

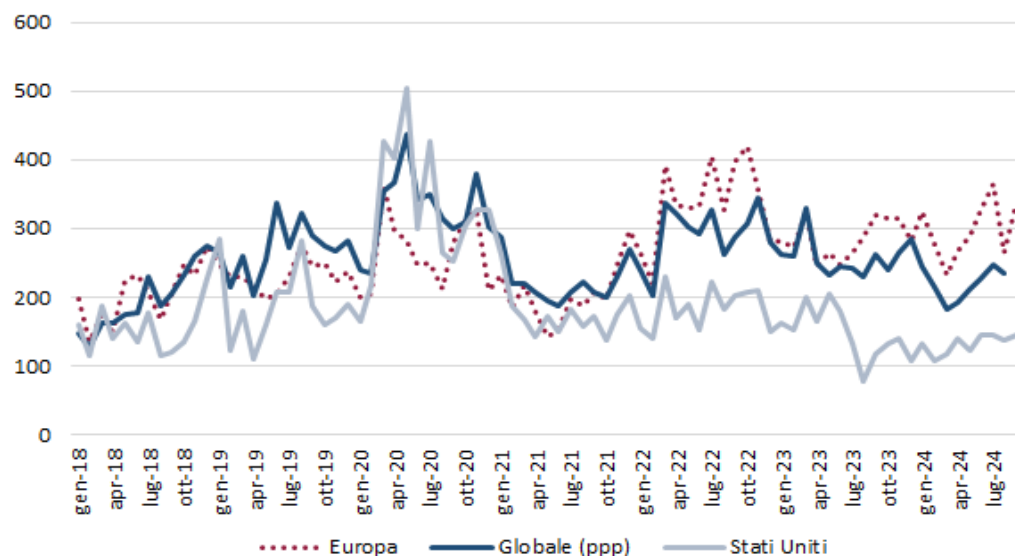
Audizione nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2025

Sintesi

Il quadro macroeconomico e i rischi all'orizzonte

Il contesto internazionale è fragile e incerto, soprattutto a causa delle tensioni geopolitiche e delle guerre in atto. I prezzi delle materie prime non hanno registrato nei mesi estivi forti tensioni, anzi il prezzo del greggio si è leggermente ridotto per le attese di indebolimento della domanda cinese. Tuttavia, con l'estensione dei conflitti in Medio Oriente, la volatilità si è acuita e, a seconda degli scenari militari, i prezzi delle materie prime energetiche potrebbero rincarare molto rapidamente. L'instabilità del contesto internazionale rende le azioni di governi e delle banche centrali più aleatorie, l'indice di incertezza della politica economica (EPU Index; fig. 1) mostra come in Europa sia maggiore l'imprevedibilità sugli interventi delle istituzioni rispetto agli Stati Uniti, nonostante questi ultimi si apprestino a cambiare l'amministrazione.

Fig. 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.

Le banche centrali stanno allentando la politica monetaria e il cambio euro-dollaro si mantiene sostanzialmente stabile. Secondo le più recenti proiezioni lo scorcio finale del 2024 dovrebbe caratterizzarsi per una temporanea interruzione della fase di calo dell'inflazione; tuttavia, la tendenza alla riduzione del tasso di inflazione (in ottobre al 2,0 per cento nell'area dell'euro e al 2,4 negli USA in settembre) si confermerebbe nel medio termine. Il Consiglio Direttivo della BCE ha deciso il 17 ottobre il terzo taglio consecutivo dei tassi d'interesse ufficiali; la Riserva Federale ha avviato il 18 settembre negli Stati Uniti

il percorso di allentamento monetario. Gli sviluppi futuri di questo percorso, sia in Europa sia oltre Oceano, dipenderanno molto dell'evoluzione dell'inflazione al consumo.

La congiuntura internazionale è frammentata, in Europa pesa la debolezza dell'attività nei maggiori paesi, soprattutto della Germania. Nel terzo trimestre il PIL degli Stati Uniti è cresciuto, ancora a ritmi sostenuti (2,8 per cento in termini congiunturali e annualizzati). L'area dell'euro ha registrato un'accelerazione del PIL, ma la dinamica del PIL resta modesta (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).

