una tantum lato entrate (b)		-11,4	20,5		-11,4	11,2
<i>In % del PIL</i>		-0,5	0,9		-0,5	0,5
Spesa netta (c)=(a)-(b)		1.020,1	1.009,7		1.020,1	1.021,4
Tasso di variazione della spesa netta (d) = (c(t)-a(t-1))/a(t-1)		-1,9	0,1		-1,9	1,3
Tasso programmatico di variazione della spesa netta del PSB					-1,9	1,3
<i>Per memoria</i>						
PIL nominale	2.128,0	2.189,7	2.255,7	2.128,0	2.189,7	2.262,4

Fonte: MEF, DPB 2025.

(1) Il tasso di variazione della spesa netta (d) è ottenuto in base alla seguente formula: [Spesa netta (c) al tempo t - Spesa netta prima dell'impatto delle DRM (a) al tempo t-1] / Spesa netta prima dell'impatto delle DRM (a) al tempo t-1.

l'impatto delle DRM al netto delle misure una tantum sul lato delle entrate è pari a 11,2 miliardi (0,5 punti percentuali di PIL), ovvero 9,3 miliardi inferiore rispetto al corrispondente valore previsto a legislazione vigente. Tale minore impatto è interamente dovuto alle misure strutturali sul lato delle entrate previste nel disegno di legge di bilancio. Infatti, rispetto al livello previsto a legislazione vigente, le misure *una tantum* sul lato delle entrate non presentano variazioni. Come conseguenza del disegno di legge di bilancio, quindi, la spesa netta dello scenario programmatico crescerebbe nel 2025 dell'1,3 per cento, confermando l'obiettivo presentato nel PSB.

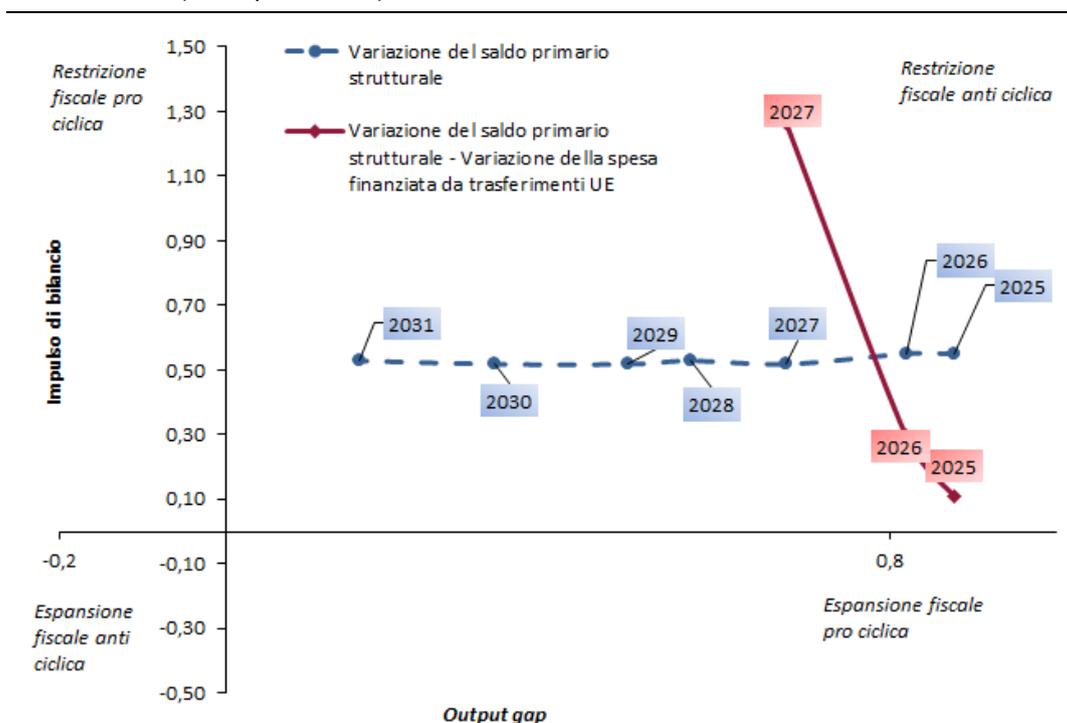
Il DPB non presenta informazioni sulla crescita della spesa netta per il 2026 e 2027. Nel PSB, il tasso programmato di crescita della spesa netta è pari all'1,6 per cento nel 2026 e all'1,9 nel 2027. Anche tali valori sono ottenuti utilizzando l'approccio *bottom-up*. Mancano tuttavia le informazioni di dettaglio della spesa netta relative a questo biennio non consentendo, pertanto, di effettuare valutazioni circa la coerenza della manovra di bilancio rispetto a quanto stabilito per la crescita della spesa netta del PSB per questi due anni¹⁹.

L'orientamento della politica di bilancio (fiscal stance)

L'orientamento della politica di bilancio per il 2025 è previsto essere restrittivo e anticiclico; considerando in aggiunta le spese finanziate dai trasferimenti della UE (che non hanno un impatto sui saldi di bilancio) l'orientamento complessivo risulta sostanzialmente neutrale (fig. 3.5). La variazione del saldo primario strutturale è infatti stimata pari a 0,55 punti percentuali, indicando quindi una politica di bilancio restrittiva. Ciò, tuttavia, si realizza in un contesto ciclico considerato favorevole in quanto l'*output gap* stimato dal Governo è pari a quasi l'1 per cento. Allo stesso tempo, il Governo prevede di aumentare le misure finanziate da trasferimenti della UE (che non impattano sui saldi di bilancio) di circa 0,45 per cento del PIL. Nel complesso, quindi, la politica di bilancio nazionale e le misure finanziate della UE sono previste avere un impatto sostanzialmente neutro sull'economia.

¹⁹ Si ricorda, inoltre, che il tasso di crescita programmatico della spesa netta per gli anni 2028-31 nel PSB è stato ottenuto utilizzando il metodo "*top-down*" ovvero partendo dalla variazione programmata annuale del saldo primario strutturale e utilizzando una formula che comprende il tasso di crescita potenziale in termini reali, il tasso d'inflazione e la spesa primaria in rapporto al PIL dell'anno precedente. Così determinato, secondo il PSB, tale tasso risulta pari all'1,7 per cento nel 2028, 1,5 nel 2029, 1,1 nel 2030 e 1,2 nel 2031. Secondo il PSB, nel periodo di aggiustamento settennale 2025-31, la crescita programmata della spesa netta risulta in media pari all'1,5 per cento, in linea con quella indicata dalla Commissione europea nella traiettoria di riferimento inviata al Governo italiano il 21 giugno. Per ulteriori dettagli si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio (2024) "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in ordine all'esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029", 7 ottobre. È opportuno rilevare che, per gli anni 2030-31, quindi al di là dell'orizzonte quinquennale di programmazione del PSB, l'applicazione meccanica della formula sottostante il metodo "*top-down*" implicherebbe implicitamente un valore della spesa primaria in rapporto al PIL di circa 34 per cento nel 2029 e 39 nel 2030, non in linea con quelli degli anni precedenti.

Fig. 3.5 – Impulso di bilancio e *output gap* – Anni 2025-2031
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati MEF.

Tale orientamento di bilancio è confermato dall'indicatore di *fiscal stance* utilizzato per la prima volta dalla Commissione europea per la sorveglianza di bilancio durante il periodo di attivazione della clausola generale di salvaguardia²⁰. Tale indicatore tiene conto sia delle misure finanziate da risorse nazionali che da quelle della UE; si ricorda, inoltre, che esso ha segno positivo (negativo) in caso di impulso di bilancio restrittivo (espansivo). Nel 2025, l'indicatore è pari a 0,3 punti percentuali, ovvero solo lievemente restrittivo. Considerando solo la spesa finanziata da risorse nazionali, l'impulso di bilancio risulta maggiormente restrittivo, pari a 0,8 punti percentuali. Al contrario, la componente delle misure finanziate con risorse UE è previsto fornire un impulso espansivo pari a -0,4 punti percentuali grazie soprattutto a un maggiore utilizzo delle risorse NGEU rispetto all'anno precedente. Disaggregando ulteriormente l'orientamento della politica di bilancio per le altre componenti, si osserva che la spesa primaria corrente al netto dei trasferimenti della UE fornisce un contributo restrittivo all'impulso di bilancio pari a 0,5

²⁰ L'indicatore di *fiscal stance* evidenzia la dinamica della spesa netta relativamente alla crescita del PIL potenziale di medio periodo. La spesa netta è calcolata sottraendo dalla spesa primaria la spesa ciclica per i sussidi di disoccupazione, le misure una tantum e l'impatto delle misure discrezionali dal lato delle entrate. La variazione annuale di questo aggregato di spesa netta è rapportata al tasso di crescita del PIL potenziale nel decennio in termini nominali. Un segno negativo (positivo) dell'indicatore segnala un eccesso (scarsità) di spesa rispetto alla crescita potenziale di medio termine, e corrisponde quindi a un orientamento di politica di bilancio espansivo (restrittivo). Per una descrizione dell'indicatore si veda il Box: *Fiscal surveillance indicators used in the assessment of the 2024 Draft Budgetary Plans*, in Commissione europea (2023), *Fiscal Statistical Tables providing relevant background data for the assessment of the 2024 Draft Budgetary Plans*, Staff Working Document (SWD), novembre. Si veda, inoltre, Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Prospettive della finanza pubblica", Focus tematico n. 7, ottobre, par. 3 (pagg. 21-23).

punti percentuali. Infine, l'impulso di bilancio della componente "investimenti pubblici finanziati da risorse nazionali" è leggermente restrittivo (pari a 0,2 punti percentuali).

L'orientamento restrittivo della politica di bilancio è nettamente più marcato nel 2024; l'indicatore di *fiscal stance* è infatti stimato pari a 2,9 punti percentuali. L'impatto fortemente restrittivo della politica di bilancio è dovuto principalmente alla componente "altre spese in conto capitale finanziate da risorse nazionali" stimata pari a 3,4 punti percentuali, conseguenza delle significative restrizioni introdotte dal Governo agli incentivi per le ristrutturazioni edilizie.

Anche per il biennio 2026-27, l'orientamento di bilancio rimarrebbe restrittivo e anticiclico. La variazione annuale del saldo primario strutturale è confermata pari a 0,55 punti percentuali nel 2026, per poi scendere leggermente a circa 0,5 punti percentuali nel 2027. L'impegno di consolidamento delle finanze pubbliche si estende fino al 2031 in linea con il periodo di aggiustamento di sette anni richiesto dal Governo. Tale orientamento di bilancio contribuirà alla riduzione nel tempo dell'*output gap*, il quale rimarrebbe comunque in territorio positivo. Quindi, lungo il periodo di aggiustamento di bilancio, il consolidamento è previsto venir realizzato in condizioni cicliche relativamente favorevoli.

Per il 2026, l'orientamento di bilancio restrittivo è attenuato se si considera il previsto aumento della spesa finanziata da trasferimenti della UE; l'opposto si osserva nel 2027, per il venir meno dei trasferimenti del programma NGEU. Nel 2026, considerando l'aumento delle misure finanziate da trasferimenti della UE, l'impulso restrittivo di bilancio si riduce a 0,3 punti percentuali. Al contrario, nel 2027 considerando la riduzione delle misure finanziate da trasferimenti della UE l'impulso restrittivo aumenta in modo significativo, a 1,3 punti percentuali.

4. Le principali misure contenute nella manovra di bilancio

4.1 Le misure riguardanti le imprese

Con riferimento alle imprese la manovra prevede per il 2025 e il 2026 un contributo netto positivo di rilievo sia dal lato delle entrate (rispettivamente, 3,6 e 1,2 miliardi di maggiori entrate), sia dal lato delle spese (rispettivamente, -1,4 e -1,9 miliardi di minori spese). Negli anni successivi si determina invece una riduzione netta delle entrate (-1,0 miliardi nel 2027, -1,7 nel 2028, -0,6 nel 2029 e -0,6 nel 2030) e un lieve incremento delle spese nette (0,4 e 0,5 miliardi, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028 e 0,3 nel 2030) (tab. 4.1).

Tale andamento deriva essenzialmente dalla presenza di misure che determinano anticipi di gettito (par. 4.1.1) o riduzioni di entrate concentrate nei primi anni dell'orizzonte di programmazione e un calo delle spese decrescente negli anni (parr. 4.1.2 e 4.1.3).

Tab. 4.1 – Effetti finanziari delle misure riguardanti le imprese
(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Maggiori entrate	3.563,2	2.467,7	348,0	-420,6	-599,8	-611,8
Art. 3 - Deduzione delle quote correlate alle DTA	2.541,6	1.526,1	-461,7	-970,0	-970,0	-970,0
Art. 4 - Modifiche all'imposta sui servizi digitali	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6
Art. 10 - Misure in materia di tracciabilità delle spese	0,0	468,0	334,0	334,0	334,0	334,0
Art. 11 - Imposta di bollo per i contratti di assicurazione vita	970,0	397,0	385,1	184,8	-15,4	-27,4
Art. 144 - Accantonamenti oneri connessi ai piani di <i>stock option</i>	0,0	25,0	39,0	-21,0	0,0	0,0
Minori entrate	0,0	-1.329,7	-1.329,7	-1.327,9	1,8	0,0
Art. 70 - Proroga per il 2025-27 della maggiorazione del 20% del costo del lavoro per le assunzioni	0,0	-1.329,7	-1.329,7	-1.327,9	1,8	0,0
Entrate nette	3.563,2	1.138,0	-981,7	-1.748,5	-598,0	-611,8
Minori spese	-5.901,0	-3.100,6	-3.456,8	-1.363,0	-1.890,3	346,5
Art. 72 - Defianziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate	-5.901,0	-3.100,6	-3.456,8	-1.363,0	-1.890,3	346,5
Maggiori spese	4.510,0	1.153,0	3.883,0	1.900,0	1.150,0	0,0
Art. 72 - Istituzione di un fondo destinato a finanziare le politiche per il Mezzogiorno	2.450,0	1.000,0	3.400,0	1.500,0	750,0	0,0
Art. 73 - Proroga del credito d'imposta per la quotazione delle piccole e medie imprese		3,0	3,0			
Art. 74 - Contributo in conto capitale per i soggetti che hanno fruito del credito d'imposta ricerca e sviluppo	60,0	50,0	80,0			
Art. 75 - Nuova Sabatini	400,0	100,0	400,0	400,0	400,0	0,0
Art. 77 - Credito d'imposta ZES e bonus ZES Mezzogiorno	1.600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese nette	-1.391,0	-1.947,6	426,2	537,0	-740,3	346,5

Fonte: Relazione tecnica del DDLB per il 2025.

Nel complesso le misure adottate sono frammentarie e orientate prevalentemente al finanziamento complessivo della manovra. Le misure che comportano maggiori entrate sono fortemente concentrate sulle imprese del settore finanziario. Tuttavia, si tratta di una diversa ripartizione temporale del gettito complessivo tendenziale. Il maggiore onere per le imprese si manifesta prevalentemente in termini di una minore disponibilità di cassa nei prossimi due anni che potrà essere recuperata a partire dal 2027 e che al più potrà comportare un costo effettivo in termini di perdita del rendimento atteso.

Sono tuttavia previsti nuovi adempimenti per le imprese in materia di tracciabilità delle spese, che potrebbero favorire l'emersione di base imponibile.

Le misure adottate si collocano con difficoltà nell'ambito di quanto previsto dalla legge delega di riforma del sistema tributario. Il DDLB si limita a prevedere la proroga per soli due anni dell'incentivo all'occupazione e dopo l'abrogazione dell'ACE non sembra ancora delinearsi una revisione della struttura dell'imposta sulle società che disegni il nuovo incentivo agli investimenti previsto nella legge delega e, più in generale, ristabilisca la neutralità delle fonti di finanziamento. In un'ottica più generale di politica fiscale, il DDLB non modifica la struttura vigente di incentivi tributari agli investimenti che negli ultimi anni è stata depotenziata e resa più complessa dai maggiori adempimenti richiesti alle imprese per la loro fruizione.

4.1.1 Le misure di anticipazione del gettito

Le maggiori entrate a carico delle imprese derivano, per la quasi totalità nel 2025 e per circa il 78 per cento nel 2026, da interventi di anticipazione del gettito. In particolare, il DDLB prevede una nuova sospensione delle deduzioni relative allo smaltimento dello *stock* di DTA che si sono accumulate nei bilanci delle imprese (prevalentemente finanziarie) fino al 2015 e che non sono state ancora smaltite. Inoltre, il versamento dell'imposta di bollo sui contratti di assicurazione sulla vita – che attualmente è previsto solo al termine del rapporto – viene fissato su base annuale e si stabilisce il recupero nel periodo 2025-28 degli importi attualmente accantonati a questo fine e non ancora versati. **Complessivamente le due misure permettono di anticipare 3,5 e 1,9 miliardi di gettito rispettivamente nel 2025 e nel 2026, che saranno recuperati dal 2027.**

Sospensione delle deduzioni correlate alle DTA. – L'articolo 3 del DDLB sospende nei prossimi due anni la deducibilità dalle basi imponibili dell'Ires e dell'IRAP di alcuni costi la cui ripartizione temporale ha generato imposte anticipate nei bilanci delle società. In particolare, la norma fa riferimento a tre tipologie di costi: a) la svalutazione dei crediti degli enti finanziari e creditizi e le perdite su crediti; b) il valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali; c) le componenti negative emerse in sede di prima adozione dell'IFRS 9. Le modifiche normative alla loro deducibilità fiscale intervenute nel 2015 (per il tipo a)) e nel 2018 (per quelle di tipo b) e c)) hanno determinato degli *stock* di deduzioni

non ancora utilizzate che le imprese possono recuperare in quote annuali. Nella versione originaria il recupero doveva avvenire in quote differenziate e tali da portare al loro esaurimento nel 2024 (le prime), nel 2027 e nel 2029 (rispettivamente, le seconde e le terze). Successivi interventi normativi hanno più volte sospeso e differito le quote di deducibilità in alcuni anni con la stessa finalità di anticipo del gettito della norma in esame. La tabella 4.2 riassume i diversi passaggi fino alla legislazione vigente. La norma in esame prevede la sospensione delle quote relative al 2025 e al 2026. In particolare, per le deduzioni di tipo a) il recupero della prima quota, pari all'11 per cento, è previsto in quote costanti nei quattro anni successivi, fino al 2029; la seconda, pari al 4,7 per cento sarà recuperata nei tre anni successivi. Per le attività di tipo b) e c) il recupero delle quote, pari in entrambi gli anni rispettivamente al 13 e al 10 per cento, potrà avvenire con le stesse modalità. In questo modo si delinea un nuovo profilo di deducibilità.

Si ricorda, relativamente alle svalutazioni e perdite su crediti, che l'art. 16 del DL 83/2015 – modificando l'art. 106, c. 3 del TUIR – ha previsto, per le società finanziarie e di assicurazione, la deducibilità integrale nell'esercizio di riferimento anche delle svalutazioni e perdite su crediti diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso²¹. Limitatamente al 2015, la norma riduceva la deducibilità al 75 per cento del totale. Il rimanente 25 per cento relativo al 2015 e lo *stock* residuo di svalutazioni e perdite maturate fino al 2015 avrebbe potuto essere dedotto in quote a partire dal 2016, secondo il profilo indicato nella colonna 1 della tabella 4.2. Va osservato che prima della modifica introdotta dal DL 83/2015 la deducibilità delle svalutazioni e perdite in più anni poteva dare luogo alla formazione di imposte anticipate (DTA), iscrिवibili in bilancio per la parte la cui deducibilità fiscale era rinviata agli esercizi successivi. In base a quanto disposto dal DL 225/2010 (art. 2, cc. 55-56 bis), le società finanziarie e le assicurazioni potevano trasformare tali DTA in crediti di imposta in presenza di perdita civilistica, di perdita fiscale (a fini Ires) o di valore della produzione negativo (a fini IRAP) e in caso di liquidazione volontaria. Il DL 83/2015, rendendo totalmente deducibili nell'anno di iscrizione le svalutazioni e perdite, ha escluso la possibilità che si formino DTA e di conseguenza crediti di imposta. Il profilo temporale di ripartizione dello

Tab. 4.2 – Evoluzione delle quote di deducibilità delle attività correlate alle DTA

	Quote delle svalutazioni e perdite su crediti						Quote avviamento			Quote componenti negative da applicazione IFRS 9		
	DL 83/2015 art. 16	L. 145/2018 art. 1, c. 1056	L. 160/2019 art. 1, c. 712	DL 17/2022 art. 42, c. 1	L. 213/2023 art. 1, cc. 49-50	DLB 2025 art. 3, cc. 1-2	L. 145/2018 art. 1, c. 1079	L. 160/2019 art. 1, c. 714	DLB 2025 art. 3, c. 3	L. 145/2018 art. 1, c. 1067-1068	L. 160/2019 art. 1, c. 713	DLB 2025 art. 3, c. 4
2016	5	5	5	5	5	5	-	-	-	-	-	-
2017	8	8	8	8	8	8	-	-	-	-	-	-
2018	10	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-
2019	12	12	0	0	0	0	5	0	0	10	0	0
2020	12	12	12	12	12	12	3	3	3	10	10	10
2021	12	12	12	12	12	12	10	10	10	10	10	10
2022	12	12	15	8	8	8	12	12	12	10	10	10
2023	12	12	15	18	18	18	12	12	12	10	10	10
2024	12	12	15	18	17	17	12	12	12	10	10	10
2025	5	5	8	11	11	0	12	13	0	10	10	0
2026	-	10	10	8	5	2,75	12	13	3,25	10	10	2,50
2027	-	-	-	-	2	6,32	12	13	20,58	10	10	15,83
2028	-	-	-	-	2	6,32	5	6	13,58	-	10	15,83
2029	-	-	-	-	-	4,31	5	6	13,58	-	-	5,83

Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti.

²¹ In precedenza la deducibilità integrale era prevista solo per le perdite su crediti realizzate mediante cessione a titolo oneroso.

stock di deduzioni individuato dal DL 83/2015 è stato più volte modificato nel tempo. La deducibilità è stata infatti sospesa in determinati anni e trasferita ad anni successivi. La tabella mostra le modifiche intervenute dalla legge di bilancio per il 2019. La ripartizione oggi vigente, su cui interviene l'articolo in esame, è stata definita dalla legge di bilancio per il 2023.

Per quanto riguarda l'avviamento e le altre attività immateriali, si ricorda che in base a quanto disposto dal DL 225/2010 (art. 2, cc. 55-56 bis) anche tali DTA erano suscettibili di trasformazione in crediti di imposta²². Il DL 83/2015 ha successivamente escluso questa trasformazione. La legge di bilancio per il 2019 è intervenuta sulle quote di tali attività – riferite allo *stock* accumulatosi fino al 2015 – non ancora dedotte al 2018, disponendo una deducibilità dal 2019 al 2029 con differenti percentuali.

Infine, relativamente alle componenti negative emerse con la prima adozione dell'IFRS 9, si ricorda che la legge di bilancio per il 2019 ha disposto che le componenti reddituali derivanti esclusivamente dall'adozione del modello di rilevazione del fondo a copertura delle perdite attese su crediti iscritti in bilancio in sede di prima adozione dell'IFRS 9, sono deducibili a partire dall'anno di imposta 2018 in dieci quote costanti. La legge di bilancio per il 2020 è quindi intervenuta sulle quote di ripartizione, differendo al 2028 la deducibilità relativa al 2019.

La misura in esame dovrebbe generare complessivamente 2,5 e 1,5 miliardi di maggiore imposta Ires e IRAP rispettivamente nel 2025 e nel 2026, che vengono recuperati negli anni successivi.

La misura riguarda un numero contenuto di società. Con riferimento alle deduzioni di tipo a) e c), sulla base degli ultimi dati di dichiarazione riferiti al 2022, risultano interessate circa 2.300 società su 1,3 milioni di dichiarazioni. Il settore finanziario assorbe più del 90 per cento delle deduzioni e il 5 per cento del totale delle imprese contribuisce a più dell'80 per cento dell'ammontare.

La Relazione tecnica non riporta dettagli sulle ipotesi sottostanti la quantificazione dell'impatto finanziario rendendone difficile la valutazione. Si possono tuttavia evidenziare alcuni aspetti di prudenza nella stima del maggiore gettito Ires e IRAP nei due anni interessati dalla sospensione e, conseguentemente, alcuni rischi di sottostima del minore gettito atteso dal 2027 quando le quote potranno essere recuperate.

Sulla base dei dati disponibili nelle Relazioni tecniche dei precedenti provvedimenti, confermati dalle informazioni desumibili dai dati di dichiarazione delle società di capitali, gli *stock* di deduzioni in quote annuali sono circa 65,7, 40,5 e 16,4 miliardi, rispettivamente, per le tre categorie a), b) e c). Quindi è stato possibile ricostruire le quote di deduzione teoricamente sospese ai fini Ires e IRAP che ammontano complessivamente a circa 14 e 10 miliardi, rispettivamente, nel 2025 e nel 2026. Alle minori deduzioni calcolate sulla base della percentuale ammessa in ciascun anno a legislazione vigente, corrisponde un aumento di gettito "potenziale" complessivo pari a 4,6 e 3,2 miliardi nei due anni. Questo ammontare, tuttavia, potrebbe essere inferiore in conseguenza

²² Le modalità erano le stesse previste per le DTA derivanti da svalutazioni e perdite su crediti.

dell'accelerazione dello smaltimento delle DTA previsto dal DL 18/2020²³, sebbene questa dovrebbe aver riguardato in gran parte la deducibilità relativa agli anni immediatamente successivi al 2020 (lo smaltimento doveva rispettare la competenza temporale). Del valore effettivamente sospeso solo una parte costituirà un maggiore gettito Ires e IRAP. Si possono infatti verificare tre condizioni:

- 1) nel caso delle imprese con base imponibile positiva, l'azzeramento della deduzione comporta un corrispondente aumento della stessa e quindi una maggiore imposta.

Nel 2022 le società interessate con base imponibile positiva sono circa il 65 per cento (la quota corrispondente per il totale delle società di capitali è pari a circa il 60 per cento). Tuttavia, solo il 31 per cento della deduzione complessiva appartiene a tali società. La Relazione tecnica sembra usare questa proporzione per stimare il maggiore gettito Ires. Tuttavia, la percentuale di società in utile nel 2025 potrebbe essere più elevata. Anche ipotizzando che la profittabilità del 2025 sia uguale a quella del 2022, negli ultimi due anni la base imponibile delle società interessate potrebbe essere stata ampliata sia dalla eliminazione dell'ACE sia dall'erosione dell'ammontare accumulato di perdite e ACE pregresse²⁴ grazie agli elevati profitti registrati dal settore nel 2023 e nel 2024. Una quota più elevata di deduzioni registrate da società con base imponibile positiva aumenterebbe sia il maggiore gettito atteso nel 2025 e nel 2026 sia il minore gettito corrispondente negli anni successivi.

- 2) Per le imprese che in base alla legislazione vigente non pagherebbero imposta ma per le quali la sospensione della deducibilità fosse insufficiente a far emergere base imponibile, l'effetto di maggiore gettito Ires e IRAP sarebbe neutralizzato. Tuttavia, si dovrebbe considerare che la normativa prevede che in questo caso le imprese finanziarie possano trasformare in credito d'imposta le DTA relative a queste quote. Quindi, in seguito alla sospensione, le società in perdita fiscale avranno minori crediti di imposta che potranno recuperare (se ancora in perdita) negli anni successivi. La Relazione tecnica non sembra considerare questo effetto che comunque potrebbe risultare contenuto per l'anticipazione dello smaltimento delle DTA del DL 18/2020.
- 3) Per le imprese che non pagherebbero imposta ma per le quali la sospensione facesse comunque emergere base imponibile, questa potrebbe ancora essere ridotta o azzerata in presenza di perdite e ACE pregresse (non ancora compensate). Pertanto, l'incremento di gettito sarà collegato alla base imponibile effettivamente emersa. Per contenere l'effetto di compensazione la norma, solo per il 2025, limita l'utilizzo delle perdite e dell'ACE, che potranno essere utilizzate per compensare solo il 65 per cento

²³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisaurò, in merito al contenuto del DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 26 marzo.

²⁴ Si ricorda che queste componenti contribuiscono a ridurre la base imponibile delle società, azzerando in alcuni casi il pagamento dell'imposta.

della maggiore base imponibile. Si noti che la misura, nel caso di appartenenza a un gruppo fiscale si applica prima del consolidamento e le limitazioni previste per l'uso in compensazione delle perdite e dell'ACE pregresse si applicano anche in capo alla consolidante e ai fini del consolidamento delle basi imponibili. La specificazione assume rilievo dato che circa il 20 per cento delle società interessate appartiene a un gruppo fiscale e le loro deduzioni rappresentano più dell'80 per cento del totale.

La Relazione tecnica stima l'effetto dei limiti alla compensazione pari a 695 milioni nel 2025. L'importo (circa il 27 per cento del totale della stima del 2025) sembra sottendere una percentuale rilevante di casi di tipo 3. Il recupero del maggiore gettito da parte di queste imprese non è considerato in Relazione tecnica. Sebbene questo dipenda, sia nella ripartizione dell'ammontare sia nei tempi, dall'utilizzo effettivo delle perdite pregresse da parte delle imprese²⁵, sarebbe stato prudentiale tenerne conto nella quantificazione. Peraltro, una quota inferiore di imprese di tipo 3 porterebbe a una stima più contenuta dell'effetto del limite, pur lasciando invariato il maggiore gettito stimato per il 2025. Si potrebbero infatti avere più società di tipo 1 che possono effettuare minori deduzioni e/o più società di tipo 2 per le quali è sospesa la trasformazione delle deduzioni incapienti in credito di imposta. Anche in questo caso si dovrebbe considerare una più elevata riduzione del gettito a partire dal 2027.

Imposta di bollo per i contratti di assicurazione vita. – La disposizione dell'articolo 11 uniforma le modalità di applicazione dell'imposta di bollo per i contratti di assicurazione sulla vita, superando le disparità di trattamento previste per le polizze di assicurazione di cui ai rami III e V del D. Lgs. 2019/2005 (polizze a contenuto finanziario). Per questi specifici rami, la legislazione vigente prevede infatti che la società assicurativa calcoli al 31 dicembre di ogni anno il valore dell'investimento delle polizze dei clienti, applichi a tale valore un'aliquota pari al 2 per mille e accantoni l'imposta così calcolata. Il versamento avviene solo al momento del pagamento del capitale al cliente e include sia le imposte di bollo accantonate negli anni precedenti sia quella dovuta per l'anno di riscatto o rimborso. La disposizione in esame prevede invece il versamento dell'imposta in ciascun anno. Inoltre, per i contratti in essere al 1° gennaio 2025, dispone il versamento dell'imposta di bollo relativa ad anni passati, accantonata e non ancora versata, in quattro anni (50 per cento dello *stock* nel 2025, 20 per cento nel 2026 e 2027 e 10 nel 2028). In ogni caso, le società di assicurazione continueranno a computare il versamento dell'imposta in diminuzione della prestazione erogata al momento del rimborso o riscatto della polizza, senza effetti per il cliente.

La Relazione tecnica stima che la nuova modalità di versamento annuale determina per il versamento anticipato di quote dello *stock* accantonato degli anni passati un incremento di gettito pari a 970 milioni nel 2025, 397 nel 2026 e 385 nel 2027. Al termine di questi versamenti l'andamento del gettito si stabilizza sull'ammontare già previsto a legislazione vigente. Considerando che le società di capitali che operano nel settore delle assicurazioni

²⁵ La maggiore quota compensata anticipata al 2025 determina un corrispondente minore gettito solo al termine della completa compensazione delle quote residue di perdite pregresse.

sulla vita sono circa cento, anche questa misura, analogamente a quella relativa alle DTA, risulta molto concentrata.

4.1.2 Le altre misure sulle imprese

Per quanto riguarda le altre misure, che determinano un maggiore gettito, il DDLB introduce dal 2025 l'obbligo di tracciabilità delle spese deducibili (0,5 nel 2026 e 0,3 miliardi negli anni successivi) e amplia la platea dei contribuenti dell'imposta sui servizi digitali introdotta dal 2019 (*Digital Service Tax, DST*) (51,6 milioni dal 2025).

Misure in materia di tracciabilità delle spese. – Con riferimento alle misure con finalità di contrasto all'evasione, il DDLB introduce una limitazione alla deducibilità delle spese di vitto e alloggio e viaggio e trasporto nella determinazione del reddito ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP al solo caso di pagamenti effettuati con strumenti tracciabili (art. 10). Analoga limitazione si applica anche alla deduzione delle spese di rappresentanza. In particolare, nella determinazione del reddito da lavoro dipendente, i rimborsi legati alle spese di vitto e alloggio, di viaggio e trasporto effettuate dal 2025 non concorrono alla formazione del reddito solo se effettuati con bonifici o altri mezzi di pagamento tracciabili; per la determinazione del reddito da lavoro autonomo, tali tipologie di spese sono deducibili solo se addebitate ai committenti in modo analitico con mezzi tracciabili; infine, anche nella determinazione del reddito di impresa i rimborsi effettuati ai propri dipendenti sono deducibili solo se legati a pagamenti tracciabili. La norma non modifica i limiti previgenti per le specifiche tipologie di spese interessate. **Gli effetti finanziari sono quantificati, per il periodo 2025-2030, in un maggior gettito pari a 1,4 miliardi.**

La misura si annovera tra gli strumenti che, in ambito *business-to-business*, potenziano il contrasto dell'evasione legata alla omessa dichiarazione dei ricavi e che si verifica senza che ci sia consenso tra gli operatori economici. Non appare invece offrire adeguati incentivi a contrastare la cosiddetta evasione con consenso, ossia quella che si verifica quando vi è un accordo tra cliente e fornitore.

La Relazione tecnica stima effetti legati all'emersione di base imponibile dal lato dell'offerta, ossia da parte dei fornitori di servizi di vitto e alloggio, trasporti e legati alla rappresentanza, e prudenzialmente ascrive gettito solo in relazione al recupero di evasione nell'ambito dei servizi di trasporto che, in taluni casi, a differenza di altri settori, non sono soggetti all'obbligo di fatturazione elettronica e di trasmissione dei corrispettivi.

Al riguardo si osserva che effetti positivi sul recupero di gettito evaso dal lato dell'offerta si potrebbero ottenere, non solo con riferimento alle operazioni *business-to-business* con l'estensione al settore dei trasporti con taxi dell'obbligo di emissione di fatturazione elettronica, ma anche *business-to-consumer* con la trasmissione elettronica dei corrispettivi.

La stessa Relazione tecnica sottolinea, tuttavia, che mancherebbe un ulteriore passaggio per affrontare in maniera efficace il fenomeno dell'evasione da sotto-dichiarazione dei

ricavi. Esso consisterebbe nel consentire all’Agenzia delle entrate di confrontare analiticamente e per singola transazione i dati delle fatture e dei corrispettivi trasmessi elettronicamente con le singole transazioni registrate con strumenti tracciabili di pagamento.

L’azione di contrasto dell’evasione legata alla misura introdotta dall’articolo 10 potrebbe trovare qualche sinergia nell’attuazione del comma 1 dell’articolo 9 del DDLB che prevede l’istituzione di un collegamento tecnico dei terminali per il pagamento elettronico con il registratore telematico in modo da trasmettere all’Agenzia delle entrate l’importo complessivo dei pagamenti elettronici giornalieri dell’esercente.

Sarebbe auspicabile che queste nuove informazioni (provenienti dall’attuazione degli articoli 9 e 10) e la completa interoperabilità delle banche dati della fatturazione elettronica e dei corrispettivi telematici con le transazioni finanziarie da pagamenti tracciabili vengano utilizzate da parte dell’Agenzia delle entrate al fine di applicare metodologie anche innovative per l’analisi del rischio di evasione e per un’efficace pianificazione delle attività di controllo e di stimolo alla *compliance*.

Infine, nel ribadire che la norma non offre adeguati incentivi per il contrasto dell’evasione con consenso, si osserva, al contempo, che effetti di gettito potrebbero derivare anche dal recupero dell’evasione da servizi di alloggio in considerazione della sempre maggiore diffusione di attività di accoglienza non professionale e non imprenditoriale (cosiddetti *bed & breakfast* o case vacanze).

Imposta sui servizi digitali. – Il DDLB estende l’applicazione dell’imposta sui servizi digitali a tutti i soggetti che realizzano ricavi derivanti da tali servizi nel territorio dello Stato. Nella legislazione vigente il campo di applicazione è limitato ai soggetti che realizzano un ammontare complessivo di ricavi (ovunque nel mondo) superiore a 750 milioni e con un ammontare di ricavi da servizi digitali non inferiore a 5,5 milioni nel territorio dello Stato²⁶. La tassazione, in pratica, riguarda la pubblicità digitale su siti e *social network*, l’accesso alle piattaforme digitali, i corrispettivi percepiti dai gestori di tali piattaforme e anche la trasmissione di dati “presi” agli utenti. La Relazione tecnica stima dal 2025 un maggiore gettito di 51,6 milioni.

Il prelievo sui servizi digitali è stato introdotto dal 2019 (L. 145/2018) nella misura del 3 per cento dei ricavi derivanti dalla fornitura dei servizi: 1) di veicolazione su un’interfaccia digitale di pubblicità mirata agli utenti della medesima interfaccia; 2) di messa a disposizione di un’interfaccia digitale multilaterale che consente agli utenti di essere in contatto e di interagire tra loro, anche al fine di facilitare la fornitura diretta di beni o servizi; 3) di trasmissione di dati raccolti da utenti e generati dall’utilizzo di un’interfaccia digitale. La L. 160/2019 ne ha disposto l’abrogazione con

²⁶ Un ricavo è imponibile se l’utente del servizio digitale è localizzato nel territorio nello Stato. Per i servizi di pubblicità *online*, l’utente si considera localizzato nel territorio dello Stato se la pubblicità appare sul proprio dispositivo nel momento in cui è utilizzato nel territorio dello Stato. La localizzazione nel territorio italiano del dispositivo è determinata sulla base dell’indirizzo IP dello stesso.

decorrenza dal momento in cui sarebbero entrate in vigore le disposizioni derivanti da accordi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale.

