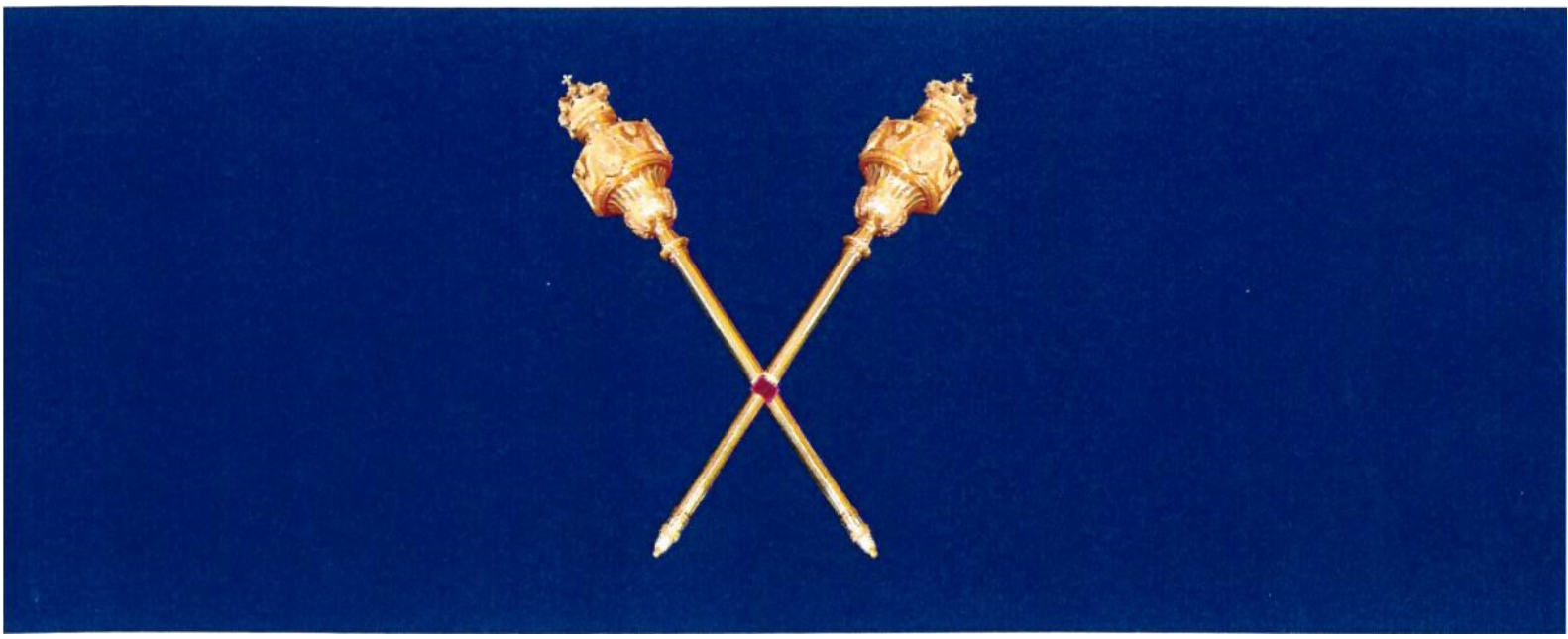
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2026 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2026-2028" (A.S. 1689)

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Novembre 2025

CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2026 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2026-2028" (A.S. 1689)

Novembre 2025

INDICE

Premessa	3
La composizione della manovra	3
La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi	11
Il controllo della spesa delle Amministrazioni centrali	14
Le misure sulle entrate	21
Riquadro – Finalità e rischi della "rottamazione"	41
La spesa previdenziale e sociale	47
Riquadro – La liquidazione del TFS/TFR dei dipendenti pubblici	55
La spesa sanitaria	57
Le misure a sostegno delle imprese	70
Gli investimenti delle amministrazioni centrali	88
Riquadro – Sezione II Spesa per investimenti	92
Le misure per le amministrazioni territoriali	95
Riquadro – Ipotesi sugli effetti derivanti dall'attuazione dell'art. 115	109
Considerazioni conclusive	113
Appendice 1 – Le stime dell'economia sommersa	127
Appendice 2 - Le rottamazioni	130
Appendice 3 - Le spese fiscali in Italia: effetti finanziari ed interventi recenti	132

PREMESSA

La manovra di finanza pubblica per il prossimo triennio si muove all'interno del sentiero tracciato dal Piano strutturale di bilancio a medio termine e dà attuazione agli interventi delineati, sia pur sommariamente, nel Documento programmatico di finanza pubblica e nel successivo Documento programmatico di bilancio.