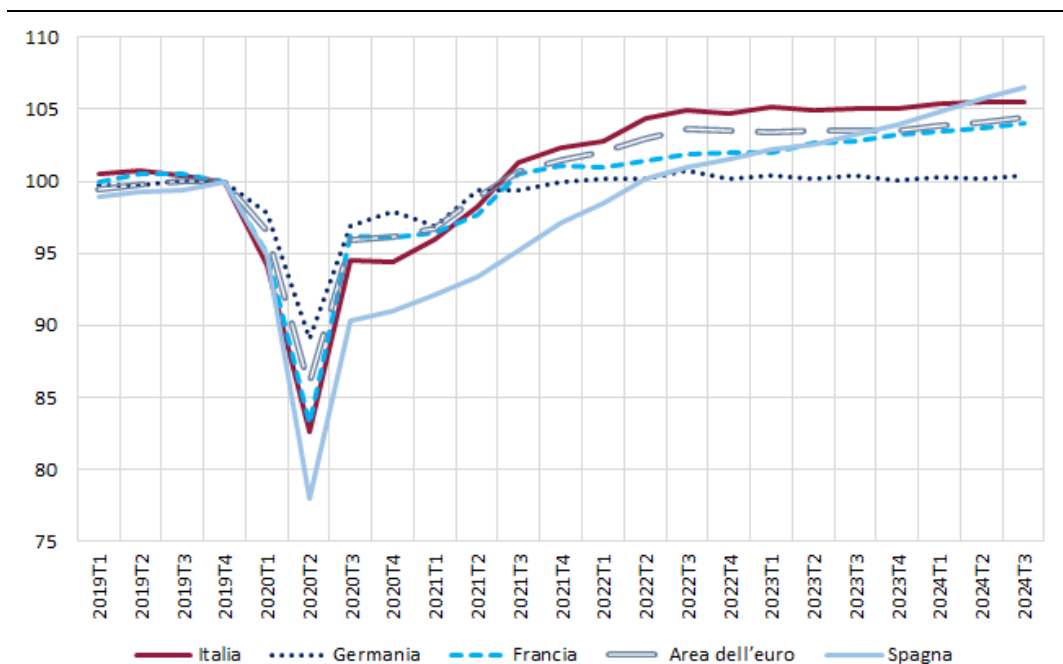
Il commercio internazionale recupera lentamente, le prospettive della domanda estera del Documento programmatico di bilancio (DPB) sono cruciali per l'economia italiana. Il DPB mantiene il quadro delle esogene internazionali delineato dal Piano strutturale di bilancio (PSB) 2025-29. Per quanto riguarda 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 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 dell'attività in estate riflette diminuzioni del valore aggiunto, lievi per l'agricoltura e marcate per l'industria, compensate interamente dall'aumento nei servizi. Dal lato della domanda è cresciuta la componente nazionale mentre si è ridotta quella 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, tale dinamica dovrebbe però tradursi in una crescita più sostenuta, per un paio di decimi di punto. Nel trimestre estivo l'area dell'euro e le sue principali economie hanno registrato un incremento congiunturale, moderato per Germania e Francia e più sostenuto per la Spagna (0,8 per cento). Rispetto ai livelli di attività pre-pandemici quelli dell'Italia sono ancora maggiori rispetto all'area dell'euro (fig. 2) 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.

Le previsioni macroeconomiche del DPB sono state validate dall'UPB, il mese scorso, in occasione dell'audizione sul PSB. Le previsioni macroeconomiche sono state ritenute accettabili, ma con diversi rischi al ribasso. L'accelerazione del PIL dell'Italia nel 2025 poggia sull'ipotesi che si rafforzi la domanda estera e che avanzino speditamente i progetti del PNRR. Le previsioni programmatiche del Governo prospettano una crescita dell'economia italiana per quest'anno all'1,0 per cento, seguita da un rafforzamento nel 2025 (1,2 per cento) e successivamente un graduale rallentamento, fino allo 0,8 per cento nel 2027. La dinamica del PIL è principalmente determinata dalle componenti interne

della domanda, in particolare per l'accumulazione di capitale. L'espansione degli investimenti è sostenuta fino al 2026 e rimane in crescita anche nel 2027, nonostante il venire meno di gran parte dello stimolo del PNRR; nelle stime del DPB il contributo del PNRR alla variazione del PIL dei prossimi due anni è quasi uguale alla crescita complessiva programmata dal MEF nello stesso biennio.

Fig. 2 – PIL dell'area dell'euro e delle sue quattro maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: Eurostat.

Nello scenario macroeconomico programmatico del DPB la manovra ha un effetto espansivo complessivamente moderato sulla dinamica dell'attività economica: 0,3 punti di PIL nel 2025, nessun effetto nel 2026 e un impatto appena positivo nel 2027. Nel 2025 l'incremento del PIL rispetto allo scenario tendenziale è riconducibile agli effetti sulla domanda interna dispiegati dalla prossima manovra di bilancio; ne beneficiano soprattutto i consumi, che vengono attivati dalle misure contributive e fiscali a favore dei lavoratori a basso reddito. 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, 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 lievemente diversa (marginalmente inferiori nel 2025 e appena più marcati nel 2027).

I nuovi dati trimestrali di contabilità nazionale hanno peggiorato le attese sulla crescita per il 2024, ma al netto di questa revisione le previsioni ufficiali sono prossime all'intervallo delle stime più recenti dei previsori esterni. Le previsioni macroeconomiche del DPB confermano quelle del PSB (approvato il 27 settembre), quindi non incorporano

le revisioni dei Conti Economici Trimestrali, pubblicati successivamente. I dati diffusi il 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. I dati del 30 ottobre hanno registrato la stagnazione dell'attività nel terzo trimestre. Secondo i 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 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 ripercuotersi sul trascinamento statistico al 2025. Nel confronto con le previsioni più recenti di istituzioni e analisti privati (tab. 1) gli obiettivi del Governo sulla crescita economica sono coerenti, tenendo conto della revisione sulla variazione acquisita del PIL, ma si collocano in prossimità degli estremi superiori 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. 1 – 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.

I rischi delle previsioni sono prevalentemente orientati al ribasso e dipendono da fattori esterni o dall'attuazione delle misure atte a stimolare strutturalmente la crescita, quali quelle del PNRR. Le tensioni geopolitiche, che già incidono sugli scambi internazionali e sui prezzi delle materie prime, potrebbero acuirsi velocemente lungo l'orizzonte di previsione. In Europa inoltre persiste la fase di debolezza dell'economia tedesca. Pesano poi le incertezze sui potenziali cambiamenti delle politiche economiche globali, anche in seguito alle imminenti scadenze elettorali, in seguito alle quali potrebbe cambiare l'avversione al rischio dei mercati. In Italia gli investimenti rappresentano la variabile più incerta nel quadro macroeconomico. La necessaria accelerazione dei progetti del PNRR potrebbe risultare frenata da colli di bottiglia nell'offerta. Infine, ma non meno importante, i recenti tragici eventi in Spagna confermano la rilevanza dei cambiamenti ambientali e climatici, che nei prossimi anni potranno sottrarre risorse per lo sviluppo.