La sua introduzione era motivata dalla necessità di arginare gli effetti della pianificazione fiscale da parte delle grandi multinazionali digitali – con capogruppo residenti prevalentemente negli Stati Uniti e in Cina – che forniscono i propri servizi dall'estero facendo confluire i profitti in paesi a fiscalità privilegiata o in cui è possibile sfruttare complesse pratiche di elusione fiscale²⁷. Il prelievo si collocava nel quadro di un'imposta coordinata a livello internazionale (in sede OCSE) e la sua struttura è conforme alla proposta europea della *Digital Service Tax*. Nelle more di un accordo a livello europeo (a causa proprio del veto dei paesi che accentrano la maggior parte dei ricavi digitali, come l'Irlanda e i Paesi Bassi) molti paesi oltre all'Italia hanno adottato in modo unilaterale la DST²⁸.

Attualmente il gettito dell'imposta è concentrato prevalentemente sui grandi gruppi multinazionali e, sebbene di entità contenuta, ha avuto un andamento crescente nel tempo: tra il 2021 e il 2023 è passato da 240 a 391 milioni (il dato provvisorio per il 2024 è pari a circa 451 milioni). La tabella 4.3 riporta i dati dei versamenti riferiti al 2021 e al 2022²⁹. Con riferimento ai primi due anni, l'80 per cento è riconducibile a soggetti non residenti (il 42 per cento in Irlanda, il 5,6 nei Paesi Bassi e l'11 per cento negli Stati Uniti) e oltre il 50 per cento è concentrato sui servizi di pubblicità *online* (un ulteriore 45 per cento riguarda i servizi di intermediazione).

Considerata anche la dimensione del gettito atteso, l'ampliamento della platea può sollevare qualche perplessità in ragione degli elevati costi di adempimento richiesti per il calcolo della DST alle imprese di minori dimensioni. D'altra parte, anche negli altri paesi che l'hanno adottata esistono comunque dei limiti di ricavo, globali e/o nazionali

²⁷ In particolare, nella maggior parte dei paesi di mercato le multinazionali digitali operano senza presenza fisica (stabile organizzazione) o con presenza fisica minima, che nei regimi convenzionali vigenti serve a definire il diritto (*nexus*) a tassare i redditi prodotti. Come è noto, in Europa le multinazionali digitali contabilizzano la maggior parte dei ricavi – a prescindere dal paese di mercato dove vengono effettivamente realizzati – in paesi come l'Irlanda, che applica una tassazione privilegiata. Per molti paesi quindi il problema fondamentale non è tanto il livello dell'aliquota di imposta quanto il riconoscimento del proprio diritto a tassare una quota dei profitti consolidati effettivamente originati nel paese.

²⁸ L'introduzione unilaterale ha generato la reazione degli Stati Uniti che hanno più volte minacciato i diversi paesi, compresa l'Italia, di introdurre dei dazi. La proposta di una DST era emersa in sede OCSE nell'ambito dell'*Inclusive Framework* sul BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) senza grande successo. In seguito alla riforma statunitense del 2017 (*Tax Cuts and Jobs Act*) che tendeva a privilegiare le proprie multinazionali digitali, la UE ha proposto una direttiva che non è mai stata approvata a causa del veto di alcuni paesi. In assenza di una soluzione condivisa, molti paesi europei che risultano più danneggiati dalle pratiche di *profit shifting* di queste multinazionali hanno adottato in modo unilaterale la DST. Nel 2021, sempre in ambito BEPS, è stato raggiunto un accordo su due pilastri. Il primo (*Pillar I*) prevedeva un meccanismo di più equa ripartizione internazionale delle basi imponibili del prelievo sulle multinazionali, riconoscendone una quota ai paesi dove queste vendono beni e servizi (paesi *market*); contestualmente si prevedeva la parallela cancellazione delle DST adottate unilateralmente e di altri prelievi simili. Mentre il secondo pilastro (*Pillar II*), che prevedeva l'introduzione di un'imposta globale minima, è stato approvato in sede OCSE e adottato anche con la direttiva europea (2022/2523) e poi dall'Italia con il D.Lgs. 209/2023, sul primo pilastro non è stato ancora raggiunto un accordo.

²⁹ La tabella riporta i dati disponibili a luglio 2023. Differenze rispetto agli ammontari di consuntivo possono derivare da aggiustamenti successivi.

per la sua applicazione (750 milioni a livello globale e una soglia a livello nazionale; tab. 4.4).

Tab. 4.3 – DST: ricavi imponibili e imposta dovuta
(migliaia di euro)

	Anno di versamento 2021				Anno di versamento 2022			
	Ricavi ovunque realizzati	Ricavi imponibili	Ricavi imponibili (%)	Imposta dovuta (ricalcolata)	Ricavi ovunque realizzati	Ricavi imponibili	Ricavi imponibili (%)	Imposta dovuta (ricalcolata)
Lettera a)-pubblicità <i>online</i>	221.649.545	5.225.844	2	156.776	300.590.926	6.795.411	2	203.862
Lettera b): servizi di intermediazione tra utenti	94.801.156	2.073.895	2	75.277	121.868.450	3.322.662	3	99.680
Lettera c): trasmissione di dati raccolti da utenti e generati dall'utilizzo di un'interfaccia digitale	473.817	3.955	1	119	337.572	5.183	2	156
Totale	316.924.518	7.303.694	2	232.172	422.796.948	10.123.256	2	303.698
Residenti	-	-	-	50.966	-	-	-	58.497
Stati Uniti	-	-	-	30.285	-	-	-	34.112
Irlanda	-	-	-	93.683	-	-	-	128.189
Paesi bassi	-	-	-	9.624	-	-	-	17.460

Fonte: Interrogazione parlamentare presso la VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati del 25 luglio 2023 (pagg. 59-62).

Tab. 4.4 – La DST in alcuni principali paesi
(importi in euro)

Paese	Aliquota	Ambito di applicazione	Soglia di reddito globale	Soglia di reddito nazionale
Austria	5,0%	Pubblicità <i>online</i>	750 milioni	25 milioni
Belgio	3,0%	Vendita di dati di utenti, vendita di spazi pubblicitari su piattaforme digitali, servizi di intermediazione digitale che facilitano lo scambio di beni e servizi	750 milioni	5 milioni
Francia	3,0%	Fornitura di interfaccia digitale, servizi di pubblicità basati su dati di utenti	750 milioni	25 milioni
Italia	3,0%	Pubblicità su interfaccia digitale, interfaccia multilaterale digitale che permette agli utenti lo scambio di beni e servizi, trasmissione di dati di utenti generati dall'uso di una interfaccia digitale	750 milioni	5,5 milioni
Regno Unito	2,0%	<i>Social media</i> , motori di ricerca, commercio <i>online</i>	GBP 500 milioni	GBP 25 milioni
Repubblica Ceca	5,0%	Pubblicità <i>online</i> , trasmissione di dati di utenti, interfaccia utente per facilitare la fornitura di beni e servizi tra utenti	750 milioni	CZK 100 milioni
Spagna	3,0%	Vendita di pubblicità <i>online</i> e di dati di utenti	750 milioni	2 milioni
Turchia	7,5%	Servizi digitali inclusa pubblicità, vendita di contenuti e servizi a pagamento effettuati sui siti	750 milioni	TRY 20 milioni
Ungheria	7,5%	Ricavi da pubblicità	-	HUF 100 milioni

Fonte: Tax Foundation (2024), "Digital services taxes in Europe", 7 maggio.

4.1.3 Le misure a favore delle imprese

Per quanto riguarda gli incentivi fiscali alle imprese, si prevedono, complessivamente, minori oneri per circa 1,4 miliardi nel 2025 e 0,6 nel 2026 determinati dalla parziale compensazione con nuove misure degli effetti finanziari dell'abolizione della agevolazione contributiva a favore delle aree svantaggiate.

Gli incentivi all'occupazione. – Il DDLB proroga, per il triennio 2025-27, la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni introdotto per il solo 2024 con il decreto legislativo recante attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte (D. Lgs. 216/2023). Da tale misura è atteso un minore gettito di 1,3 miliardi nel 2026 e nei due anni successivi. La quantificazione si basa sulle ipotesi già adottate per valutare gli effetti nel 2024 tenendo conto delle banche dati aggiornate all'ultimo anno disponibile e la stima del minore gettito per il 2025 e gli anni successivi è per lo più equivalente a quella del 2024.

Il D. Lgs. 216/2023 aveva previsto una maggiorazione del 20 per cento del costo del personale a tempo indeterminato di nuova assunzione nel 2024. La maggiorazione si applica al minore importo tra il costo effettivo dei nuovi assunti e l'incremento del costo del lavoro complessivo risultante dal bilancio, a condizione che si osservi a fine esercizio una crescita sia del numero dei dipendenti a tempo indeterminato, sia di quelli totali. La maggiorazione è incrementata con riferimento ai costi sostenuti per l'assunzione di specifiche categorie di lavoratori protetti indicate in un apposito allegato³⁰. Al fine di garantire che la complessiva maggiorazione, per ciascuna impresa, non superi il 10 per cento della remunerazione complessiva riferita a queste categorie (come richiesto dal decreto legislativo) il DM del 25 giugno 2024 ha determinato i coefficienti di maggiorazione relativi a queste categorie di soggetti.

Come già osservato in sede di valutazione del decreto legislativo, la convenienza della nuova misura e la sua efficacia nell'incentivare nuova occupazione dipendono dalle caratteristiche delle decontribuzioni esistenti (entità dello sgravio, durata del beneficio, platea incentivata). A questo proposito si può osservare che **l'abrogazione dell'agevolazione contributiva per l'occupazione nelle aree svantaggiate prevista nel DDLB (si veda oltre) potrebbe determinare un aumento corrispondente della base retributiva sulla quale si può calcolare la maggiore deduzione.**

Rispetto al più generale disegno di riforma del prelievo sulle società come indicato nella legge delega (L. 111/2023) si possono fare alcune considerazioni.

³⁰ L'allegato 1 allo schema di decreto legislativo contiene un articolato elenco delle categorie meritevoli di trattamento specifico. Sono infatti inclusi: i cosiddetti lavoratori "molto svantaggiati", i disabili, le persone in trattamento psichiatrico e per dipendenze, i soggetti sottoposti alla limitazione della libertà personale, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le donne con due figli minori o disoccupate da almeno 6 mesi in zone depresse, giovani (under 30) ammessi agli incentivi di disoccupazione giovanile del DL 48/2023, lavoratori con sede in regioni depresse e lavoratori che abbiano usufruito del Reddito di cittadinanza ma non siano beneficiari dell'Assegno di inclusione.

La misura in esame dovrebbe rappresentare una (almeno) parziale attuazione della riforma secondo l'articolo 6 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle società e degli enti)³¹. Questo prevede alternativamente: a) l'applicazione di un'aliquota ridotta dell'Ires per le imprese che, entro i due periodi d'imposta successivi a quello nel quale è stato prodotto il reddito, effettuino investimenti o nuove assunzioni; b) la maggiorazione della deduzione relativa alle spese per investimenti qualificati o per le nuove assunzioni³². La maggiorazione della deducibilità del costo del lavoro sembrerebbe privilegiare, con riferimento alla sola occupazione, la seconda opzione. **La misura ha natura temporanea e rimane non ancora attuata la parte relativa agli investimenti.** Quest'ultimo aspetto assume particolare rilevanza in seguito alla abolizione dell'ACE che ha modificato gli incentivi a investire sia aumentando il costo del capitale sia riducendo la liquidità delle società interessate³³.

Sempre con riferimento agli interventi per l'occupazione, dal 2025 il DDLB prevede **l'abolizione dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate** in attuazione di quanto stabilito dalla Commissione europea (decisione finale C(2024)4512 del 25 giugno 2024) determinando minori oneri pari a 5,9 miliardi nel 2025, 3,0 nel 2026, 4,4 nel 2027, 1,4 nel 2028, 1,9 nel 2029, -0,3 nel 2030 e 0,2 nel 2031.

L'esonero contributivo Decontribuzione Sud era stato introdotto con l'articolo 27 del DL 104/2020 in risposta alla crisi pandemica ed era stato rimodulato e prorogato fino al 2029 con i commi 161-168 della L. 178/2020. La misura consiste in un esonero del 30 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore per le imprese private operanti in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia (con l'esclusione delle imprese dei settori finanziario e agricolo e dei datori di lavoro domestico). L'esonero è rivolto anche alle posizioni lavorative già occupate oltre che alle nuove assunzioni. Per questa ragione Decontribuzione Sud non si configura come un incentivo all'occupazione ma è considerata una misura volta a ridurre il costo del lavoro. Secondo quanto stabilito dalla L. 178/2020, per gli anni 2026 e 2027 l'esonero sarebbe dovuto scendere al 20 per cento, mentre per gli anni 2028 e 2029 al 10 per cento. Il XXIII Rapporto INPS riporta per Decontribuzione Sud un numero di beneficiari pari a 1.224.888 nel 2021, a 1.378.536 nel 2022 e a 1.470.150 nel 2023 per una spesa pari rispettivamente a 3,0 miliardi nel 2021, 3,3 nel 2022 e 3,6 nel 2023.

³¹ Secondo quanto affermato nella Relazione illustrativa del decreto legislativo, l'incentivo sarebbe anche in linea con quanto disposto dall'articolo 9 con riferimento alla revisione delle agevolazioni a favore degli operatori economici.

³² Il punto a) dell'articolo 6 della legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023) prevede la "riduzione dell'aliquota dell'IRES nel caso in cui sia impiegata in investimenti, con particolare riferimento a quelli qualificati, o anche in nuove assunzioni ovvero in schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili una somma corrispondente, in tutto o in parte, al reddito entro i due periodi d'imposta successivi alla sua produzione" mentre il successivo punto b) prevede "in alternativa alle disposizioni di cui al primo e al secondo periodo della lettera a), per le imprese che non beneficiano della riduzione di cui alla citata lettera, prevedere la possibilità di fruire di eventuali incentivi fiscali riguardanti gli investimenti qualificati, anche attraverso il potenziamento dell'ammortamento, nonché di misure finalizzate all'effettuazione di nuove assunzioni, anche attraverso la possibile maggiorazione della deducibilità dei costi relativi alle medesime".

³³ Si vedano, al riguardo, Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre e Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Rapporto sulla politica di bilancio 2024", 19 giugno.

Il DDLB anticipa a fine 2024 il termine previsto per adeguarsi alle indicazioni della Commissione europea. Lo strumento rientrava infatti tra quelli ammessi nell'ambito del Quadro temporaneo per la crisi Ucraina³⁴ che consentiva ai paesi della UE di prevedere aiuti economici in deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato. La Commissione europea aveva, di conseguenza, autorizzato la sua applicazione solo fino al 31 dicembre 2024 e solamente con riferimento ai contratti di lavoro subordinato stipulati entro il 30 giugno 2024.

Le risorse liberate dall'abolizione della decontribuzione sono solo parzialmente utilizzate per nuovi interventi nelle aree svantaggiate del paese. In particolare, viene istituito un fondo destinato a finanziare 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 di beni strumentali per un ammontare pari a 2,4 miliardi nel 2025, 1,2 nel 2026, 3,4 nel 2027, 1,5 nel 2028 e 0,8 nel 2029.

Tra le altre misure in favore delle imprese sono previsti: la proroga del credito di imposta per gli investimenti nella "Zona economica speciale per il Mezzogiorno" (DL 124/2023, art. 16) con un nuovo finanziamento di 1,6 miliardi nel 2025; il rifinanziamento della "Nuova Sabatini" (0,4 miliardi dal 2025, 0,1 nel 2026 e 0,4 dal 2027 al 2029); ulteriori proroghe del credito di imposta per la quotazione delle PMI (3 milioni nel 2026 e 2027).

Come già osservato, per l'insieme di queste misure si registrano complessivamente minori risorse alle imprese per circa 1,4 miliardi nel 2025 e 0,6 nel 2026.

Il DDLB lascia per lo più invariata per il 2025 la struttura di incentivi attualmente in vigore che in termini quantitativi prevedeva, anche a legislazione vigente, una riduzione delle risorse impegnate rispetto al 2024. La maggior parte degli incentivi attualmente in vigore finirà nel 2025 ³⁵.

Nell'ultimo decennio si è affermata un'intenzione più decisa di indirizzare la politica di investimento delle imprese. In particolare, per sostenere la ripresa degli investimenti delle imprese dopo la fase congiunturale negativa, dal 2015 è stata introdotta per i nuovi beni materiali strumentali una maggiorazione degli ammortamenti fiscali (L. 208/2015, legge di stabilità per il 2016) e poi un credito di imposta (legge di stabilità per il 2020 e DL 19/2024). L'incentivo doveva essere di natura temporanea, ma è stato rinnovato di anno in anno, finalizzandolo sempre più sugli investimenti in beni 4.0 e poi 5.0 per stimolare l'innovazione tecnologica e l'efficienza energetica³⁶.

³⁴ Si veda la [Comunicazione](#) della Commissione europea "Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia" (2022/C 131 I/01).

³⁵ Si ricorda inoltre che nel 2023 è stata approvata la legge delega per la revisione delle agevolazioni alle imprese (L. 160/2023).

³⁶ Le agevolazioni consistevano nella possibilità di applicare una maggiorazione al costo di acquisto di un bene strumentale, imputando pertanto quote di ammortamento più elevate nella determinazione dell'imponibile. In particolare, il super ammortamento (introdotto dalla legge di bilancio per il 2016) prevedeva inizialmente la maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisto dei nuovi beni materiali strumentali, poi ridotta nel 2018 al 30 per cento. La misura non è stata rinnovata con la legge di bilancio per il 2019 ma è stata reintrodotta per il periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2019 dal DL 34/2019. L'iper ammortamento per gli investimenti del tipo Industria 4.0 è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2017 con l'obiettivo di stimolare processi di trasformazione tecnologica e digitale. Erano previste due forme di incentivo: una maggiorazione del 150 per cento degli investimenti in beni materiali nuovi, dispositivi e

Fino al 2023 questi incentivi sono stati potenziati per la stessa tipologia di investimenti effettuati nel Mezzogiorno, con una maggiorazione significativa della misura del credito di imposta (credito di imposta per il Mezzogiorno)³⁷. Nel 2024 questo incentivo è stato sostituito dal credito d'imposta per investimenti nella ZES unica (potenziato rispetto al precedente) e il disegno di legge in esame ne ha previsto la proroga al 2025³⁸. Con le stesse finalità di sostegno alla Transizione 4.0 nel periodo 2018-2023 è stato previsto anche un credito di imposta per le spese di formazione connesse a questa tipologia di investimenti; incentivi alla formazione per il 2024 e 2025 sono comunque ricompresi nel perimetro delle agevolazioni previste per Transizione 5.0. L'insieme di queste agevolazioni andrà in scadenza nel 2025. Ulteriori crediti di imposta sono previsti per incentivare gli investimenti in ricerca e sviluppo che finiranno gradualmente nel 2031³⁹.

La tabella 4.5 riporta per i principali incentivi tributari agli investimenti sia gli effetti di cassa stimati *ex ante* nelle diverse Relazioni tecniche per gli anni 2021-29 (comprese le

tecnologie abilitanti la trasformazione in chiave Industria 4.0; una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione nel caso di investimenti in beni immateriali (software), funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0. Anche questa misura è stata rinnovata e modificata nel tempo. In particolare, nel 2019 sono state introdotte maggiorazioni differenziate che variavano dal 50 al 170 per cento per classe di investimento ed è stato previsto un tetto massimo di spesa pari a 20 milioni. La legge di bilancio per il 2020 ha sostituito la maggiorazione degli ammortamenti per gli investimenti in beni strumentali e Industria/Transizione 4.0 con un credito di imposta sugli stessi beni. Le percentuali del credito, i limiti di spesa e la loro ripartizione annuale sono stati modificati nel tempo. Inoltre, in attuazione di quanto previsto nell'ambito dell'investimento 15 della Missione 7 del PNRR (*RepowerEU*), il DL 19/2024 ha introdotto, sugli stessi beni, un credito di imposta a fronte di nuovi investimenti effettuati nel 2024 e nel 2025 nell'ambito di progetti di innovazione che determinino una riduzione effettiva dei consumi energetici delle imprese. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)", 18 aprile.

³⁷ Il credito di imposta per il Mezzogiorno è stato introdotto con la legge di stabilità per il 2016 e consisteva originariamente in un credito per gli investimenti effettuati fra il 2016 e il 2019 pari a una percentuale dell'investimento netto differenziata a seconda della dimensione di impresa: 20 per cento della spesa sostenuta per le micro e piccole imprese; 15 per cento per le medie imprese; 10 per cento per le grandi imprese. Era inoltre previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per le micro e le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi. Il DL 243/2016 è successivamente intervenuto sulla disciplina istitutiva innalzando sia le percentuali del credito – 45 per cento per micro e piccole imprese, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; 30 per cento per micro e piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise (in Molise per i beni acquisiti per tutto il 2022 e fino al 31 dicembre 2023 le percentuali erano pari a quelle spettanti alle regioni del primo gruppo) – sia i tetti di spesa ammissibili per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni) per gli investimenti effettuati da marzo 2017. Dal 2017 la percentuale era inoltre applicata direttamente al costo dell'investimento. La misura è stata progressivamente prorogata negli anni fino alla fine del 2023.

³⁸ La Zona economica speciale per il Mezzogiorno (cosiddetta ZES unica) è stata istituita con il DL 124/2023 a decorrere da gennaio 2024. Ricomprende le zone assistite delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. a) del TFUE, e Abruzzo, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. c), del TFUE, come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027.

³⁹ L'agevolazione è stata introdotta con la legge di stabilità per il 2015 e fino al 2019 seguiva il criterio della spesa incrementale, ovvero l'aliquota del credito era applicata ogni anno alla differenza positiva fra l'ammontare delle spese per investimenti sostenute nel periodo di imposta di fruizione dell'agevolazione e la media delle medesime spese realizzate nel triennio 2012-14. Dal 2020 (legge di bilancio per il 2020) il credito di imposta è calcolato sul totale della spesa sostenuta (entro un certo massimale) con aliquote differenziate per investimenti in R&S, transizione ecologica e innovazione tecnologica 4.0. Dal 2015 al 2020 il credito di imposta è stato affiancato dal cosiddetto *patent box* (legge di stabilità per il 2015) che prevedeva la deducibilità del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie di beni immateriali giuridicamente tutelabili. Infine, dal 2021 il nuovo *patent box* prevede una maggiorazione pari al 110 per cento della deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, dei costi di R&S sostenuti in relazione ai beni immateriali giuridicamente tutelabili (software protetti da copyright, brevetti industriali e disegni e modelli giuridicamente tutelati).

Tab. 4.5 – Incentivi tributari per gli investimenti: crediti di imposta stimati e compensazioni effettive
(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024 ⁽¹⁾	2025	2026	2027	2028	2029
Stima effetti di cassa									
(Relazioni Tecniche)									
Industria 4.0	2.454,5	4.495,6	5.489,2	4.122,1	2.897,9	1.733,2	884,0	146,2	0,0
Industria 5.0			0,0	3.118,0	3.118,0	0,0			
Credito di imposta per il Mezzogiorno/credito ZES	1.053,9	1.053,9	1.467,0	1.800,0	1.600,0	0,0			
Ricerca e sviluppo	227,1	647,1	1.067,1	1.177,3	1.051,8	926,4	838,9	794,3	749,6
Formazione 4.0	150,0	200,0	150,0						
Totale	3.885,5	6.396,6	8.173,3	10.217,4	8.667,7	2.659,6	1.722,9	940,5	749,6
Compensazioni									
Industria 4.0	866,1	4.028,8	7.614,0	6.759,9					
Industria 5.0	-	-	-	0,0					
Credito di imposta per il Mezzogiorno/credito ZES	1.234,4	1.949,8	2.590,1	1.897,7					
Ricerca e Sviluppo	288,9	747,3	1.122,1	966,9					
Formazione 4.0	456,9	1.038,9	1.463,9	263,5					
Totale	2.846,3	7.764,8	12.790,0	9.888,0					

Fonte: stime di riduzione di gettito riportate nelle Relazioni tecniche e crediti compensati tratti da dati MEF.
(1) I dati di cassa includono le compensazioni effettuate fino al mese di settembre.

proroghe previste nel DDLB), sia l'ammontare delle compensazioni effettuate con questi crediti di imposta fino a settembre 2024. **Con riferimento all'intero periodo 2021-24, si può osservare che le risorse impegnate per incentivare gli investimenti sono di un certo rilievo (28,7 miliardi) e i corrispondenti crediti di imposta compensati sono complessivamente più elevati rispetto alle stime originarie: fino a settembre 2024 sono state registrate compensazioni per circa 33,3 miliardi e le imprese potranno effettuare di ulteriori negli ultimi tre mesi** (si consideri che nel mese di dicembre è previsto il versamento della seconda rata dell'autotassazione). D'altra parte, solo per gli incentivi introdotti di recente – il credito per gli investimenti nelle aree ZES e per la Transizione 5.0 – sono stati fissati dei tetti di spesa. Fino a settembre 2024, per i crediti di imposta Transizione 5.0, a fronte di 3,1 miliardi stimati nella Relazione tecnica, non vi è stata alcuna compensazione. Alcuni fattori potrebbero aver influito. Si ricorda che il DL 19/2024 per gli investimenti Transizione 5.0 ha previsto – oltre al tetto di spesa – specifici controlli con sistemi di monitoraggio sia *ex ante* sia *ex post* dell'utilizzazione delle agevolazioni. Inoltre, si sono registrati dei rallentamenti amministrativi soprattutto nella definizione delle modalità di controllo portando probabilmente le imprese a sospendere le loro decisioni di investimento in attesa dei chiarimenti da parte dell'Amministrazione. **Va ricordato che trattandosi di crediti pagabili essi sono registrati nel conto economico delle Amministrazioni pubbliche in base al principio di competenza (quando sorge l'obbligazione) e non di cassa (quando vengono effettivamente compensati) e pertanto i loro effetti sono già inclusi nell'indebitamento netto.**

Dal 2024 la procedura di ammissione ai crediti di imposta è stata in generale resa più complessa da una serie di adempimenti finalizzati sia al monitoraggio sia ad arginare

possibili abusi da parte delle imprese. Il DL 39/2024 ha esteso (anche con riferimento alle domande già effettuate nel 2024) le misure previste di monitoraggio e controllo dei nuovi crediti anche ai crediti di imposta per gli investimenti Transizione 4.0 e Industria 4.0 e per quelli in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e *design* e ideazione estetica⁴⁰. Questi adempimenti, da una parte, dovrebbero consentire un migliore monitoraggio degli effetti finanziari delle misure per le quali non è fissato esplicitamente un tetto di spesa; dall'altra, potrebbero aver determinato un rallentamento delle compensazioni e, probabilmente, della programmazione degli investimenti da parte delle imprese. L'insieme di questi fattori potrebbe comportare una accelerazione delle compensazioni ancora nell'ultimo trimestre del 2024.

4.2 *Le misure riguardanti l'imposizione sui redditi delle persone fisiche e il cuneo fiscale*

Il DDLB rende strutturali i principali interventi di sostegno del reddito delle persone fisiche in vigore nel 2024: viene confermato il riassetto dell'Irpef a tre aliquote disposto dal primo decreto attuativo della delega fiscale in ambito Irpef (D. Lgs. 216/2023); **la riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti** di 7 e 6 punti percentuali per retribuzioni lorde fino, rispettivamente, a 25.000 e 35.000 euro disposta, da ultimo, dalla legge di bilancio per il 2024, **viene sostituita da due misure, un bonus e un incremento delle detrazioni da lavoro dipendente. Le nuove misure sono disegnate con l'obiettivo di garantire i medesimi benefici ai contribuenti coinvolti dalla decontribuzione, mitigando al contempo il problema dell'effetto soglia con l'estensione dei benefici fino a 40.000 euro di reddito imponibile.**

L'annunciata ulteriore rimodulazione delle aliquote Irpef sarebbe condizionata al recupero delle necessarie risorse dal concordato preventivo biennale, i cui effettivi risultati in termini di adesione, data la scadenza del 31 ottobre, saranno noti solo più avanti.

Il DDLB prevede inoltre una nuova modalità di contenimento della fruizione delle detrazioni per oneri, che sostituisce la franchigia disposta nella legge di bilancio per il 2024⁴¹.

Infine, nell'ambito della tassazione dei redditi da capitale, **viene reso strutturale il regime straordinario di tassazione delle plusvalenze derivanti dalla rideterminazione del costo**

⁴⁰ In particolare, dal 3 aprile 2024 le imprese sono tenute a comunicare preventivamente, in via telematica, l'ammontare complessivo degli investimenti agevolati che si intende effettuare, la presunta ripartizione negli anni del credito e la relativa fruizione. Per gli investimenti effettuati dal 1° gennaio al 2 aprile 2024 la comunicazione deve essere aggiornata al completamento degli investimenti. Per gli investimenti effettuati nel 2023 la possibilità di compensare crediti maturati e non ancora fruiti è subordinata alla comunicazione al Ministero dello Sviluppo economico.

⁴¹ Per un approfondimento sugli effetti dei precedenti interventi in termini di contenimento delle detrazioni per oneri si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Detrazioni e agevolazioni fiscali: analisi dei recenti interventi normativi", Focus tematico n. 4, aprile.

di acquisto di partecipazioni e terreni previsto per il 2023 e il 2024. L'aliquota dell'imposta sostitutiva rimane fissata, in entrambi i casi, al 16 per cento. La misura costituisce un trattamento di favore rispetto al regime ordinario e introduce un ulteriore elemento di disomogeneità nell'ambito della tassazione dei redditi di capitale e diversi.

La norma modifica dal 2025 il regime ordinario di tassazione delle plusvalenze derivanti da partecipazioni negoziate e non negoziate (a cui si applica un'imposta sostitutiva con aliquota al 26 per cento) e dei terreni edificabili e con destinazione agricola (tassati in sede Irpef come redditi diversi o Ires a prescindere dal periodo di possesso). Si può osservare che dal 2002 (L. 448/2001) sono state più volte previste misure di agevolazione per la tassazione di queste plusvalenze con aliquote anche più basse (tra il 3 e l'11 per cento) per favorire i trasferimenti di queste attività.

4.2.1 La conferma delle aliquote e degli scaglioni dell'Irpef

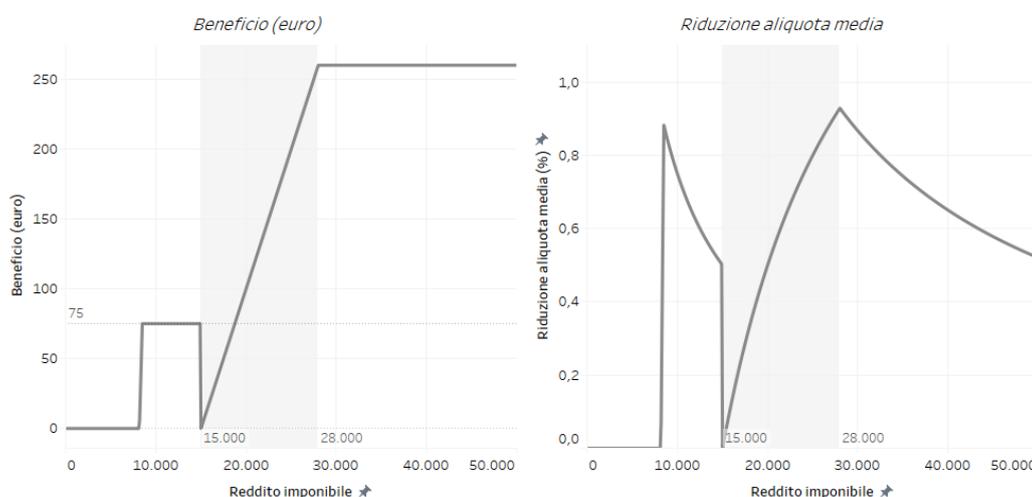
Il DDLB rende strutturali gli interventi introdotti con il D.Lgs. 216/2023 che erano stati inizialmente previsti e finanziati solo per il 2024. Il ridisegno prevede, rispetto al regime precedente, la riduzione dal 25 al 23 per cento dell'aliquota applicata al secondo scaglione (redditi annui compresi tra 15.000 e 28.000 euro). Questa modifica allinea tale aliquota a quella del primo scaglione, determinando così una riduzione da quattro a tre degli scaglioni impositivi. Le aliquote relative agli scaglioni superiori rimangono immutate: 35 per cento per redditi tra 28.000 e 50.000 euro e 43 per cento per quelli eccedenti 50.000 euro. Parallelamente, si è provveduto a innalzare da 1.880 a 1.955 euro la detrazione per lavoro dipendente per i redditi fino a 15.000 euro. Per i redditi superiori, l'importo della detrazione resta invariato, mantenendo l'attuale struttura decrescente. Al fine di tutelare i beneficiari del trattamento integrativo, l'aumento della detrazione non viene considerato ai fini della sua erogazione.

Secondo la Relazione tecnica la conferma della norma comporta un peggioramento dei saldi di finanza pubblica di circa 5,2 miliardi a regime, un ammontare sostanzialmente in linea con le stime dell'UPB.

Per una descrizione dettagliata dell'impatto del ridisegno delle aliquote sul prelievo si rinvia all'Audizione dell'UPB sul DDLB per il 2024⁴². È comunque utile riportare di seguito i principali effetti, sintetizzati nella figura 4.1, che illustra la variazione di imposta conseguente all'applicazione della riforma su un lavoratore dipendente senza carichi familiari al variare del reddito. Nel pannello di sinistra, che riporta la variazione assoluta di imposta in euro, si osserva che il risparmio riguarda solo i lavoratori dipendenti fiscalmente capienti (da circa 8.150 euro di reddito) ed è pari a circa 75 euro per i soggetti con redditi fino a 15.000 euro, grazie all'aumento della detrazione per lavoro dipendente.

⁴² Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Fig. 4.1 – Impatto della riforma Irpef per livelli di reddito imponibile: riduzione di imposta e aliquote medie (lavoratore dipendente senza carichi familiari e senza detrazioni per oneri)



Per i redditi appena oltre questa soglia, il vantaggio diminuisce, poiché cessa il diritto all’incremento della detrazione. Con l’aumentare del reddito, la diminuzione dell’aliquota dal 25 al 23 per cento genera un beneficio crescente, che raggiunge 100 euro intorno ai 20.000 euro e si stabilizza a 260 euro per redditi superiori a 28.000 euro, livello da cui si gode pienamente della riduzione dell’aliquota. I contribuenti non dipendenti sono influenzati unicamente dalla riduzione dell’aliquota in quanto le altre detrazioni legate alla tipologia di reddito percepito non sono modificate. Il beneficio in termini di riduzione dell’aliquota media di imposta raggiunge il valore massimo, appena inferiore a un punto percentuale, per i redditi attorno a 8.100 euro e a 28.000 euro.

Poiché il nuovo regime è già in vigore dal 2024, la sua conferma non produrrà effetti differenziali sui redditi disponibili dei contribuenti nel 2025.

Non viene confermata invece la decurtazione delle detrazioni per oneri di 260 euro per i contribuenti con reddito superiore a 50.000 euro. Il contenimento delle *tax expenditures* viene perseguito attraverso un nuovo meccanismo che introduce tetti massimi di spesa detraibile per i contribuenti con reddito superiore a 75.000 e 100.000 euro che variano in base al numero di figli a carico. Per un’analisi dettagliata del provvedimento si veda il paragrafo 4.2.4.

4.2.2 La riduzione strutturale del cuneo fiscale

Il DDLB propone un sostegno permanente al reddito dei lavoratori dipendenti attraverso due misure tra loro complementari. La prima consiste in un’ulteriore detrazione Irpef per i lavoratori con reddito complessivo superiore a 20.000 euro; la

seconda in un bonus destinato ai lavoratori con redditi inferiori a tale importo, potenzialmente soggetti a incapienza e quindi impossibilitati a beneficiare dell'incremento della detrazione. Questo bonus segue le modalità di fruizione del trattamento integrativo (ex bonus Irpef 80 euro), affiancandosi a esso. Le misure sono disegnate in modo tale da garantire benefici non inferiori a quelli della decontribuzione, mitigando l'effetto soglia⁴³ e correggendo le distorsioni insite nel sistema decontributivo.

Per i contribuenti con reddito complessivo⁴⁴ superiore a 20.000 euro, e quindi a minore rischio di incapienza, le attuali detrazioni da lavoro dipendente sono incrementate di 1.000 euro. A partire da 32.000 euro di reddito imponibile (corrispondenti ai 35.000 euro di retribuzione lorda, soglia oltre la quale cessavano i vantaggi della decontribuzione), l'incremento della detrazione da lavoro dipendente diminuisce progressivamente al crescere del reddito complessivo, fino ad azzerarsi in corrispondenza della soglia di 40.000 euro. Questa riduzione graduale del beneficio permette di ovviare alla criticità presente nel sistema di decontribuzione precedente, in cui il superamento della soglia di applicazione dello sconto anche di un solo euro comportava la perdita dell'intero vantaggio.

Per i contribuenti con reddito complessivo non superiore a 20.000 euro viene erogato un bonus determinato in quota del reddito imponibile da lavoro dipendente, che si configura come una imposta ad aliquota negativa. Tale aliquota è diversificata in funzione del reddito imponibile da lavoro dipendente annualizzato⁴⁵. Nella tabella 4.6 sono riportate le regole per la determinazione del bonus e dell'incremento della detrazione.