Il disegno di legge di bilancio interviene in un contesto in cui permangono forti elementi di incertezza del quadro macroeconomico internazionale, segnato dal nuovo regime dei dazi americani e dalla prosecuzione ed accentuazione dei conflitti geopolitici, che hanno condizionato le scelte delle imprese e frenato la propensione alla spesa delle famiglie.

Il complesso degli interventi proposti mira, pertanto, a coniugare esigenze diverse nel cui ambito centrale appare l'impegno del Governo ad assicurare la sostenibilità della finanza pubblica cui si affiancano misure a sostegno del potere di acquisto delle famiglie e delle imprese e per il sociale.

Di seguito vengono espresse le prime valutazioni in relazione ai temi principali del provvedimento all'esame del Parlamento.

LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

1.

La manovra proposta dal Governo con il disegno di legge di bilancio, in linea con il quadro definito nel Documento programmatico di finanza pubblica e con quanto preannunciato nel Documento programmatico di bilancio per il 2026, si caratterizza per un impatto espansivo rispetto al tendenziale, complessivamente pari a poco meno di 14 miliardi nel triennio 2026-2028 (cfr. Tavola 1), inglobando gli effetti della stessa sulla spesa per interessi (+481 milioni nel triennio) e della rimodulazione del PNRR: una dimensione significativamente inferiore a quella indotta dalla manovra precedente (circa 49 miliardi nel triennio 2025-2027).

In dettaglio, nel 2026, il disegno di legge comporta un maggior indebitamento netto di 0,9 miliardi (pari allo 0,04 per cento del Pil). La *stance* espansiva si accresce progressivamente nel successivo biennio, determinando un maggior *deficit* di circa 5,9 miliardi nel 2027 (0,2 punti di Pil) e di oltre 7 miliardi nel 2028 (0,3 punti di Pil). Va, tuttavia, richiamato che, per effetto dell'andamento favorevole dei conti pubblici tendenziali e della crescita del Prodotto nello scenario programmatico, il rapporto

deficit/Pil si manterrà al di sotto della soglia del 3 per cento per tutto il triennio, su un sentiero di costante riduzione, dal 2,8 al 2,3 per cento.

In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra sono negativi per 4,1 miliardi nel 2026, 5,2 miliardi nel 2027 e 7,1 miliardi nel 2028.

Gli scostamenti tra i predetti saldi e quelli dell'indebitamento netto sono dovuti alle differenze, anche temporali, nella rilevazione degli effetti finanziari di alcune disposizioni tra la contabilità finanziaria e quella economica; si tratta, in particolare, dell'impatto degli interventi di definanziamento o rifinanziamento della Sezione II, di quello dei tagli di spesa in conto capitale, nonché dell'impatto della misura di definizione dei carichi affidati all'agente della riscossione (che, per la quota dello Stato, si traduce in minori entrate solamente in termini di indebitamento netto), nonché della rilevazione degli effetti riflessi in entrata sulla quota di spesa di personale all'interno del rifinanziamento del servizio sanitario nazionale. Inoltre, con particolare riguardo al 2026, anno in cui il differenziale di impatto della manovra risulta più ampio, lo scostamento è riconducibile agli effetti della rimodulazione del PNRR e all'utilizzo del Fondo di parte corrente per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSBMT[1]; entrambi gli interventi determinano, nel confronto tra contabilità finanziaria e nazionale, maggiori risparmi di spesa per 4,6 e 1,15 miliardi.

Rispetto all'andamento tendenziale, la manovra, nel suo complesso, determina una crescita netta della spesa finale di 0,1 punti percentuali di Pil nel 2026 (+2,6 miliardi), di 0,4 punti nel 2027 (circa 8,7 miliardi) e di 0,3 punti nel 2028 (8,2 miliardi), tenendo anche conto della rimodulazione del PNRR. Sul fronte delle entrate la variazione indotta è parimenti positiva in tutto il triennio, seppur di intensità più contenuta: 0,1 punti di Pil sia nel 2026 sia nel 2027 e poco più di 1,1 miliardi nell'ultimo anno di previsione.