La produttività dovrà essere il motore di sviluppo nel medio-lungo termine. Nel periodo successivo al 2027, l'affievolirsi dello stimolo del PNRR e la dinamica demografica negativa inducono un contributo congiunto di lavoro e capitale che si indebolisce gradualmente. Secondo l'ultimo Ageing Report della Commissione europea tra il 2022 e il 2050 la popolazione in età lavorativa in Italia perderebbe oltre 5 milioni di individui. A partire dal prossimo decennio la crescita del prodotto potenziale potrà rimanere positiva solo grazie al contributo della produttività.

L'impatto della manovra di bilancio. – La manovra di finanza pubblica è composta da un insieme di provvedimenti: il DL 155/2024 del 19 ottobre e il 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.

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).

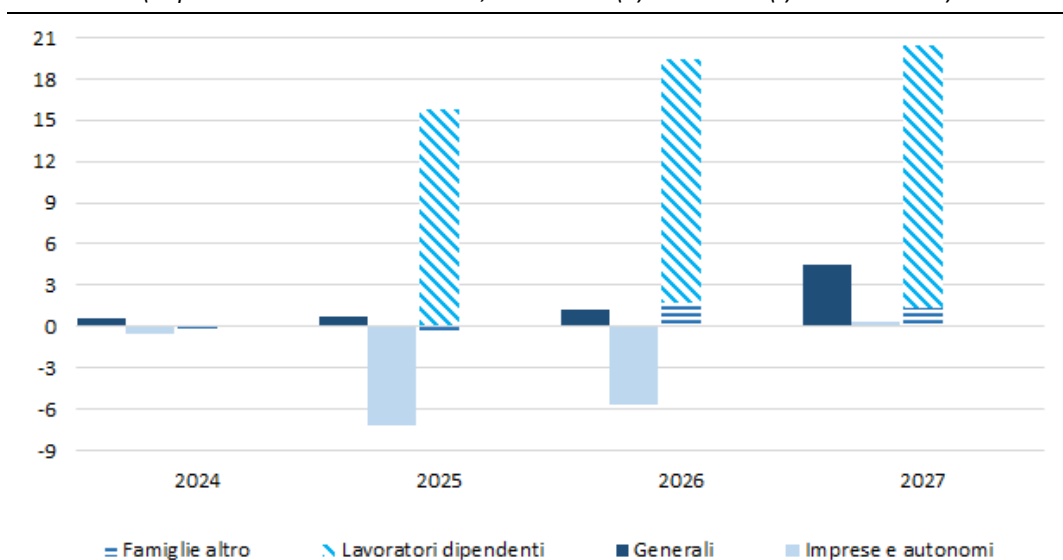
L'impatto della manovra è coerente con gli obiettivi programmatici stabiliti nel PSB 2025-29 e nel DPB 2025. Si ricorda che gli obiettivi programmatici indicano una riduzione progressiva del deficit in rapporto al PIL: dopo il 3,8 per cento atteso per l'anno in corso, il disavanzo dovrebbe scendere al 3,3 nel 2025, al 2,8 nel 2026 e al 2,6 nell'anno successivo.

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. 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. Dopo gli interventi, 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 invece nel biennio 2025-26.

Guardando alla manovra con riferimento ai soggetti destinatari delle varie misure, i principali beneficiari netti 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). Rileva, in particolare, la 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 2025-27, 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 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.

Fig. 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 – 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.

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 ad esercizi precedenti, 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 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 *automotive*.

Nel triennio 2025-27 si riducono in modo significativo le entrate che gravano sul lavoro, mentre aumentano quelle sul consumo. Il calo delle entrate relative al lavoro è dovuto principalmente agli interventi di stabilizzazione della riduzione del cuneo fiscale. L'aumento delle entrate sul consumo si collega in larga misura agli andamenti degli effetti stimati 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. Tale andamento riflette la sospensione temporanea delle imposte differite attive (DTA), il cui recupero si avvia nel 2027, e altri interventi. Dal 2026 subentrano, a diminuzione delle entrate, 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.

***Alcune considerazioni generali sulla manovra.* – 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 la decontribuzione 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 definanziamenti – 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 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.

La crescita della spesa netta. – Il DPB presenta, per il 2025, la crescita della spesa netta programmata nel PSB con l'evidenza delle relative componenti (metodo “bottom-up”). 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.

Considerando lo scenario tendenziale e le misure previste nel DDLB in esame, la crescita programmatica della spesa netta per il 2025 risulta pari all'1,3 per cento, in linea con l'obiettivo programmatico indicato nel PSB. La crescita della spesa prima dell'impatto delle misure discrezionali di entrata (DRM) risulta pari al 2,4 per cento, 0,3 punti percentuali al di sopra del valore stimato nello scenario a legislazione vigente. L'impatto delle DRM 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.

Il DPB non presenta informazioni sulla crescita della spesa netta per il 2026 e 2027 non consentendo, pertanto, di effettuare valutazioni circa la coerenza della manovra di bilancio rispetto alla crescita della spesa netta programmata nel PSB per questi due anni.