La formulazione abbastanza complessa dei nuovi strumenti destinati a sostituire la decontribuzione, che coinvolge tre differenti accezioni di reddito, ben rappresenta la difficoltà di trasporre il beneficio dal sistema previdenziale a quello fiscale cercando di riprodurre gli esatti effetti distributivi.

⁴³ Lo scorso anno lo sgravio contributivo consisteva in una decurtazione di 7 punti dell'aliquota a carico dei lavoratori con retribuzione lorda annualizzata inferiore a 25.000 euro (corrispondenti a un reddito imponibile di circa 22.700 euro) e di 6 punti se la retribuzione lorda annualizzata era compresa tra 25.000 e 35.000 euro (22.700 e 32.000 euro di reddito imponibile). Questo meccanismo, applicato per fasce anziché per scaglioni, genera un "effetto soglia" in prossimità dei due limiti stabiliti. Il superamento della prima soglia, anche solo per un euro, comporta una diminuzione del beneficio (e conseguentemente del reddito netto) di circa 150 euro. Ancora più significativa è la riduzione del reddito disponibile (approssimativamente 1.100 euro) quando la retribuzione lorda eccede i 35.000 euro. Come osservato nell'Audizione dell'UPB sul DDLB per il 2024 dello scorso novembre, l'impatto dell'"effetto soglia" sarebbe divenuto particolarmente rilevante se la misura, originariamente concepita come temporanea ed emergenziale, fosse stata resa strutturale. Per mantenere il potere d'acquisto dei salari in linea con l'inflazione, gli incrementi retributivi lordi avrebbero dovuto compensare non solo la perdita del beneficio contributivo, ma anche l'effetto delle già onerose aliquote marginali fiscali. Nell'attuale scenario, in corrispondenza della seconda soglia, sarebbe stato necessario un aumento salariale di circa 2.000 euro per controbilanciare la perdita dello sconto contributivo.

⁴⁴ Reddito complessivo ai fini fiscali, composto dalla somma dei redditi imponibili da lavoro dipendente (al netto dei contributi previdenziali a carico del lavoratore), dei redditi da pensione, dei redditi da lavoro autonomo sottoposti ad aliquota progressiva e dagli altri redditi imponibili ai fini Irpef e sottoposti alla cedolare secca sulle locazioni.

⁴⁵ Per i lavoratori impiegati per l'intero anno, il reddito annualizzato coincide con il reddito imponibile ai fini Irpef. Nel caso di rapporti di lavoro di durata inferiore all'anno, il reddito annualizzato viene calcolato proiettando il reddito effettivamente percepito su dodici mesi, come se il rapporto di lavoro si fosse protratto per l'intero anno.

Tab. 4.6 – Criteri di calcolo del bonus e dell’incremento della detrazione da lavoro dipendente (1)

Reddito complessivo	Reddito da lavoro dipendente annualizzato	Bonus	Incremento detrazione lavoro dipendente
0 - 20.000	0 - 8.500	7,1% x YID	0
	8.500 - 15.000	5,3% x YID	0
	Oltre 15.000	4,8% x YID	0
20.000 - 32.000	Qualsiasi	0	1.000 x QGD
32.000 - 40.000	Qualsiasi	0	$\frac{1.000 \times QGD \times (40.000 - YC)}{8.000}$
Oltre 40.000	Qualsiasi	0	0

(1) YID: reddito imponibile ai fini Irpef da lavoro dipendente; YC: reddito complessivo ai fini Irpef; QGD: giorni lavorati da dipendente/365.

Come illustrato in dettaglio nell’Audizione dell’UPB sul DDLB per il 2024⁴⁶, l’impatto sul reddito disponibile della decontribuzione dipende infatti da due effetti distinti che si combinano in modo eterogeneo in funzione di differenti variabili: un effetto diretto positivo, corrispondente alla riduzione dei contributi versati; un effetto indiretto negativo, dovuto all’aumento dell’imponibile fiscale conseguente alla riduzione dei contributi. Il primo effetto rappresenta una quota fissa applicata esclusivamente al reddito da lavoro dipendente. Il secondo, invece, dipende dall’aliquota di imposizione fiscale, che varia in funzione non solo del reddito da lavoro dipendente, ma anche di eventuali altri redditi percepiti dal contribuente.

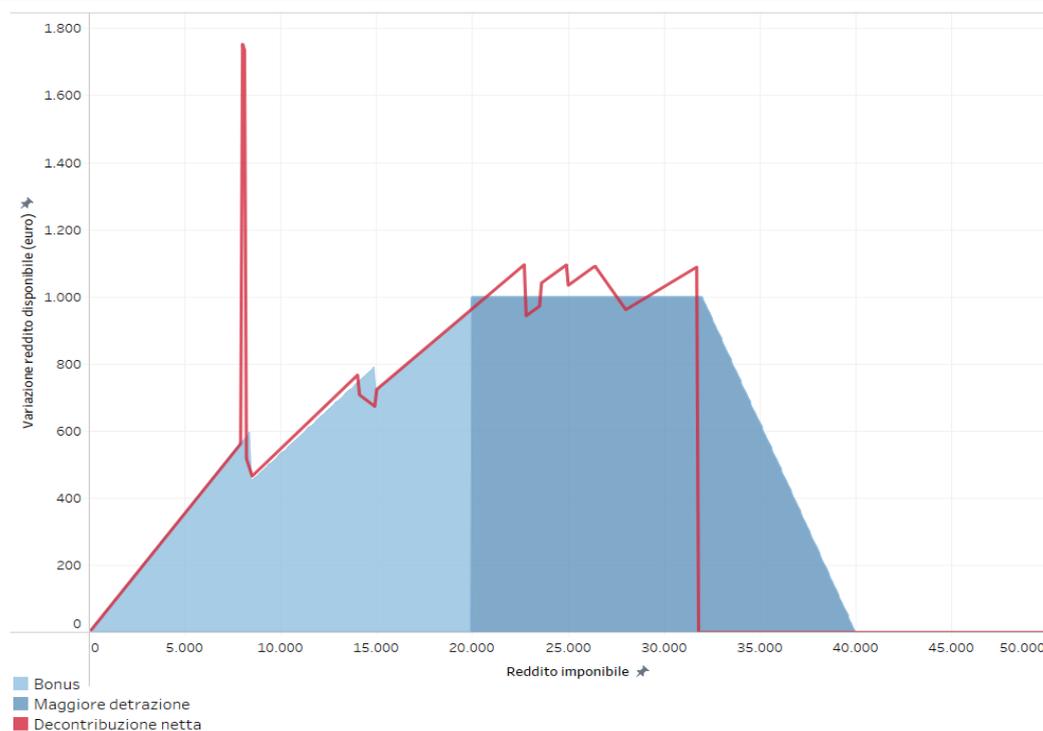
Per comprendere le differenze tra le due misure, nella figura 4.2 sono confrontati i benefici derivanti dalla decontribuzione vigente nel 2024 e il nuovo sistema introdotto con il DDLB al variare del reddito imponibile. Si prende a riferimento il caso più comune (e più semplice) di un lavoratore dipendente occupato per 12 mesi privo di altri redditi e di altre detrazioni (per familiari, per oneri, ecc.).

La figura illustra come il profilo dei nuovi strumenti (bonus e incremento della detrazione, riportati rispettivamente in blu chiaro e blu scuro) riesca a replicare con buona approssimazione i benefici derivanti dalla decontribuzione netta⁴⁷ (linea rossa). La riduzione graduale del beneficio, ottenuta attraverso la rimodulazione delle detrazioni nella fascia di reddito tra 32.000 e 40.000 euro, estende i vantaggi a soggetti non beneficiari di decontribuzione e, come precedentemente accennato, consente di superare l’effetto soglia.

⁴⁶ Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito delle audizioni preliminari all’esame del disegno di legge recante ‘Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026’”, 14 novembre.

⁴⁷ Per decontribuzione netta si intende la riduzione dei contributi a carico del lavoratore al netto delle corrispondenti maggiori imposte.

Fig. 4.2 – Confronto tra i benefici derivanti dal bonus e dall’incremento della detrazione da lavoro dipendente introdotti dal DDLB per il 2025 e dalla decontribuzione applicata nel 2024
(lavoratore dipendente occupato per 12 mesi privo di altri redditi e di altre detrazioni)



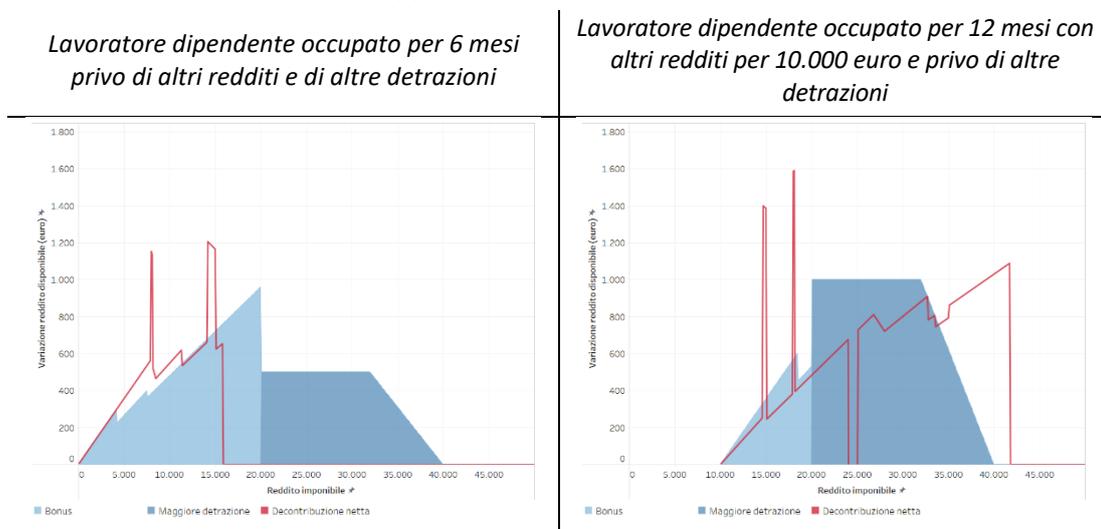
La quasi perfetta equivalenza tra gli effetti della decontribuzione e dei nuovi strumenti si altera quando si esaminano i casi (meno frequenti) di lavoratori dipendenti che sono occupati solo per una parte dell’anno o che dispongono di altre fonti di reddito. Le diverse combinazioni di queste variabili creano effetti molto diversificati nel passaggio dal vecchio al nuovo regime.

Per illustrare come può verificarsi questo disallineamento, la figura 4.3 mette a confronto i benefici precedenti e quelli nuovi per due figure tipo: un lavoratore dipendente con un impiego della durata di 6 mesi e uno che lavora tutto l’anno ma ha un reddito Irpef aggiuntivo di 10.000 euro.

Nel caso del lavoratore occupato per 6 mesi (pannello di sinistra) il beneficio della decontribuzione (linea rossa) si esaurisce intorno ai 16.000 euro a causa dei limiti basati sulla retribuzione lorda annualizzata⁴⁸. Nonostante anche il bonus sia calcolato su un reddito annualizzato, le due curve non coincidono più. Come si può evincere dalla figura, con il

⁴⁸ Un reddito imponibile di 16.000 euro annui, percepiti nell’arco di sei mesi, corrisponde a una retribuzione lorda annualizzata lievemente superiore ai 35.000 euro, soglia oltre la quale lo sconto contributivo cessava di essere applicato.

Fig. 4.3 – Confronto tra i benefici derivanti dal bonus e dall’incremento della detrazione da lavoro dipendente introdotti dal DDLB per il 2025 e dalla decontribuzione applicata nel 2024



nuovo sistema si verifica uno svantaggio nell’intervallo tra 5.000 e 12.000 euro circa (l’area blu giace al di sotto della linea rossa), ma si osserva invece un vantaggio significativo per i redditi superiori a 16.000 euro, poiché, a differenza della decontribuzione, sia il bonus che l’aumento della detrazione si applicano oltre questa soglia.

Nel caso del lavoratore occupato tutto l’anno ma con un reddito Irpef aggiuntivo di 10.000 euro (pannello di destra), poiché l’entità dei benefici della decontribuzione non dipende dalla presenza di altri redditi (se non per l’entità della retroazione fiscale legata all’aliquota marginale), lo sconto contributivo risultava crescere fino alla soglia massima di 42.000 euro di reddito complessivo. Nel nuovo sistema, invece, i benefici sono direttamente condizionati al reddito complessivo e diminuiscono a partire da 32.000 euro e terminano a 40.000. Tale modifica elimina la distorsione distributiva precedente, in cui i benefici della decontribuzione, pensati per sostenere i redditi più bassi, si estendevano anche a soggetti con elevata disponibilità economica derivante da altre fonti di reddito. La differenza tra i vari strumenti consente, in ogni caso, alla figura tipo dell’esempio di ottenere un sostegno più elevato quando il reddito da lavoro dipendente è inferiore a 24.000 euro, purché il reddito complessivo rimanga sotto i 34.000 euro.

I livelli dei benefici derivanti sia dalla decontribuzione che dai nuovi strumenti sono confrontati in dettaglio nella tabella 4.7 per livelli di reddito puntuali.

Secondo una stima condotta con il modello di microsimulazione dell’UPB, il passaggio al sistema di agevolazioni previsto dal DDLB risulta più vantaggioso rispetto alla precedente decontribuzione per circa 5,7 milioni di lavoratori dipendenti⁴⁹ e l’entità

⁴⁹ Si tratta dei contribuenti che beneficiano della transizione al nuovo regime per più di 10 euro mensili.

Tab. 4.7 – Confronto tra i benefici derivanti dal bonus e dall’incremento della detrazione da lavoro dipendente introdotti dal DDLB per il 2025 e dalla decontribuzione applicata nel 2024 per figure tipo

a) *Lavoratore dipendente occupato per 12 mesi privo di altri redditi e di altre detrazioni*

Reddito imponibile	Decontribuzione 2024			Riforma 2025			Variazione del beneficio
	Decontribuzione netta	Di cui: Decontribuzione lorda	Maggiore imposta	Effetto complessivo	Di cui: Bonus	Maggiore detrazione da lavoro	
6.000	427	427	0	426	426	0	-1
12.000	657	854	-196	636	636	0	-21
18.000	869	1.281	-412	864	864	0	-5
24.000	1.058	1.464	-406	1.000	0	1.000	-58
30.000	1.030	1.830	-799	1.000	0	1.000	-30
36.000	0	0	0	500	0	500	500
42.000	0	0	0	0	0	0	0

b) *Lavoratore dipendente occupato per 6 mesi privo di altri redditi e di altre detrazioni*

Reddito imponibile	Decontribuzione 2024			Riforma 2025			Variazione del beneficio
	Decontribuzione netta	Di cui: Decontribuzione lorda	Maggiore imposta	Effetto complessivo	Di cui: Bonus	Maggiore detrazione da lavoro	
6.000	427	427	0	318	318	0	-109
12.000	564	732	-168	576	576	0	12
18.000	0	0	0	864	864	0	864
24.000	0	0	0	500	0	500	500
30.000	0	0	0	500	0	500	500
36.000	0	0	0	250	0	250	250
42.000	0	0	0	0	0	0	0

c) *Lavoratore dipendente occupato per 12 mesi con altri redditi per 10.000 euro e privo di altre detrazioni*

Reddito imponibile	Di cui: Reddito imponibile da lavoro dipendente	Decontribuzione 2024			Riforma 2025			Variazione del beneficio
		Decontribuzione netta	Di cui: Decontribuzione lorda	Maggiore imposta	Effetto complessivo	Di cui: Bonus	Maggiore detrazione da lavoro	
16.000	6.000	290	427	-137	426	426	0	136
22.000	12.000	579	854	-275	1.000	0	1.000	421
28.000	18.000	721	1.281	-559	1.000	0	1.000	279
34.000	24.000	759	1.464	-704	750	0	750	-9
40.000	30.000	1.030	1.830	-799	0	0	0	-1.030
46.000	36.000	0	0	0	0	0	0	0
52.000	42.000	0	0	0	0	0	0	0

media dei benefici sarà significativamente superiore. Di questi soggetti circa 3,7 milioni non erano interessati dallo sconto contributivo e otterrebbero un vantaggio medio di circa 589 euro (tab. 4.8).

Tab. 4.8 – Effetti della transizione dalla decontribuzione al nuovo regime

Percettori bonus e incremento detrazioni	Transizione rispetto alla decontribuzione	Contribuenti (migliaia)	Variazione media dei benefici (euro)	Variazione risorse distribuite (milioni di euro)
	Totale	18.766	134	2.524
Percettori	Avvantaggiati, di cui:	5.686	488	2.774
	Con decontribuzione	2.028	305	618
	Senza decontribuzione	3.658	589	2.156
	Svantaggiati	805	-380	-306
	Senza variazioni significative	12.275	4	55
Non percettori	Totale, di cui:	4.594	-52	-239
	Con decontribuzione	310	-771	-239

Per circa 800.000 beneficiari del nuovo regime si verifica una riduzione dei vantaggi ottenuti nel 2024 di circa 380 euro in media, a causa della difficoltà di replicare con precisione l'andamento dei benefici della decontribuzione attraverso bonus e detrazioni. A questi soggetti viene comunque garantito un incremento del reddito disponibile rispetto alla situazione vigente⁵⁰ di circa 500 euro medi.

Circa 300.000 persone che nel 2024 hanno beneficiato della riduzione dei contributi sociali sono escluse dal nuovo sistema. Si tratta principalmente di contribuenti con un reddito totale elevato ma un reddito relativamente basso da lavoro dipendente. Questa situazione deriva dalla natura più propriamente progressiva del nuovo sistema, che calcola le agevolazioni in base al reddito complessivo, mentre il precedente sconto sui contributi era basato esclusivamente sul reddito da lavoro dipendente.

4.2.3 Il nuovo disegno dell'Irpef con il bonus di sostegno al reddito

La riforma contenuta nel DDLB segna un punto di svolta significativo nel panorama tributario italiano. La conferma delle modifiche dell'Irpef introdotte nel 2024 e la stabilizzazione a regime della decontribuzione attraverso un bonus e l'aumento delle detrazioni da lavoro dipendente supera la logica, adottata negli anni recenti, degli interventi temporanei di riduzione del cuneo fiscale. La portata di questa riforma è particolarmente rilevante anche sotto il profilo economico, configurandosi come uno degli interventi più onerosi mai realizzati nel sistema fiscale del nostro Paese.

È tuttavia interessante rilevare come l'architettura della riforma si sia sviluppata seguendo la scia di misure emergenziali (replica, infatti, gli effetti della decontribuzione, inizialmente prevista per supportare i lavoratori dipendenti a basso reddito durante la crisi inflazionistica), piuttosto che scaturire da un disegno organico preventivamente pianificato.

⁵⁰ Rispetto cioè alla normativa che sarebbe stata applicata nel 2025 senza l'introduzione delle nuove agevolazioni disposte dal DDLB in esame.

Questa genesi “emergenziale” ha portato a delineare un sistema che appare, per certi versi, in tensione con i principi ispiratori enunciati nell’ultima legge delega per la riforma fiscale, tra i quali, il graduale perseguimento dell’equità orizzontale, la semplificazione del sistema, nonché la progressiva transizione verso un’aliquota impositiva unica.

In questo contesto, diventa cruciale concentrare l’analisi sulla struttura del nuovo sistema delineato dalla riforma, andando oltre il mero confronto con l’assetto transitorio dell’anno precedente. È infatti nell’esame approfondito di questo nuovo impianto che si possono comprendere appieno la portata e le implicazioni di lungo termine della riforma e, in particolar modo, il nuovo assetto della tassazione sui redditi da lavoro dipendente.

Secondo le stime condotte con il modello di microsimulazione dell’UPB, l’impatto finanziario complessivo della riforma supera i 17 miliardi, di cui quasi la metà è assorbita dall’ulteriore detrazione da lavoro dipendente e la rimanente parte è suddivisa tra il bonus e la riduzione delle aliquote e degli scaglioni disposte per il solo 2024 dal D. Lgs. 216/2023 attuativo della delega fiscale⁵¹ (tab. 4.9).

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse, il bonus e l’ulteriore detrazione presentano una maggiore concentrazione, essendo destinati esclusivamente ai lavoratori dipendenti. Ciascuna di queste misure coinvolge circa 9 milioni di contribuenti, con platee reciprocamente esclusive data l’impossibilità di fruire contemporaneamente di entrambi i benefici. In termini di importi medi, il bonus si attesterebbe intorno ai 490 euro, mentre l’ulteriore detrazione raggiungerebbe circa 870 euro. Il primo decreto attuativo della delega fiscale in materia di Irpef ha invece coinvolto un bacino più ampio di contribuenti, circa 27 milioni, estendendosi oltre i soli lavoratori dipendenti, seppure con un beneficio medio individuale più contenuto, quantificabile in circa 180 euro.

Per comprendere gli effetti del DDLB sul sistema fiscale, è significativo analizzare la distribuzione del complesso delle risorse tra le diverse categorie di contribuenti. La figura 4.4 mostra per le diverse categorie di contribuenti i benefici medi (pannello sinistro) e le relative incidenze sul reddito (pannello destro) delle misure finanziate dal DDLB, distinguendo tra quelle originariamente introdotte dal D. Lgs. 216/2023 (in blu), il bonus (in grigio) e l’ulteriore detrazione per il lavoro dipendente (in rosso).

La combinazione dei tre interventi genera un’incidenza dei benefici sostanzialmente omogenea rispetto al reddito complessivo fino ai 40.000 euro, oscillando tra i 2,5 e i 3 punti percentuali del reddito imponibile. Per i contribuenti con redditi superiori a 40.000 euro, interessati solo dall’accorpamento delle aliquote introdotto dal decreto attuativo della delega, il beneficio ammonta a poco meno di 260 euro, che in termini di incidenza sul reddito vale mediamente 0,5 punti nella classe fino a 80.000 euro e 0,2 oltre tale soglia.

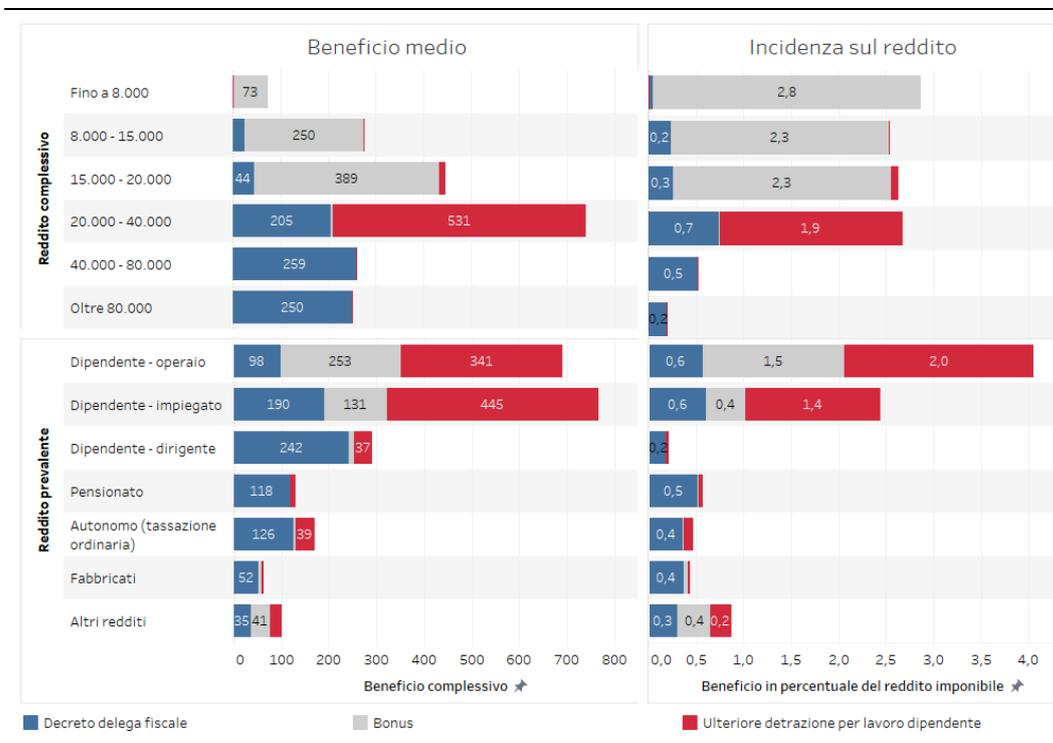
⁵¹ Le stime confermano sostanzialmente le valutazioni delle Relazioni tecniche. Gli scostamenti possono essere imputati a differenti metodologie di aggiornamento delle basi dati utilizzate per la stima.

Tab. 4.9 – Effetti aggregati del complesso degli interventi

	Risorse (miliardi)	Contribuenti coinvolti (migliaia)	Vantaggio medio per beneficiario (euro)	Vantaggio medio per contribuente (euro)
Accorpamento aliquote	4.949	27.107	182,6	115,3
Bonus	4.384	8.905	492,4	102,1
Ulteriore detrazione	8.408	9.674	869,1	195,8
Totale interventi	17.741	31.660	560,4	413,2

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Fig. 4.4 – Distribuzione dei benefici derivanti dalla riforma per categorie di contribuenti



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Nelle fasce di reddito inferiori ai 20.000 euro, il contributo principale deriva dal bonus. Questo, per la sua natura proporzionale al reddito, presenta un andamento crescente in termini assoluti (73 euro medi nella prima classe di reddito, 250 nella seconda e 389 nella terza), mantenendo un'incidenza sostanzialmente stabile (2,3 punti di reddito imponibile nella seconda e terza classe, 2,8 nella prima). Nella fascia di reddito tra 20.000 e 40.000 euro gli effetti principali sono determinati dall'ulteriore detrazione da lavoro dipendente (531 euro e 1,9 per cento di incidenza medi). In questo intervallo si esaurisce l'effetto del bonus e iniziano a manifestarsi, seppure in misura contenuta, gli effetti dell'accorpamento delle aliquote.

Come si può evincere dalla distribuzione dei benefici per tipologia di contribuente, **il nuovo assetto dell'Irpef premia in maniera preponderante il lavoro dipendente**. Inoltre, poiché gli interventi più significativi sono destinati a dipendenti con reddito fino a 40.000 euro (fascia che comprende circa l'88 per cento di questa categoria di contribuenti), operai e impiegati risultano le categorie più avvantaggiate. **In termini assoluti, il beneficio medio più elevato spetta agli impiegati con circa 766 euro, rispetto ai 692 euro degli operai. Tuttavia, per questi ultimi l'incidenza sul reddito è notevolmente superiore: 4,1 per cento, contro il 2,4 per cento degli impiegati.** I dirigenti, rispetto alle altre categorie di lavoratori dipendenti, traggono vantaggi più limitati, fruendo quasi esclusivamente dell'accorpamento delle aliquote. Il beneficio medio è di circa 280 euro, pari allo 0,2 per cento del loro reddito.

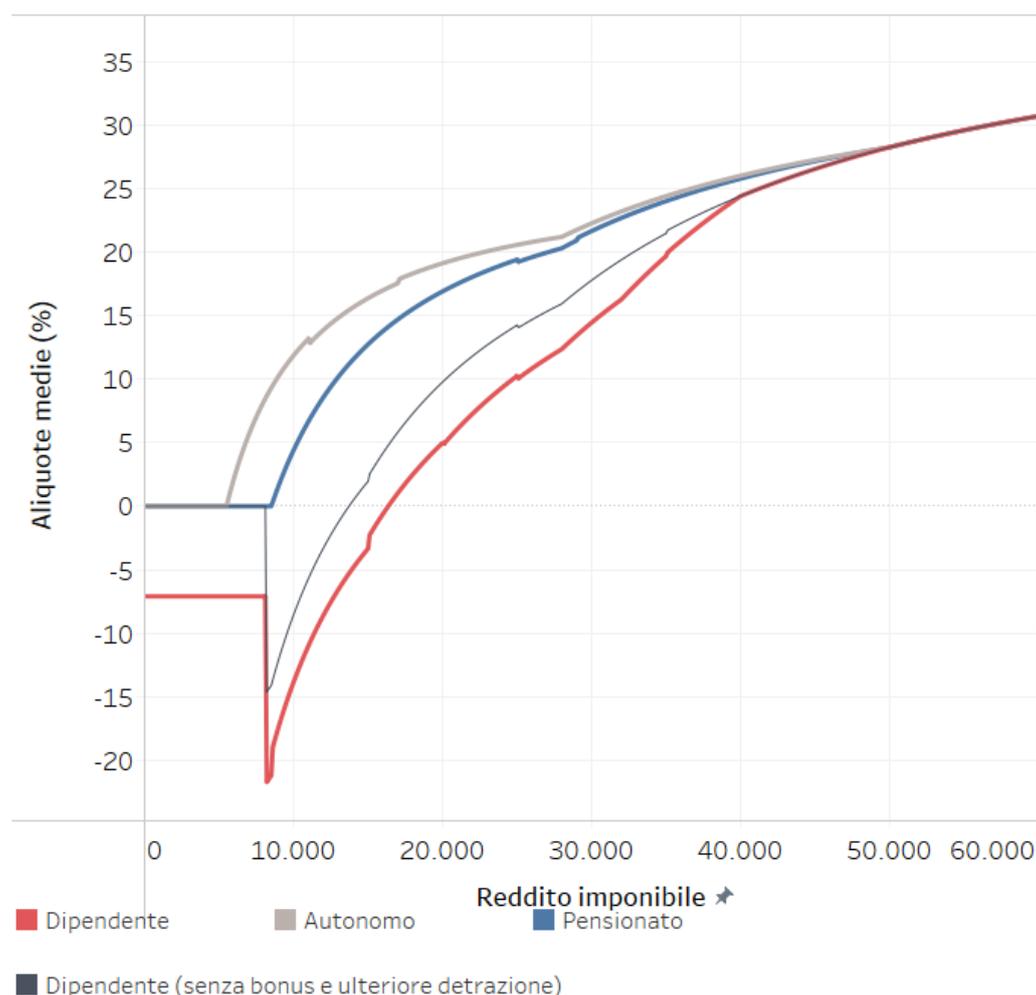
I benefici destinati alle altre categorie di contribuenti risultano marginali rispetto a quelli dei lavoratori dipendenti. In particolare, i pensionati ricevono in media 118 euro (con un'incidenza dello 0,5 per cento), mentre i contribuenti con reddito prevalente da lavoro autonomo beneficiano di 165 euro.

L'evidente distribuzione delle risorse stanziata dal DDLB a vantaggio del lavoro dipendente, diretta conseguenza della trasposizione in ambito fiscale dello sconto contributivo, si riflette nella nuova struttura del prelievo, sia in termini di equità orizzontale che verticale.

Con il nuovo assetto dell'Irpef è sensibilmente aumentata la discriminazione tra tipologie di percettori di reddito, come si può evincere dalle curve delle aliquote medie riportate nella figura 4.5 per lavoratori dipendenti, pensionati e lavoratori autonomi.

Aumenta il differenziale già ampio tra le aliquote di imposta che pagano le diverse categorie di contribuenti a parità di reddito, con la curva delle aliquote medie applicate ai lavoratori dipendenti che si sposta in basso e a destra per effetto del nuovo bonus e dell'ulteriore detrazione. In corrispondenza del reddito minimo imponibile da lavoro dipendente (incrementato con la riforma da circa 14.800 euro a circa 16.300) un pensionato paga circa il 14 per cento di imposta netta e un lavoratore autonomo più del 17 per cento. Tali disparità si riducono all'aumentare del reddito (a 30.000 euro un pensionato paga un'aliquota superiore di 7 punti percentuali e un autonomo di circa 8), per azzerarsi in corrispondenza di un reddito di 50.000 euro, soglia oltre la quale le detrazioni specifiche per tipologia di reddito (dipendente, pensionato e autonomo) non vengono più applicate.

Fig. 4.5 – Aliquote medie per diverse categorie di contribuenti



L'analisi delle differenze nel carico fiscale tra le diverse categorie di contribuenti evidenzia disparità sostanziali difficilmente giustificabili in base ai principi di equità orizzontale. Tale divergenza non riflette il riconoscimento implicito di una minore capacità contributiva dei lavoratori dipendenti rispetto a pensionati e autonomi, come invece avverrebbe se si considerassero delle deduzioni per le spese di produzione del reddito. L'origine di tale differenziale risiede piuttosto in due specifici interventi legislativi: il bonus fiscale di 80 euro, introdotto nel 2014 e successivamente elevato a 100 euro, e la trasposizione in ambito fiscale della riduzione contributiva prevista dal DDLB.

Questi provvedimenti sono stati destinati specificamente ai lavoratori dipendenti con redditi bassi e medi, identificati dal legislatore come categoria meritevole di sostegno economico. In particolare, la ratio originaria della decontribuzione si fonda sulla necessità di contrastare l'erosione del potere di acquisto dei salari nella fase di rapida accelerazione inflazionistica avviatasi nel 2021. Tale supporto non è stato esteso ai pensionati, già tutelati dal meccanismo di perequazione automatica, mentre per i salari si è reso

necessario compensare una dinamica di mercato che difficilmente avrebbe potuto accompagnare i picchi inflazionistici. La risposta è stata un progressivo rafforzamento degli interventi di decontribuzione, partiti dallo 0,8 per cento a gennaio 2022, elevati al 2 per cento nella seconda metà dell'anno, ulteriormente aumentati al 2-3 per cento nel primo semestre 2023 e successivamente portati al 6-7 per cento sempre nello stesso anno. Il DDLB ora trasforma strutturalmente questi sgravi in benefici fiscali, contribuendo a compensare la perdita di potere d'acquisto che sta persistendo anche nella fase di rallentamento dell'inflazione (on base ai conti nazionali, le retribuzioni lorde unitarie sono cresciute di circa il 9,4 per cento dal secondo semestre 2021 al secondo semestre 2024, contro una crescita dei prezzi di circa il 15,7 per cento).

L'impiego della leva fiscale come strumento calibrato su specifiche esigenze di sostegno dei redditi presenta una duplice natura: se da un lato permette di raggiungere efficacemente gli obiettivi prefissati, dall'altro rischia di compromettere l'equilibrio generale del sistema quando tali interventi acquisiscono carattere strutturale e permanente. Le possibili distorsioni che possono verificarsi sono ben rappresentate dall'effetto che il differente trattamento fiscale tra dipendenti e pensionati può generare sul tasso di sostituzione delle pensioni. Nel nuovo sistema, un lavoratore con un salario di 30.000 euro che accede alla pensione subirebbe una perdita di circa 2.200 euro per il solo effetto del diverso trattamento fiscale del reddito da pensione.

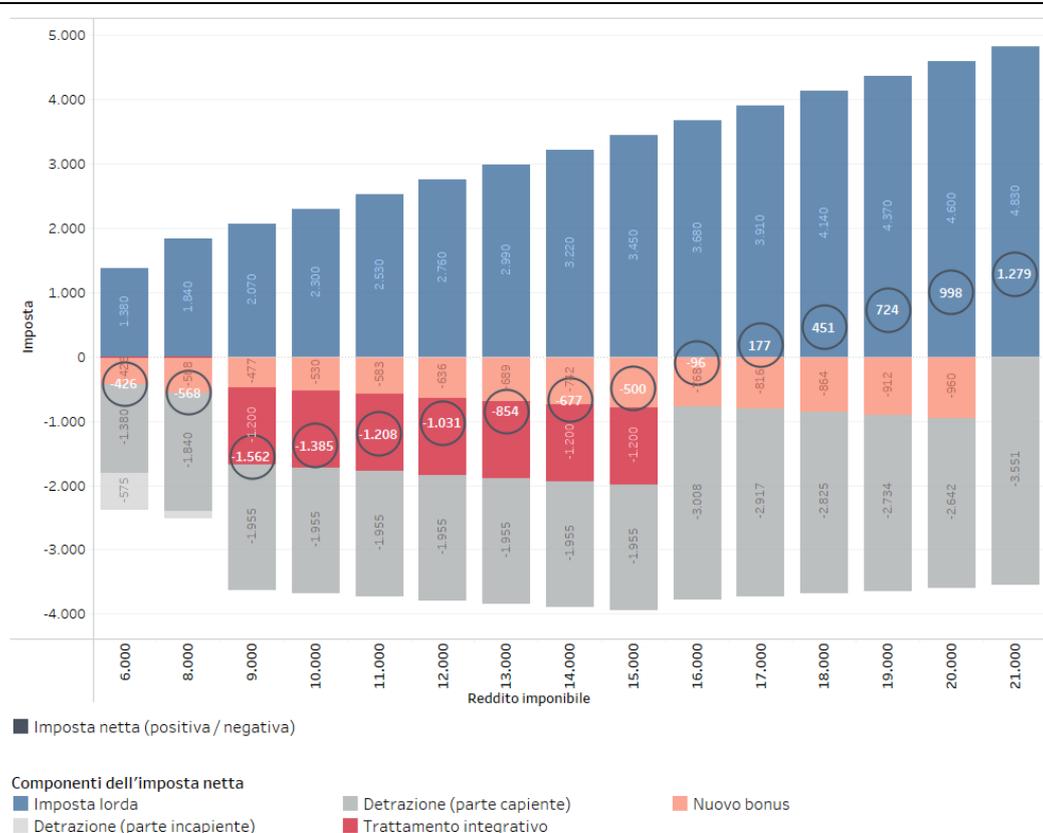
Il sovrapporsi di interventi specifici, non inquadrati in un'ottica di equilibrio generale del sistema, rischia di aumentare la complessità di calcolo dell'imposta rendendo il prelievo meno trasparente. Il riassetto previsto dal DDLB mantiene ad esempio tre distinti strumenti destinati a ridurre l'effettivo carico fiscale sul lavoro dipendente, i cui effetti si combinano in modo articolato per determinare l'effettivo importo dell'imposta da versare o, in caso di incapienza, del trasferimento da ricevere.

Per illustrare i meccanismi di interazione di questi tre elementi, nella figura 4.6 si ripercorre l'articolato procedimento del calcolo dell'imposta per un lavoratore dipendente in corrispondenza di diversi livelli di reddito, evidenziando il ruolo delle diverse componenti in gioco.