L'impatto combinato della manovra e della crescita attesa del Prodotto interno induce, nel triennio di previsione, una progressiva riduzione di circa un punto percentuale dell'incidenza della spesa finale rispetto al Pil, dal 50,6 al 49,6 per cento (una variazione più attenuta degli 1,2 punti insiti nel tendenziale). In flessione anche il peso delle entrate finali nel medesimo arco temporale, dal 47,9 al 47,3 per cento (-0,6 p.p.).

[1] Trattasi del fondo istituito ai sensi dell'art. 1, c. 886, legge n. 207/2024, creato per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso di spesa netta indicato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025 2029. Il fondo in questione, per effetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 887 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, era stato alimentato in termini di solo indebitamento netto per un importo di 1.150 milioni per l'anno 2026.

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA DI BILANCIO

					Composizione % manovra			%Pil		
		2026	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**
DDL bilancio (Sez. I e II)	1.Maggiori entrate	9.566,5	9.712,0	7.402,6	42,9	44,4	36,6	0,4	0,4	0,3
	2.Minori spese	6.747,0	5.653,8	5.655,7	30,2	25,8	28,0	0,3	0,2	0,2
	Totale risorse	**16.313,6**	**15.365,8**	**13.058,3**	**73,1**	**70,2**	**64,6**	**0,7**	**0,6**	**0,5**
	3.Minori entrate	7.920,9	6.959,3	6.239,8	35,5	31,8	30,9	0,3	0,3	0,3
	4.Maggiori spese	14.393,0	14.933,8	13.971,0	64,5	68,2	69,1	0,6	0,6	0,6
	Totale impieghi	**22.313,9**	**21.893,1**	**20.210,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**0,9**	**0,8**
	Aumento indebitamento	**6.000,3**	**6.527,3**	**7.152,6**	**26,9**	**29,8**	**35,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Altro	Riprogrammazione PNRR	5.070,4	718,0	439,8	28.168,9	527,9	134,5	0,2	0,0	0,0
	Totale risorse	**5.070,4**	**718,0**	**439,8**	**28.168,9**	**527,9**	**134,5**	**0,2**	**0,0**	**0,0**
	Maggiori interessi	18,0	136,0	327,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
	Totale impieghi	**18,0**	**136,0**	**327,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
	Riduzione indebitamento	**5.052,4**	**582,0**	**112,8**	**28.068,9**	**427,9**	**34,5**	**0,2**	**0,0**	**0,0**
Totale Manovra	1.Maggiori entrate	9.566,5	9.712,0	7.402,6	42,8	44,1	36,0	0,4	0,4	0,3
	2.Minori spese	11.817,4	6.371,8	6.095,5	52,9	28,9	29,7	0,5	0,3	0,2
	Totale risorse	**21.384,0**	**16.083,8**	**13.498,1**	**95,8**	**73,0**	**65,7**	**0,9**	**0,7**	**0,6**
	3.Minori entrate	7.920,9	6.959,3	6.239,8	35,5	31,6	30,4	0,3	0,3	0,3
	4.Maggiori spese	14.411,0	15.069,8	14.298,0	64,5	68,4	69,6	0,6	0,6	0,6
	Totale impieghi	**22.331,9**	**22.029,1**	**20.537,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**0,9**	**0,8**
	Aumento indebitamento	**947,9**	**5.945,3**	**7.039,8**	**4,2**	**27,0**	**34,3**	**0,0**	**0,2**	**0,3**
					Valori in % PIL					
	indebitamento tenden.	-62.966,0	-56.111,0	-50.145,0	-2,7	-2,4	-2,1			
	indebitamento progr	-63.913,9	-62.056,3	-57.184,8	-2,8	-2,6	-2,3			
	maggiori spese nette	2.593,6	8.698,0	8.202,6	0,1	0,4	0,3			
	maggiori entrate nette	1.645,7	2.752,7	1.162,8	0,1	0,1	0,0			
	Spesa finale tend	1.174.310,0	1.189.101,0	1.205.796,0	50,6	49,9	49,3			
	Spesa finale progr.	1.176.903,6	1.197.799,0	1.213.998,6	50,6	50,3	49,6			
	Entrate compl. Tend	1.111.344,0	1.132.990,0	1.155.651,0	47,9	47,6	47,3			
	Entrate compl. Progr	1.112.989,7	1.135.742,7	1.156.813,8	47,9	47,7	47,3			
	PIL nom. tendenz. (mld)	2.322,5	2.381,3	2.443,8	100,0	100,0	100,0			
	PIL nom. programm. (mld)	2.324,5	2.382,6	2.447,0	100,0	100,0	100,0			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2026 e DPFP 2025

2.