L'orientamento della politica di bilancio. – L'orientamento della politica di bilancio per il 2025 è previsto essere restrittivo e anticiclico; considerando anche le spese finanziate dai trasferimenti della UE l'orientamento complessivo risulta sostanzialmente neutrale. 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 salvaguardia per evidenziare l'apporto delle risorse europee alla crescita economica degli Stati membri. Nel 2025, l'indicatore è lievemente restrittivo. Considerando solo la spesa finanziata da risorse nazionali, l'impulso di bilancio risulta maggiormente restrittivo. Al contrario, la componente delle misure finanziate con risorse UE è prevista fornire un impulso moderatamente espansivo grazie soprattutto a un maggiore utilizzo delle risorse NGEU rispetto al 2024.

Anche per il biennio 2026-27, l'orientamento di bilancio rimarrebbe restrittivo e anticiclico. Nel 2026 l'orientamento restrittivo è attenuato se si considera il previsto

aumento della spesa finanziata da trasferimenti della UE; l'opposto si osserva nel 2027, per il venire meno dei trasferimenti del programma NGEU.

Le principali misure contenute nella manovra di bilancio

Le misure riguardanti le imprese

Per il 2025 e il 2026 il DDLB prevede 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). **Nel loro complesso, le misure adottate sono frammentarie e orientate prevalentemente al finanziamento complessivo della manovra.**

Le maggiori entrate derivano da interventi di anticipazione del gettito per la quasi totalità nel 2025 e per circa il 78 per cento nel 2026. **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) e l'anticipazione del pagamento dell'imposta di bollo sui contratti di assicurazione sulla vita.** Complessivamente queste due misure permettono di anticipare 3,5 e 1,9 miliardi di gettito nei due anni e sono fortemente concentrate sul settore finanziario (banche e assicurazioni). Tuttavia, disponendo sostanzialmente solo una diversa ripartizione temporale del gettito, comportano – come onere per le imprese – una minore disponibilità di cassa nei prossimi due anni, che potrà essere recuperata dal 2027 e che implicherà al più un costo effettivo in termini di perdita del rendimento atteso.

Per quanto riguarda la prima misura, si prevede una **nuova sospensione per il 2025 e il 2026 delle deduzioni relative allo smaltimento delle DTA** – accumulate nei bilanci delle imprese (prevalentemente finanziarie) fino al 2015 e non ancora smaltite – dovute a svalutazioni e perdite su crediti, valore dell'avviamento e altre attività immateriali e componenti negative emerse in sede di prima applicazione dell'IFRS 9. Si delinea pertanto un nuovo profilo di deducibilità rispetto a quello vigente. La misura coinvolge un numero contenuto di società (sulla base degli ultimi dati di dichiarazione disponibili, riferiti al 2022, circa 2.300 società su 1,3 milioni di dichiarazioni). Il settore finanziario assorbe più del 90 per cento delle deduzioni sospese e il 5 per cento del totale delle imprese conta per più dell'80 per cento dell'ammontare deducibile.

La Relazione tecnica presenta degli elementi 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.**

La seconda misura prevede che **il versamento su base annuale, anziché al termine del rapporto, dell'imposta di bollo sui contratti di assicurazione sulla vita** così come avviene per le altre tipologie di contratto e si stabilisce il recupero nel periodo 2025-28 degli importi attualmente accantonati a questo fine e non ancora versati. 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. Considerando che le società di capitali che operano nel settore delle assicurazioni sulla vita sono circa cento, anche questa misura, analogamente a quella relativa alle DTA, risulta molto concentrata.

Un maggiore gettito a carico delle imprese è inoltre previsto da misure che, introducendo nuovi adempimenti in materia di tracciabilità delle spese, potrebbero favorire l'emersione di base imponibile. L'intervento 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 consenso tra gli operatori economici. Non appare invece offrire adeguati incentivi a contrastare la cosiddetta evasione con consenso.

Meno rilevante sul piano finanziario è infine **l'ampliamento della platea dei contribuenti dell'imposta sui servizi digitali introdotta dal 2019 (*Digital Service Tax, DST*), con un maggior gettito di 51,6 milioni.** In particolare, 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. Attualmente il gettito dell'imposta è concentrato 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). Considerate la finalità della norma e la dimensione del gettito atteso, l'intervento può sollevare qualche perplessità in ragione degli elevati costi di adempimento richiesti per il calcolo della DST alle imprese di minori dimensioni.

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 prevalentemente dalla parziale compensazione con nuove misure degli effetti finanziari dell'abolizione della agevolazione contributiva a favore delle aree svantaggiate. In particolare, il DDLB **proroga per il 2025-27 la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni** introdotto per il solo 2024 in attuazione del primo modulo di riforma dell'Irpef (+1,3 miliardi nel 2026 e nei due anni successivi).

In generale, le misure adottate si collocano con difficoltà nell'ambito di quanto previsto dalla legge delega di riforma del sistema tributario che prevede alternativamente: a) l'applicazione di un'aliquota ridotta dell'Ires per le imprese che effettuino investimenti o nuove assunzioni; b) la maggiorazione della deduzione relativa alle spese per investimenti qualificati o per le nuove assunzioni. La maggiorazione della deducibilità del costo del lavoro sembrerebbe privilegiare, con riferimento alla sola occupazione, la seconda opzione. In secondo luogo, la misura ha natura temporanea e rimane comunque non

ancora attuata la parte relativa agli investimenti, aspetto che assume una certa rilevanza dopo l'abolizione dell'ACE. Non sembrerebbe quindi 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.

Sempre con riferimento agli incentivi per l'occupazione, il DDLB prevede l'abolizione dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate 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. Le minori spese solo parzialmente utilizzate per nuovi interventi nelle aree svantaggiate.