La figura illustra l'imposta lorda (rappresentata dalle barre blu con valori positivi) da cui vengono sottratte le diverse componenti indicate con valori negativi: le detrazioni, di cui si distingue la parte capiente e quella eccedente l'imposta lorda, il trattamento integrativo e il bonus. L'imposta netta risultante è visualizzata attraverso cerchi grigi: quando questi assumono valori negativi, indicano la presenza di un trasferimento a favore del lavoratore.

Per i redditi compresi tra 6.000 e 8.000 euro, poiché la detrazione (1.955 euro) supera l'imposta lorda, il trattamento integrativo non viene erogato e il lavoratore riceve un trasferimento netto equivalente al solo bonus. Quando la detrazione eccede l'imposta lorda il beneficio aumenta all'aumentare del reddito del lavoratore, operando così come un *earned income tax credit*.

Fig. 4.6 – Determinazione dell’imposta o del trasferimento monetario in funzione delle sue componenti di calcolo per un lavoratore dipendente (importi in euro)



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Per redditi superiori a 8.500 euro l’imposta lorda comincia a superare la detrazione (che rimane costante fino ai 15.000 euro) e si attiva il trattamento integrativo. A 9.000 euro il lavoratore beneficia quindi di un trasferimento maggiore, dato dalla somma del trattamento integrativo e del bonus (che nel frattempo è calato poiché l’aliquota di calcolo è scesa dal 7,1 al 5,3 per cento), diminuito della differenza tra imposta lorda e detrazione ordinaria.

Per livelli di reddito superiori (da 10.000 a 15.000 euro) il trasferimento diminuisce per effetto dell’incremento dell’imposta lorda, ma con un’aliquota marginale inferiore a quella legale poiché il bonus invece aumenta (l’aliquota marginale implicita è pari alla differenza tra l’aliquota legale e l’aliquota di calcolo del bonus).

A partire da 15.000 euro il trattamento integrativo non spetta più, ma la detrazione aumenta in modo corrispondente passando da 1.955 a 3.100 euro. Se il contribuente, come quello rappresentato nel grafico, non ha altre detrazioni che possano alterare le condizioni di capienza, la trasformazione del trattamento integrativo in detrazione non ha effetti sul calcolo. Il lavoratore con 16.000 di reddito riceverà un trasferimento perché il bonus eccede ancora l’imposta netta, mentre, superata la soglia di 16.300 euro il

lavoratore comincerà a pagare l'imposta. Fino a 20.000 euro il bonus opera come una normale detrazione, compensando parzialmente l'imposta lorda assieme alla detrazione ordinaria. Superati i 20.000 euro il bonus non spetta e, come accade con il trattamento integrativo, viene assorbito nella detrazione.

L'articolato meccanismo di calcolo appena descritto solleva interrogativi sulla sua immediata comprensibilità per gli oltre 7 milioni di lavoratori dipendenti (più del 30 per cento del totale) destinatari di un trasferimento monetario. **La complessa interazione tra le diverse componenti del calcolo rende infatti oggettivamente difficile per il contribuente avere una chiara percezione dell'importo da ricevere o versare.** L'approccio generalmente adottato nelle diverse riforme del sistema, caratterizzato dal mantenimento dei parametri preesistenti per evitare penalizzazioni nella transizione, ha progressivamente generato un'eccessiva complessità.

Dall'analisi della distribuzione dei benefici per decili di reddito familiare equivalente (fig. 4.7), che tiene in considerazione il complesso delle risorse e dei bisogni dei nuclei familiari, **emerge che i benefici derivanti dal ridisegno dell'Irpef e dal nuovo bonus**, in termini di incidenza sul reddito disponibile equivalente, **sono maggiori sui decili più bassi**, mantenendosi comunque **elevati per i decili intermedi (dal quarto al settimo) per poi decrescere per le fasce più abbienti della popolazione**, come evidenziato nel pannello in basso a destra che riporta gli effetti redistributivi del complesso degli interventi. **Ai primi cinque decili affluisce circa il 40 per cento del totale delle risorse distribuite dalla riforma.** La scomposizione degli effetti per singole componenti della riforma evidenzia come questo risultato dipenda principalmente dal bonus, che risulta quello più concentrato sui decili più bassi.

La riforma nel complesso ha determinato un significativo incremento della progressività, una circostanza che risulta misurabile attraverso il calcolo degli indici di redistribuzione (RE) del prelievo fiscale⁵² mediante l'utilizzo del modello di microsimulazione dell'UPB (tab. 4.10). L'analisi confronta la situazione prima e dopo la riforma, scomponendo l'effetto redistributivo in tre componenti: l'indice di progressività di *Kakwani*, l'indice di pressione (o intensità del prelievo) e l'indice di riordino (*reranking*)⁵³.

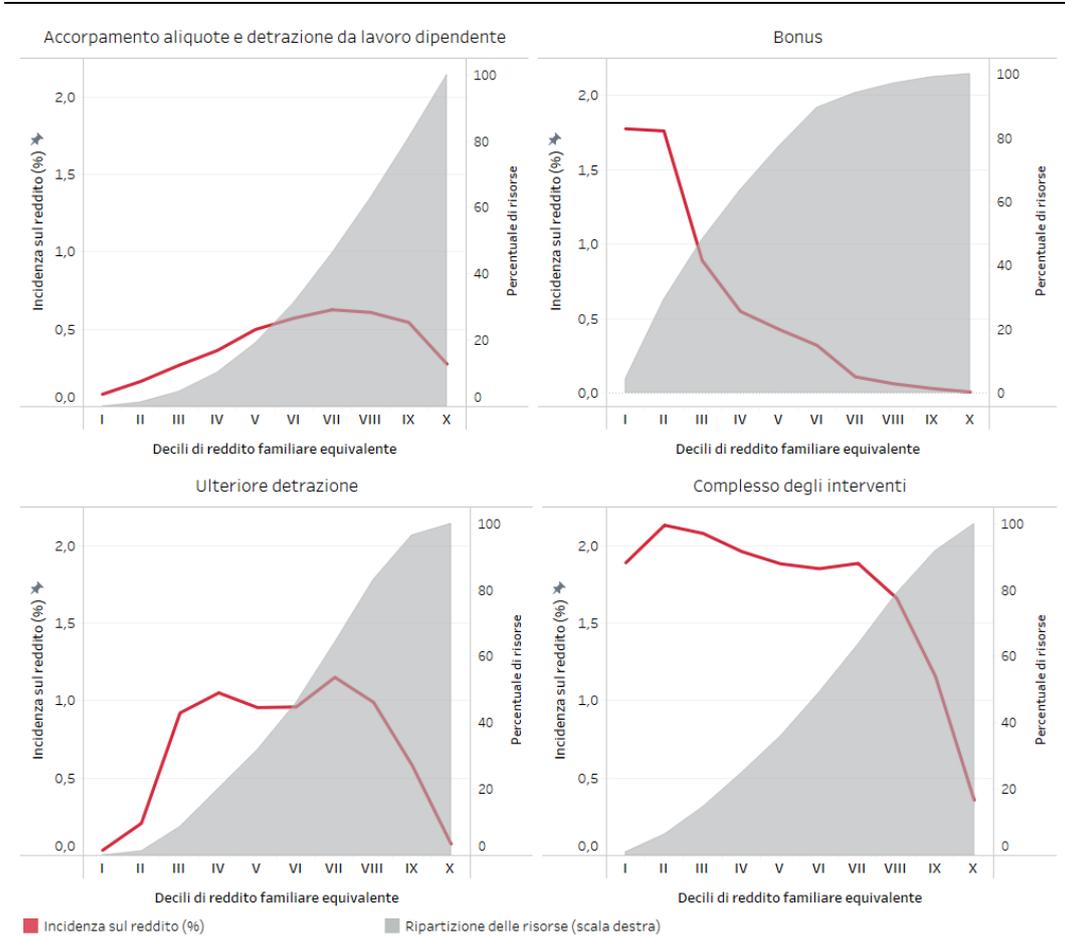
L'analisi evidenzia un significativo aumento dell'indice complessivo di redistribuzione, che passa da 4,03 a 4,28 punti. Tale incremento è attribuibile principalmente al bonus (+0,22 punti) e, in misura minore, all'introduzione dell'ulteriore detrazione (+0,06 punti). Le misure disposte dal decreto attuativo della delega – l'accorpamento delle aliquote e l'incremento di 75 euro della detrazione da lavoro dipendente – mostrano invece un

⁵² In questa analisi non sono considerati i trasferimenti derivanti dall'Assegno unico e dell'Assegno di Inclusione.

⁵³ Per una descrizione delle misure globali della redistribuzione si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2022), *"L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma dell'Irpef"*, Focus tematico n. 3, marzo.

impatto sostanzialmente neutrale, con un contributo marginalmente negativo pari a -0,02 punti.

Fig. 4.7 – Effetti redistributivi della riforma e delle sue componenti: analisi per decili di reddito familiare equivalente



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Tab. 4.10 – Effetti della riforma: principali indici di redistribuzione

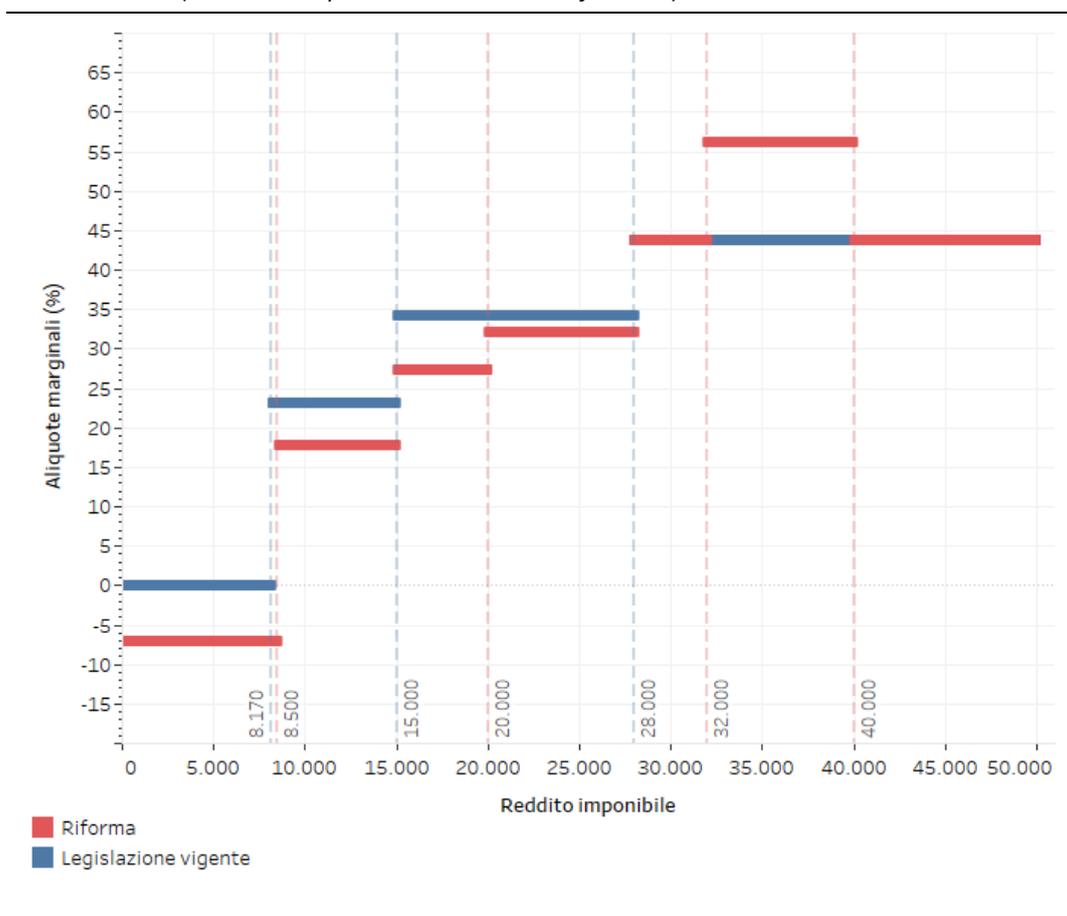
	Legislazione vigente	Riforma			
		Accorpamento aliquote e detrazione da lavoro dipendente	Bonus	Ulteriore detrazione	Totale
Indice di redistribuzione (RE)	4,03	-0,02	0,22	0,06	4,28
Indice di Reynold-Smolensky (RS)	4,30	-0,03	0,24	0,06	4,57
Indice di progressività di Kakwani (K)	12,70	0,21	0,98	0,72	14,61
Indice di pressione (IPx100)	33,90	-0,79	-0,62	-1,19	31,30
Indice di <i>reranking</i> (RR)	-0,28	0,00	-0,02	0,00	-0,29

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Tutte le tre componenti della riforma contribuiscono ad aumentare il grado di **progressività dell'imposta** misurato dall'indice di Kakwani (il bonus con +0,98, l'ulteriore detrazione con +0,72 e il decreto attuativo con +0,21). Al contempo, poiché tutte e tre le misure determinano una riduzione del prelievo, causano una diminuzione dell'indice di pressione. Solo per le misure contenute nel decreto attuativo, la riduzione dell'indice di pressione è in grado di compensare dal punto di vista redistributivo l'incremento della progressività.

Inoltre, nonostante la riduzione del numero di aliquote legali disposta con il decreto attuativo della delega, **il numero delle aliquote marginali effettive aumenta, passando da 4 a 7, e il loro andamento risulta più irregolare**, con valori che raggiungono il 50 per cento per i redditi compresi tra 32.000 e 40.000 euro (fig. 4.8). **Tale evoluzione sembra discostarsi dai principi della legge delega, che indicava come obiettivi la transizione verso un'aliquota impositiva unica e la razionalizzazione e semplificazione complessiva del sistema.**

Fig. 4.8 – Aliquote marginali prima e dopo la riforma
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)



4.2.4 Il contenimento delle detrazioni per oneri

Il DDLB introduce un nuovo meccanismo di contenimento delle detrazioni fiscali basato su tetti massimi di spesa ammissibile alla detrazione, che si applica ai contribuenti con reddito superiore a 75.000 euro. Non viene confermata la misura introdotta con il primo decreto attuativo della delega in ambito Irpef, che prevedeva una franchigia di 260 euro per i contribuenti con reddito superiore a 50.000 euro. Rimangono invece in vigore i limiti specifici già previsti dalla legislazione vigente per un insieme limitato di spese applicabili ai contribuenti con redditi superiori a 120.000 euro⁵⁴.

L'insieme delle categorie di spesa coinvolte risulta più esteso di quelli considerati dai precedenti provvedimenti di contenimento⁵⁵. Sono infatti incluse tutte le tipologie di spesa detraibile, con la sola esclusione delle spese sanitarie. Per le spese la cui detraibilità è riconosciuta in più annualità, nel calcolo del limite si considera l'importo del rateo di spesa annuale. Sono fatti salvi i diritti acquisiti relativamente alle spese pluriennali sostenute entro il 31 dicembre 2024.

L'importo massimo della spesa detraibile è differenziato in funzione del reddito complessivo e del numero di figli a carico. Per i contribuenti con reddito compreso tra 75.000 e 100.000 euro il limite di spesa è pari a 7.000 euro, oltre i 100.000 si riduce a 4.000 euro. Tali limiti sono aumentati del 40 per cento nel caso il contribuente abbia un figlio a carico, del 70 per cento per due figli e sono raddoppiati se nel nucleo sono presenti più di due figli o un figlio disabile.

La Relazione tecnica non evidenzia separatamente il maggior gettito generato dalla misura, ma lo include nella stima complessiva degli effetti delle disposizioni riguardanti l'Irpef contenute nei commi 1 e 2 dell'articolo. È tuttavia possibile determinare l'impatto di cassa del contenimento delle detrazioni per differenza, partendo dalle ipotesi di ripartizione tra cassa e competenza. **Il maggiore gettito derivante dal taglio si manifesta dal 2026, con un incremento stimato di circa 230 milioni⁵⁶. Tale risparmio è destinato a crescere nel tempo, poiché si sommeranno i ratei successivi delle spese pluriennali dei contribuenti coinvolti inizialmente con quelli dei soggetti interessati negli anni seguenti, per raggiungere 380 milioni nel 2029 e circa 900 milioni a regime.**

Per valutare l'effettiva portata della misura, è stata condotta un'analisi delle spese detraibili utilizzando il modello di microsimulazione UPB. Ci si sofferma dapprima sul quadro complessivo, analizzando come le diverse tipologie di spesa si distribuiscono tra i contribuenti e come variano al crescere del reddito. Successivamente, l'attenzione si

⁵⁴ L. 160/2019, art. 1, c. 629.

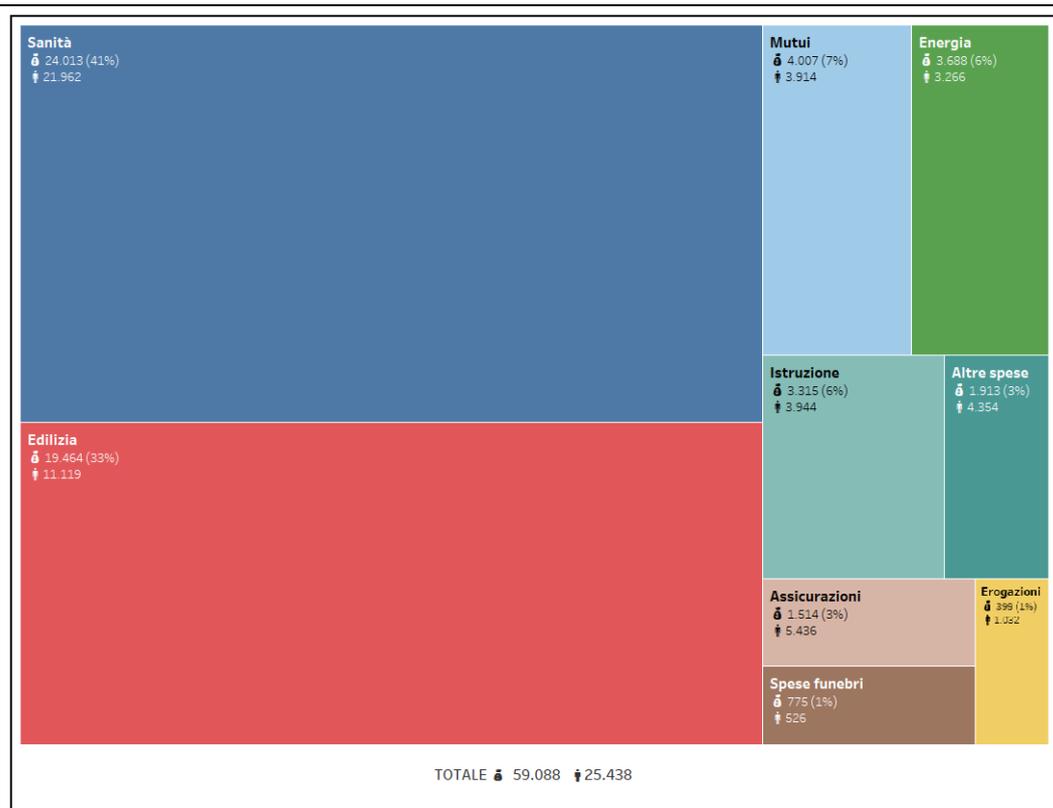
⁵⁵ Le spese sanitarie, quelle per ristrutturazione edilizia e risparmio energetico, nonché le erogazioni liberali a favore del terzo settore sono rimaste escluse sia dai provvedimenti del 2020 sia da quelli del 2023. Differenze tra i due interventi normativi si riscontravano invece nell'applicazione dei tagli ad altre voci di minore rilevanza. Per un'analisi dettagliata si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Detrazioni e agevolazioni fiscali: analisi dei recenti interventi normativi", Focus tematico n. 4, aprile.

⁵⁶ Al netto degli effetti sulle addizionali locali.

concentra sui contribuenti con redditi superiori a 75.000 euro, per comprendere come il nuovo limite impatterà sulle loro specifiche tipologie di spesa.

La figura 4.9 illustra, sulla base degli ultimi dati disponibili relativi all'anno d'imposta 2022, la composizione per tipologia delle spese detraibili per il complesso dei contribuenti. Le spese detraibili ammontano a circa 59,1 miliardi e riguardano oltre 25,4 milioni di contribuenti. La parte preponderante delle spese ammesse a detrazione è relativa al comparto sanitario, con circa 24 miliardi (41 per cento del totale), interessando circa 22 milioni di contribuenti. Le detrazioni relative alle spese di ristrutturazione e di arredamento rappresentano la seconda voce più importante con 19,5 miliardi (33 per cento) e 11,1 milioni di contribuenti, seguiti dalle detrazioni per interessi sui mutui con 4 miliardi (7 per cento) e 3,9 milioni di contribuenti. Hanno un peso minore le spese per la riqualificazione energetica degli edifici, la cui somma dei ratei annuali detraibili ammonta a circa 3,7 miliardi e riguarda 3,3 milioni di contribuenti. Di importo simile risultano le spese per istruzione (scolastica e universitaria) che ammontano a 3,3 miliardi per 3,9 milioni di contribuenti. Le voci minori includono altri oneri (1,9 miliardi), assicurazioni (1,5 miliardi), erogazioni (0,4 miliardi) e spese funebri (0,8 miliardi).

Fig. 4.9 – Composizione delle spese detraibili per tipologia – Anno 2022
(spesa in milioni di euro e numero di contribuenti in migliaia)



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

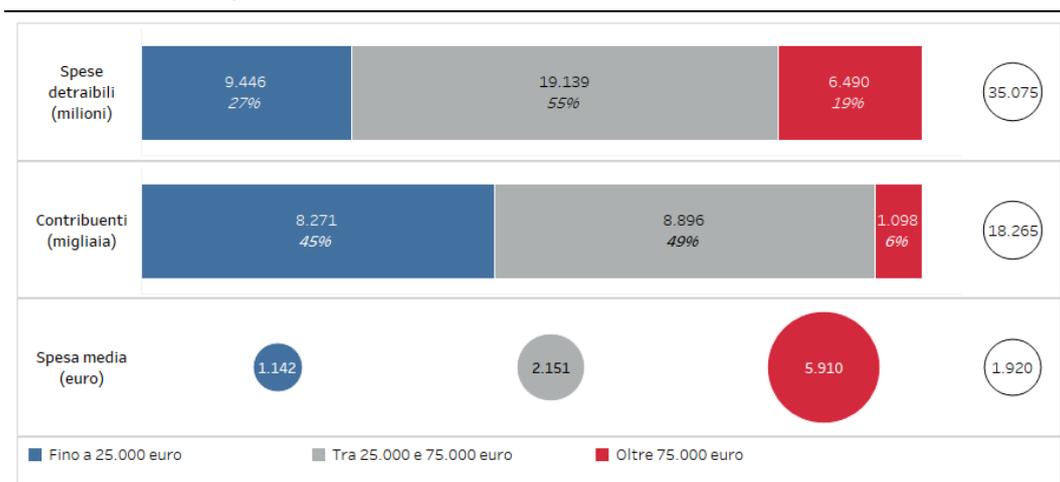
Al netto delle spese sanitarie, che sono salvaguardate dalla riforma, il complesso delle spese ammonta dunque a 35,1 miliardi e riguarda 18,2 milioni di contribuenti.

La riforma esclude dalle limitazioni alla detraibilità tutti i contribuenti con reddito inferiore a 75.000 euro (circa 17,2 milioni di soggetti), permettendo la piena fruizione di 28,6 miliardi di spese detraibili non sanitarie, pari a oltre l'80 per cento del totale (fig. 4.10). I restanti beneficiari di detrazioni non sanitarie con reddito superiore a 75.000 euro sono circa 1,1 milioni, il 6 per cento del totale, ma effettuano circa il 19 per cento delle spese, con una media di 5.910 euro per contribuente. Quest'ultima è oltre quattro volte superiore a quella dei contribuenti con reddito fino a 25.000 euro e più che doppia rispetto a quella dei contribuenti nella fascia tra 25.000 e 50.000 euro.

Tuttavia, dei 6,5 miliardi di spesa effettuata dai contribuenti con reddito superiore a 75.000 euro, solo una parte sarà interessata dai tagli, poiché la riforma limita la detraibilità esclusivamente per le spese che eccedono determinate soglie, stabilite in base al numero dei figli a carico. Inoltre, la riforma si applica solo alle spese effettuate dal 2025, lasciando inalterata la detraibilità dei ratei relativi alle spese pregresse.

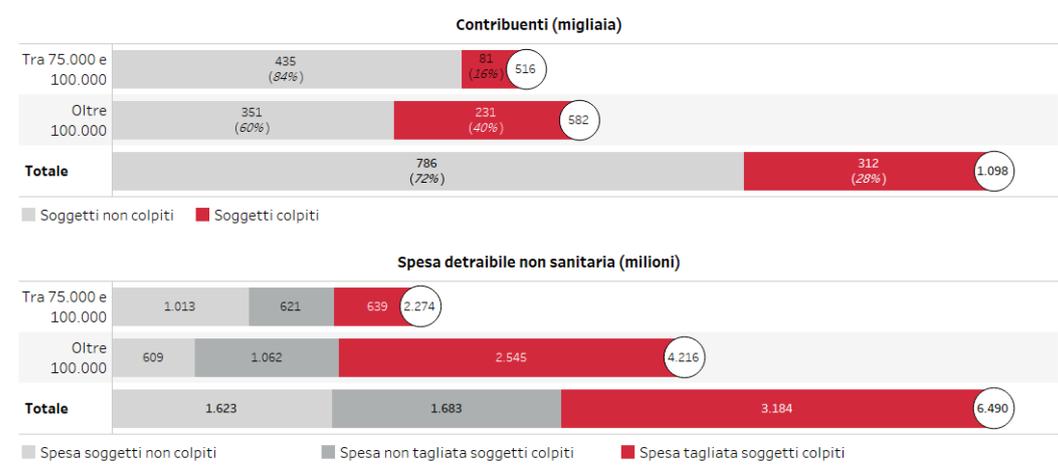
L'impatto della riforma a regime, quando tutti i ratei delle spese pluriennali saranno soggetti alle nuove limitazioni, è stato stimato attraverso il modello di microsimulazione dell'UPB. La stima si basa su uno scenario ipotetico che assume invariati il livello e la composizione delle spese rispetto all'ultimo anno disponibile, il 2022. **Circa il 28 per cento del complesso dei contribuenti con oltre 75.000 euro (circa 312.000 soggetti) sarebbe interessato dai tagli.** A causa delle soglie più stringenti, la quota dei contribuenti penalizzati con reddito oltre i 100.000 euro risulterebbe più elevata (40 per cento, fig. 4.11). **Nel complesso, circa il 49 per cento della spesa risulterebbe indetraibile, per un**

Fig. 4.10 – Composizione delle spese detraibili non sanitarie per classi di reddito complessivo – Anno 2022



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Fig. 4.11 – Effetto della riforma a regime sulle spese detraibili non sanitarie



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

ammontare di 3,1 miliardi, di cui 0,6 relativi ai contribuenti nella fascia tra 75.000 e 100.000 euro (circa il 28 per cento delle spese) e 2,5 nella fascia superiore (circa il 60 per cento).

Poiché le spese sono sottoposte a diverse percentuali di detraibilità, il taglio avrebbe differenti esiti in termini di impatto sulle detrazioni effettive a seconda della tipologia della spesa interessata. Considerando la situazione più favorevole al contribuente, cioè applicando il taglio a partire dalle spese con quota di detraibilità inferiore, e tenendo conto della progressiva indetraibilità di alcune spese per i redditi a partire da 120.000 euro disposta con la legge di bilancio per il 2020, **si stima una riduzione complessiva delle detrazioni effettive a regime di circa un miliardo.**

Poiché al raggiungimento delle soglie possono concorrere diverse spese combinandosi tra loro, è interessante comprendere quali siano le tipologie di spesa che più caratterizzano i soggetti interessati dal taglio. Nella figura 4.12 è riportata la quota dei soggetti che effettuano le diverse categorie di spese detraibili all'interno dei soggetti penalizzati e non penalizzati.

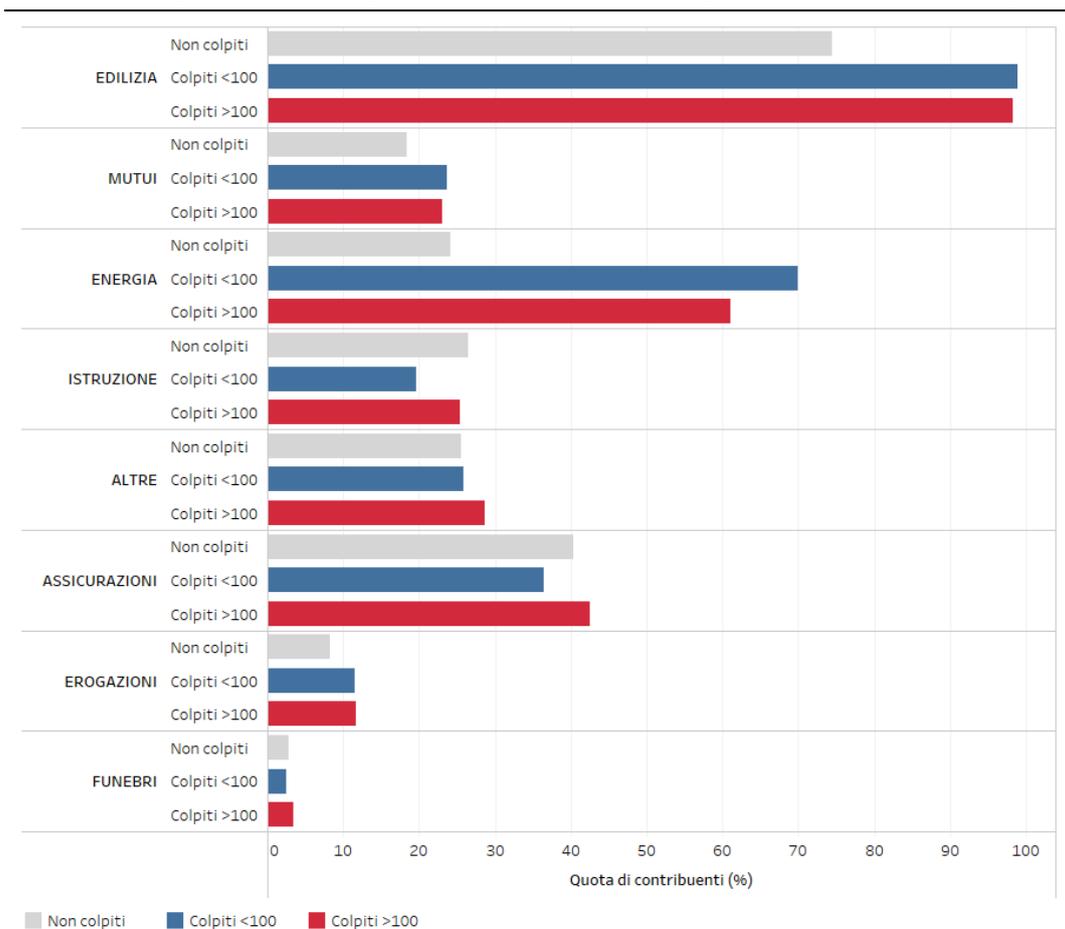
L'analisi della platea dei soggetti interessati dalla riforma evidenzia un aspetto significativo: quasi tutti i contribuenti che subiscono la decurtazione hanno effettuato spese per ristrutturazione edilizia. Tuttavia, la presenza di tali spese non è di per sé determinante per l'applicazione dei tagli, dato che le ristrutturazioni sono frequenti anche tra i contribuenti non penalizzati dalla riforma.

Le spese maggiormente effettuate dai soggetti penalizzati rispetto a quelli non penalizzati sono le spese edilizie (soprattutto nella classe tra 75.000 e 100.000 euro che presenta soglie più ampie) e quelle per i mutui, mentre per le altre spese (in generale meno frequenti), tali differenziali sono più contenuti. In particolare, i soggetti penalizzati nella classe 75.000-100.000 euro presentano una quota di spesa di istruzione più bassa (19 per

cento nel gruppo dei penalizzati contro il 26 dei non penalizzati), anche per effetto della maggiorazione delle soglie per le famiglie con più figli. In assenza delle maggiorazioni, i soggetti esclusi con spese di istruzione nella classe 75.000-100.000 euro sarebbero passati dal 19 al 29 per cento. La maggiorazione delle soglie per le famiglie con figli ha quindi ridotto la quota di contribuenti colpiti dai tagli proprio sulle spese di istruzione, che sono quelle più strettamente correlate alla dimensione familiare.

La riforma che introduce limiti alle spese detraibili si inserisce nel dibattito sul contenimento delle spese fiscali, da tempo auspicato ma finora non realizzato, considerato anzi il crescente ricorso alle agevolazioni fiscali negli anni recenti. L'intervento rappresenta un passo in questa direzione, ma la sua portata limitata e la sovrapposizione con precedenti misure di contenimento – peraltro rivolte a una platea in parte coincidente di contribuenti – suggerirebbero l'opportunità di un approccio più organico, volto a una razionalizzazione complessiva delle spese fiscali, anche per evitare

Fig. 4.12 – Percentuale dei soggetti che effettuano le diverse tipologie di spesa – Analisi per soggetti colpiti e non colpiti (contribuenti con più di 75.000 euro di redditi e spesa detraibile non sanitaria)



Fonte: modello di microsimulazione dell'UPB.

di aumentare la complessità del sistema di tassazione e degli adempimenti dichiarativi a fronte di un recupero di gettito che, soprattutto nei primi anni di applicazione, appare limitato rispetto alla dimensione complessiva del fenomeno.

Il meccanismo proposto presenta inoltre alcuni aspetti critici, come la penalizzazione dei contribuenti che effettuano più tipologie di spese agevolabili e che potrebbero essere esclusi per un effetto di cumulo, nonostante la maggior parte delle agevolazioni preveda già specifici limiti di spesa. Il limite alle spese detraibili complessive opera non tanto come una revisione selettiva, quanto come un taglio lineare di agevolazioni diverse per tipologia e finalità. **Ciò finisce con il penalizzare alcune spese che sono incentivate per le loro esternalità positive, come gli interventi di efficientamento energetico o le erogazioni liberali.** Per tali tipologie di spesa l'obiettivo primario è massimizzare gli investimenti per generare benefici collettivi, indipendentemente da considerazioni di equità distributiva.

Diverso è il caso delle spese per ristrutturazioni edilizie, dove il sostegno economico a soggetti con elevate disponibilità finanziarie non trova specifiche motivazioni se non nell'incentivazione del settore edilizio e, soprattutto, nel contrasto all'evasione fiscale. In questo ambito, sarebbe opportuno accompagnare l'intervento di contenimento delle agevolazioni con un rafforzamento delle attività di controllo del settore.

Infine, merita una riflessione la scelta di calibrare la decurtazione del complesso delle spese detraibili in base alla dimensione familiare. Tale approccio potrebbe avere una sua logica nel caso delle spese per istruzione e in effetti, come evidenziato dalle stime, contribuisce a ridurre il rischio che queste spese determinino il superamento delle soglie di detraibilità. Per le altre tipologie di spesa, invece, la commisurazione delle agevolazioni al numero dei figli a carico appare meno giustificata, sia per la natura stessa delle spese – si pensi alle detrazioni per spese funebri, la cui frequenza non è certamente legata al numero dei figli – sia per le loro finalità, spesso non connesse al sostegno familiare, come nel caso degli interventi di efficientamento energetico o delle erogazioni liberali in favore degli enti del terzo settore.

4.3 Le misure in ambito pensionistico

Il DDLB interviene nuovamente con misure relative alla flessibilità in uscita, all'allungamento del periodo di attività lavorativa e alla rivalutazione delle prestazioni di importo fino al trattamento minimo. A queste si aggiungono le disposizioni volte all'utilizzo delle risorse accumulate nella previdenza complementare. Da un lato, vengono riconfermati i principali canali temporanei di anticipo pensionistico e, dall'altro, vengono introdotti provvedimenti che hanno come obiettivo la permanenza al lavoro oltre il raggiungimento dei requisiti ordinari di pensionamento. L'efficacia delle misure dipenderà dal modo in cui i lavoratori interessati risponderanno agli incentivi generati dalle norme. Un intervento transitorio (di durata biennale) ha l'obiettivo di tutelare il

livello reale delle prestazioni di natura previdenziale di importo più basso, in uno scenario di inflazione in calo rispetto ai picchi del biennio 2022-23.

Per quanto riguarda il tema della flessibilità in uscita sono riconfermati, senza modifiche, due canali che consentono l'anticipo del pensionamento rispetto ai requisiti ordinari per vecchiaia e anzianità: Quota 103 (Q103) e Opzione donna (OD). A questi si affianca, anch'esso immutato nelle condizioni di accesso e nelle regole di determinazione dell'importo, l'Ape sociale (AS) che consente a individui con almeno 63 anni e 6 mesi di età di raggiungere il pensionamento di vecchiaia con un trattamento ponte, finanziato dalla fiscalità generale. **La presenza di condizioni stringenti per l'accesso a questi istituti prefigura un'adesione limitata, soprattutto per OD e Q103, in linea con le evidenze dei monitoraggi effettuati dall'INPS⁵⁷ sulle corrispondenti misure approvate nella precedente legge di bilancio.**

Il DDLB amplia la platea potenziale dei lavoratori che potranno decidere di restare al lavoro una volta maturati i requisiti per il pensionamento, chiedendo di ricevere in busta paga i contributi sociali a loro carico (pari al 9,19 per cento dell'imponibile pensionistico per i lavoratori dipendenti del settore privato e all'8,85 per cento per i dipendenti del settore pubblico). Differentemente dal passato, tali importi non concorrono alla formazione del reddito ai fini impositivi. Ai potenziali beneficiari di Q103, già interessati da un provvedimento analogo lo scorso anno, si affiancano per il prossimo anno i lavoratori che matureranno il requisito per la pensione anticipata indipendentemente dall'età anagrafica⁵⁸.