La scomposizione della manovra tra impieghi e risorse a copertura (cfr. Tavola 2) restituisce un quadro in cui i primi sono pari, in termini di contabilità economica, a poco più di 22 miliardi nei primi due anni (circa 1 punto percentuale di Pil), per poi scendere a 20,5 miliardi nel 2028 (0,8 per cento del Pil).

TAVOLA 2

				Composizione% manovra			% PIL		
	2026	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**
Maggiori entrate (di cui)	9.566,5	9.712,0	7.402,6	42,8	44,1	36,0	0,4	0,4	0,3
tributarie	*8.585,0*	*8.836,6*	*6.441,9*	*38,4*	*40,1*	*31,4*	*0,4*	*0,4*	*0,3*
contrib.	*300,0*	*40,0*	*40,0*	*1,3*	*0,2*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
extratrib.	*185,0*	*207,5*	*242,5*	*0,8*	*0,9*	*1,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
trib.contr.	*496,5*	*627,9*	*678,2*	*2,2*	*2,9*	*3,3*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Minori spese (di cui)	11.817,4	6.371,8	6.095,5	52,9	28,9	29,7	0,5	0,3	0,2
correnti	*3.037,2*	*1.995,4*	*2.888,8*	*13,6*	*9,1*	*14,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
c/capitale	*3.709,8*	*3.658,4*	*2.766,9*	*16,6*	*16,6*	*13,5*	*0,2*	*0,2*	*0,1*
PNRR	*5.070,4*	*718,0*	*439,8*	*22,7*	*3,3*				
Totale risorse	**21.384,0**	**16.083,8**	**13.498,1**	**95,8**	**73,0**	**65,7**	**0,9**	**0,7**	**0,6**
Minori entrate (di cui)	7.920,9	6.959,3	6.239,8	35,5	31,6	30,4	0,3	0,3	0,3
tributario	*6.803,6*	*6.010,7*	*5.507,0*	*30,5*	*27,3*	*26,8*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
contrib.	*803,5*	*689,4*	*496,2*	*3,6*	*3,1*	*2,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
extratrib.	*269,6*	*215,0*	*192,6*	*1,2*	*1,0*	*0,9*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
trib.contr.	*44,1*	*44,1*	*44,1*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Maggiori spese (di cui)	14.411,0	15.069,8	14.298,0	64,5	68,4	69,6	0,6	0,6	0,6
correnti	*10.324,2*	*9.717,8*	*8.898,7*	*46,2*	*44,1*	*43,3*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
interessi	*18,0*	*136,0*	*327,0*	*0,1*	*0,6*	*1,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
c/capitale	*4.068,8*	*5.216,1*	*5.072,4*	*18,2*	*23,7*	*24,7*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Totale impieghi	**22.331,9**	**22.029,1**	**20.537,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**0,9**	**0,8**
Aum(+)/Rid(-) indeb.	**947,9**	**5.945,3**	**7.039,8**	**4,2**	**27,0**	**34,3**	**0,0**	**0,2**	**0,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2026 e DPFP 2025

In tutto il triennio, la manovra si compone in prevalenza di maggiori spese; più specificatamente, nel 2026 gli oneri aggiuntivi si attestano a 14,4 miliardi (64,5 per cento del totale), di cui la quota preponderante riguarda la spesa corrente (10,3 miliardi, pari al 46,2 per cento degli impieghi), mentre quella in conto capitale è incisa in aumento per 4,1 miliardi (18,2 per cento degli impieghi). Le maggiori spese derivano quasi integralmente dalle disposizioni legislative della Sezione I (13,4 miliardi, circa il 93,3 per cento), mentre la residua quota (poco meno di un miliardo) è riconducibile ai rifinanziamenti disposti dalla Sezione II (cfr. Tavole 3 e 4).

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

La manovra determina poi minori entrate sul 2026 per 7,9 miliardi (35,5 per cento degli impieghi), sostanzialmente concentrate in quelle tributarie (6,8 miliardi), cui si accostano riduzioni di introiti contributivi per circa 0,8 miliardi.