In un'ottica più generale di politica fiscale, **il DDLB lascia invariata 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 per il monitoraggio e per arginare possibili abusi da parte delle imprese. Lascia infatti per lo più invariata, per il 2025, l'attuale struttura di incentivi, che in termini quantitativi prevedeva, già a legislazione vigente, una riduzione delle risorse impegnate rispetto al 2024. **Con riferimento all'intero periodo 2021-24, le risorse impegnate per incentivare gli investimenti sono rilevanti (28,7 miliardi) e le compensazioni dei corrispondenti crediti di imposta hanno a tutto settembre 2024 già superato le stime originarie (33,3 miliardi).** 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. Peraltro, 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. Vi potrebbero aver influito gli specifici controlli con sistemi di monitoraggio sia *ex ante* sia *ex post* dell'utilizzazione delle agevolazioni e i rallentamenti amministrativi nella definizione delle modalità di controllo. **Va tuttavia 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.**

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

Il DDLB introduce una riforma con coperture strutturali che supera la logica, adottata negli anni recenti, degli interventi temporanei di riduzione del cuneo fiscale. Si configura come uno degli interventi più significativi realizzati nel sistema fiscale italiano in termini di impatto finanziario, che è stimato in oltre 17 miliardi. **La riforma si sviluppa attraverso tre componenti principali: il riassetto delle aliquote Irpef e, a vantaggio dei soli lavoratori dipendenti, l'introduzione di un nuovo bonus che si affianca all'attuale trattamento integrativo (ex bonus Irpef 80 euro) e l'incremento delle detrazioni specifiche.**

L'architettura della riforma si è 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. **Il nuovo assetto dell'Irpef si caratterizza per un significativo orientamento redistributivo, con particolare attenzione al sostegno dei redditi da lavoro dipendente medio-bassi. Al tempo stesso, emerge un sistema articolato nella sua struttura, che potrebbe richiedere ulteriori interventi di razionalizzazione nel futuro per ottimizzarne il funzionamento complessivo.**

Il riassetto delle aliquote, già introdotto dal D. Lgs. 216/2023 e ora reso strutturale, prevede la riduzione da quattro a tre degli scaglioni di reddito mediante l'accorpamento dei primi due all'aliquota del 23 per cento. Rimangono invariate le altre aliquote (35 per cento per redditi tra 28.000 e 50.000 euro e 43 per cento oltre 50.000 euro). **Questa componente della riforma, che include anche un incremento della detrazione per lavoro dipendente per redditi fino a 15.000 euro, comporta un costo stimato dalla Relazione tecnica di circa 5,1 miliardi di euro (al netto degli effetti sulle addizionali locali).**

Il nuovo bonus è destinato ai lavoratori dipendenti con reddito fino a 20.000 euro e, calcolato con aliquote differenziate sul reddito imponibile, garantisce un beneficio medio di circa 490 euro e coinvolge 9 milioni di contribuenti. Parallelamente, l'incremento delle detrazioni per lavoro dipendente è pari a 1.000 euro in corrispondenza di redditi tra 20.000 e 32.000 euro per poi diminuire progressivamente fino ad azzerarsi a 40.000 euro, interessando altri 9 milioni di contribuenti con un beneficio medio di 870 euro.

Nel complesso, l'analisi degli effetti distributivi mostra una concentrazione dei benefici sul lavoro dipendente, con impatti differenziati per categoria professionale. Gli operai ricevono un beneficio medio di 692 euro, pari al 4,1 per cento del reddito, mentre per gli impiegati il vantaggio si attesta a 766 euro, corrispondente al 2,4 per cento del reddito. I dirigenti, i pensionati e i lavoratori autonomi registrano benefici più contenuti, rispettivamente di 280, 118 e 165 euro.

La riforma aumenta le già ampie differenze nel trattamento fiscale delle diverse categorie di contribuenti. Ad esempio, per un reddito di circa 16.300 euro, mentre un pensionato versa il 14 per cento di imposta e un autonomo oltre il 17, un lavoratore dipendente non paga imposta. Queste differenze, che dipendono dai due bonus destinati al lavoro dipendente – il trattamento integrativo e quello introdotto dal DDLB – e dalle maggiori detrazioni sempre a favore del lavoro dipendente, tendono a ridursi all'aumentare del reddito fino ad annullarsi a 50.000 euro. **La compresenza di tre strumenti per la riduzione del prelievo sul lavoro dipendente, che interagiscono tra loro in modo articolato, produce un'architettura fiscale molto articolata e difficilmente intellegibile per i suoi destinatari. L'approccio generalmente adottato nelle diverse riforme del sistema, caratterizzato dal mantenimento dei parametri preesistenti per**

evitare penalizzazioni nella transizione, ha progressivamente generato un sistema di eccessiva complessità.

Considerando la distribuzione per decili di reddito familiare, si osserva una maggiore incidenza dei benefici sui decili più bassi, pur mantenendo un impatto significativo sui decili intermedi. Il 40 per cento delle risorse complessive affluisce ai primi cinque decili, evidenziando la natura redistributiva dell'intervento. Questo aspetto è confermato dall'incremento dell'indice di redistribuzione, che passa da 4,03 a 4,28 punti, principalmente grazie al contributo del bonus.

Il DDLB interviene anche sul fronte delle detrazioni fiscali, introducendo un nuovo meccanismo di contenimento per i contribuenti con reddito superiore a 75.000 euro. La riforma amplia il perimetro delle categorie di spesa coinvolte rispetto ai precedenti provvedimenti, includendo tutte le tipologie di spesa detraibile ad eccezione di quelle sanitarie. Per le spese pluriennali, il limite considera l'importo del rateo annuale, preservando i diritti acquisiti per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2024. Il sistema prevede limiti differenziati: 7.000 euro per redditi tra 75.000 e 100.000 euro, ridotti a 4.000 euro per redditi superiori. Questi importi aumentano in presenza di figli a carico: del 40 per cento con un figlio, del 70 con due figli e raddoppiano con più di due figli o un figlio disabile.