Per i dipendenti del settore pubblico viene spostato da 65 a 67 anni il limite di età oltre il quale, in presenza di requisiti per il pensionamento soddisfatti, le pubbliche amministrazioni sono tenute alla risoluzione unilaterale del contratto di lavoro. È inoltre consentita la permanenza in servizio anche dopo la maturazione dei requisiti per il pensionamento anticipato.

L'obiettivo di tutelare il potere d'acquisto delle prestazioni previdenziali di importo più basso ha comportato la riconferma, seppure su livelli più bassi rispetto a quelli del 2024, del contributo transitorio per le prestazioni di importo inferiore o uguale al trattamento minimo (TM). Il combinato del nuovo contributo, pari al 2,2 per cento del trattamento pensionistico lordo complessivo in pagamento per ciascuna mensilità per il 2025 e all'1,3 per cento per il 2026, e della previsione di un recupero completo dell'inflazione, assicura a queste prestazioni il sostanziale mantenimento del potere d'acquisto per il prossimo biennio.

⁵⁷ INPS (2024), "Monitoraggio ai sensi dell'art. 28 del DL 28/01/2019 n. 4, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019", n. 26. Aggiornamento al 30 settembre 2019.

⁵⁸ Il requisito contributivo è in questo caso pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne.

I lavoratori che vedranno la propria pensione calcolata esclusivamente con il sistema contributivo potranno infine utilizzare, su base volontaria, parte dell'eventuale montante accumulato nei fondi pensionistici complementari per raggiungere i requisiti per il pensionamento di vecchiaia alla maturazione del requisito anagrafico e contributivo⁵⁹.

Nei successivi paragrafi si analizzano dal punto di vista normativo e finanziario le principali misure qui accennate.

4.3.1 *La proroga delle misure per la flessibilità in uscita*

Il DDLB riconferma tre misure in scadenza al 31 dicembre 2024 che rendono possibile l'uscita anticipata dal mercato del lavoro rispetto ai requisiti ordinari di età ed anzianità: Quota 103, Opzione donna e Ape sociale.

Quota 103. – Q103 consente il pensionamento ai lavoratori dipendenti e autonomi che matureranno entro il 31 dicembre 2025 almeno 41 anni di anzianità contributiva con un'età di almeno 62 anni⁶⁰. Sono riconfermati, rispetto all'attuale assetto normativo, il ricalcolo contributivo della prestazione, il regime delle finestre mobili (7 mesi per i lavoratori privati e 9 mesi per quelli pubblici) e la cumulabilità con il solo lavoro occasionale autonomo per un importo fino a 5.000 euro annui. L'importo erogato ai percettori di Q103 non potrà essere superiore a quattro volte il trattamento minimo fino al raggiungimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia. Superata questa età verrà messa in pagamento anche l'eventuale quota in eccesso.

La Relazione tecnica evidenzia che a tutto settembre 2024 il numero di domande per le due precedenti Q103 è stato pari a 43.641. Di queste solo 1.541 sono relative a Q103 del 2024. Pur nella parzialità del confronto tra i due anni, dovuto anche al fatto che il regime delle finestre rende possibile l'accesso a Q103 del 2024 solo da agosto dello stesso anno, **i numeri segnalano una presumibile ampia riduzione nell'attrattività di questo canale. I nuovi vincoli introdotti nel 2024 e riconfermati per il 2025 vanno nella direzione di rendere questa forma di pensionamento poco appetibile ai potenziali fruitori.** Ricalcolo contributivo, vicinanza con i requisiti per la pensione anticipata e vincolo di importo fino al raggiungimento dell'età di vecchiaia rendono plausibile ritenere che la misura sarà richiesta da un numero ridotto di lavoratori che, per scelte personali e/o motivi imprevisti (ad esempio di salute, ma non solo), potranno ritenere comunque opportuno utilizzarla.

⁵⁹ I requisiti per la pensione di vecchiaia sono attualmente fissati rispettivamente a 67 anni e a 20 anni di versamenti contributivi e in futuro saranno legati alle dinamiche dell'aspettativa di vita.

⁶⁰ Q103 è stata introdotta per la prima volta con la legge di bilancio per il 2023. È stata riconfermata, con importanti modifiche nelle condizioni di ammissione e di calcolo anche con la legge di bilancio per il 2024. Tra le modifiche più importanti va menzionato il passaggio al ricalcolo contributivo della pensione, l'allungamento delle finestre mobili e l'abbassamento della soglia di pagamento della pensione da cinque a quattro volte il trattamento minimo fino al raggiungimento dell'età di pensionamento di vecchiaia. Sono infine state rese più rigide le regole sul cumulo con redditi da lavoro, possibile solo nel limite di 5.000 euro annuali ottenuti con collaborazioni occasionali.

Sempre nella Relazione tecnica il numero di maggiori pensioni a fine anno sarebbe pari a 6.000, 16.000 e 8.000 rispettivamente nel 2025, nel 2026 e nel 2027. I costi complessivi, comprensivi della maggiore spesa per pensioni e degli oneri legati al pagamento del TFR sono pari, rispettivamente, a 84 milioni, 500 milioni e 363 milioni.

La tabella 4.11 mostra i risultati delle stime degli effetti dell'applicazione della nuova Q103 ottenuti con il modello ModPens+5 dell'UPB⁶¹. Nella prima colonna è riportata la variazione tra scenario programmatico e tendenziale nel flusso annuo di pensioni e nella seconda la loro cumulata, che rappresenta il maggior numero di pensioni alla fine di ciascun anno⁶². Nella terza colonna si riporta il flusso lordo annuo di nuove pensioni Q103, di cui sono poi presentati, nelle colonne successive, l'importo lordo medio, l'età media e l'anzianità media. Tutti i valori sono calcolati al momento della decorrenza della pensione. Emerge una dinamica dei flussi di pensionamento per la nuova Q103 che si esaurirebbe già dopo tre anni, anche se gli effetti nello scarto tra scenario tendenziale e scenario programmatico si prolungano per alcuni anni. **Le stime del modello ModPens+5 dell'UPB producono un numero di nuove pensioni liquidate con Q103 inferiore a quello della Relazione tecnica.** A questo riguardo è opportuno sottolineare che il tasso di adesione a Q103 del 2025 utilizzato nel modello UPB è lo stesso di quello utilizzato per la Q103 del 2024. Entrambi risultano significativamente ridotti rispetto ai tassi di adesione applicati alle precedenti quote e stimati in UPB-INPS (2022)⁶³.

Nella Relazione tecnica alcuni fattori, quali la ripresa del meccanismo di adeguamento delle condizioni di età e contribuzione alla dinamica delle aspettative di vita dopo il 2026 – che aumenterà la distanza temporale tra la maturazione dei requisiti di Q103 e della pensione anticipata – e la riduzione della quota retributiva nelle pensioni degli aderenti a Q103 del 2025 rispetto a quelli di Q103 del 2024, sono indicati come elementi che potrebbero influenzare le scelte comportamentali dei potenziali fruitori della misura, portando il tasso di adesione a Q103 nel 2025 su valori più elevati rispetto a quelli del 2024. **Alla luce della carenza di dati consolidati relativi all'adesione di Q103 del 2024, la valutazione sulla numerosità dei possibili fruitori del provvedimento nel 2025 appare di non semplice realizzazione e l'approccio della Relazione tecnica risulta prudentiale.**

⁶¹ Il modello è alimentato dai dati del Campione dei contribuenti dell'INPS aggiornato al 31 dicembre 2021. Esso viene poi simulato fino al 2030, applicando la normativa pensionistica e una serie di ipotesi sui *take-up* delle differenti forme di pensionamento desunte dalle analisi relative ai flussi di pensionamento riportati nei monitoraggi INPS e da UPB-INPS (2022), "Un bilancio di 'Quota 100' a tre anni dal suo avvio", Nota di lavoro n. 1.

⁶² I dati della prima e della seconda colonna forniscono un'informazione sull'effetto complessivo del provvedimento sulla numerosità dei nuovi pensionamenti. In altri termini, riportano i nuovi flussi per Q103 e le variazioni indotte da questi sulle altre forme di pensionamento.

⁶³ Per un'analisi dei tassi di adesione utilizzati nel modello per Quota 100 si veda UPB- INPS, (2022), op. cit..

Tab. 4.11 – Simulazione di Q103: maggiore flusso netto di pensionamenti, pensione annua lorda, età media e anzianità media (1)

Anno	Variazione nel numero di pensioni tra scenario programmatico e tendenziale (a)	Maggiore numero di pensioni alla fine dell'anno (variazione cumulata della colonna (a))	Flusso lordo nuove pensioni Q103	Importo medio delle nuove pensioni Q103 ⁽²⁾ (euro)	Età alla decorrenza delle nuove pensioni Q103 (anni)	Anzianità contributiva alla decorrenza delle nuove pensioni Q103 (anni)
2025	2.285	2.285	2.285	25.591	64,0	41,9
2026	2.201	4.486	3.168	27.273	64,6	42,4
2027	-3.198	1.288	272	28.801	65,3	42,9
2028	-866	422	4	-	65,9	42,4
2029	-127	295	2	-	66,6	42,3
2030	-173	122				

Fonte: simulazioni con il modello ModPens+5 dell'UPB.

(1) Le stime sui tassi di adesione alla misura sono basate su ipotesi di evoluzione del numero di domande riportate nel monitoraggio INPS e di tassi di accettazione delle stesse in linea con quelli delle precedenti versioni di Q103. – (2) Gli importi medi non sono calcolati nei casi in cui la platea non è sufficientemente numerosa.

Opzione donna. – OD permette il pensionamento con ricalcolo contributivo alle lavoratrici che al 31 dicembre 2024 abbiano raggiunto almeno 61 anni di età, con un'anzianità contributiva di almeno 35 anni. La possibilità di accedere a questo canale di pensionamento è riservata a lavoratrici dipendenti e autonome che rientrano in specifiche categorie di bisogno (*caregivers*, invalide o licenziate)⁶⁴. Il requisito anagrafico viene ridotto di un anno per ogni figlio fino a un massimo di due anni. Le finestre mobili sono pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome. Questo istituto, introdotto nel 2004, ha riscosso adesioni significative fino all'ultimo biennio. Dai dati del monitoraggio INPS sull'accesso a OD dal 2019 a tutto settembre 2024⁶⁵ emerge che il numero di istanze è risultato pari a 26.744 nel 2019, 21.457 nel 2020, 27.357 nel 2021, 30.791 nel 2022 per poi scendere a 12.480 nel 2023. Di queste ultime solo 3.051 riguardavano domande ai sensi della legge di bilancio per il 2023. Nel 2024, questi numeri sono scesi ulteriormente a, rispettivamente, 3.834 e 1.484. Evidentemente, pur in presenza di una penalizzazione monetaria causata dal ricalcolo contributivo che si riduce nel tempo a seguito della diminuzione della componente retributiva delle pensioni, le

⁶⁴ OD è stata introdotta per la prima volta dall'art. 1, c. 9 della L. 243/2004. In via sperimentale, nel periodo 2008-2015, le donne potevano accedere al pensionamento di anzianità accettando il ricalcolo della prestazione con il metodo contributivo. L'art. 16 del DL 4/2019 ha confermato questa misura, che è poi stata rinnovata di anno in anno. L'età alla quale le lavoratrici maturano il diritto all'accesso di OD è progressivamente aumentata negli anni, passando da 57 anni nel 2004 a 61 del 2023. Con la legge di bilancio per il 2024 è stato stabilito che la presenza di figli, nel numero massimo di due, riduce di un anno per figlio il requisito di età. Con la legge di bilancio per il 2023 sono stati introdotti requisiti di accesso più stringenti relativi alla condizione soggettiva che la lavoratrice deve possedere al momento della domanda. Più precisamente, la lavoratrice deve trovarsi in una delle seguenti situazioni: i) svolgere assistenza da almeno sei mesi al coniuge o a un parente di primo grado o affine convivente con *handicap* in situazione di gravità; ii) avere un'invaldità civile di almeno il 74 per cento; iii) risultare licenziata o dipendente di imprese in crisi.

⁶⁵ INPS (2024), "Monitoraggio ai sensi dell'art. 28 del DL 28/01/2019 n. 4, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019", n. 26. Aggiornamento al 30 settembre 2019. Per un'analisi della dinamica delle domande per OD precedenti al 2019 si veda l'apposito [monitoraggio dell'INPS](#) dove, tra le altre informazioni, viene evidenziato come, al 31 dicembre 2023, il numero di domande accolte ai sensi dell'art. 1, c. 281 della L. 209/2015 siano state pari a 23.590.

restrizioni nelle condizioni socio-economiche necessarie per accedere alla misura introdotte dal 2023 diventano rilevanti nello spiegare questa dinamica.

La Relazione tecnica stima in 2.600 il maggiore numero di pensioni alla fine del 2025 dovuto a OD. Il maggior numero di prestazioni rispetto allo scenario tendenziale cresce nei due anni successivi (3.600 nel 2026 e 4.800 nel 2027) per poi ridursi progressivamente e azzerarsi nel 2031. Il maggior onere finanziario, comprensivo della spesa per pensioni e di quella per il pagamento di TFR/TFS, è pari a 20,1 milioni nel 2025, 56,1 milioni nel 2026, 92,1 milioni nel 2027, 96,1 milioni nel 2028, 72,7 milioni nel 2029, 46,8 milioni nel 2030 e 5,9 milioni nel 2031.

Gli effetti finanziari della nuova OD sono stati simulati con il modello ModPens+5 dell'UPB. I risultati sono presentati nella tabella 4.12, in maniera analoga a quanto fatto per Q103. **L'ordine di grandezza degli effetti dell'introduzione di OD prodotti dal modello sono simili a quelli riportati nella Relazione tecnica. Il flusso di nuove pensioni, concentrato nei primi anni, risulta coerente con l'ipotesi che i vincoli più stringenti riconfermati per il 2025 abbiano un effetto significativo nel frenare le potenziali lavoratrici che maturano i requisiti anagrafici e contributivi ad andare in pensione con questa misura.**

APE sociale. – Sin dalla sua introduzione, avvenuta nel 2017, l'AS è risultato un importante strumento di carattere assistenziale per la tutela di soggetti che si trovano in prossimità dell'età di pensionamento e presentano elementi di debolezza. Il DDLB conferma la possibilità di accedere al trasferimento per i soggetti con un'età pari ad almeno 63 anni e 6 mesi e con un'anzianità contributiva di almeno 30 anni. I soggetti interessati sono: i) i disoccupati a seguito della cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di conciliazione obbligatoria; ii) i *caregivers* che al momento della richiesta assistono da almeno sei mesi un familiare; iii) gli invalidi civili con un grado di invalidità almeno pari al 74 per cento; iv) i lavoratori che abbiano svolto professioni classificate come gravose per almeno sei anni negli ultimi sette oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci⁶⁶. L'AS è un assegno calcolato in base all'importo della pensione al momento della presentazione della domanda, corrisposto per 12 mensilità e, comunque, non superiore a 1.500 euro lordi. L'assegno non è compatibile con le prestazioni di disoccupazione ed è cumulabile solo con redditi occasionali di lavoro autonomo per un importo massimo di 5.000 euro annuali. L'assegno viene corrisposto dall'INPS fino al raggiungimento dell'età di pensionamento di vecchiaia e ha natura assistenziale.

Dal 2017 l'AS è stato erogato a 114.549 individui⁶⁷. La durata media si aggira intorno ai 40 mesi e l'importo mensile medio è di poco superiore ai 1.000 euro. La quota maggiore di domande accettate riguarda la categoria dei disoccupati e il tasso di accettazione delle domande risulta inferiore rispetto a quello delle altre forme di pensionamento anticipato⁶⁸.

⁶⁶ In questo ultimo caso l'anzianità contributiva deve essere pari ad almeno 36 anni.

⁶⁷ Si vedano i dati presentati in INPS (2023), "XXII Rapporto Annuale", settembre.

⁶⁸ Sul tema si veda anche il [monitoraggio INPS](#) sull'APE sociale.

Tab. 4.12 – Simulazione di OD: maggiore flusso netto di pensionamenti, pensione annua lorda, età media e anzianità media (1)

Anno	Variazione nel numero di pensioni tra scenario programmatico e tendenziale (a)	Maggiore numero di pensioni alla fine dell'anno (variazione cumulata della colonna (a))	Flusso lordo nuove pensioni OD	Importo medio delle nuove pensioni OD ⁽²⁾ (euro)	Età alla decorrenza delle nuove pensioni OD (anni)	Anzianità alla decorrenza delle nuove pensioni OD (anni)
2025	2.174	2.174	2.174	17.520	61,1	37,0
2026	1.090	3.264	1.089	17.694	62,0	37,5
2027	430	3.694	429	18.958	62,8	38,1
2028	25	3.719	25	-	63,4	38,1
2029	-143	3.576				
2030	-823	2.753				

Fonte: simulazioni con il modello ModPens+5 dell'UPB.

(1) Le stime sui tassi di adesione alla misura sono basate su ipotesi di evoluzione del numero di domande riportate nel monitoraggio INPS e di tassi di accettazione delle stesse in linea con quelli delle precedenti versioni di OD. – (2) Gli importi medi non sono calcolati nei casi in cui la platea non è sufficientemente numerosa.

La Relazione tecnica stima in 18.000 il numero dei nuovi beneficiari per il 2025. I maggiori oneri sono stimati in 114 milioni nel 2025, 240 nel 2026, 208 nel 2027, 151 nel 2028, 90 nel 2029 e 35 nel 2030. Il numero di beneficiari stimati è marginalmente superiore rispetto al valore medio annuale che si può derivare dai numeri forniti dai monitoraggi INPS per gli anni passati.

4.3.2 Le misure in materia di trattenimento in servizio

Il DDLB riconferma per i lavoratori dipendenti che entro il 31 dicembre 2025 matureranno il diritto al pensionamento con Q103 la possibilità di rimanere al lavoro e di rinunciare al versamento della quota dei contributi a proprio carico (pari al 9,19 e all'8,85 per cento dell'imponibile pensionistico per i lavoratori dipendenti, rispettivamente, del settore privato e di quello pubblico). Tali contributi verranno accreditati in busta paga e, a differenza di quanto previsto con la legge di bilancio per il 2023, saranno esenti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La misura viene estesa anche ai lavoratori che maturano i requisiti di anzianità contributiva del pensionamento anticipato ordinario⁶⁹.

Questa misura si ispira a quella introdotta con l'articolo 1 della L. 243/2004⁷⁰. Le differenze tra i due provvedimenti sono tuttavia importanti. Nel 2004 l'intera contribuzione (sia a carico del lavoratore che del datore di lavoro) veniva corrisposta, in esenzione di imposta, al lavoratore.

⁶⁹ Sulla base dei dati del Campione dei contribuenti INPS aggiornato con il modello ModPens+5 dell'UPB al 31 dicembre 2021, si stima che i potenziali fruitori della misura di incentivo fiscale siano, dopo il menzionato ampliamento della platea, di poco superiori alle 450.000 unità.

⁷⁰ Il numero di adesioni a questo incentivo è stato importante. Su questo punto si veda INPS (2005), "XXIV Rapporto Annuale", ovvero l'ultimo per il quale siano disponibili informazioni sull'adesione a questo provvedimento. Secondo le informazioni ivi riportate il numero di domande approvate nel primo biennio di applicazione (2004-05) è stato pari a 53.000.

Questo elemento aumentava la percezione immediata dello sconto contributivo, importante soprattutto quando le decisioni sono prese in un'ottica di breve periodo e/o in presenza di vincoli di liquidità. L'età media dei potenziali beneficiari era decisamente più bassa allora rispetto a oggi. Questo comportava una maggiore disponibilità a continuare l'attività lavorativa. Infine, l'adesione al provvedimento avveniva in presenza di un sistema pensionistico in cui i beneficiari rientravano in grande maggioranza nel sistema retributivo. In questo caso, al beneficio monetario, più evidente in un'ottica di breve termine, si sommava quello implicito nel sistema di computo retributivo della pensione allora vigente per i fruitori dell'incentivo, che rendeva costoso in termini attuariali il versamento dei contributi per l'accumulo della pensione nella fase finale della vita lavorativa.

L'effettivo vantaggio del trasferimento dei contributi pensionistici in busta paga assume connotazioni differenti a seconda che l'orizzonte temporale di valutazione sia il breve oppure il medio-lungo periodo. Nel primo caso, assume rilevanza l'aumento immediato del reddito disponibile. Nei primi due anni di applicazione dell'incentivo, ovvero negli anni 2023 e 2024, l'aumento del reddito disponibile è stato pari all'ammontare dei contributi a carico del lavoratore al netto della maggiore imposta personale che deriva dal più elevato reddito imponibile. Con il DDLB l'imponibilità fiscale dei contributi viene meno e quindi l'effetto sul reddito disponibile aumenta ulteriormente⁷¹. **Se invece l'orizzonte di valutazione è il lungo periodo la rinuncia dell'accredito contributivo non rileva ai fini della convenienza. La spiegazione di questo apparente paradosso risiede nel fatto che ai minori contributi pensionistici versati corrispondono minori assegni pensionistici in futuro.** In un sistema tendenzialmente equo dal punto di vista attuariale, quale quello contributivo italiano, le due grandezze sono molto vicine e tendono a elidersi nel calcolo di convenienza⁷². **L'unico vantaggio sostanziale risiede allora nel fatto, ma ciò accade solo dal 2025, che i contributi che entrano in busta paga sono esenti da tassazione personale sul reddito.** In una prospettiva intertemporale, infatti, l'esenzione dall'imposta sul reddito dei contributi, quando questi non contribuiscono alla futura prestazione pensionistica, fa sì che essi non vengano mai tassati nel corso della vita del lavoratore. Al contrario nel regime ordinario, la loro tassazione avviene al momento dell'erogazione della pensione oppure al momento del passaggio nel reddito imponibile nell'ambito dell'incentivo previsto dalla legislazione vigente nel 2023 e nel 2024.

Nelle tabelle 4.13 e 4.14 viene fornito un esempio dei possibili effetti finanziari attesi a seguito della nuova versione dell'incentivo, calcolati su un lavoratore rappresentativo di 62 anni e un reddito di 40.000 euro.

⁷¹ Supponiamo che il reddito del lavoratore interessato al provvedimento sia pari a 40.000 euro annuali. Con un'aliquota contributiva del 9,19 per cento i contributi pensionistici oggetto del provvedimento ammontano a 3.676 euro. Fino al 31 dicembre 2024 la rinuncia all'accredito contributivo provoca un aumento del reddito imponibile. Con un'aliquota marginale del 35 per cento questo significa una maggiore Irpef per 1.286,6 euro. Dal 1° gennaio 2025 anche questo ammontare entrerà nelle disponibilità del lavoratore.

⁷² Ulteriori effetti di second'ordine nella valutazione di convenienza nel lungo termine possono derivare dalla presenza di aliquote marginali d'imposta differenti tra loro nella fase attiva e in quella di pensionamento, elemento che tende a perdere importanza al crescere della dimensione degli scaglioni dell'imposta sul reddito, e dalla presenza di differenziali nel rendimento implicito del sistema pensionistico rispetto a quello che può essere ottenuto sul mercato dei capitali investendo i fondi che escono dal circuito pensionistico.

Tab. 4.13 – Stima di alcuni effetti finanziari dell’incentivo a prolungare la vita lavorativa (1)
(importi in euro)

Età all’adesione dell’incentivo	Reddito da lavoro	Contribuzione in busta paga	Somma del maggiore reddito nel corso della vita (a)	Di cui: <i>Minori imposte</i>	Somma delle minori pensioni nel corso della vita (b)	Guadagno netto (c = a - b)
62	40.000	3.676	18.380	6.433	-11.947	6.433
63	40.000	3.676	14.704	5.146	-9.558	5.146
64	40.000	3.676	11.028	3.860	-7.168	3.860
65	40.000	3.676	7.352	2.573	-4.779	2.573
66	40.000	3.676	3.676	1.287	-2.389	1.287

(1) Valori in euro a prezzi 2024 calcolati su individui rappresentativi dipendenti del settore privato. Il tasso di crescita del reddito da lavoro e il rendimento nozionale del sistema contributivo sono pari a zero. L’aliquota contributiva è pari al 9,19 per cento e l’aliquota marginale Irpef è pari al 35 per cento. Le aspettative di vita sono desunte dalle tavole di mortalità Istat per il 2023. Il coefficiente di trasformazione del capitale nozionale in rendita è calcolato in maniera da assicurare la stretta uguaglianza tra valore attuale delle pensioni e dei contributi.

Tab. 4.14 – Stima di alcuni effetti finanziari dell’incentivo a prolungare la vita lavorativa con crescita positiva e parametri istituzionali (1)
(importi in euro)

Età all’adesione dell’incentivo	Reddito da lavoro	Contribuzione in busta paga	Somma scontata del maggiore reddito nel corso della vita (a)	Di cui: <i>Minori imposte</i>	Somma scontata delle minori pensioni nel corso della vita (b)	Guadagno netto (c = a - b)
62	40.000	3.676	18.563	6.629	-11.687	6.876
63	40.600	3.731	15.036	5.342	-9.466	5.570
64	41.209	3.787	11.418	4.036	-7.188	4.229
65	41.827	3.844	7.707	2.711	-4.852	2.855
66	42.455	3.902	3.902	1.366	-2.456	1.445

(1) Valori in euro a prezzi 2024, calcolati su individui rappresentativi dipendenti del settore privato. Il reddito da lavoro cresce all’1,5 per cento e il rendimento nozionale del sistema contributivo è pari all’1 per cento. L’aliquota contributiva è pari al 9,19 per cento e l’aliquota marginale Irpef è posta pari al 35 per cento. Le aspettative di vita sono desunte dalle tavole di mortalità Istat per il 2023. Il coefficiente di trasformazione del capitale nozionale in rendita è quello previsto dalla normativa corrente per l’età di pensionamento di 67 anni.

Nell’esempio della tabella 4.13 si assume, per semplificare l’analisi, che i redditi da lavoro restino costanti nel tempo. Allo stesso modo sono pari a zero anche il rendimento nozionale dei contributi e il tasso di sconto utilizzati per il computo, rispettivamente, delle pensioni e del coefficiente di trasformazione necessario al calcolo della pensione generata dai contributi. In questo modo il valore complessivo dei guadagni e delle perdite riportato nella tabella può essere rappresentato come la semplice somma algebrica dei valori annuali delle maggiori entrate (contributi pensionistici) e delle minori pensioni future.

Si assume che il lavoratore aderisca all’incentivo per tutti gli anni che lo separano dall’età di pensionamento di vecchiaia – fissata a 67 anni. La tabella mostra nella prima colonna l’età del lavoratore al momento dell’adesione al beneficio. Nella seconda colonna si riporta il reddito da lavoro in corrispondenza di ogni età. La terza colonna misura la dimensione annuale dei contributi a carico del lavoratore oggetto del beneficio. La quarta colonna indica la somma dei contributi trasferiti in busta paga a partire da ogni età e fino

al momento del pensionamento. La quinta colonna misura quanta parte di quel trasferimento è attribuibile all'esenzione dall'imposta sul reddito. La quinta colonna definisce la riduzione nelle pensioni complessivamente da liquidare causata dalla rinuncia all'accredito contributivo. La sesta colonna è la somma algebrica di guadagni e costi. Tutti i valori sono espressi in termini annuali e a prezzi costanti.

Nella tabella 4.13 la simulazione evidenzia come il guadagno netto del provvedimento relativo alla rinuncia dell'accredito contributivo modificato dal DDLB per il 2025 dipenda esclusivamente dall'esenzione dei contributi pensionistici. Per ogni età considerata infatti il guadagno netto (ultima colonna) è esattamente uguale alle minori imposte sul reddito pagate dal lavoratore negli anni.

Nella tabella 4.14 la simulazione è realizzata in un contesto che aspira ad acquisire elementi di realismo. In particolare, il reddito del lavoratore e il rendimento nozionale del sistema pensionistico sono positivi e il coefficiente di trasformazione è quello previsto dalla normativa corrente per l'età di pensionamento a 67 anni.

L'ipotesi che il rendimento nozionale del sistema pensionistico assuma valori positivi e l'utilizzo del coefficiente di trasformazione previsto dalla normativa pensionistica implica che, nel computo dei valori complessivi di guadagni e perdite, si debba sostituire alla somma algebrica la somma scontata delle grandezze annuali. Il tasso di sconto utilizzato è uguale al rendimento implicito dei contributi nella fase di accumulazione.

La simulazione conferma il senso generale del risultato. **La parte di gran lunga maggiore del vantaggio del provvedimento di rinuncia all'accredito contributivo dipende, in un'ottica di lungo periodo, dall'esenzione dalla tassazione personale sul reddito.** La somma complessiva delle minori imposte approssima il guadagno netto. La differenza tra i due valori è spiegata dal fatto che il coefficiente di trasformazione di legge non è in grado di assicurare la stretta uguaglianza tra pensioni e contributi e si limita ad approssimarla.

La Relazione tecnica di accompagnamento al DDLB quantifica in 7.000 il numero dei soggetti potenzialmente beneficiari della disposizione. La stima deriva dalla constatazione che l'adesione all'incentivo nel corso dei primi nove mesi del 2024 è stata limitata. A questo si aggiunge che l'ampliamento della platea dei potenziali aderenti si allarga verso soggetti⁷³ che tipicamente hanno un tasso di pensionamento elevato e conseguentemente si prefigura un'adesione limitata all'incentivo fiscale.

L'importo delle minori entrate contributive presenta un profilo temporale crescente fino al 2030 quando raggiunge un massimo di 33 milioni, per poi decrescere velocemente negli anni successivi. Dal 2031, la Relazione tecnica segnala un risparmio in termini di spesa pensionistica, causato dalla minore contribuzione dei primi anni di applicazione del provvedimento. **Alla luce della stima del numero dei potenziali fruitori dell'agevolazione e del fatto che il vantaggio fiscale non risulta particolarmente incentivante, le stime**

⁷³ I lavoratori e le lavoratrici con rispettivamente 42 anni e 10 mesi e 41 anni e 10 mesi di anzianità contributiva.

della Relazione tecnica appaiono prudentziali. Resta da segnalare che il successo della politica di incentivazione nell'aumentare in maniera significativa la partecipazione al mercato del lavoro richiederebbe un impegno finanziario di più ampia portata di quello prospettato.

Con riferimento ai lavoratori dipendenti del settore pubblico, le modifiche proposte dal DDLB prevedono: i) l'innalzamento del limite ordinamentale per la permanenza in servizio da 65 a 67 anni; ii) la possibilità della permanenza in servizio anche dopo aver maturato l'anzianità contributiva necessaria per l'accesso alla pensione anticipata. Oltre a rendere omogenee le norme riguardanti il comparto pubblico con quelle relative alla parte rimanente del lavoro dipendente, il provvedimento si pone l'obiettivo di consentire il mantenimento di figure professionali non facilmente sostituibili anche nell'ottica di affiancamento e tutoraggio del personale più giovane.

Nella legislazione vigente le pubbliche amministrazioni devono collocare in pensione il lavoratore che, arrivato al 65° anno di età, abbia maturato un qualsiasi diritto alla pensione⁷⁴. Il pensionamento è comunque obbligatorio nei casi in cui, indipendentemente dall'età, il lavoratore abbia raggiunto l'anzianità contributiva che consente l'accesso al pensionamento anticipato⁷⁵. Tali norme appaiono in contraddizione rispetto al principio affermato per le rimanenti categorie di lavoratori dopo l'introduzione del sistema contributivo, in base al quale il lavoratore può decidere di prolungare la propria permanenza nel mercato del lavoro anche successivamente alla maturazione del diritto al pensionamento.

La Relazione tecnica ricorda che, a causa della presenza di deroghe ai limiti ordinamentali, l'adesione, peraltro volontaria, al posticipo del pensionamento è attesa essere più bassa nei primi anni di applicazione del provvedimento. Il profilo delle adesioni prevede una riduzione nel flusso dei pensionamenti pari a 1.300 nel 2025 e poi crescente negli anni successivi fino a superare le 10.000 unità dal 2031. Il risparmio complessivo per la finanza pubblica, che tiene conto della minore spesa pensionistica e della minore spesa per l'erogazione di TFS/TFR, è pari a 20 milioni nel 2025, 69 nel 2026 e 77 nel 2027. Il profilo del risparmio cresce negli anni successivi fino a raggiungere 314 milioni nel 2034.

4.3.3 Le misure in materia di previdenza complementare

Al fine di raggiungere il valore soglia per l'accesso alla pensione di vecchiaia, pari all'importo dell'assegno sociale⁷⁶, i soli lavoratori che vedranno liquidata la loro

⁷⁴ Le norme che regolamentano la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte delle pubbliche amministrazioni sono contenute nel DL 109/2013 e nel DL 90/2014.

⁷⁵ Vi sono inoltre dei disincentivi per il ritorno al lavoro dopo il pensionamento. Per i dipendenti pubblici, i trattamenti di pensione non sono cumulabili con la retribuzione derivante da impieghi nell'ambito della PA quando il nuovo servizio costituisca derivazione, continuazione o rinnovo del precedente rapporto di lavoro che ha dato luogo alla pensione, in un contesto in cui la totale cumulabilità dei trattamenti di pensione con il reddito di lavoro è consentita per tutti i lavoratori a seguito della L. 133/2008 (art. 19).

⁷⁶ Nel 2024 l'importo mensile dell'assegno sociale è pari a 534,41 euro.

pensione esclusivamente con il sistema contributivo⁷⁷ possono, a partire dal 1° gennaio 2025 e su base volontaria, utilizzare il valore teorico⁷⁸ di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare nella loro disponibilità. La Relazione tecnica stima in poche centinaia i soggetti che aderirebbero al provvedimento nei primi anni, con costi limitati per il bilancio pubblico.

La norma contiene aspetti innovativi, perché suggerisce forme nuove di condivisione tra componente privata e pubblica della previdenza. La dimensione delle adesioni risulta di difficile quantificazione, sia perché la massa di pensionamenti completamente contributivi si realizzerà solo nel medio termine, sia perché l'adesione alla previdenza complementare è ancora relativamente poco sviluppata, soprattutto per i lavoratori più giovani, i lavoratori autonomi⁷⁹ e coloro che hanno redditi medio-bassi, cioè i potenziali soggetti interessati dalla norma.

4.3.4 L'aumento transitorio delle pensioni minime e la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici previdenziali

Il DDLB prolunga di un biennio la politica di sostegno alle pensioni di importo più basso iniziata nel 2022 per contrastare gli effetti dell'inflazione sul potere d'acquisto. In particolare, proroga gli incrementi transitori introdotti dalla legge di bilancio per il 2023 a favore dei pensionati con reddito pensionistico inferiore o pari al trattamento minimo INPS (TM). L'incremento è determinato nella misura del 2,2 per cento nel 2025 e dell'1,3 per cento nel 2026. La Relazione tecnica stima un numero di soggetti interessati pari a circa 1,8 milioni e aggravii di spesa pari a 290 milioni nel 2025 e 175 nel 2026⁸⁰.

Al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche registrate da metà 2021, l'articolo 1, comma 310, della L. 197/2022 disponeva l'incremento transitorio delle pensioni di importo inferiore o pari al TM nella misura dell'1,5 per cento nel 2023 (elevata al 6,4 per cento per gli individui con 75 anni o più) e nella misura del 2,7 per cento nel 2024.

⁷⁷ Il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia in regime completamente contributivo è attualmente fissato a 67 anni e si adeguerà agli incrementi nell'aspettativa di vita.

⁷⁸ Tecnicamente l'importo teorico determinato dalla quota privata sarà calcolato come prodotto tra il capitale effettivo accumulato e il valore pro tempore dei coefficienti di trasformazione del sistema pubblico.

⁷⁹ I lavoratori autonomi hanno un'aliquota contributiva pari al 24 per cento del loro reddito e per questa ragione, unitamente al fatto che tra queste categorie una quota importante degli assicurati versa l'importo minimo concesso dalla normativa, hanno maggiori possibilità di arrivare all'età di pensionamento per la vecchiaia con un capitale nozionale non sufficiente a superare il valore soglia.

⁸⁰ Sulla base dei dati relativi alla distribuzione dei pensionati e del reddito pensionistico IVS per fasce di importo mensile nel 2023, il numero di pensionati con un reddito pensionistico fino al TM è pari a circa un milione. Lo scostamento rispetto al numero dei soggetti interessati stimato nella Relazione tecnica è da ricondursi alla differente definizione di reddito pensionistico preso in esame. La presenza di componenti aggiuntive – quali, per esempio, l'integrazione al TM (L. 638/1983), l'importo aggiuntivo a favore dei pensionati minimi (art. 70, cc. 7-10, L. 388/2000) e l'incremento temporaneo in vigore nel 2023 (art. 1, c. 310, L. 197/2022) – comporterebbe l'inclusione di una quota significativa di pensionati nella fascia d'importo superiore al TM.

L'incremento è corrisposto sul trattamento pensionistico lordo complessivo in pagamento per ciascuna mensilità⁸¹. Ciò significa che per la verifica del diritto va considerata la somma delle pensioni assoggettate all'Irpef (le pensioni IVS, ovvero vecchiaia, anzianità, superstiti e invalidità previdenziale), alla stregua di quanto previsto per la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici previdenziali, escludendo pertanto le prestazioni assistenziali. Si precisa che queste ultime sono escluse anche dal diritto stesso all'incremento. Nel caso di pensione integrata al TM, l'incremento è calcolato sull'importo integrato. Gli incrementi non rilevano ai fini della rivalutazione automatica delle pensioni, oltre a non rilevare ai fini del superamento dei limiti reddituali previsti nelle prove dei mezzi delle prestazioni sociali. Parimenti alle pensioni previdenziali, gli incrementi sono assoggettati a tassazione. Il debito d'imposta è nullo per un pensionato beneficiario dell'incremento il cui reddito imponibile è dato interamente dal reddito pensionistico di cui sopra, data la soglia di esenzione Irpef pari a 8.500 euro.