Sono numerose le disposizioni che, in termini di effetti lordi, determinano incrementi di spesa nel 2026. Tuttavia, oltre il 74 per cento del totale è legato a 11 misure, mentre, tra le restanti, si registra una distribuzione polverizzata, con oltre 80 interventi caratterizzati da importo individuale pari o

inferiore a 150 milioni (quindi con un peso individuale pari o inferiore all'1 per cento del totale). Tra gli interventi legislativi di spesa della Sezione I, generano l'impatto finanziario maggiore in termini di indebitamento netto: l'incremento del livello di finanziamento del Sistema Sanitario nazionale (2,4 miliardi); gli interventi sui crediti d'imposta ZES e ZLS (2,4 miliardi); l'istituzione del fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei (2,2 miliardi); il riconoscimento della somma di 60 euro mensili in favore delle lavoratrici madri fino ad una determinata soglia reddituale (630 milioni); la proroga al 2026 e 2027 della misura Carta "Dedicata a te" (500 milioni); l'intervento di soppressione della sospensione di un mese del beneficio economico dell'Assegno di inclusione (440 milioni).

Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento di parte corrente (0,5 miliardi) e in conto capitale (0,4, miliardi). Le prime riguardano, prevalentemente, le risorse delle missioni internazionali e, in scala inferiore, gli strumenti multilaterali e il fondo per l'attuazione della delega fiscale, oltre che quello perequativo per le misure fiscali. I rifinanziamenti di parte capitale, invece, incidono prevalentemente sulle risorse del fondo per le emergenze nazionali e su quelle per i contratti di programma e servizio di RFI per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture.

Sempre sul lato degli impieghi, le minori entrate tributarie del 2026 sono quasi integralmente dovute agli interventi di riduzione della pressione fiscale e di sostegno al potere d'acquisto delle famiglie; tra questi si richiamano - per importanza finanziaria - l'intervento di riduzione dell'aliquota IRPEF del secondo scaglione (2,9 miliardi), le disposizioni sulla tassazione agevolata dei rinnovi contrattuali, dei premi di produttività e del trattamento accessorio (1,9 miliardi), la rottamazione *quinquies* (1,5 miliardi) e il differimento dell'entrata in vigore della *plastic tax* e *sugar tax* (0,4 miliardi); a ciò si aggiunge la riduzione di entrate legate alla misura di detassazione del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici (per 0,7 miliardi).

TAVOLA 3

MANOVRA: RIPARTIZIONE SEZIONE I, SEZIONE II E ALTRE COMPONENTI

(in milioni)

	2026				2027				2028			
Risorse	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**
Maggiori entrate (di cui)	9.520,5	46,0	0,0	**9.566,5**	9.707,2	4,8	0,0	**9.712,0**	7.398,8	3,8	0,0	**7.402,6**
tributarie	*8.585,0*			***8.585,0***	*8.836,6*			***8.836,6***	*6.441,9*			***6.441,9***
contrib.	*300,0*			***300,0***	*40,0*			***40,0***	*40,0*			***40,0***
extratrib.	*185,0*			***185,0***	*207,5*			***207,5***	*242,5*			***242,5***
trib.contr.	*450,5*	*46,0*		***496,5***	*623,1*	*4,8*		***627,9***	*674,4*	*3,8*		***678,2***
Minori spese (di cui)	5.616,9	1.130,1	5.070,4	**11.817,4**	4.788,4	865,4	718,0	**6.371,8**	5.115,4	540,3	439,8	**6.095,5**
correnti	*2.880,7*	*156,5*		***3.037,2***	*1.702,7*	*292,6*		***1.995,4***	*2.686,2*	*202,6*		***2.888,8***
c/capitale	*2.736,3*	*973,6*		***3.709,8***	*3.085,7*	*572,8*		***3.658,4***	*2.429,2*	*337,6*		***2.766,9***
PNRR			*5.070,4*	***5.070,4***			*718,0*	***718,0***			*439,8*	***439,8***
Totale risorse	**15.137,4**	**1.176,1**	**5.070,4**	**21.384,0**	**14.495,6**	**870,2**	**718,0**	**16.083,8**	**12.514,2**	**544,1**	**439,8**	**13.498,1**
Impieghi	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**
Minori entrate (di cui)	7.876,7	44,1	0,0	**7.920,9**	6.915,1	44,1	0,0	**6.959,3**	6.195,7	44,1	0,0	**6.239,8**
tributario	*6.803,6*	*0,0*	*0,0*	***6.803,6***	*6.010,7*	*0,0*	*0,0*	***6.010,7***	*5.507,0*	*0,0*	*0,0*	***5.507,0***
contrib.	*803,5*	*0,0*	*0,0*	***803,5***	*689,4*	*0,0*	*0,0*	***689,4***	*496,2*	*0,0*	*0,0*	***496,2***
extratrib.	*269,6*	*0,0*	*0,0*	***269,6***	*215,0*	*0,0*	*0,0*	***215,0***	*192,6*	*0,0*	*0,0*	***192,6***
trib.contr.	*0,0*	*44,1*	*0,0*	***44,1***	*0,0*	*44,1*	*0,0*	***44,1***	*0,0*	*44,1*	*0,0*	***44,1***
Maggiori spese (di cui)	13.450,4	942,6	18,0	**14.411,0**	11.917,7	3.016,1	136,0	**15.069,8**	10.162,7	3.808,3	327,0	**14.298,0**
correnti	*9.792,6*	*531,6*	*0,0*	***10.324,2***	*9.454,1*	*263,6*	*0,0*	***9.717,8***	*8.511,3*	*387,4*	*0,0*	***8.898,7***
interessi	*0,0*	*0,0*	*18,0*	***18,0***	*0,0*	*0,0*	*136,0*	***136,0***	*0,0*	*0,0*	*327,0*	***327,0***
c/capitale	*3.657,8*	*411,0*	*0,0*	***4.068,8***	*2.463,6*	*2.752,5*	*0,0*	***5.216,1***	*1.651,4*	*3.420,9*	*0,0*	***5.072,4***
Totale impieghi	**21.327,1**	**986,7**	**18,0**	**22.331,9**	**18.832,9**	**3.060,2**	**136,0**	**22.029,1**	**16.358,4**	**3.852,4**	**327,0**	**20.537,9**
Aum(+)/Rid(-) indeb.	**6.189,7**	**-189,4**	**-5.052,4**	**947,9**	**4.337,3**	**2.190,0**	**-582,0**	**5.945,3**	**3.844,3**	**3.308,3**	**-112,8**	**7.039,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2026