Il maggiore gettito derivante dalla misura si manifesterà dal 2026 con circa 230 milioni di euro, crescendo progressivamente fino a 380 milioni nel 2029 e a circa 900 milioni a regime. L'aumento graduale è dovuto al cumularsi dei ratei delle spese pluriennali nel tempo.

Per valutare la distribuzione degli effetti della misura sui contribuenti della misura, è stata condotta un'analisi utilizzando il modello di microsimulazione UPB.

Le spese detraibili complessive ammontano a 59,1 miliardi, interessando oltre 25,4 milioni di contribuenti. Al netto delle spese sanitarie, salvaguardate dalla riforma, il complesso delle spese detraibili scende a 35,1 miliardi e riguarda 18,2 milioni di contribuenti, costituito in prevalenza dalle spese per ristrutturazione e arredamento con 19,5 miliardi, dagli interessi sui mutui con 4 miliardi, dalle spese per riqualificazione energetica con 3,7 miliardi e quelle per istruzione con 3,3 miliardi.

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 oltre l'80 per cento del totale delle spese. I circa 1,1 milioni di contribuenti (6 per cento del totale) con reddito superiore a 75.000 euro, potenzialmente colpiti dalla riforma, effettuano circa il 19 per cento delle spese (6,5 miliardi), con una media di 5.910 euro per contribuente, notevolmente superiore a quella delle fasce di reddito inferiori.

A regime, quando tutti i ratei delle spese pluriennali saranno soggetti alle nuove limitazioni, è stato stimato attraverso il modello di microsimulazione dell'UPB che **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). Nel complesso, circa il 49 per cento della spesa risulterebbe indetraibile, pari a 3,1 miliardi, di cui 0,6 relativi ai contribuenti nella fascia tra 75.000 e 100.000 euro (circa il 28 per cento della spesa) e 2,5 nella fascia superiore (circa il 60 per cento).

L'analisi della composizione delle spese evidenzia come le spese per ristrutturazione edilizia siano presenti per quasi tutti i contribuenti interessati dai tagli, anche se non rappresentano necessariamente il fattore determinante dato che esse sono frequenti anche tra i contribuenti non penalizzati dalla riforma. Sono più frequenti tra i soggetti interessati dai tagli anche le spese per riqualificazione e quelle per mutui, mentre per altre tipologie di spesa le differenze sono meno marcate. La maggiorazione delle soglie per le famiglie con figli influisce particolarmente sulle spese di istruzione, riducendo la quota di contribuenti colpiti dai tagli per questa categoria di spesa.

Nel complesso si può affermare che sebbene la riforma costituisca un passo nella direzione del contenimento delle spese fiscali, un obiettivo perseguito da tempo ma non ancora realizzato, considerando anzi la crescita delle agevolazioni fiscali negli anni recenti, la sua portata circoscritta e la sovrapposizione con misure preesistenti suggeriscono l'opportunità di un approccio più organico alla razionalizzazione delle spese fiscali, anche per evitare di aumentare la complessità del sistema e degli adempimenti a fronte di un recupero di gettito inizialmente limitato.

Il meccanismo di determinazione dei tagli presenta inoltre alcune criticità, come la penalizzazione dei contribuenti che effettuano più tipologie di spese agevolabili e che potrebbero essere esclusi per un effetto di cumulo, nonostante l'esistenza di limiti specifici per molte agevolazioni. In questo modo, il limite alle spese detraibili complessive non opera una razionalizzazione selettiva, quanto piuttosto un taglio lineare di agevolazioni diverse per tipologia e finalità. Si finisce quindi per penalizzare anche spese incentivate per le loro externalità positive, come gli interventi di efficientamento energetico o le erogazioni liberali, dove l'obiettivo primario è massimizzare gli investimenti per generare benefici collettivi. Diversa è la questione delle spese per ristrutturazioni edilizie, dove il sostegno a soggetti con elevata capacità economica non trova giustificazione se non nell'incentivazione del settore e nel contrasto all'evasione fiscale. In questo ambito, sarebbe opportuno accompagnare il contenimento delle agevolazioni con un rafforzamento dei controlli nel settore.

Merita infine una riflessione la scelta di calibrare la decurtazione delle spese detraibili in base alla composizione familiare. Se questo approccio appare giustificato per le spese di istruzione, dove effettivamente contribuisce a ridurre il rischio di superamento delle soglie, risulta meno pertinente per altre tipologie di spesa. Ad esempio, le detrazioni per spese funebri o per interventi di efficientamento energetico non presentano una diretta

correlazione con il numero dei figli, così come le erogazioni liberali perseguono finalità non connesse al sostegno familiare.