Ipotizzando un tasso di rivalutazione automatica delle pensioni pari allo 0,8 per cento – in linea con l'inflazione acquisita sulla base del FOI senza tabacchi per il 2024⁸² – la proroga dell'incremento temporaneo nel 2025 neutralizza la perdita di reddito dei pensionati minimi che si sarebbe verificata a legislazione vigente⁸³. L'importo della pensione minima ammonterebbe a 616,67 euro nel 2025, circa 2 euro in più rispetto all'anno scorso. Nel periodo 2021-26, l'aumento della pensione minima è stimato in 106,67 euro (tab. 4.15), per una variazione del 20,7 per cento. Tenuto conto del fatto che la variazione del FOI senza tabacchi è stimata pari al 14,8 per cento nel periodo 2021-24, la piena protezione del potere d'acquisto delle pensioni minime al 2026, dopo l'intervento previsto nel DDLB, è possibile anche a fronte di un'inflazione nel periodo 2025-26 pari al target della BCE (2 per cento).

⁸¹ Qualora il trattamento pensionistico complessivo sia superiore al TM e inferiore al TM aumentato dell'incremento, l'incremento è riconosciuto fino a eguagliare il limite maggiorato.

⁸² La pensione nell'anno t è pari alla pensione nell'anno $t-1$ rivalutata della variazione percentuale da $t-2$ a $t-1$ dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), al netto dei tabacchi. Questa variazione è riconosciuta solo parzialmente per le pensioni di importo elevato, conformemente al meccanismo di indicizzazione in vigore. Al momento in cui si scrive, le ultime rilevazioni sui prezzi al consumo si riferiscono a settembre 2024. L'inflazione acquisita sulla base del FOI senza tabacchi è pari allo 0,8 per cento nel 2024, leggermente inferiore all'inflazione acquisita sulla base dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, pari all'1 per cento.

⁸³ L'importo provvisorio del TM nel 2024, pari a 598,61 euro, se aumentato per effetto della sola rivalutazione automatica, ammonta a 603,40 euro, circa 11 euro in meno rispetto all'importo della pensione minima garantito nel 2024 (TM + incremento = 614,77 euro). Il Ministero dell'Economia e delle finanze, sulla base della variazione del FOI senza tabacchi comunicata dall'Istat, emana ogni anno a fine novembre un decreto di concerto con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali indicando in via provvisoria sia la percentuale di perequazione automatica delle pensioni per l'anno successivo sia la percentuale definitiva dell'aumento delle pensioni correnti. Per le pensioni erogate nel 2024 la variazione provvisoria dell'indice dei prezzi dovrebbe coincidere con la variazione definitiva, confermando l'importo del TM nel 2024 in 598,61 euro.

Tab. 4.15 – Aumento della pensione minima (1)

Anno	Var. % FOI s.t. su anno prec. ⁽¹⁾	TM	Incremento	TM + Incremento (a)	Var. % su anno prec. (colonna (a))
<i>Individui con meno di 75 anni</i>					
2021	1,9%	515,58	-	515,58	0,0%
2022	8,1%	525,38	-	525,38	1,9%
2023	5,4%	567,94	8,52	576,46	9,7%
2024	0,8%	598,61	16,16	614,77	6,6%
2025	1,8%	603,40	13,27	616,67	0,3%
2026	-	614,26	7,99	622,25	0,9%
<i>Individui con 75 anni o più</i>					
2021	1,9%	515,58	-	515,58	0,0%
2022	8,1%	525,38	-	525,38	1,9%
2023	5,4%	567,94	36,35	604,29	15,0%
2024	0,8%	598,61	16,16	614,77	1,7%
2025	1,8%	603,40	13,27	616,67	0,3%
2026	-	614,26	7,99	622,25	0,9%

(1) Si ipotizza una variazione dell'indice dei prezzi pari all'1,8 per cento nel 2025, in linea con il tasso di inflazione programmata indicato nel PSB 2025-29.

Con riferimento alla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici previdenziali, il 2025 segna il ritorno del meccanismo per scaglioni in vigore nel 2022. La mancata riproposizione del meccanismo per fasce garantisce un adeguamento delle pensioni superiore per i pensionati con reddito pensionistico di importo elevato (oltre quattro volte il TM nel 2024, ovvero 2.394 euro lordi)⁸⁴. Tuttavia, dato il contesto di bassa inflazione, l'impatto del maggiore adeguamento è relativamente contenuto. Rispetto al meccanismo per fasce in vigore nel 2024, l'incremento della pensione degli individui con reddito pensionistico oltre dieci volte il TM (supponiamo pari a undici volte il TM), ovvero coloro che più beneficiano del ritorno al meccanismo per scaglioni, ammonta a circa 16 euro netti al mese.

L'indicizzazione delle pensioni alla dinamica dei prezzi nel 2024 è basata sul meccanismo per fasce previsto dalla legge di bilancio per il 2024 (L. 213/2023, art. 1, c. 135). Con tale meccanismo si applica all'intero importo del reddito pensionistico la percentuale di indicizzazione corrispondente alla fascia di appartenenza. Questo meccanismo si articola in sei fasce e relative percentuali: sino a quattro volte il TM, la variazione percentuale dell'indice dei prezzi si applica nella misura del 100 per cento; tra quattro e cinque volte il TM, dell'85 per cento; tra cinque e sei volte il TM, del 53 per cento; tra sei e otto volte il TM, del 47 per cento; tra otto e dieci volte il TM, del 37 per cento; oltre dieci volte il TM, del 22 per cento. Il meccanismo per scaglioni, invece, è equivalente a quello utilizzato per

⁸⁴ Sulla base dei dati relativi alla distribuzione dei redditi da pensione per fasce, il 77 per cento dei pensionati nel 2023 ha un reddito pensionistico IVS su base mensile inferiore o uguale a quattro volte il TM, a cui corrisponde il 55 per cento del reddito pensionistico totale (circa 173,1 miliardi); mentre coloro con un importo della pensione oltre dieci volte il TM rappresentano l'1,6 per cento dei pensionati e detengono il 6,8 per cento del reddito pensionistico totale (circa 21,4 miliardi). Si rammenti che sulla base dei dati più recenti pubblicamente disponibili, ovvero le statistiche sulle dichiarazioni fiscali per il periodo d'imposta 2022 di fonte MEF, circa il 73,2 per cento dei lavoratori dipendenti ha un reddito complessivo assoggettato all'Irpef inferiore o uguale a 29.000 euro.

l'imposta sul reddito delle persone fisiche: si applicano percentuali diverse alle porzioni di reddito pensionistico ricadenti in ciascun scaglione. La legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019, art. 1, c. 478) definisce gli scaglioni e le percentuali di indicizzazione da applicare per la rivalutazione delle pensioni erogate nel 2025 e anni successivi (salvo ulteriori interventi legislativi). L'articolazione è la seguente: sino a quattro volte il TM, la variazione percentuale dell'indice dei prezzi si applica nella misura del 100 per cento, in maniera analoga al meccanismo per fasce di cui sopra; tra quattro e cinque volte il TM, la percentuale di indicizzazione dello scaglione è pari al 90 per cento; oltre cinque volte il TM, la percentuale scende al 75 per cento. La tabella 4.16 mette a confronto le percentuali di indicizzazione per fasce di importo di reddito pensionistico nei due meccanismi.

L'elasticità delle pensioni al FOI senza tabacchi aumenta nel meccanismo per scaglioni 2025 rispetto al meccanismo per fasce 2024. Nel 2025 l'elasticità si attesterebbe su un valore pari al 96,8 per cento, ovvero 16,6 punti percentuali in più rispetto all'elasticità nel 2024⁸⁵. **Ne consegue che nel quadro delle regole in vigore dal 2025 un punto di variazione dell'indice dei prezzi comporta un aumento della spesa pensionistica IVS pari a 3,2 miliardi.**

La novità introdotta dal DDLB sulla rivalutazione automatica delle pensioni previdenziali riguarda i pensionati residenti all'estero. In via eccezionale, nel 2025, la rivalutazione non è riconosciuta a tali soggetti se il reddito pensionistico è superiore al TM. La Relazione tecnica stima un risparmio di spesa al netto degli effetti fiscali pari a 8,6 milioni nel 2025 (circa 83,6 milioni nel periodo 2025-2034, data la riduzione dello *stock* pensionistico su cui applicare la rivalutazione negli anni successivi al 2025). Sempre dalla Relazione tecnica si desume che l'82,8 per cento delle pensioni previdenziali dei

Tab. 4.16 – Percentuali di indicizzazione dei trattamenti pensionistici

Importo reddito pensionistico	Meccanismo per fasce (2024)	Meccanismo per scaglioni (2025) ⁽¹⁾
Sino a TM	100	100,0
Tra TM e 4 x TM	100	100,0
Tra 4 e 5 x TM	85	98,9
Tra 5 e 6 x TM	53	95,9
Tra 6 e 7 x TM	47	92,7
Tra 7 e 8 x TM	47	90,3
Tra 8 e 9 x TM	37	88,5
Tra 9 e 10 x TM	37	87,1
Oltre 10 x TM	22	85,5

(1) Indicizzazione mediana nella fascia, ipotizzando un importo di reddito pensionistico pari al valore mediano della fascia (per esempio, 4,5 volte il TM per la terza fascia), tranne che per l'ultima fascia, per la quale si ipotizza un valore pari a 11 volte il TM.

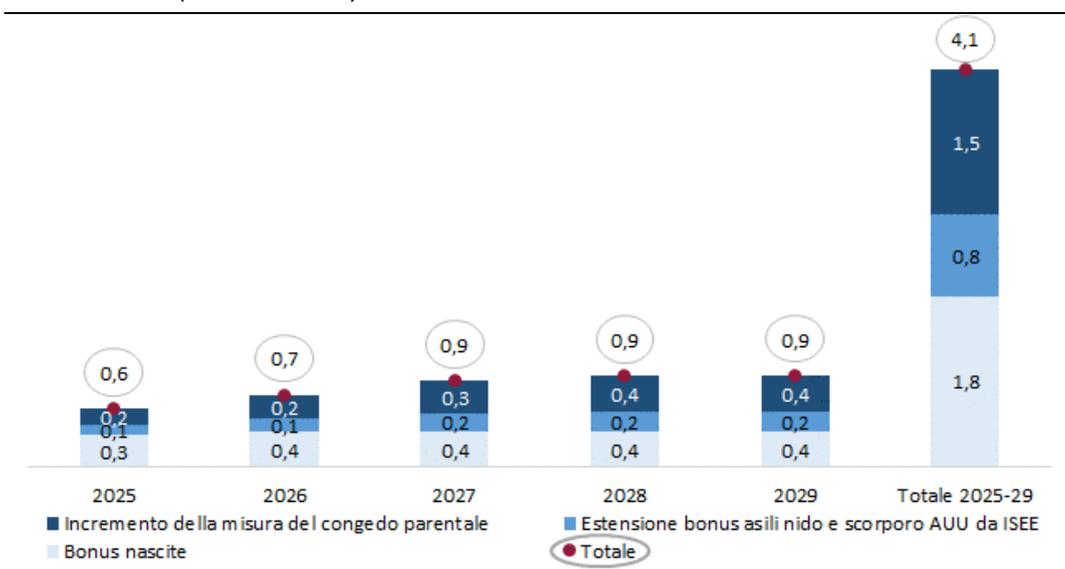
⁸⁵ L'elasticità delle pensioni è stata stimata pari all'80,2 per cento per il 2024. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026"", 14 novembre.

pensionati residenti all'estero nel 2023 è di importo inferiore o uguale al TM (per un importo medio mensile pari a 132,29 euro). Si tratta di una percentuale di individui molto elevata se confrontata con quella dei pensionati residenti in Italia (pari al 19,1 per cento). La misura non parrebbe rispondere a un aumento nel numero delle prestazioni erogate ai pensionati residenti all'estero nel periodo 2018-2023⁸⁶.

4.4 Le misure di sostegno alla natalità e di supporto alla prima infanzia

Il DDLB destina risorse crescenti al finanziamento di politiche dirette e indirette di sostegno alla natalità e di supporto alla prima infanzia, che a regime ammontano a circa un miliardo l'anno. In particolare, viene nuovamente previsto un bonus nascite, viene esteso il supporto per il pagamento delle rette relative agli asili nido (bonus asili nido) e viene rafforzato il congedo parentale. Con riferimento al solo periodo di programmazione 2025-29, tali misure producono oneri per la finanza pubblica pari a, rispettivamente, 1,8, 0,8 e 1,8 miliardi (1,5 miliardi al netto della maggiore spesa per la contribuzione figurativa; fig. 4.13).

Fig. 4.13 – Risorse per incentivare la natalità e supportare la prima infanzia nel periodo di programmazione (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB per il 2025.

⁸⁶ Il totale delle prestazioni pensionistiche IVS diminuisce del 3,3 per cento nel periodo indicato sulla base dei dati aggregati di fonte INPS, mentre l'importo medio annuo delle stesse prestazioni aumenta del 45,4 per cento (da 4.066,88 a 5.913,04 euro).

Le disposizioni introdotte dal DDLB con riferimento al bonus nuove nascite e al bonus asili nido determinano sussidi alla nascita e all'infanzia non più parametrati sul valore dell'ISEE fino a 40.000 euro. L'estensione del congedo parentale muove nella direzione di favorire una maggiore conciliazione dei tempi tra vita lavorativa e familiare nei primi anni di vita del bambino.

4.4.1 Il bonus nuove nascite

Al fine di sostenere la natalità, il DDLB prevede dal 1° gennaio 2025 un contributo *una tantum* di 1.000 euro per ogni neonato o adottato. Tale beneficio è destinato, con condizionalità sulla residenza, ai nuclei familiari con un ISEE non superiore a 40.000 euro annui⁸⁷, non concorre alla formazione del reddito ed è erogato dall'INPS nel mese successivo a quello della presentazione della domanda.

La misura non rappresenta una novità, essendo stati introdotti sostegni economici simili dal 2006 sotto diverse denominazioni e forme. In particolare, si è passati – attraverso molteplici evoluzioni – dall'assegno per i nuovi nati o adottati di 1.000 euro introdotto con la legge finanziaria per il 2006⁸⁸ al più recente assegno di natalità⁸⁹, le cui risorse sono state successivamente assorbite dall'assegno unico universale (AUU). L'assegno di natalità consisteva in un sostegno monetario parametrato ai valori dell'ISEE. In particolare, era riconosciuto un importo annuo di 1.920 euro alle famiglie con ISEE inferiore a 7.000 euro, di 1.440 euro per quelle con ISEE compreso tra 7.000 e 40.000 euro e di 960 euro per quelle con ISEE superiore a 40.000 euro. Si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio per il 2023⁹⁰ aveva già previsto un sostegno aggiuntivo per i bambini fino al compimento di un anno, introducendo una maggiorazione del 50 per cento da applicare agli importi dell'AUU spettanti secondo la fascia ISEE di riferimento.

L'introduzione del bonus nuove nascite si sovrappone di fatto all'AUU ridisegnando il profilo dei sostegni economici alle famiglie con bambini fino a un anno di età e un ISEE non superiore a 40.000 euro e introduce nuovi carichi gestionali e maggiori oneri burocratici per le famiglie che dovranno presentare domande separate per i due strumenti.

Per comprendere la portata della sovrapposizione delle due misure è utile confrontare gli effetti, su base mensile, dell'erogazione *una tantum* rispetto a un ulteriore potenziamento di quanto già previsto nella legge di bilancio per il 2023 con riferimento all'AUU. Per garantire il contributo massimo di 83,3 euro mensili (pari a 1.000 euro diviso dodici mensilità) alle famiglie più svantaggiate – ISEE inferiore a 17.090,61 euro con

⁸⁷ Per il calcolo dell'ISEE utile alla fine della prestazione non si considerano le erogazioni relative all'assegno unico universale.

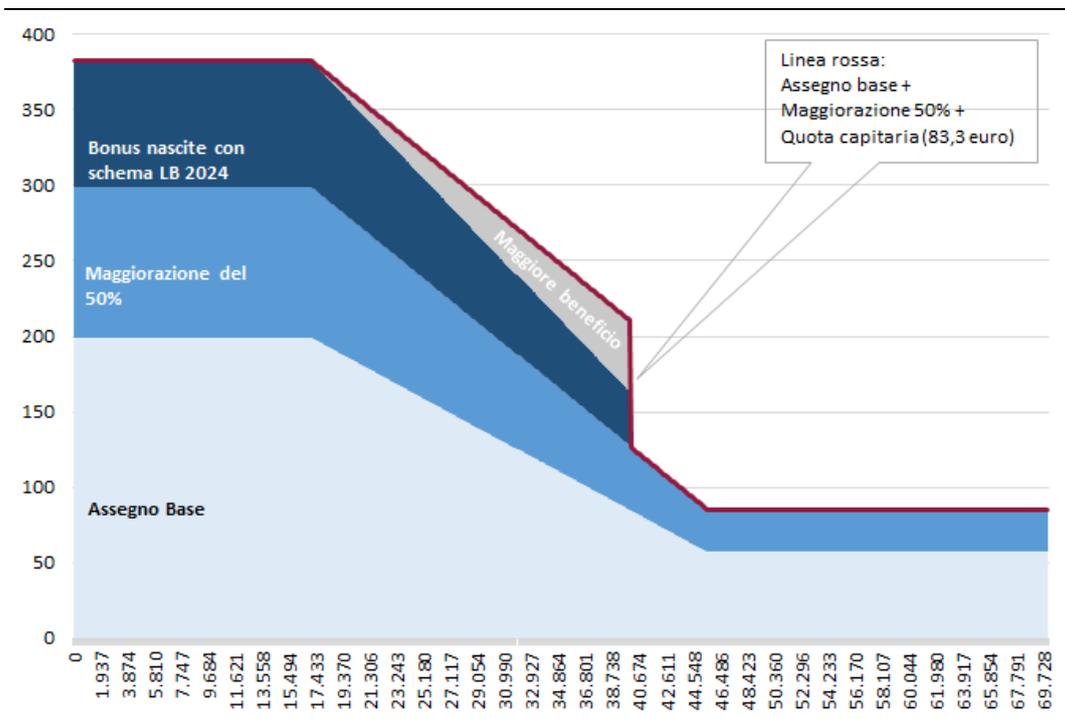
⁸⁸ L. 266/2005.

⁸⁹ Introdotto dalla L. 190/2014 e via via confermato fino al 2022.

⁹⁰ L. 197/2022.

assegno base pari a 199,4 euro – sarebbe stato necessario aggiungere all’attuale maggiorazione del 50 per cento un ulteriore 42 (per una maggiorazione complessiva pari al 92 per cento), da applicare agli importi spettanti secondo la fascia ISEE di riferimento. Nel disegno proposto nel DDLB, invece, gli 83,3 euro si sommano indistintamente (non seguendo lo stesso *decalage* della maggiorazione del 50 per cento) all’assegno base maggiorato. Come emerge dalla figura 4.14, il riconoscimento in somma fissa del sostegno determina un maggiore beneficio (area grigia) che gradualmente interessa, in misura crescente, tutte le famiglie con ISEE superiore a 17.090,61 euro fino al limite di 40.000 euro.

Fig. 4.14 – Risorse per incentivare la natalità e supportare la prima infanzia (valori in euro)



4.4.2 Il bonus rette per la frequenza degli asili nido e le forme di assistenza domiciliare

Il DDLB amplia la possibilità di fruizione del contributo per il pagamento delle rette degli asili nido e per le forme di assistenza domiciliare (bonus asili nido).

In particolare, oltre a prevedere l’esclusione delle erogazioni dell’AUU dal calcolo dell’ISEE valido ai fini della richiesta del bonus, viene abolita la condizionalità, introdotta con la legge di bilancio per il 2024⁹¹, della presenza di almeno un figlio di età inferiore a dieci anni per il riconoscimento della maggiorazione del bonus, pari a 2.100 euro, per le

⁹¹ L. 213/2023.

famiglie con ISEE inferiore a 40.000 euro. Il superamento di detta condizionalità a regime, quando tutti i bambini beneficiari saranno nati o adottati a partire dal 1° gennaio 2024, riduce di fatto le attuali tre fasce di erogazione del beneficio a due, determinando così un contributo mensile massimo erogabile uniforme fino a 40.000 euro di ISEE.

Si ricorda che il *bonus* è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2017⁹² e consisteva in un contributo di 1.000 euro annui sulle spese sostenute per le rette degli asili nido o per l'assistenza domiciliare nei casi di gravi malattie croniche per bambini con meno di tre anni. La legge di bilancio per il 2019⁹³ lo aveva aumentato a 1.500 euro e quella per il 2020⁹⁴ ne ha modulato l'importo disponendo un incremento di 1.500 euro per le famiglie con ISEE fino a 25.000 euro (prima fascia; contributo complessivo 3.000 euro annui; 272,72 euro mensili) e di 1.000 euro per quelle con ISEE compreso tra 25.001 e 40.000 euro (seconda fascia; contributo complessivo di 2.500 euro; 227,27 euro mensili). La legge di bilancio per il 2024 ha innalzato a 3.600 euro il bonus per le famiglie con ISEE inferiore a 40.000 euro con almeno un figlio di età inferiore ai dieci anni, così eliminando, per questi nuclei, la differenziazione tra prima e seconda fascia.

L'eliminazione della differenziazione dei benefici tra la prima e la seconda fascia ISEE⁹⁵ aumenta il beneficio di 600 euro per i nuclei con un ISEE fino a 25.000 euro e di 1.100 euro nel caso di ISEE compreso tra 25.000 e 40.000 euro. Ne consegue che per i nuclei sotto la soglia di 40.000 euro il bonus diventa uniforme e pari a 3.600 euro per minore (erogabile in 11 mensilità da 327,27 euro) mentre per i rimanenti nuclei resta invariato e pari a 1.500 euro (136,36 euro mensili). Rispetto al profilo attuale, i nuclei della seconda fascia ISEE ricevono un incremento pari a 100 euro mensili, a fronte di un aumento di circa 54 euro per quelli della prima fascia (fig. 4.15). Nel 2023, la distribuzione dei beneficiari (bambini) per fascia di ISEE evidenzia che il 62,8 per cento vive in un nucleo familiare che si colloca nella prima fascia ISEE, circa il 17,8 nella seconda e il restante 19,4 nella terza⁹⁶.

In base alla Relazione tecnica del DDLB, le due misure, nel loro complesso, determinano maggiori stanziamenti crescenti nel tempo, da 102 milioni nel 2025 a 205 dal 2029. Il limite di spesa (*plafond*) è conseguentemente portato a 942,8 milioni nel 2025 e aumenta progressivamente fino a raggiungere, dal 2029, 1.144,8 milioni (fig. 4.16).

Si ricorda che fino al 2021 le risorse effettivamente utilizzate non avevano mai superato il *plafond* previsto; successivamente, per gli anni 2022 e 2023, vi sono state maggiori erogazioni (pari complessivamente a circa 90 milioni) coperte, su parere conforme del Ministero vigilante⁹⁷, con i risparmi maturati nel 2020 e 2021, anni in cui si erano registrati ridimensionamenti della domanda a causa delle restrizioni legate al periodo pandemico.

⁹² L. 232/2016.

⁹³ L. 145/2018.

⁹⁴ L. 160/2019.

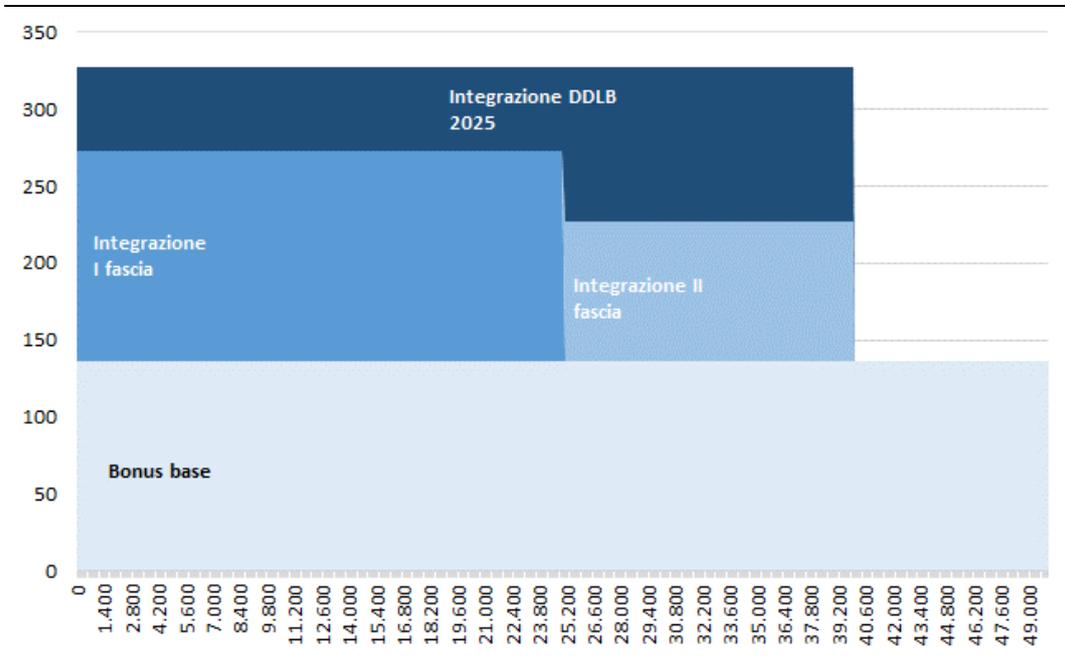
⁹⁵ Per maggiori approfondimenti si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026", 14 novembre.

⁹⁶ Si veda il paragrafo 3.4 del XXIII Rapporto annuale INPS.

⁹⁷ *Ibidem*.

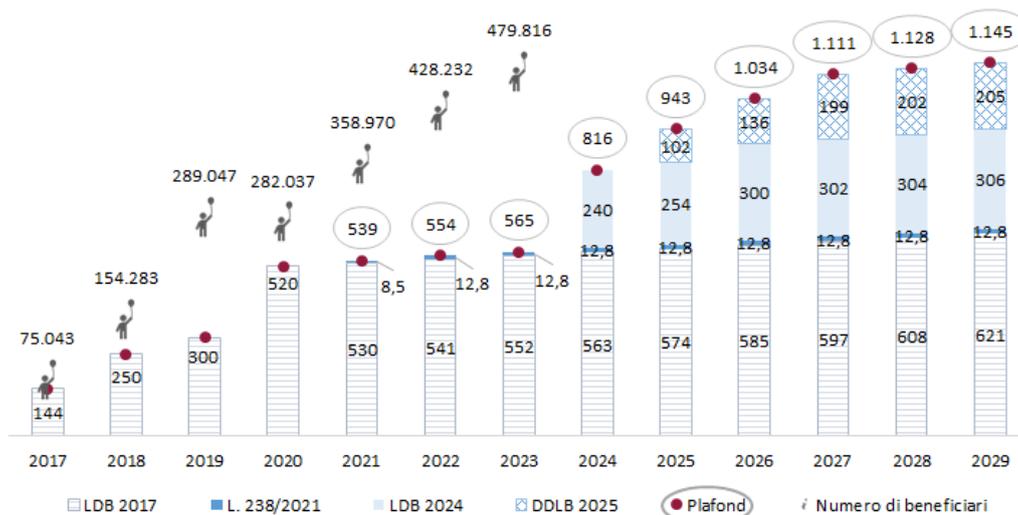
Infine, secondo la Relazione tecnica, per il 2024 lo stanziamento disponibile (815,8 milioni) è sufficiente a coprire la spesa programmata e stimata in 750 milioni.

Fig. 4.15 – Bonus mensili per asili nido ripartiti per fasce di ISEE (valori in euro)



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB per il 2025.

Fig. 4.16 – Risorse stanziate, *plafond* e numero di beneficiari (valori in milioni di euro e assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB per il 2025 e del XXIII Rapporto annuale INPS.

4.4.3 I congedi parentali

Il DDLB stanZIA risorse crescenti – da 164 milioni del 2025 a 380 nel 2029⁹⁸ – per rafforzare l’istituto del congedo parentale da fruire entro il sesto anno di vita del bambino. Tale misura si aggiunge alle precedenti disposizioni introdotte con le leggi di bilancio per il 2023 e per il 2024, per favorire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e familiare. Contestualmente, le misure adottate confermano tutele specifiche a favore della paternità, promuovendo così una più equa ripartizione dei carichi di cura all’interno del nucleo familiare.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2024⁹⁹ ha disposto, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati, un incremento dell’indennità di congedo parentale, fruibile dalle madri o dai padri, per un secondo mese (sul totale dei sei previsti) entro il sesto anno di vita del bambino. In particolare, tale indennità era stata elevata dal 30 per cento all’80 per due mesi e a partire dal 2025 all’80 per cento per un mese e al 60 per cento per un altro mese.

La norma in esame amplia e rende permanenti dal 2025 le misure precedentemente adottate prevedendo l’aumento all’80 per cento della retribuzione anche nel secondo mese (era al 60 per cento secondo la normativa vigente) e aggiungendo un ulteriore mese (il terzo) sempre all’80 per cento. Viene confermato il limite dei sei anni del figlio o sei anni dall’adozione o affidamento. I restanti mesi di congedo, fruibili per un massimo di dieci, restano indennizzati al 30 per cento.

4.5 Le misure in campo sanitario

Il DDLB 2025 incrementa il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) di 1,3 miliardi nel 2025, 5,1 nel 2026, 5,8 nel 2027 e ancora di importi crescenti fino a raggiungere 8,9 miliardi dal 2030 (tab. 4.17). Sono incluse le risorse necessarie per i rinnovi contrattuali relativi ai trienni 2025-27 e 2028-2030.

Il maggiore finanziamento disposto con il DDLB e la scelta di come allocare le nuove risorse dovrebbero riflettere le priorità che il Governo intende affrontare nei prossimi cinque anni. A differenza del passato, quando la programmazione di bilancio era principalmente focalizzata sul primo anno, date le nuove regole della *governance* della UE il Governo si è impegnato con il PSB a rispettare nei prossimi cinque anni una traiettoria di crescita della spesa primaria netta. Eventuali modifiche, ad esempio volte a rafforzare gli stanziamenti per il SSN, richiederebbero riduzioni di altre voci di spesa di pari importo o interventi discrezionali per incrementare le entrate.

⁹⁸ Le risorse continuano a crescere allo stesso ritmo negli anni successivi. Ad esempio, nel 2034, ultimo anno disponibile nella Relazione tecnica, raggiungono 420 milioni.

⁹⁹ L. 213/2023.

Tab. 4.17 – La dinamica del finanziamento del SSN
(milioni di euro e valori percentuali)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Finanziamento a legislazione vigente (comprensivo di LB 2024 e DL 73/2024)	134.015	135.231	135.517	135.518	135.518	135.518	135.518
<i>Crescita in termini assoluti</i>		1.216	286				
<i>Tasso di crescita</i>		0,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>In % PIL</i>	6,1	6,0	5,8	5,7	5,7	5,7	
Incremento da DDLB 2025, di cui:		1.302	5.078	5.780	6.663	7.725	8.898
<i>Manovra 2025 netta</i>		962	4.383	4.680			
<i>Oneri riflessi</i>		340	695	1.100			
Incremento da DDLB 2025 rispetto all'anno precedente		1.302	3.776	702	883	1.062	1.173
Finanziamento con manovra		136.533	140.595	141.298	142.181	143.243	144.416
<i>Crescita in termini assoluti</i>		2.518	4.062	702	883	1.062	1.173
<i>Tasso di crescita</i>		1,9	3,0	0,5	0,6	0,7	0,8
<i>In % PIL</i>		6,0	6,0	5,9	5,8	5,7	5,6
<i>Per memoria:</i>							
PIL nominale tendenziale (PSB) ⁽¹⁾	2.189.651	2.255.728	2.323.318	2.381.380	2.382.047	2.382.690	
<i>Tasso di crescita</i>	2,9	3,0	3,0	2,5	2,8	2,7	
PIL nominale programmatico (PSB) ⁽¹⁾	2.189.651	2.261.909	2.332.029	2.392.661	2.459.656	2.523.607	2.576.603
<i>Tasso di crescita</i>	2,9	3,3	3,1	2,6	2,8	2,6	2,1

Fonte: PSB 2025-29, Relazione tecnica del DDLB per il 2025 e di precedenti provvedimenti.

(1) Il PIL programmatico e quello tendenziale del triennio 2028-2030 sono stati ricostruiti sulla base dei tassi di crescita indicati nel PSB.

Il tasso di crescita del finanziamento del SSN resta sempre inferiore a quello del PIL nominale (programmatico), avvicinandosi a quest'ultimo solo nel 2026. Nell'ambito della programmazione di medio termine – tenendo anche conto di quanto assegnato negli anni precedenti – il finanziamento del SSN in rapporto al PIL subisce una riduzione marginale (-0,1 decimi di punto) nel 2025, collocandosi al 6 per cento, rimane stabile nel 2026 (l'anno in cui è concentrato l'incremento maggiore in valore assoluto) e diminuisce ulteriormente di un decimo di punto l'anno dal 2027. **Gli effetti complessivi della manovra in campo sanitario, già indicati nel PSB, risultano inferiori all'incremento del finanziamento per effetto degli oneri riflessi calcolati sulle accresciute remunerazioni del personale.**

Nel 2026 l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL tornerebbe ai livelli precedenti la pandemia. Ipotizzando che l'incremento del finanziamento venga utilizzato per intero, è possibile ricostruire la dinamica della spesa sanitaria a partire dalla sua evoluzione tendenziale, indicata nel PSB fino al 2027 (tab. 4.18). Dopo l'incremento registrato nel 2020, dovuto, da un lato, alle esigenze straordinarie legate alla pandemia e, dall'altro, alla caduta del prodotto, il successivo calo fino al 6,2 per cento nel 2023 e l'aumento di un decimo di punto stimato nel preconsuntivo 2024, l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL crescerebbe di un decimo di punto nel 2026, portandosi al 6,4 per cento, in linea con quanto

Tab. 4.18 – La dinamica della spesa sanitaria
(milioni di euro e valori percentuali)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Spesa sanitaria consuntivo Istat ⁽¹⁾	114.936	122.469	128.393	130.708	131.489				
<i>In % PIL</i>	6,4	7,3	7,0	6,5	6,2				
Spesa sanitaria tendenziale PSB					131.119	137.934	141.929	144.969	147.506
<i>Tasso di crescita</i>					0,3	5,2	2,9	2,1	1,7
<i>In % PIL</i>					6,2	6,3	6,3	6,2	6,2
Spesa tendenziale + manovra						137.934	143.231	150.047	153.286
<i>Tasso di crescita</i>						5,2	3,8	4,8	2,2
<i>In % PIL</i>						6,3	6,3	6,4	6,4
Finanziamento con manovra						134.015	136.533	140.595	141.298
<i>Tasso di crescita</i>							1,9	3,0	0,5
<i>In % PIL</i>						6,1	6,0	6,0	5,9
Finanziamento - spesa sanitaria (= entrate Regioni + disavanzo)						-3.919	-6.698	-9.452	-11.989
<i>Per memoria:</i>									
PIL (consuntivo e programmatico)	1.804.067	1.670.012	1.842.507	1.997.055	2.128.001	2.189.651	2.261.909	2.332.029	2.392.661

Fonte: Istat per i dati a consuntivo, PSB 2025-29 per la spesa sanitaria tendenziale e il PIL programmatico e Relazione tecnica del DDLB 2025 per la manovra di bilancio.

(1) Il dato è stato rilasciato successivamente alla pubblicazione del PSB.

registrato nel 2019¹⁰⁰. **Nel triennio 2025-27 il tasso di crescita della spesa sanitaria risulta sempre superiore a quello medio annuo dell'1,5 per cento fissato per la spesa primaria netta nel PSB**, sia nel quadro tendenziale, sia in quello programmatico così ricostruito (che implica variazioni pari al 3,8 per cento nel 2025, al 4,8 nel 2026 e al 2,2 nel 2027).

Ne consegue che la distanza tra la spesa sanitaria e il finanziamento del SSN aumenta significativamente nel periodo di previsione, tanto che il divario nel 2027 risulta circa triplo rispetto a quello del 2024. Anche se una parte di tale differenza viene normalmente coperta dalle maggiori entrate proprie degli enti del SSN rispetto a quelle convenzionali incluse nel finanziamento ordinario, **questi andamenti implicano un rischio significativo di aumento del disavanzo dei Servizi sanitari regionali (SSR), che potrebbe protrarsi anche negli anni successivi al 2027.**

Il rifinanziamento del SSN previsto dal DDLB 2025 è volto all'adozione di una serie di misure, riportate nella tabella 4.19, di cui non sempre emergono con chiarezza le finalità

Alcuni interventi dispongono aumenti delle remunerazioni del personale, mentre non sono finanziate nuove assunzioni (par. 4.5.1). Non viene dunque affrontata la principale criticità del SSN, ossia la carenza di personale sanitario¹⁰¹, se non indirettamente attraverso i limitati incrementi retributivi, che potrebbero in qualche misura aumentare l'attrattività del SSN.

¹⁰⁰ Si ricorda che dal 2010 al 2019 la spesa sanitaria ha registrato un calo di circa mezzo punto di PIL.

¹⁰¹ In particolare medici di alcune specializzazioni e infermieri.

Tab. 4.19 – Le misure previste dal DDLB 2025
(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Incremento del finanziamento, di cui:	1.302	5.078	5.780	6.663	7.725	8.898
Obiettivi di carattere prioritario		928	478	528	528	528
Obiettivi di carattere prioritario (copertura tetto privati accreditati)	-62	-123	-123	-123	-123	-123
Trattamento accessorio ⁽¹⁾	80	80	80	80	80	80
Rinnovi 2025-27 ⁽¹⁾	805	1.698	2.700	2.700	2.700	2.700
Di cui: Personale dipendente	701	1.433	2.268	2.268	2.268	2.268
Di cui: Personale convenzionato	103	265	431	431	431	431
Rinnovi 2028-2030				883	1.945	3.117
Indennità pronto soccorso	50	100	100	100	100	100
Indennità varie	106	768	768	768	768	768
Specializzazioni		120	120	120	120	120
Fondo farmaci innovativi	0	0	0	0	0	0
Distribuzione all'ingrosso medicinali		50	50			
Tetto privati accreditati	62	123	123	123	123	123
Tariffe DRG	77	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Aggiornamento LEA	50	50	50	50	50	50
Piano pandemico	50	150	300	300	300	300
Dispositivi trapianti	10	10	10	10	10	10
Cure palliative	10	10	10	10	10	10
Comunità terapeutiche	15	15	15	15	15	15
Dipendenze patologiche	50	50	50	50	50	50
Dipendenza da gioco d'azzardo	-50	-50	-50	-50	-50	-50
Premialità liste attesa	50	100	100	100	100	100

Fonte: Relazione tecnica del DDLB 2025.

(1) L'importo non è specificato nel DDLB 2025 e nella Relazione tecnica, pertanto si tratta di una stima.

Un altro gruppo di misure è a favore dei soggetti privati che operano nella sanità, dalle strutture accreditate alla distribuzione farmaceutica all'ingrosso e alle comunità terapeutiche. Per quanto concerne in particolare la spesa farmaceutica, emergono perplessità circa l'impatto nullo sul disavanzo riportato nella Relazione tecnica del DDLB, in quanto si potrebbe determinare una riduzione degli introiti da *pay-back* (par. 4.5.2).

Inoltre, è previsto un incremento significativo (più di 900 milioni nel 2025 e circa 500 negli anni successivi) delle risorse per gli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, senza tuttavia che si indichino le finalità che si intendono perseguire. Al riguardo va ricordato che, malgrado tali risorse rappresentino una quota del finanziamento del SSN vincolata appunto al perseguimento di tali obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, di recente sono state utilizzate anche per coprire altre esigenze come, ad esempio, la *flat tax* sulle prestazioni aggiuntive, introdotta dal DL 73/2024 per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, e l'incremento del tetto per i privati accreditati, come disposto dallo stesso DDLB.

Infine, alcuni provvedimenti intervengono sul riparto del finanziamento tra le Regioni, tendenzialmente favorendo quelle con SSR più forti, attraverso l'introduzione di forme di premialità sulla gestione delle liste di attesa ed eventualmente tramite l'introduzione

di ulteriori indicatori nell'ambito del Nuovo sistema di garanzia (NSG) volto al monitoraggio dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA). Quest'ultima operazione, di cui non è spiegata chiaramente la *ratio*, potrebbe essere inquadrata nell'ambito dell'applicazione di nuovi criteri di distribuzione delle risorse (par. 4.5.3).

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, il **DDLB incrementa le risorse del programma pluriennale di edilizia sanitaria (art. 20 della L. 67/1988 e successive modifiche) di 126,6 milioni annui dal 2027 al 2036**, a compensazione di una riduzione del Fondo complementare al PNRR operata con il DL 19/2024 (par. 4.5.4).

4.5.1 *Il personale*

Per il personale del SSN e per quello convenzionato sono previsti incrementi contrattuali percentuali pari a quelli del settore statale. Dal 2025 è stabilito un aumento, rispetto al 2024, delle risorse destinate ai trattamenti accessori pari allo 0,22 per cento del monte salari 2021. Quanto ai contratti relativi al triennio 2025-27, gli incrementi percentuali, fissati in base al deflatore dei consumi, sono indicati dalla Relazione tecnica nell'1,8 per cento per il 2025, nel 3,6 per il 2026 e nel 5,4 dal 2027, inclusa l'indennità di vacanza contrattuale (che può essere erogata nelle more della definizione dei contratti nella misura dello 0,6 per cento da aprile 2025 e dell'1 per cento dal luglio dello stesso anno). Gli effetti di questi provvedimenti sulla spesa del SSN non sono quantificati nella Relazione tecnica e, pertanto, nella tabella 4.19 sono riportate delle stime¹⁰². Per il triennio successivo l'incremento stabilito è dell'1,9 per cento per il 2028 e del 2,0 per i due anni successivi e le risorse da accantonare, indicate nel DDLB, sono pari a 883 milioni per il 2028, 1.945 milioni per il 2029 e a 3.117 dal 2030.

Inoltre, **vengono incrementate una serie di indennità.** Il limite di spesa di quella di pronto soccorso aumenta di 50 milioni nel 2025 e 100 dal 2026¹⁰³ (di cui il 30 per cento per i medici e il resto per il personale del comparto). Vengono anche aumentati gli importi da utilizzare nell'ambito della contrattazione collettiva per l'indennità di specificità medico veterinaria (50 milioni nel 2025 e 327 dal 2026) e infermieristica (35 milioni per il 2025 e 285 dal 2026), per la dirigenza sanitaria non medica (5,5 milioni dal 2025) e per l'indennità di tutela del malato e per la promozione della salute rivolta alle altre professioni sanitarie¹⁰⁴ (15 milioni nel 2025 e 150 dal 2026).

Un ulteriore provvedimento riguarda il trattamento economico degli specializzandi, la cui parte fissa, attualmente pari a 22.700 euro, viene incrementa del 5 per cento (1.135

¹⁰² La parte relativa al lavoro dipendente è stata stimata a partire dagli oneri riflessi e quella relativa alle convenzioni come differenza rispetto all'incremento totale del finanziamento, al netto delle altre misure.

¹⁰³ Gli stanziamenti per l'indennità di pronto soccorso, introdotta con la legge di bilancio per il 2022 e rafforzata da quella per il 2024, sono attualmente pari a 290 milioni annui, di cui 87 per i medici e 203 per il personale del comparto.

¹⁰⁴ Professioni della riabilitazione, della prevenzione, tecnico-sanitarie e di ostetrica, assistenti sociali e operatori socio-sanitari.

euro), **mentre per quanto riguarda la parte variabile** (2.300 euro per il primo biennio e 3.300 euro in seguito) **è previsto un aumento selettivo del 50 per cento per alcune specializzazioni** (ulteriori 1.150 euro nel biennio e 1.650 in seguito), **la cui scelta si intende incentivare** (ad esempio, medicina d'emergenza urgenza e anestesia rianimazione).

Dal momento che il DDLB non affronta direttamente la questione della carenza di personale, la materia resta regolata dal DL 73/2024, che contempla la predisposizione dei piani di fabbisogno triennali da parte delle Regioni sulla base di una nuova metodologia, coerente con un nuovo tetto di spesa per il personale. Quest'ultimo resterà quindi in vigore esplicitamente nel 2024 e fino all'adozione di tale metodologia, implicitamente in seguito.

Il DL 73/2024 rivede il tetto della spesa di personale, fissandolo, per l'anno 2024 e comunque fino all'adozione di una nuova metodologia per la definizione del fabbisogno di personale, al livello del 2023 incrementato del 10 per cento dell'aumento del Fondo sanitario regionale e, su richiesta delle Regioni, di un ulteriore 5 per cento (fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del SSR e compatibilmente con la programmazione regionale in materia di assunzioni). L'ulteriore incremento del 5 per cento resta subordinato a una verifica dell'adeguatezza delle misure compensative della maggiore spesa di personale adottate dalle Regioni richiedenti e all'autorizzazione con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La nuova metodologia deve essere coerente con le indicazioni sopra riportate, ovvero con il nuovo tetto di spesa, che pertanto continuerà a vincolare le Regioni, e costituirà la base per la predisposizione dei piani dei fabbisogni triennali per il SSR. Inoltre, la metodologia dovrà assicurare la compatibilità con il finanziamento del SSN e non mettere in discussione gli equilibri economici e finanziari del SSR. Pertanto, a queste disposizioni, che hanno modificato il precedente tetto di spesa (DL 35/2019), non sono stati attribuiti effetti di bilancio dalla Relazione tecnica. Sia la metodologia, sia le autorizzazioni dei piani triennali, volte alla verifica della congruità finanziaria, saranno adottate tramite decreti del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni.

4.5.2 *Le altre misure*

Le rimanenti risorse sono disperse tra numerosi provvedimenti, che in molti casi riguardano produttori e fornitori privati di beni e servizi sanitari.

Per la spesa farmaceutica sono introdotte una serie di disposizioni volte a ridefinire il concetto di innovatività di un farmaco e a regolare diversamente l'accesso al finanziamento tramite il Fondo per i farmaci innovativi¹⁰⁵, che sembrano tendere a rendere più flessibili i criteri per l'introduzione dell'innovazione nel SSN. Si ricorda che l'adozione delle nuove tecnologie va valutata sempre in considerazione del relativo rapporto costo-efficacia e in confronto con i trattamenti già disponibili. Secondo una recente analisi¹⁰⁶, l'Italia appare già come uno dei paesi europei più aperti all'innovatività,

¹⁰⁵ La dotazione del Fondo è pari a 1,3 miliardi annui dal 2024.

¹⁰⁶ Si veda Newton, M., Stoddart, K., Travaglio, M. e Troein P. (2024), "EFPIA Patients W.A.I.T. Indicator 2023 Survey", IQVIA, giugno.

infatti sarebbe il secondo in Europa, dopo la Germania, per disponibilità di farmaci innovativi (numero di prodotti disponibili) e il decimo rispetto ai tempi che intercorrono tra l'approvazione centrale e la disponibilità.

Il DDLB conferma che le risorse del Fondo per i farmaci innovativi non impiegate confluiscono nel finanziamento del SSN, come già previsto dalla relativa legge istitutiva (L. 232/2016), mentre l'eventuale eccedenza rispetto alla dotazione concorre alla spesa per acquisti diretti¹⁰⁷. Contestualmente, **si consente l'accesso al Fondo per i farmaci innovativi a due nuove categorie di prodotti, i medicinali con il requisito dell'innovatività condizionata**, nei limiti di 300 milioni annui, **e alcuni antibiotici per infezioni da germi multiresistenti già inseriti nel prontuario farmaceutico nazionale**, per 100 milioni. **Pertanto, la disponibilità per i farmaci innovativi si riduce da 1,3 miliardi annui a 900 milioni annui.** Si consideri che nel 2023 sono stati utilizzati 852 milioni del Fondo e, dunque, non resterebbe molto spazio per i prodotti innovativi che, in caso di incremento della relativa spesa, potrebbero andare in conflitto con quelli appartenenti alle due categorie sopra indicate.

A tale disposizione la Relazione tecnica non attribuisce effetti sul bilancio, poiché si tratterebbe di una mera riallocazione delle risorse del Fondo. Tuttavia, l'utilizzo degli "avanzi" per finanziare prodotti farmaceutici che precedentemente non avevano accesso al Fondo sottrarrebbe la relativa spesa al meccanismo del *pay-back* (restituzione di una parte dello sfioramento del tetto di spesa da parte dei produttori dei medicinali). Mentre questo attualmente non si attiva nel caso della farmaceutica convenzionata (distribuzione attraverso le farmacie), nel caso della diretta il tetto è sistematicamente e ampiamente superato. Si verificherebbe, pertanto, una riduzione dei rimborsi a carico dell'industria farmaceutica (fissati nel 50 per cento dello sfioramento), fino al raggiungimento della massima capienza del fondo.

Un paio di ulteriori misure sono rivolte a rafforzare il margine della distribuzione all'ingrosso dei farmaci. In primo luogo, viene aumentata dello 0,65 per cento la quota di spettanza dei grossisti sul prezzo al pubblico dei farmaci distribuiti in regime di convenzionamento (quale quota non contendibile e non cedibile a titolo di sconto agli altri soggetti della filiera), con pari riduzione del margine dei produttori. In secondo luogo, alla stessa distribuzione all'ingrosso viene attribuita per il 2026 e per il 2027 una quota di 0,05 euro per ogni confezione distribuita alle farmacie territoriali, questa volta a carico del SSN, nel limite di spesa di 50 milioni per ciascuno dei due anni.

Con riguardo alle strutture accreditate, viene ulteriormente elevato il tetto di spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera – già incrementato con la legge di bilancio dello scorso anno – nella misura dello 0,5 per cento

¹⁰⁷ Ovvero i prodotti acquistati direttamente dalle strutture sanitarie e forniti da queste agli assistiti. Eventualmente tali medicinali possono essere dispensati anche attraverso le farmacie (distribuzione per conto), ma in base ad accordi *ad hoc*, non attraverso il regime di convenzione.

di quella consuntivata nel 2011 per il 2025 e dell'1 per cento dal 2026¹⁰⁸. L'onere è indicato in 61,5 milioni per il 2025 e 123 dal 2026 e viene coperto, come sopra accennato, con le risorse volte al perseguimento degli obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilievo nazionale.

Sono anche previsti l'aggiornamento dei LEA e la revisione delle tariffe massime nazionali delle prestazioni in essi incluse (50 milioni annui). Si ricorda che nel 2025 dovrebbe entrare in vigore il Decreto del Ministro della Salute e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 giugno 2023 per l'aggiornamento delle tariffe delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica, dopo una serie di rinvii legati anche alla richiesta delle Regioni di valutare una più ampia revisione delle tariffe. Si tratta di un passaggio necessario per rendere finalmente esigibili i nuovi LEA, determinati già da più di sette anni (DPCM del 12 gennaio 2017).

È inoltre finanziato un aggiornamento delle tariffe massime delle prestazioni di riabilitazione ospedaliera e lungodegenza (cui sono vincolati 77 milioni nel 2025 e 350 dal 2026) **e di quelle di assistenza ospedaliera per acuti** (650 milioni dal 2026), i cosiddetti *Diagnosis Related Groups* (DRG), in attuazione di quanto già disposto dalla legge di bilancio per il 2022 (che tuttavia si riferiva solamente alle seconde). **La misura riguarda sia le strutture pubbliche, sia quelle private accreditate, diffuse soprattutto nella fornitura di prestazioni del primo tipo** (infatti, secondo l'Annuario statistico del SSN, nel 2022 i posti letto pubblici per acuti erano pari a 2,8 per 1.000 abitanti, contro 0,5 nelle strutture accreditate, mentre si disponeva di 0,3 posti per non acuti sia nel pubblico, sia nel privato accreditato). **Al contempo, con l'obiettivo dichiarato di migliorare l'appropriatezza, viene rafforzato l'obbligo per le Regioni di finanziare con risorse dei propri bilanci eventuali tariffe da esse fissate superiori a quelle massime**, confermato anche nel caso in cui l'equilibrio economico-finanziario del SSR sia rispettato.

Il DDLB assegna poi limitate risorse ad alcune altre finalità: il piano pandemico (50 milioni nel 2025, 100 nel 2026 e 150 dal 2027), i dispositivi per i trapianti (10 milioni annui), le cure palliative (10 milioni annui), il vincolo al finanziamento delle prestazioni sanitarie offerte da comunità terapeutiche in regime di mobilità interregionale (15 milioni annui). Quest'ultimo intervento è accompagnato da un gruppo più ampio di **misure per il contrasto delle dipendenze, che sembrano complessivamente superare la priorità precedentemente assegnata al gioco d'azzardo patologico**: viene abolito il fondo collocato presso il Ministero della Salute e ripartito tra le Regioni per il gioco d'azzardo patologico (50 milioni), mentre è introdotto quello per le dipendenze patologiche con una dotazione di poco inferiore (44 milioni dal 2025)¹⁰⁹; nell'ambito del finanziamento del SSN un importo di 50 milioni non è più destinato alla prevenzione, cura e riabilitazione delle

¹⁰⁸ Con particolare riguardo anche alle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie private accreditate dotate di pronto soccorso e inserite nella rete dell'emergenza, a seguito di accessi con codice di priorità rosso o arancione.

¹⁰⁹ Si ricorda che il DDLB autorizza anche una spesa di 3 milioni annui per assicurare la presenza negli istituti penitenziari di professionalità psicologiche esperte per la prevenzione e il contrasto di specifici reati, quali violenza sessuale, maltrattamenti su familiari e conviventi e atti persecutori, reati contro le donne.

patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo (L. 190/2014), ma di tutte le patologie da dipendenza (e la verifica della destinazione costituisce adempimento ai fini dell'accesso alla quota di finanziamento integrativa del SSN); viene costituito un Osservatorio volto a monitorare le dipendenze e l'efficacia delle azioni di cura e prevenzione intraprese, mentre è abrogato quello per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave; vengono rivisti i compensi del personale degli uffici antidroga operanti all'estero; vengono istituiti il Fondo nazionale per la prevenzione, il monitoraggio e il contrasto del diffondersi delle dipendenze comportamentali tra le giovani generazioni e il Fondo per gli accertamenti medico-legali e tossicologico-forensi; viene introdotto il Sistema nazionale di allerta rapida per le droghe (NEWS-D), con il coinvolgimento, tra l'altro, di strutture private, anche in deroga al Codice dei contratti pubblici. Allo stesso tempo sono confermate le estrazioni settimanali aggiuntive per il Lotto e il Superenalotto, introdotte temporaneamente per il 2023 e il 2024.

Alcune disposizioni, cui non sono attribuiti effetti di bilancio, riguardano poi la mobilità sanitaria intraregionale, che si cerca di regolamentare meglio. Gli accordi bilaterali tra le Regioni sulla mobilità diventano obbligatori nei casi in cui le dimensioni della mobilità attiva o passiva siano tali da produrre fenomeni distorsivi (viene anche indicata la soglia del 20 per cento del fabbisogno sanitario standard annualmente assegnato per la mobilità passiva), sulla base di un modello stabilito dal Ministero della Salute, tramite il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA. Anche le Regioni confinanti e quelle che comunque registrano una mobilità per prestazioni a bassa complessità (come riconosciuto dal Ministero della Salute) devono sottoscrivere accordi. Questi ultimi, come già in passato, costituiscono adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo.

Infine, il DDLB richiede che tutte le prescrizioni, anche a carico dei cittadini, siano effettuate in formato elettronico.

4.5.3 Il riparto e l'autonomia differenziata

Il DDLB vincola una quota del finanziamento del SSN pari a 50 milioni nel 2025 e 100 milioni dal 2026 alla concessione di un premio alle Regioni che risultano adempienti sulla voce relativa alle liste di attesa nell'ambito del monitoraggio degli adempimenti LEA da parte dell'apposito Comitato¹¹⁰.

L'importo destinato al premio appare decisamente ingente, considerando tra l'altro che le risorse saranno assegnate solo ad alcune Regioni. Questo appare anche dal confronto

¹¹⁰ Il Comitato LEA certifica l'adempienza delle Regioni con riguardo agli aspetti di propria competenza, che rappresenta il presupposto per la verifica finale degli adempimenti da parte del Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze ai fini dell'accesso alla quota premiale (si veda l'apposita pagina sul [sito](#) del Ministero della Salute).

con l'ammontare, pari a circa 1,8 miliardi nel 2023, del finanziamento (1,5 per cento della quota d'accesso) distribuito, a partire dallo scorso anno, in base alla mortalità prematura e a indicatori delle condizioni socio-economiche, con un impatto redistributivo di 219 milioni¹¹¹. Nel caso della riforma citata il meccanismo restava infatti tarato sulle dimensioni della popolazione nei diversi territori, modificando soltanto i criteri di ponderazione del pro capite relativi a una limitata quota del finanziamento e assicurando a ogni Regione una percentuale dell'importo distribuito in base alle condizioni sociali.

Infine, appaiono di difficile interpretazione gli obiettivi della disposizione che prevede l'introduzione di ulteriori indicatori di *performance* nel NSG¹¹² che dovrebbero riflettere gli aspetti gestionali, organizzativi, economici, contabili, finanziari e patrimoniali. Il DDLB indica come finalità il potenziamento del monitoraggio della spesa e delle modalità di valutazione delle *performance* dell'assistenza sanitaria, ma poi inquadra la questione nell'ambito della considerazione del finanziamento regionale. Potrebbe pertanto desumersi che l'integrazione degli indicatori per il monitoraggio dei LEA sia prevista in vista della prossima applicazione di uno dei criteri di riparto previsti dal D. Lgs. 68/2011, ovvero il percorso di miglioramento degli standard di qualità. Nelle premesse al decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, del 30 dicembre 2022, che ha introdotto i nuovi criteri di riparto di cui si è appena detto, veniva spiegato infatti che, per quanto riguarda l'avanzamento negli standard di qualità, la valutazione si dovrà basare sul NSG per la verifica del mantenimento dell'erogazione dei LEA e che al momento dell'emanazione del decreto i dati, necessari con riferimento ad almeno due anni, non erano ancora disponibili. Attualmente, la questione potrebbe tornare all'attenzione in connessione con le risorse per l'autonomia differenziata e per il finanziamento dei LEP¹¹³. L'introduzione di nuovi indicatori potrebbe pertanto influenzare il riparto del finanziamento del SSN tra le Regioni. Peraltro, l'introduzione di parametri relativi agli aspetti non solo gestionali e organizzativi, ma anche economici, contabili, finanziari e patrimoniali sembra incoerente con l'obiettivo di monitorare l'erogazione delle prestazioni, tanto più che gli equilibri economico-finanziari sono già vigilati dal Tavolo di verifica degli adempimenti, collocato presso il Ministero dell'Economia e delle finanze.

4.5.4 L'edilizia sanitaria e il PNRR

Il DDLB incrementa di 126,6 milioni annui il finanziamento del programma pluriennale di edilizia sanitaria (art. 20 della L. 67/1988 e successive modifiche) relativo al decennio

¹¹¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute", Focus tematico n. 3, 27 marzo.

¹¹² Da definire con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e finanza, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

¹¹³ Si veda Trovati, G., "Fondi per l'autonomia dalla *spending review* sugli sprechi regionali", intervista a Roberto Calderoli, in cui nelle risposte viene affermato che "oggi i LEA vengono utilizzati per le verifiche ex post, non in via preventiva per la distribuzione del fondo sanitario che avviene per la quasi totalità sulla base della popolazione corretta per l'età. Con la riforma invece saranno impiegati anche per il riparto".

2027-2036, per un importo complessivo di 1,266 miliardi. Detto incremento è a copertura di investimenti precedentemente posti a carico del Piano complementare al PNRR relativi alla misura “Verso un ospedale sicuro e sostenibile” (M6C2-I1.2) e poi defianziati con il DL 19/2024. La ripartizione di tale incremento interessa tutte le Regioni, ad eccezione della Campania e delle Province autonome di Trento e Bolzano, i cui investimenti sono rimasti a valere sul Piano complementare. Il trasferimento delle risorse stanziato è subordinato alla sottoscrizione di accordi di programma (Adp) con le Regioni e alle disponibilità nel bilancio dello Stato.

Si ricorda che l’articolo 20 della L. 67/1988 ha istituito il programma pluriennale di interventi nel settore sanitario, finalizzato al rinnovamento delle strutture esistenti e all’ammodernamento tecnologico, nonché alla creazione di nuove residenze per anziani. Tale programma, nel corso degli anni, è stato oggetto di vari provvedimenti legislativi volti a ottimizzare l’attuazione degli interventi previsti nonché a incrementare le disponibilità delle risorse, attualmente pari a 33,787 miliardi secondo il DDLB 2025 (tab. 4.20).

Sulla base delle informazioni contenute nell’indagine conoscitiva sulla “Ristrutturazione edilizia e l’ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, anche nel quadro della Missione 6 del PNRR”¹¹⁴, si evidenzia che al 31 dicembre 2022 risultavano sottoscritti 91 Adp per 24,3 miliardi, con un importo a carico del Bilancio dello Stato di 13,8 miliardi, di cui 11,5 ammessi a finanziamento (2.622 interventi complessivi). Le risorse assegnate alle Regioni per la sottoscrizione di Adp ammontavano a circa 10,9 miliardi.

Tab. 4.20 – Ammontare delle risorse al 2023 del programma pluriennale di edilizia sanitaria
(milioni di euro)

Anni	Interventi (incremento +; decremento -)	Risorse stanziato
1996	Fase 1	4.854,7
2006	Risorse programmate al 31/12/2006	12.720,3
2007	LF 2007 (L. 296/2006); Patto per la salute 2007-2009	2.425,0
2008	LF 2008 (L. 244/2007)	3.000,0
2010	LF 2010 (L. 191/2009); Patto per la salute 2010-2012	1.000,0
2011	Risorse aggiuntive (DL 211/2011 - Ospedali psichiatrici giudiziari - OPG)	113,8
2019	LB 2019 (L. 145/2018)	4.000,0
2020	LB 2020 (L. 160/2019)	2.000,0
2021	LB 2021 (L. 178/2020)	2.000,0
2022	LB 2022 (L. 234/2021)	2.000,0
2023	DL 75/2023 (finanziamento opere Giubileo 2025)	-155,0
2023	DL 132/2023 (Regione Calabria)	-58,0
2024	DL 19/2024	39,0
Totale (netto OPG e DL 19/2024)		33.787,0

Fonte: Agenas, DL 19/2024 e DDLB 2025.

¹¹⁴ [Resoconto](#) della 164ª seduta (14 febbraio 2024) della 10ª Commissione permanente (Affari Sociali, Sanità, Lavoro pubblico e privato, Previdenza sociale).

Le risorse della misura “Verso un ospedale sicuro e sostenibile” finanziate dal PNRR ammontano attualmente a 888,85 milioni, di cui 638,85 relativi a progetti nuovi e i restanti 250 riferiti a quelli in essere. A queste si aggiungono 184,2 milioni del Fondo complementare relativi alla Regione Campania e alle Province autonome di Trento e Bolzano¹¹⁵.

Prima della revisione del PNRR del 2023¹¹⁶, la misura disponeva di una dotazione, a valere sui fondi PNRR, pari a 1.638,85 milioni, di cui 1.000 milioni di progetti in essere e 638,85 milioni relativi a progetti nuovi; a questa si aggiungevano 1.450 milioni del Piano complementare. La successiva rimodulazione del PNRR ha previsto una riduzione dei fondi (750 milioni) che ha interessato esclusivamente i progetti in essere. Contestualmente il DL 19/2024 (convertito con modificazioni dalla L. 56/2024) ha individuato nelle risorse del bilancio nazionale la copertura del definanziamento¹¹⁷, sia per la parte relativa ai progetti in essere sia per quella del Piano complementare (1.266 milioni come risultante della dotazione iniziale ridotta delle quote della Campania e delle Province autonome di Trento e Bolzano). La copertura è tornata a carico del programma pluriennale di edilizia sanitaria, per cui è stato disposto, per l’anno 2024, un incremento di 39 milioni.

Al 18 ottobre 2024, complessivamente, risultano censiti nella piattaforma ReGIS 245 progetti della misura “Verso un ospedale sicuro e sostenibile”, con un finanziamento assegnato a valere sui fondi PNRR di 1.101,3 milioni, di cui 638,8 relativi a progetti nuovi e 462,5 a progetti in essere. Relativamente ai progetti in essere, risultano censiti ancora, dunque, maggiori importi, rispetto alla copertura di 250 milioni, pari a 212,5 milioni. Inoltre, dei 245 progetti censiti, 20 (tutti nella regione Campania) non risultano assegnatari di fondi PNRR ma finanziati con altri fondi.

Dall’analisi sullo stato di attuazione dei progetti risulta che la maggioranza di questi si colloca in fasi avanzate di realizzazione, anche se permane una quota che presenta criticità (ritardi o mancanza di informazione). Lo stato di avanzamento dei progetti censiti può essere osservato analizzando la fase di realizzazione (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione, conclusione)¹¹⁸ e lo stato (da avviare, in corso, concluso). Nessun progetto risulta nelle fasi iniziali di programmazione o progettazione, mentre 13 progetti, per un finanziamento assegnato di 25,3 milioni, risultano ancora nella fase di affidamento. Sono 136 i progetti (753,5 milioni) nella fase di esecuzione; di questi, circa il 94 per cento (713,6 milioni) è in corso di realizzazione. Invece, 86 progetti (288,5 milioni) sono nella fase conclusiva, mentre per 10 progetti (34 milioni) non sono presenti informazioni (tab. 4.21).

¹¹⁵ In particolare, le risorse per la regione Campania ammontano a 160,9 milioni, quelle per le Province autonome di Trento e Bolzano rispettivamente a 11,9 e 11,4 milioni.

¹¹⁶ Richiesta presentata dal Governo il 7 agosto 2023, che ha ricevuto una valutazione positiva dalla Commissione europea il 24 novembre ed è stata approvata dal Consiglio della UE con la Decisione di esecuzione dell’8 dicembre 2023 e il relativo Allegato.

¹¹⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione nell’ambito dell’esame del DL n. 19 del 2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752)”, 14 marzo.

¹¹⁸ Per maggiori approfondimenti sulla classificazione delle fasi di realizzazione e il loro stato si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio in ordine all’esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029”, 7 ottobre.

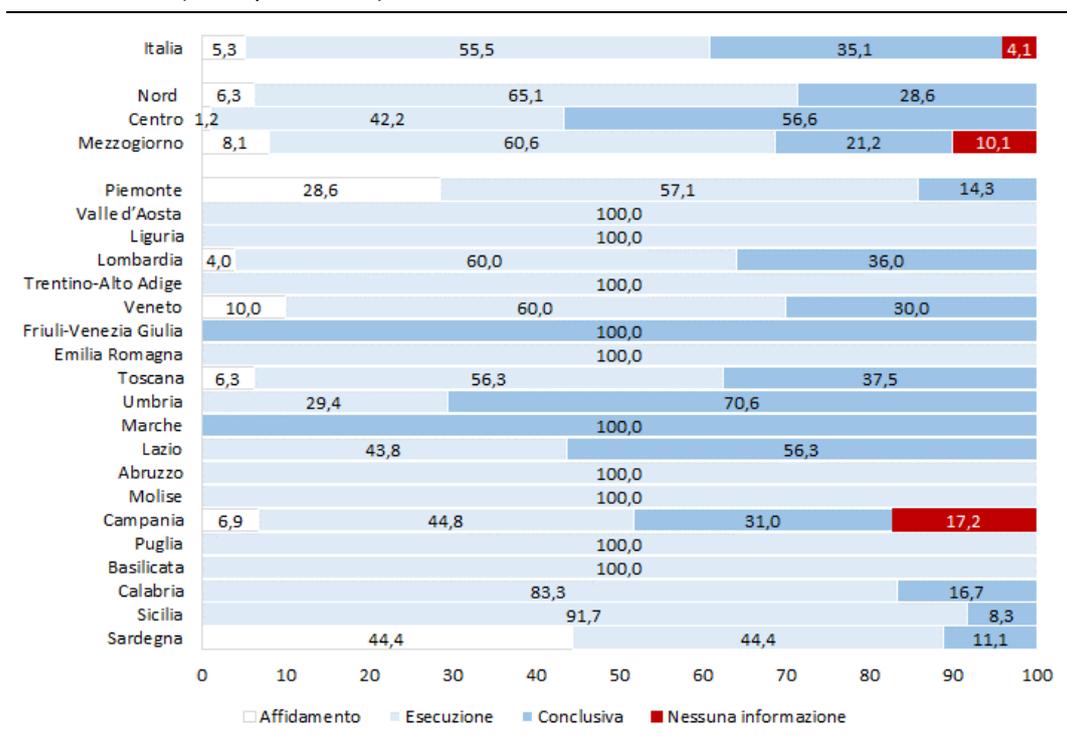
Tab. 4.21 – Progetti e finanziamento assegnato distinti per fase di realizzazione e stato della fase
(numero di progetti e milioni di euro)

	Da avviare	In corso	Conclusa	Nessuna informazione	Totale
<i>Progetti</i>					
Programmazione	0	0	0	0	0
Progettazione	0	0	0	0	0
Affidamento	5	8	0	0	13
Esecuzione	8	128	0	0	136
Conclusiva	0	55	31	0	86
Nessuna informazione	0	0	0	10	10
Totale PNRR	13	191	31	10	245
<i>Finanziamento assegnato</i>					
Programmazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Progettazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Affidamento	9,7	15,6	0,0	0,0	25,3
Esecuzione	40,0	713,6	0,0	0,0	753,5
Conclusiva	0,0	260,2	28,3	0,0	288,5
Nessuna informazione	0,0	0,0	0,0	34,0	34,0
Totale PNRR	49,7	989,3	28,3	34,0	1.101,3

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 18 ottobre 2024.

Osservando la distribuzione territoriale dei progetti e le rispettive fasi di attuazione, si evidenzia una prevalenza di progetti in esecuzione nel Nord e nel Mezzogiorno (rispettivamente, 65,1 e 60,6 per cento) rispetto al Centro (42,2 per cento), dove si rileva una maggiore quota di progetti nella fase conclusiva (56,6 per cento). Con riferimento al Mezzogiorno non si hanno informazioni per il 10,1 per cento dei progetti, tutti della regione Campania. Su base regionale, l'attuazione dei progetti presenta diverse peculiarità proprie dei singoli territori. Alcune criticità si rilevano in Sardegna e in Piemonte, dove è più elevata la quota di progetti ancora nella fase di affidamento (rispettivamente, 44,4 e 28,6 per cento) rispetto alle quote più contenute del resto del Paese. In otto regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata), appartenenti a tutte e tre le macroaree, la totalità dei progetti è in fase di esecuzione. Infine, in Friuli-Venezia Giulia e nelle Marche tutti i progetti sono nella fase conclusiva (fig. 4.17).

Fig. 4.17 – Progetti per fase di attuazione, macroarea e Regione (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS al 18 ottobre 2024.

4.6 Le misure riguardanti gli Enti territoriali

Il DDLB 2025 prevede una serie di interventi per gli Enti territoriali che possono essere suddivisi in due gruppi.

Il primo include le misure volte ad assicurare il loro concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dal nuovo quadro della *governance* europea e agli obiettivi di finanza pubblica. Tra queste rientrano le disposizioni che modificano la definizione di equilibrio di bilancio, che stabiliscono la dimensione del contributo alla finanza pubblica nel periodo 2025-29 e le diverse modalità di attuazione a seconda che gli Enti presentino un saldo negativo o positivo. È inoltre prevista un'attività di verifica sia della partecipazione al contributo alla finanza pubblica, sia del rispetto del nuovo saldo (par. 4.6.1).

Poiché il contributo alla finanza pubblica degli Enti territoriali nel periodo 2025-29 si traduce per gli Enti in avanzo in una contrazione della spesa corrente in favore della spesa in conto capitale da realizzare in futuro, il DDLB definanzia una serie di programmi di investimento previsti per gli anni dal 2025 al 2034 (periodo che si estende oltre l'orizzonte di sette anni del PSB). La riduzione dei trasferimenti in conto capitale supera la misura stimata dell'aumento degli investimenti locali derivanti dalla rimodulazione della spesa. Sono possibili, inoltre, effetti redistributivi sulla realizzazione delle opere in

funzione dell'area geografica e della dimensione dei Comuni a seguito della sostituzione dei trasferimenti con le risorse derivanti dalla rimodulazione della spesa comunale (par. 4.6.3).

Il secondo gruppo di norme mira al rafforzamento di alcune tipologie di spesa corrente.

Per i Comuni è previsto l'incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e l'istituzione del Fondo per l'assistenza ai minori per il triennio 2025-27. Per le Province e le Città metropolitane si stanziavano risorse per lo sviluppo delle funzioni fondamentali per il periodo 2025-2030. Risorse sono inoltre destinate al Fondo regionale per il trasporto pubblico locale (par. 4.6.2).

4.6.1 Il contributo alla finanza pubblica nella cornice delle nuove regole in materia di pareggio di bilancio

4.6.1.1 L'equilibrio di bilancio

La L. 145/2018 prevede che gli Enti territoriali conseguano un risultato di competenza – differenza tra il complesso delle entrate e delle spese, incluso l'utilizzo dell'avanzo e del fondo pluriennale vincolato – non negativo. A sostegno del pareggio di bilancio, **agli Enti viene inoltre richiesto di avere conti che tendono al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio**, definito come il saldo non negativo tra il risultato di competenza e le entrate vincolate e accantonate nel bilancio, **e all'equilibrio complessivo**, che rispetto al saldo precedente tiene conto anche delle variazioni degli accantonamenti¹¹⁹ (tab. 4.22).

Il DDLB rende obbligatorio dal 2025 il conseguimento dell'equilibrio di bilancio inteso come risultato di competenza non negativo al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio.

Il rispetto di tale saldo, ampiamente sperimentato dal 2019¹²⁰, **risulta più restrittivo del pareggio previsto dalla L. 145/2018**, in quanto richiede che per il suo conseguimento non siano utilizzate le entrate accertate destinate a garantire i vincoli sulla spesa e la copertura degli accantonamenti obbligatori.

¹¹⁹ Si veda per maggiori dettagli sulle regole in materia di equilibrio di bilancio Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea", 7 maggio.

¹²⁰ Il prospetto della verifica dei saldi di competenza è stato introdotto a partire dal rendiconto 2019.

Tab. 4.22 – I saldi di competenza degli Enti territoriali

Risultato di competenza (totale entrate accertate - totale spese impegnate)	<i>a</i>
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio	<i>b</i>
Risorse vincolate nel bilancio	<i>c</i>
Equilibrio di bilancio	$d=a-b-c$
Variazione accantonamenti in sede di rendiconto	<i>e</i>
Equilibrio complessivo	$f=d-e$

4.6.1.2 Il contributo alla finanza pubblica

Il DDLB prevede per gli Enti territoriali un contributo alla finanza pubblica in misura pari a 570 milioni nel 2025, a 1.570 milioni in ciascun anno del triennio 2026-28 e a 2.500 milioni nel 2029. Lo sforzo richiesto si aggiunge a quello già previsto negli anni scorsi nell'ambito della *spending review* (tab. 4.23) ma si differenzia da esso in quanto non si traduce in un taglio delle risorse ma piuttosto nella loro riallocazione dalla spesa corrente alla spesa in conto capitale.