Le misure in ambito pensionistico

I principali interventi riguardano la flessibilità in uscita e l'allungamento del periodo di attività lavorativa dei lavoratori in prossimità del pensionamento. Vengono riconfermati i principali canali temporanei di anticipo pensionistico (Quota 103, Opzione donna e Ape sociale). In aggiunta, vengono aggiornati provvedimenti e normative che hanno come obiettivo la permanenza al lavoro oltre il raggiungimento dei requisiti ordinari di pensionamento. **Due sono gli elementi comuni a queste misure: i) l'impegno finanziario, di breve termine e prospettico, è relativamente limitato; ii) l'efficacia delle misure nel determinare un allungamento della fase attiva dei lavoratori in prossimità del pensionamento dipenderà anche dal modo in cui gli stessi lavoratori risponderanno agli incentivi generati dalle norme.** Sotto il profilo della tutela dei redditi pensionistici di importo più basso è poi previsto un intervento transitorio (di durata biennale) che ha l'obiettivo di tutelare il livello reale di quelle prestazioni. Misure di impatto minore interessano la previdenza complementare e l'adeguamento all'inflazione delle prestazioni pensionistiche erogate a cittadini residenti all'estero.

Per quanto riguarda il tema della flessibilità in uscita la riconferma di condizioni stringenti per l'accesso a questi istituti ne prefigura un'adesione limitata, soprattutto per OD e Q103. I dati dei monitoraggi INPS relativi alle medesime prestazioni per il 2024 sembrano confermare questa ipotesi, anche se solo le evidenze che diverranno disponibili nei prossimi mesi potranno dare una conferma più solida alle prime evidenze e fornire quindi una guida per le previsioni relative all'adesione ai provvedimenti in oggetto nel corso del 2025.

Relativamente all'allungamento dell'attività lavorativa, la rinuncia all'accredito dei contributi a carico dei lavoratori che maturano requisiti per il pensionamento anticipato, acquista, rispetto agli interventi dell'ultimo biennio, una maggiore appetibilità per i soggetti coinvolti dal provvedimento grazie alla non imponibilità in sede di pagamento dell'Irpef dei contributi medesimi, una volta che questi siano trasferiti in busta paga. A ben vedere, in un'ottica di lungo termine, questo aspetto costituisce l'unico vero elemento incentivante della misura. **La relazione molto stretta tra minori contributi oggi e minori pensioni in futuro, vigente nel sistema contributivo italiano, rende infatti decisiva l'esenzione fiscale introdotta per il 2025 nella valutazione di convenienza del provvedimento.**

Per i dipendenti del settore pubblico viene spostato da 65 anni a 67 anni il limite di età oltre il quale, in presenza di requisiti pensionistici 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. In questo modo, anche sotto il profilo normativo, la previdenza dei dipendenti pubblici diventa maggiormente allineata ai principi generali affermati dal sistema contributivo.

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 contributivo.

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

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. Viene introdotto un bonus nuove nascite (simile ad altri sostegni economici susseguitisi dal 2006), viene esteso il supporto per il pagamento delle rette relative agli asili nido e delle forme di assistenza domiciliare e viene rafforzato il congedo parentale. **Le disposizioni relative al bonus nuove nascite e al bonus asili nido determinano sussidi non più parametrati sul valore dell'ISEE fino a 40.000 euro.**

Il bonus nuove nascite, con il contributo *una tantum* di 1.000 euro, si sovrappone di fatto all'assegno unico e universale, 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.

Per il bonus asili nido, con il superamento della condizionalità della presenza del secondo figlio di età inferiore ai 10 anni, a regime, quando tutti i bambini beneficiari saranno nati o adottati a partire dal 1° gennaio 2024, si riducono di fatto da tre a due le attuali fasce di erogazione del beneficio, determinando così un contributo massimo erogabile (3.600 euro per undici mensilità) uniforme fino a 40.000 euro di ISEE. Infine, il congedo parentale muove nella direzione di favorire una maggiore conciliazione dei tempi tra vita lavorativa e familiare nei primi anni di vita del bambino.

Le misure in campo sanitario

Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) viene incrementato 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, comprensivi delle risorse per i rinnovi contrattuali relativi ai trienni 2025-27 e 2028-2030, di cui la programmazione di bilancio, non più focalizzata principalmente sul primo anno, deve tenere conto. Infatti, con 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.

Nell'ambito della programmazione di medio termine, che dovrebbe riflettere le priorità che il Governo intende affrontare nei prossimi cinque anni, **il tasso di crescita del finanziamento del SSN resta sempre inferiore a quello del PIL nominale programmatico, cui si avvicina solo nel 2026.**

L'incidenza della spesa sanitaria sul PIL, ricostruita a partire dalla sua evoluzione tendenziale come prevista dal PSB fino al 2027, tornerebbe nel 2026 al 6,4 per cento, il livello registrato nell'anno precedente la pandemia. 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 (3,8 per cento nel 2025, 4,8 nel 2026 e 2,2 nel 2027). La distanza tra la spesa sanitaria e il finanziamento del SSN aumenterebbe significativamente nel periodo di previsione, triplicando nel 2027 rispetto al 2024 e segnalando un rischio significativo di crescita del disavanzo dei servizi sanitari regionali (SSR), che potrebbe protrarsi anche negli anni successivi al 2027.