In particolare, il contributo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni dal 2023 e ai Comuni e alle Province e Città metropolitane dal 2024 è finora consistito in un mero versamento delle risorse proprie degli Enti al bilancio dello Stato (tranne che per il taglio ex art. 1, c. 533 della legge di bilancio per il 2024 applicato alle RSO nel 2024 sotto forma di ripiano aggiuntivo dei disavanzi). Quello stabilito dal DDLB consiste, invece, in un accantonamento di quanto richiesto in termini di concorso alla finanza pubblica in un apposito fondo di parte corrente non spendibile da destinare, nel caso di Enti in disavanzo, al ripiano anticipato di quest'ultimo e, nel caso di Enti in avanzo, al finanziamento degli investimenti negli esercizi successivi. Pertanto, il nuovo contributo alla finanza pubblica ha l'effetto di bloccare una parte della spesa corrente dell'anno e solo eventualmente, ossia in presenza di un avanzo, di utilizzarla dall'anno successivo per realizzare investimenti (e, dunque, aumentare la spesa in conto capitale).

Tab. 4.23 – La *spending review* per gli anni 2025-28 (1)
(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028
RSO (LB 2024)	305	305	305	305
RSO, Valle d'Aosta, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021)	196			
Province delle RSO (LB 2024)	50	50	50	50
Province delle RSO, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021)	50			
Comuni delle RSO (LB 2024)	200	200	200	200
Comuni delle RSO, Valle d'Aosta, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021)	100			
Totale	946	600	600	600

Fonte: ricostruzione sulla base degli atti normativi.

(1) I tagli a carico delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige sono oggetto di regolazione finanziaria tra lo Stato e le Regioni.

Nel recente passato il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica è avvenuto attraverso diverse forme: ricorrendo ai tagli dei trasferimenti statali (come negli anni dal 2011 al 2015), prelevando le risorse proprie dei vari comparti e facendole affluire al bilancio dello Stato (come avvenuto per una parte del concorso a carico delle Province negli anni tra il 2011 e il 2015 e per le misure di *spending review* introdotte dal 2023 riportate nella tabella 4.23) o imponendo agli Enti l'obbligo di conseguire avanzi positivi che venivano acquisiti a beneficio dei saldi di finanza pubblica (come quando vigeva il Patto di stabilità). Oltre che attraverso misure dirette, la spesa corrente è stata tenuta sotto controllo anche mediante interventi indiretti come, ad esempio, il blocco del *turnover* o l'imposizione di altri vincoli all'assunzione del personale.

Per valutare l'effetto complessivo del concorso degli Enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica occorre considerare anche l'insieme degli interventi che riguardano i trasferimenti di parte corrente e in conto capitale descritti nel paragrafo 4.6.2.

4.6.1.3 Il monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica

Il DDLB introduce una procedura di verifica annuale del rispetto dell'equilibrio di bilancio e degli accantonamenti al fondo di parte corrente del contributo alla finanza pubblica a livello di comparto e non di singolo Ente.

La verifica, da condurre entro il 30 giugno di ciascun anno del quinquennio 2026-2030, certificherà se la somma dei saldi di equilibrio di bilancio e dei mancati accantonamenti a livello di comparto non sia negativa. In caso contrario, gli Enti inadempienti – ossia quelli che non hanno conseguito il saldo non negativo a causa del mancato accantonamento del contributo alla finanza pubblica e/o di altre ragioni – dovranno ripianare il mancato rispetto delle regole provvedendo ad alimentare un fondo da iscrivere, nei successivi 30 giorni, nel bilancio di previsione con riferimento all'esercizio in corso di gestione.

La tabella 4.24 fornisce due esempi illustrativi della verifica. Nel primo caso, si ipotizza che, in un comparto di 30 Enti, 20 registrino un equilibrio di bilancio non negativo pari a 100 e 15 un saldo negativo pari a 120, facendo tutti gli accantonamenti del contributo. Il saldo del comparto, in questo caso, è negativo e, pertanto, i 15 Enti che non rispettano gli obiettivi dovranno ripianare il saldo negativo.

Nel secondo caso, 25 Enti conseguono il saldo di equilibrio di bilancio pari a 180, mentre 5 Enti registrano un saldo negativo a causa di mancati accantonamenti del contributo alla finanza pubblica di 40. La verifica degli obiettivi di finanza pubblica restituisce il risultato non negativo – la somma algebrica tra i saldi e i mancati accantonamenti è positiva. Agli Enti che non hanno accantonato il contributo alla finanza pubblica non si applica l'obbligo di ripianarlo perché gli altri hanno compensato facendo saldi positivi (risparmi di spesa) in grado di compensare il mancato rispetto degli obiettivi.

Il meccanismo è pertanto congegnato in modo tale da evitare il ripiano dei mancati obiettivi di singoli Enti, in termini di accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica o per altre ragioni che hanno inciso a rendere negativo il loro saldo di equilibrio, se il comparto nel suo complesso risparmia la spesa aggiuntiva in grado di compensarlo.

Tab. 4.24 – Procedura di verifica degli obiettivi di finanza pubblica nel periodo 2026-2030

	Valore	N. enti
Caso 1		
Saldo di equilibrio di bilancio positivo	100	20
Saldo di equilibrio di bilancio negativo	-120	15
Mancati accantonamenti per concorso alla finanza pubblica	0	0
Verifica degli obiettivi	-20	
Obbligo di ripiano		Si, per 15 enti con saldo di equilibrio negativo
Caso 2		
Saldo di equilibrio di bilancio positivo	180	25
Saldo di equilibrio di bilancio negativo	-40	5
Mancati accantonamenti per concorso alla finanza pubblica	40	5
Esito della verifica degli obiettivi	180	
Obbligo di ripiano		No

Questo procedimento di monitoraggio/verifica è probabilmente conseguente a quello che si è verificato negli ultimi anni e cioè che gli Enti territoriali tendono ad avere a livello di comparto saldi di equilibrio largamente positivi¹²¹. L'ampiezza del saldo complessivo registrato per il 2023 (tab. 4.25) è tale, a parità di tutte le altre condizioni, da poter assorbire interamente i nuovi vincoli derivanti dal contributo alla finanza pubblica se la dinamica del saldo dovesse persistere.

Tab. 4.25 – Saldo di equilibrio di bilancio degli Enti territoriali – Anno 2023
(numero di Enti e milioni di euro)

	Risultato di competenza				Equilibrio di bilancio			
	N. Enti saldo positivo	N. Enti saldo negativo	Saldo positivo	Saldo negativo	N. Enti saldo positivo	N. Enti saldo negativo	Saldo positivo	Saldo negativo
Nord	4.362	21	12.414,7	-3,5	4.246	137	7.146,9	-470,3
Comuni	4.312	21	6.864,9	-3,5	4.199	134	3.994,0	-25,5
Province e Città metropolitane	40	0	1.032,6	0,0	38	2	431,8	-2,4
Regioni e Province autonome	10	0	4.517,2	0,0	9	1	2.721,0	-442,5
Centro	978	9	6.369,7	-2,2	902	85	2.331,9	-34,9
Comuni	952	9	3.748,6	-2,2	879	82	1.319,8	-25,8
Province e Città metropolitane	22	0	326,7	0,0	19	3	122,1	-9,1
Regioni	4	0	2.294,5	0,0	4	0	890,0	0,0
Sud	1.714	41	12.425,4	-16,9	1.529	226	6.537,2	-86,8
Comuni	1.684	41	3.786,4	-16,9	1.500	225	1.608,5	-84,9
Province e Città metropolitane	23	0	504,3	0,0	22	1	217,5	-1,9
Regioni	7	0	8.134,7	0,0	7	0	4.711,2	0,0
Totale	7.054	71	31.209,9	-22,5	6.677	448	16.016,0	-592,0

Fonte: rendiconti di bilancio degli Enti territoriali BDAP, aggiornati a ottobre 2024.

¹²¹ Rendiconti di bilancio 2023 BDAP aggiornati a ottobre 2024. Si vedano al riguardo i dati della verifica dei vincoli di finanza pubblica da parte della Ragioneria Generale dello Stato contenuti nel resoconto della Commissione Arconet del 6 marzo 2024.

Data l'importanza dei rendiconti ai fini di monitoraggio, gli Enti che non consegnano i consuntivi o preconsuntivi alla Banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni (BDAP) entro il 31 maggio dell'anno successivo alla chiusura dell'esercizio saranno sanzionati con un ulteriore incremento del contributo alla finanza pubblica del 10 per cento.

4.6.2 Gli interventi a sostegno della spesa corrente

Il DDLB prevede l'incremento del FSC per circa 306 milioni dal 2030 (tab. 4.26) e una serie di ulteriori interventi di natura temporanea a sostegno della spesa corrente. Tra questi sono ricompresi: l'istituzione per il triennio 2025-27 del fondo per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria, l'incremento per il solo 2025 del finanziamento del Fondo regionale per il trasporto pubblico locale e il contributo per le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane per il periodo 2025-2030.

Nel periodo 2025-2031 il FSC risente della rimodulazione conseguente all'attuazione della sentenza 71/2023 della Corte costituzionale. In particolare, dal 2025 al 2030 le risorse per il finanziamento di alcune prestazioni sociali dei Comuni sono state spostate dal FSC al Fondo speciale equità livello di servizi in quanto vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio che mirano a superare divari territoriali nelle prestazioni comunali relative al campo sociale, agli asili nido e al trasporto degli alunni disabili. Tali risorse rientreranno gradualmente nel FSC nel periodo 2029-2031¹²².

L'incremento del FSC è finalizzato a specifiche esigenze di correzione del suo riparto. Allo scopo, per il 2025 viene istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno pari a 56 milioni, mentre dal 2026 l'incremento viene garantito intervenendo sulla disposizione riguardante il ristoro ai Comuni del taglio ai trasferimenti disposto dal DL 66/2014 (L. 232/2016, art. 1, c. 449, lett. d-quater).

Tab. 4.26 – Il FSC a seguito della rimodulazione e dell'incremento delle risorse (milioni di euro)

Anno	FSC rimodulazione	FSC incremento	FSC finale
2025	6.760,6	56,0	6.816,6
2026	6.760,6	112,0	6.872,6
2027	6.760,6	168,0	6.928,6
2028	6.760,6	224,0	6.984,6
2029	7.980,6	280,0	8.260,6
2030	7.908,6	306,0	8.214,6
2031	8.672,5	306,0	8.978,5

Fonte: Relazione tecnica del DDLB per il 2025.

¹²² Si veda al riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Il FSC, che svolge la funzione della perequazione delle risorse comunali, è attualmente in una fase di transizione caratterizzata dal graduale passaggio da un riparto basato sulle risorse storiche a uno finalizzato a perequare la differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscale. La quota di risorse distribuita secondo questi criteri perequativi è pari al 60 per cento nel 2025 ed è prevista raggiungere il 100 per cento nel 2030.

Il progressivo completamento della perequazione sulla base di fabbisogni e capacità fiscale riequilibra la distribuzione delle risorse dai Comuni storicamente più dotati verso quelli che mostrano fabbisogni relativamente più elevati rispetto alla capacità fiscale o capacità fiscale inferiore alla media¹²³. Le variazioni nella distribuzione delle risorse derivano anche dal periodico aggiornamento dei parametri su cui si basa la perequazione (fabbisogni standard, capacità fiscale e popolazione).

Negli anni sono stati introdotti dei correttivi per attenuare gli impatti negativi. Il primo evita che singoli Enti sperimentino una variazione annuale positiva del fondo per effetto dei criteri perequativi superiore al 4 per cento e utilizza le somme così recuperate per attenuare le variazioni negative. Il secondo correttivo, di 25 milioni, è destinato a ridurre le variazioni annuali negative derivanti dall'applicazione dei criteri perequativi. Va inoltre considerato che dal 2020 una parte delle risorse di reintegrazione del taglio del DL 66/2014 (nel 2024 la quota dedicata è pari a 333 milioni) è rivolta a compensare le variazioni annuali negative del Fondo. Dal 2024 il ristoro è andato a regime e, dunque, a normativa vigente non ci sarebbero risorse incrementalmente per poter attenuare le variazioni negative derivanti dal riparto del FSC 2025.

L'incremento del FSC disposto dal DDLB riguarda la componente, già alimentata dal ristoro dei tagli del DL 66/2014, finalizzata a neutralizzare le variazioni annuali negative del riparto perequativo. Come evidenziato dalla sentenza 63/2024 della Corte Costituzionale e segnalato dall'UPB in precedenti occasioni¹²⁴, tale obiettivo appare in contrasto con le finalità perequative del fondo. Le risorse dedicate all'azzeramento delle variazioni annuali negative del FSC cristallizzano differenziali nelle risorse storiche che non sono giustificati dalla valutazione dei relativi fabbisogni e capacità fiscali. Esse andrebbero prioritariamente assegnate agli Enti che necessitano di risorse aggiuntive per garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP a parità di sforzo fiscale. A tal fine **l'incremento del FSC previsto dal DDLB potrebbe essere più coerentemente inserito nella componente del fondo distribuita sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard (L. 232/2016, art. 1, c. 449, lettera c)).**

¹²³ Si veda al riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 29 maggio.

¹²⁴ *Ibidem*.

4.6.3 Gli effetti finanziari della manovra di bilancio

Gli effetti complessivi del DDLB sulla finanza locale sono riportati nella tabella 4.27. **Nel periodo di programmazione 2025-29 emerge una contrazione della spesa corrente dovuta al contributo alla finanza pubblica che, tuttavia, risulta attenuata o del tutto neutralizzata, rispettivamente, per i Comuni e per le Province e Città metropolitane, per effetto dell'incremento dei trasferimenti di parte corrente.**

In particolare, **per il complesso dei Comuni gli effetti restrittivi del contributo sulla dinamica della spesa corrente sono in gran parte compensati attraverso l'aumento del FSC. Per il complesso delle Province e Città metropolitane delle RSO, nel periodo 2025-29 la contrazione della spesa corrente per effetto del contributo è compensata**

Tab. 4.27 – Effetti del DDLB per il 2025 sulla finanza degli Enti territoriali (1)
(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Risorse per la spesa di parte corrente										
RSS										
Regolazioni finanziarie, restituzioni di ristori COVID-19 in eccesso rispetto alla perdita del gettito (art. 95)	-1.233	0	-433	0	0	0	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica ⁽²⁾	-150	-440	-440	-440	-700	0	0	0	0	0
Effetti finanziari (a)	-1.383	-440	-873	-440	-700	0	0	0	0	0
RSO										
Finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 97)	120	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica	-280	-840	-840	-840	-1.310	0	0	0	0	0
Effetti finanziari (b)	-160	-840	-840	-840	-1.310	0	0	0	0	0
Comuni										
Incremento FSC (art. 100)	56	112	168	224	280	306	306	306	306	306
Istituzione fondo per l'assistenza ai minori (art. 101)	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica	-130	-260	-260	-260	-440	0	0	0	0	0
Effetti finanziarie (c)	26	-48	8	-36	-160	306	306	306	306	306
Province e Città metropolitane										
Contributo per le funzioni fondamentali (art. 102)	50	50	50	50	50	50	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica	-10	-30	-30	-30	-50	0	0	0	0	0
Effetti finanziari (d)	40	20	20	20	0	50	0	0	0	0
Risorse per la spesa conto capitale										
Totale Enti territoriali										
Tagli ai trasferimenti in conto capitale (e)	-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765
Utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica (f)	0	30	150	340	600	760	930	760	380	90
Disposizioni finanziarie e finali (a + b + c + d + e + f)	-1.848	-1.582	-2.311	-1.954	-2.763	-354	168	83	-258	-369

Fonte: elaborazioni sui dati della Relazione tecnica e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDLB 2025.

(1) Sono riportati gli effetti in termini di saldo netto da finanziare tranne che per le voci relative al contributo alla finanza pubblica e all'utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica per i quali si fa riferimento agli effetti sull'indebitamento netto. – (2) Il contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano è proporzionato per il sistema integrato comprensivo dei rispettivi Enti locali.

dall'incremento delle risorse per le funzioni fondamentali. Tale compensazione, tuttavia, non avrà luogo per gli Enti della Regione Siciliana e della Sardegna che non partecipano al riparto dei fondi perequativi su cui insiste l'aumento delle risorse.

Gli effetti netti sulla spesa in conto capitale degli Enti territoriali derivanti, da un lato, dai tagli ai trasferimenti e, dall'altro, dall'aumento atteso dall'utilizzo degli accantonamenti della spesa corrente per effetto del contributo alla finanza pubblica, **sono complessivamente negativi. Nel periodo 2025-2034 i tagli ai trasferimenti ammontano a 8,9 miliardi, mentre l'aumento derivante dall'utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica è stimabile attorno a 4 miliardi, meno della metà. La riduzione complessiva del finanziamento degli investimenti potrebbe essere parzialmente compensata dall'utilizzo da parte degli Enti di risorse a loro disposizione. Ciò, tuttavia, potrebbe non garantire certi equilibri distributivi garantiti dalle norme.** Ci si riferisce al fatto che la maggior parte dei definanziamenti riguarda i Comuni e che in molti casi l'assegnazione delle risorse è soggetta a vincoli. Il più importante tra questi è quello di riservare almeno 40 per cento delle risorse ai Comuni collocati nel Mezzogiorno. La spesa in conto capitale sostenuta con eventuali avanzi accantonati dagli Enti territoriali non garantirebbe il rispetto di questo e di altri vincoli di assegnazione (tab. 4.28).

Inoltre, i definanziamenti riguardano in alcuni casi progetti di una certa rilevanza, quali, ad esempio, la rigenerazione urbana e il programma nazionale per la qualità dell'abitare, che molti Comuni, soprattutto di piccola dimensione, avranno difficoltà a finanziare a meno di non poter contare, oltre che sulle risorse accantonate per il contributo alla finanza pubblica, sul ricorso all'indebitamento o sui programmi nazionali di compartecipazione alla realizzazione di investimenti locali.

In assenza di valutazioni di fattibilità, si rischia che la stretta sulla spesa corrente si traduca nell'accumulazione nei bilanci degli Enti locali, soprattutto i piccoli Comuni, di risorse vincolate che avranno difficoltà a spendere nel tempo, con immediati benefici per i saldi di finanza pubblica ma a scapito delle comunità locali.

Tab. 4.28 – Il definanziamento di fondi per gli investimenti
(milioni di euro)

Descrizione del finanziamento	Vincoli di assegnazione	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Enti territoriali											
Finanziamento per la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche (art. 1, c. 640, L. 208/2015)		0	0	0	0	-6	-7	-7	-7	-6	0
Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (art. 1, c. 140, L. 232/2016)		-20	-30	-23	-49	-45	-60	-65	-80	0	0
RSO											
Opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per interventi di viabilità e per la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico (art. 1, c. 134, L. 145/2018)	70% da destinare ai Comuni del proprio territorio	0	0	-305	-305	-305	-305	-305	-305	-350	-200
Enti locali											
Fondo destinato al finanziamento dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti per opere di messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche (art. 1, c. 1079, L. 205/2017)		-30	-30	-30	0	0	0	0	0	0	0
Comuni											
Opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (art. 1, c. 139, L. 145/2018)	Almeno 40% da destinare agli Enti del Mezzogiorno	0	0	0	-200	-200	-200	0	0	0	0
Potenziamento degli investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici, l'abbattimento delle barriere architettoniche e l'efficientamento energetico (art. 30, c. 14-bis, DL 34/2019)	Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti	-116	-140	-114	-140	-140	-140	-132	-132	-132	-160
Contributi rigenerazione urbana (art. 1, c. 42, L. 160/2019)		0	0	-200	-200	-200	-200	0	0	0	0
Contributi per spese di progettazione a favore di Comuni (art. 1, c. 51, L. 160/2019)	Almeno 40% da destinare agli Enti del Mezzogiorno	-200	-100	-100	-100	-100	-100	-100	0	0	0
Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (art. 1, c. 443, L. 160/2019)		0	0	0	0	-53	-55	-55	-55	-51	0
Fondo per la manutenzione delle opere pubbliche degli Enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose (art. 1, c. 277, L. 205/2017)	Enti locali nella condizione di scioglimento per infiltrazioni mafiose; priorità ai Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Investimenti nei settori di spesa dell'edilizia pubblica, dell'efficientamento energetico, della manutenzione della rete viaria, del dissesto idrogeologico, della prevenzione del rischio sismico e dei beni culturali e ambientali (art. 1, cc. 44-46, L. 160/2019)	Almeno 40% da destinare agli Enti del Mezzogiorno	0	0	0	0	-140	-400	-400	-400	-400	-400
Totale		-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765

Fonte: Relazione tecnica del DDLB per il 2025.

4.6.3.1 Il riparto del contributo alla finanza pubblica

Il DDLB prevede che il riparto del contributo alla finanza pubblica venga effettuato sulla base di criteri e modalità definiti attraverso la concertazione con gli Enti territoriali: in sede di autocoordinamento per le RSO e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali per gli Enti locali.

Per le RSO non sono previsti a priori i criteri di riparto di cui tenere conto. In caso di mancato accordo tra queste, il riparto avverrà in proporzione agli impegni di spesa corrente del perimetro non sanitario, al netto della spesa per interessi, per trasferimenti al bilancio dello Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica e per la spesa sociale.

Per gli Enti locali si prevede, nel riparto da decidere con l'intesa nella Conferenza, di tenere conto della proporzionalità alla spesa corrente al netto degli impegni per la spesa per interessi, per la gestione ordinaria del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti, per i servizi sociali e per i trasferimenti allo Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica. Sono, inoltre, esclusi dalla partecipazione al contributo gli Enti locali in dissesto, in procedura di riequilibrio finanziario e quelli che hanno sottoscritto gli accordi con il Governo per il ripiano del disavanzo, in quanto già sottoposti alle specifiche procedure di riequilibrio. Questi diverrebbero gli unici criteri nel caso di una mancata intesa.

Innanzitutto, va osservato che il riparto del contributo – che, per gli Enti in avanzo, determina la riallocazione di risorse dalla spesa corrente a quella in conto capitale – dovrebbe tener conto dei fabbisogni infrastrutturali dei territori. Data la mancata attuazione della L. 42/2009 per la parte relativa alla perequazione infrastrutturale, non sono disponibili stime dei fabbisogni infrastrutturali. Questi, tuttavia, potrebbero essere in parte colti da altri indicatori quali, ad esempio, la spesa in conto capitale sostenuta negli anni precedenti. Anche in assenza di un'adeguata valutazione dei fabbisogni, oltre che di fattibilità, si rischia che la stretta sulla spesa corrente si traduca nell'accumulazione nei bilanci degli Enti locali di risorse vincolate o in un loro utilizzo inefficiente, con possibili benefici per i saldi di finanza pubblica ma a discapito delle opportunità di crescita delle comunità locali.

Se per il riparto si utilizza il criterio della spesa corrente, è necessario tenere conto di una serie di criticità connesse con tale scelta.

La spesa corrente è influenzata da numerosi trasferimenti vincolati: dallo Stato agli Enti territoriali e dalle Regioni agli Enti locali. Per quanto riguarda i primi, se gli obiettivi di finanza pubblica richiedono il restringimento della spesa corrente, sarebbe auspicabile la revisione diretta dei finanziamenti. Se, invece, si vuole tutelare determinati programmi di finanziamento, essi devono essere esclusi del perimetro della spesa da considerare ai fini del riparto.

Con questo intento sembra agire il legislatore che prevede la proporzionalità del riparto per le RSO al perimetro della spesa non sanitaria e non sociale. Le Regioni, tuttavia, sono

beneficiarie di altri fondi al di fuori della spesa per sanità e sociale (ad esempio, il fondo integrativo per la concessione delle borse di studio, il fondo per il trasporto pubblico locale, ecc.). Se si vuole evitare che il contributo entri in conflitto con le finalità a cui sono dirette queste risorse, bisognerebbe non tenerne conto nel calcolo del volume della spesa.

Per quanto riguarda i trasferimenti dalle Regioni agli Enti locali per le funzioni delegate, esclusi dunque i trasferimenti assegnati alle Regioni dallo Stato e poi allocati agli Enti locali del territorio, essi rischiano di essere conteggiati due volte nel volume della spesa su cui basare il riparto.

Sulle spese delle Province e delle Città metropolitane delle RSO incidono in modo significativo i trasferimenti delle rispettive Regioni per le funzioni delegate. Secondo la rilevazione dell'ultimo questionario fabbisogni standard, il peso dei trasferimenti regionali per le funzioni delegate sul totale della spesa corrente delle Province e Città metropolitane delle RSO nel 2018 è di circa il 30 per cento¹²⁵.

Attenzione va prestata anche alla circostanza che molte delle funzioni comunali sono svolte in forme associate con il risultato che la spesa corrente dei Comuni capofila risente dei trasferimenti ricevuti dai consociati.

Ci possono essere anche altre particolarità di contabilizzazione di spesa corrente tra gli Enti che, a parità di condizioni sostanziali, avvantaggerebbero gli uni e danneggerebbero gli altri nel riparto. A tal proposito appare migliorativa, rispetto ai criteri del riparto delle misure di *spending review* (legge di bilancio per il 2021 e il 2024), la previsione del DDLB che esclude dal perimetro della spesa corrente, a cui proporzionalmente legare il riparto del contributo alla finanza pubblica, la parte relativa alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. La spesa per il servizio, integralmente finanziata attraverso la Tari, è regolamentata dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. I Comuni, inoltre, per la gestione del servizio possono optare per regimi della Tari tariffa puntuale/corrispettiva in sostituzione della Tari tributo. In tal caso, la gestione della rispettiva entrata e spesa è a carico dei gestori e, dunque, fuori da bilanci comunali. Non escludere tale parte dal perimetro della spesa corrente ai fini del riparto, oltre a possibili altre distorsioni, premierebbe gli Enti in regime di tariffazione puntuale/corrispettiva rispetto a quelli in regime di Tari tributo.

4.6.3.1.1 Il riparto del contributo alla finanza pubblica a confronto con il riparto perequativo: il caso dei Comuni delle RSO

La spesa corrente è il titolo di spesa di gran lunga più rilevante per gli Enti territoriali perché finanzia lo svolgimento delle funzioni fondamentali e quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

¹²⁵ Si veda al riguardo anche Minzyuk, L., Mastracci, M., Bucci, V., Stradiotto, M. e G. Ferrara (2021), "Il federalismo fiscale per province e città metropolitane: stato dell'arte e possibili sviluppi", in Baldini, M. e S. Tosi (eds), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2021*.

La L. 243/2012 (art. 11) tutela le prestazioni legate agli ambiti delle funzioni fondamentali degli Enti locali e delle materie relative ai LEP¹²⁶, prevedendo il concorso dello Stato al loro finanziamento nei periodi avversi del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali¹²⁷. Pertanto, la valutazione del riparto del contributo alla finanza pubblica tra gli Enti territoriali non può prescindere dall'analisi dei possibili impatti derivanti sul finanziamento di questi ambiti.

Con riferimento agli Enti locali, oggi esistono – grazie all'attuazione del federalismo fiscale – meccanismi di finanziamento delle funzioni fondamentali basati sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali (FSC per i Comuni delle RSO e i fondi perequativi per le Province e Città metropolitane delle RSO) integrati, per i Comuni, con il finanziamento degli obiettivi di servizio e dei LEP (Fondo speciale equità livelli di servizio). Pertanto, è auspicabile che il riparto del contributo sia coerente con quelli perequativi nel FSC e nei fondi perequativi delle Province e delle Città metropolitane delle RSO e del Fondo speciale di equità livelli di servizio per evitare che l'uno neutralizzi gli effetti dell'altro a scapito del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP.

Nel caso dei Comuni delle RSO, il riparto del contributo alla finanza pubblica potrebbe avvenire in proporzione della spesa corrente al netto della parte che corrisponde ai fabbisogni standard monetari perequabili (FasMP), che sono indicatori del livello di spesa corrente standard verso cui si muove la perequazione, delle risorse per gli obiettivi di servizio e di altri trasferimenti nell'ambito delle funzioni fondamentali e dei LEP.

I FasMP dei servizi sociali comunali sono utilizzati dal 2021 come obiettivi di servizio – i livelli di spesa standard da raggiungere – nel finanziamento del riequilibrio dei *gap* territoriali nelle prestazioni sociali dei Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Regione Sardegna¹²⁸.

I FasMP relativi a tutte le funzioni comunali sono invece utilizzati nel riparto perequativo del FSC per calcolare per ciascun Ente il differenziale da perequare (la differenza tra i FasMP e la capacità fiscale). I FasMP corrispondono a livelli della spesa corrente standard a cui mira il riparto perequativo del fondo a regime (nel FSC 2025 il differenziale tra i FasMP e la capacità fiscale sarà perequato per il 60 per cento, mentre la restante parte sarà determinata dalle regole del riequilibrio storico che viene gradualmente sostituito).

Nella tabella 4.29 viene illustrato un esempio della procedura di calcolo del perimetro della spesa corrente per i Comuni delle RSO al netto dei FasMP e delle risorse per gli obiettivi di servizio e LEP del Fondo speciale equità livelli di servizio.

¹²⁶ Si veda al riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea", 7 maggio.

¹²⁷ Si veda al riguardo la [Relazione](#) del Servizio studi della Camera dei deputati sugli interventi del Governo a sostegno degli Enti territoriali in relazione all'emergenza COVID-19 e alla crisi energetica.

¹²⁸ Si veda al riguardo la [Nota metodologica](#) "Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio 2021".

Tab. 4.29 – Calcolo della spesa residuale ai fini del riparto del contributo alla finanza pubblica
(milioni di euro)

	Valori
Spesa corrente di riferimento (al lordo della spesa per il servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti e al netto della spesa corrente per servizi sociali comunali) (a)	37.270,2
Spesa corrente per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (b)	7.499,7
Spesa corrente per servizi sociali comunali (c)	7.046,7
Spesa corrente base (d = a - b + c)	36.817,2
FasMP (calcolato in base ai criteri perequativi del FSC 2025) (e)	17.671,6
Finanziamento per gli obiettivi di servizio per i servizi sociali comunali (f)	153,1
Finanziamento per gli obiettivi di servizio per gli asili nido (g)	76,2
Finanziamento per gli obiettivi di servizio per il trasporto di alunni disabili (h)	21,6
Spesa corrente ai fini del riparto (i = d - e - f - g - h)	18.894,8

Fonte: elaborazione sui dati dei rendiconti 2022 BDAP aggiornati a ottobre 2024, del FSC 2025 approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e dei riparti degli obiettivi di servizio comunali 2022.

Nell'esempio, la spesa corrente presa a riferimento come punto di partenza del calcolo è quella utilizzata per il riparto delle misure della *spending review* dei Comuni nel 2024 (è pertanto al netto dalla spesa sociale e non si considerano gli Enti locali in dissesto, in procedura di riequilibrio finanziario e quelli che hanno sottoscritto gli accordi con il Governo per il ripiano del disavanzo in quanto sono già sottoposti alle specifiche procedure di riequilibrio). Partendo da questa spesa, si procede prima a sottrarre la quota relativa al servizio di raccolta e smaltimento rifiuti e poi ad aggiungere la spesa relativa al sociale (Missione 12).

L'esclusione dal perimetro della spesa corrente da considerare ai fini di riparto del contributo alla finanza pubblica della quota relativa al sociale (Missione 12) è espressamente prevista dal DDLB ed è in linea con quanto fatto nei riparti delle misure della *spending review* (legge di bilancio per il 2021 e il 2024). Si intuisce che attraverso questa scelta si voglia tutelare la spesa relativa agli ambiti dei LEP, finanziati non soltanto con le risorse comunali ma anche attraverso i finanziamenti statali, diretti o mediati dalle Regioni. I trasferimenti, inoltre, sono spesso diretti non a singoli Comuni, ma ai Comuni capofila degli Ambiti territoriali sociali (livello sovracomunale di gestione associata dei servizi sociali) che organizzano e finanziano i servizi sociali territoriali per la rete dei Comuni consociati.

Pur con tutte le difficoltà del caso, sarebbe auspicabile che si procedesse con l'analisi della spesa sociale per poterla nettare per i suddetti trasferimenti, anziché escluderla completamente dal perimetro di applicabilità del riparto del contributo. La spesa sociale dei Comuni – molto sperequata – è finanziata anche con le risorse proprie, incluso lo sforzo fiscale. Se si vuole escludere dal perimetro di applicabilità del riparto del contributo anche la parte della spesa sociale oltre lo standard, finanziata con lo sforzo fiscale dei Comuni, non si comprende perché altrettanto non dovrebbe essere fatto per altre funzioni dei Comuni relative ai diritti sociali e civili come, ad esempio, la funzione fondamentale di istruzione pubblica o il servizio di trasporto pubblico locale.

Alla spesa corrente base si sottraggono poi i FasMP, comprensivi anche dei fabbisogni standard monetari perequabili relativi alla funzione sociale, e i finanziamenti degli obiettivi di servizio del Fondo speciale equità livello dei servizi per ottenere il perimetro della spesa corrente ai fini del riparto del contributo. Inoltre, occorrerà fare particolare attenzione alla presenza di altri tipi di trasferimenti che andrebbero sottratti.

La spesa corrente residuale così calcolata può essere utilizzata sia come base per il riparto sia per escludere da questo gli Enti per i quali la spesa corrente non sia sufficiente rispetto allo standard. Nonostante nel comparto dei Comuni delle RSO ci sia un ampio margine tra la spesa corrente base e quella residuale, a livello di singoli Enti è possibile che si arrivi a un saldo negativo dato che la sostituzione del riparto storico con quello perequativo del FSC è ancora parziale.

Appendice 2.1

L'impatto macroeconomico della manovra di bilancio

L'UPB ha effettuato una verifica degli effetti che le misure previste dalla manovra per il 2025 eserciterebbero sull'economia italiana. Nell'esercizio di valutazione si considera la manovra di finanza pubblica nel suo complesso, che include oltre al DDLB per il 2025 anche il DL 155/2024 (che esercita effetti macroeconomici marginali e limitati a quest'anno) e lo schema di decreto legislativo sulla revisione del regime impositivo dei redditi, presentato in Parlamento l'11 ottobre scorso.

Tra le misure di maggiore rilievo per quanto attiene agli impatti macroeconomici figurano la riduzione del cuneo fiscale a favore dei lavoratori dipendenti, l'accorpamento su tre scaglioni delle aliquote dell'Irpef e i rinnovi salariali per il triennio 2025-27 del personale delle Amministrazioni centrali dello Stato e del Servizio sanitario nazionale. In ambito previdenziale si prorogano al 2025 i regimi del trattamento pensionistico anticipato relativi alla cosiddetta "Quota 103" e all'"Ape sociale", mentre "Opzione donna" è estesa alle lavoratrici che maturano i requisiti entro la fine di quest'anno. Con riferimento alla spesa pubblica in conto capitale, vi sono stanziamenti soprattutto per investimenti nel settore della difesa. Tra gli interventi di importo più rilevante occorre inoltre considerare l'istituzione di un fondo per il finanziamento delle politiche per il Mezzogiorno, che incorpora le risorse derivanti dal venir meno dell'agevolazione contributiva per l'occupazione nelle aree svantaggiate ("Decontribuzione Sud") e la costituzione di un fondo destinato al finanziamento degli interventi di ricostruzione a seguito di calamità naturali. È inoltre previsto il rifinanziamento del Fondo sanitario nazionale. Sono programmati rifinanziamenti riguardanti anche altre spese di natura corrente, in particolare per le missioni internazionali.

Le principali risorse di copertura sono individuate attraverso la revisione della spesa dei Ministeri e degli Enti territoriali. Dal lato delle maggiori entrate, i mezzi di copertura derivano dalla revisione della disciplina sulla deduzione delle quote delle svalutazioni e perdite su crediti, dalla modifica al regime di versamento dell'imposta di bollo su alcuni prodotti assicurativi, dalla rideterminazione dei valori di terreni e partecipazioni e dall'abrogazione di alcune detrazioni familiari.

Nel complesso la manovra di finanza pubblica, valutata nel confronto con lo scenario a legislazione vigente, comporta una espansione del deficit pubblico in misura pari a 0,4 punti percentuali di PIL nel 2025, 0,6 punti nel 2026 e 1,1 nel 2027. La manovra riduce le entrate in ciascun anno del periodo 2025-27, a fronte di maggiori uscite in prevalenza di natura corrente.

Secondo una simulazione effettuata con il modello macroeconomico in uso all'UPB (MeMo-It), l'effetto dei provvedimenti sull'economia italiana è quantificabile in una

maggior crescita, per 0,2 punti percentuali di PIL nel prossimo anno e nel 2027, mentre l'effetto è atteso pressoché nullo nel 2026. Tali impatti sono simili a quelli indicati dal Governo nel DPB; nel complesso del periodo dell'orizzonte della manovra (2025-27) gli impatti cumulati sono uguali a quelli stimati dall'UPB nell'ambito dell'esercizio di validazione dei quadri macroeconomici del PSB (0,2 punti nel 2025 e 0,1 sia nel 2026 sia nel 2027), risultando marginalmente meno marcati nel 2026 e appena più forti nel 2027.

L'effetto espansivo della manovra sul PIL è trainato dai consumi pubblici e dalla spesa privata per consumi, spinta dalla consistente riduzione delle imposte dirette; nel 2027 contribuiscono anche maggiori investimenti pubblici. Il beneficio per la domanda nazionale è tuttavia parzialmente eroso dai maggiori acquisti dall'estero, indotti dall'incremento della domanda interna. Gli effetti sulle variabili di prezzo sono trascurabili. L'impatto delle misure sul mercato del lavoro è favorevole, con il tasso di disoccupazione che fletterebbe a fine periodo di circa mezzo punto percentuale. La risposta più contenuta dell'occupazione rispetto ai livelli di attività favorisce un modesto miglioramento della produttività del lavoro.