Le risorse stanziare sono volte all'attuazione di una serie di misure. **Con riguardo al personale, oltre al finanziamento delle prossime tornate contrattuali, sono previsti incrementi di una pluralità di indennità, mentre non sono finanziate nuove assunzioni. La principale criticità del SSN, la carenza di personale, non viene pertanto affrontata, se non tramite un qualche limitato sforzo di accrescere l'attrattività del SSN. Un altro gruppo di misure contribuisce a rafforzare il fatturato di alcuni i soggetti privati che operano nella sanità, dalle strutture accreditate alla distribuzione farmaceutica all'ingrosso e alle comunità terapeutiche. Nel campo della farmaceutica, viene ridefinito il concetto di innovatività di un farmaco ed è assicurato a nuove categorie di medicinali l'accesso al finanziamento tramite il Fondo per i farmaci innovativi.** Va ricordato che l'adozione delle nuove tecnologie va valutata sempre in considerazione del relativo rapporto costo-efficacia e in confronto con i trattamenti già disponibili e che l'Italia sembra essere uno dei paesi europei più aperti all'innovatività. **Sono incrementate le risorse per gli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, una parte delle quali viene poi utilizzata per coprire l'incremento del tetto per i privati accreditati. Infine, si interviene sul riparto del finanziamento tra le Regioni, tendenzialmente favorendo quelle con SSR più forti: da un lato vengono introdotte forme di premialità sulla gestione delle liste di attesa; dall'altro lato il Nuovo sistema di garanzia (NSG) – volto al monitoraggio dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA) – è integrato con nuovi parametri, plausibilmente in vista dell'applicazione di nuovi criteri di distribuzione delle risorse, in particolare quello relativo al percorso di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità (D. Lgs. 68/2011). Tuttavia, i nuovi indicatori previsti, non solo gestionali e organizzativi, ma anche economici, contabili, finanziari e patrimoniali, non sembrano del tutto legati agli aspetti qualitativi dell'erogazione dei LEA, che dovrebbero entrare nel riparto. Infine, il DDLB, a copertura degli investimenti precedentemente posti a carico del Piano complementare al PNRR, relativi alla misura "Verso un ospedale sicuro e sostenibile",**

incrementa di 1,3 miliardi le risorse del programma pluriennale di edilizia sanitaria, allocandole nel decennio compreso tra il 2027 e il 2036.

Le misure riguardanti gli Enti territoriali

Il DDLB prevede per gli Enti territoriali innanzitutto interventi orientati ad assicurare il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli dettati dalle nuove regole di bilancio europee.

In primo luogo, il DDLB introduce obblighi in termini di saldi più stringenti rispetto alla legislazione vigente richiedendo che dal 2025 per il conseguimento dell'equilibrio di bilancio non siano utilizzate le entrate accertate destinate a garantire i vincoli sulla spesa e la copertura degli accantonamenti obbligatori.

In secondo luogo, viene fissato il contributo degli Enti territoriali alla finanza pubblica e stabilita una nuova modalità per adempiere a tale obbligo. L'entità del contributo è stabilita 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* 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. È infatti previsto che ciascun Ente accantoni le risorse 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, coerentemente con gli orientamenti espressi nel PSB, per gli Enti territoriali la programmazione e il monitoraggio restano ancorati al rispetto dei saldi di bilancio piuttosto che alla definizione di limiti espliciti al tasso di crescita della spesa primaria netta.**

Al contempo vengono previste modalità di monitoraggio che garantiscono dei margini di flessibilità ai singoli Enti nel caso in cui il comparto garantisca il raggiungimento degli obiettivi nel suo complesso.

Poiché il contributo alla finanza pubblica nel periodo 2025-29 si traduce per gli Enti in avanzo nella contrazione della loro 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. L'entità del definanziamento (8,9 miliardi) è maggiore dell'atteso aumento degli investimenti locali derivante dalla rimodulazione della spesa (stimabile in circa 4 miliardi).** 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 dagli avanzi.

Un secondo gruppo di interventi mira al rafforzamento di alcune tipologie di spesa corrente, che attenua per i Comuni e controbilancia per le Province e Città

metropolitane l'impatto del nuovo contributo alla finanza pubblica. 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 destinate al Fondo regionale per il trasporto pubblico locale.

L'incremento del FSC ha natura permanente ed è finalizzato a specifiche esigenze di correzione del riparto del fondo. Il FSC 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 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 media. 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. L'utilizzo dal 2020 ai fini correttivi di una parte delle risorse di reintegrazione ai Comuni del taglio del DL 66/2014 (nel 2024 la quota dedicata è pari a 333 milioni) ha sostanzialmente azzerato le variazioni negative del FSC. Dal 2024 il ristoro è andato a regime, dunque, a normativa vigente non ci sarebbero risorse incrementali per poter attenuare le variazioni negative derivanti dal riparto del FSC 2025.

Un ulteriore incremento della componente correttiva del FSC, oltre la misura del ristoro del taglio del DL 66/2014, per neutralizzare le variazioni annuali negative del riparto perequativo appare in contrasto con le finalità perequative del fondo, come è evidenziato dalla sentenza n. 63/2024 della Corte Costituzionale e segnalato dall'UPB in precedenti occasioni. **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.**

Su questi interventi possono essere avanzate alcune considerazioni.

Il DDLB prevede che il riparto del contributo alla finanza pubblica sarà effettuato sulla base di criteri e modalità definiti attraverso la concertazione con gli Enti stessi. In caso di mancato accordo, il criterio applicato sarà la proporzionalità al volume della spesa corrente al netto degli impegni per la spesa sociale, per gli interessi, per i trasferimenti allo Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica, per la sanità in caso delle Regioni a statuto ordinario (RSO) e per la gestione ordinaria del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti nel caso dei Comuni.

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.

Se si utilizza la spesa corrente come criterio di riparto, occorre tenere in debita considerazione una serie di criticità connesse a tale scelta.

Innanzitutto, **la spesa corrente degli Enti territoriali 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 trasferimenti. Se, invece, si vuole tutelare determinati programmi di finanziamento, essi devono essere esclusi del perimetro della spesa da considerare ai fini di riparto. 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.

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.

La spesa corrente poi finanzia lo svolgimento delle funzioni fondamentali e quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e il riparto del contributo alla finanza pubblica che la influenza 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). **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 discapito del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP.**