TAVOLA 4

MANOVRA: RIPARTIZIONE % SEZIONE I, SEZIONE II E ALTRE COMPONENTI

(in milioni)

	2026				2027				2028			
Risorse	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**
Maggiori entrate (di cui)	99,5	0,5	0,0	**9.566,5**	100,0	0,0	0,0	**9.712,0**	99,9	0,1	0,0	**7.402,6**
tributarie	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***8.585,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***8.836,6***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***6.441,9***
contrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***300,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***40,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***40,0***
extratrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***185,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***207,5***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***242,5***
trib.contr.	*90,7*	*9,3*	*0,0*	***496,5***	*99,2*	*0,8*	*0,0*	***627,9***	*99,4*	*0,6*	*0,0*	***678,2***
Minori spese (di cui)	47,5	9,6	42,9	**11.817,4**	75,2	13,6	11,3	**6.371,8**	83,9	8,9	7,2	**6.095,5**
correnti	*94,8*	*5,2*	*0,0*	***3.037,2***	*85,3*	*14,7*	*0,0*	***1.995,4***	*93,0*	*7,0*	*0,0*	***2.888,8***
c/capitale	*73,8*	*26,2*	*0,0*	***3.709,8***	*84,3*	*15,7*	*0,0*	***3.658,4***	*87,8*	*12,2*	*0,0*	***2.766,9***
PNRR	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***5.070,4***	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***718,0***	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***439,8***
Totale risorse	**70,8**	**5,5**	**23,7**	**21.384,0**	**90,1**	**5,4**	**4,5**	**16.083,8**	**92,7**	**4,0**	**3,3**	**13.498,1**
Impieghi	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**
Minori entrate (di cui)	99,4	0,6	0,0	**7.920,9**	99,4	0,6	0,0	**6.959,3**	99,3	0,7	0,0	**6.239,8**
tributario	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***6.803,6***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***6.010,7***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***5.507,0***
contrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***803,5***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***689,4***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***496,2***
extratrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***269,6***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***215,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***192,6***
trib.contr.	*0,0*	*100,0*	*0,0*	***44,1***	*0,0*	*100,0*	*0,0*	***44,1***	*0,0*	*100,0*	*0,0*	***44,1***
Maggiori spese (di cui)	93,3	6,5	0,1	**14.411,0**	79,1	20,0	0,9	**15.069,8**	71,1	26,6	2,3	**14.298,0**
correnti	*94,9*	*5,1*	*0,0*	***10.324,2***	*97,3*	*2,7*	*0,0*	***9.717,8***	*95,6*	*4,4*	*0,0*	***8.898,7***
interessi	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***18,0***	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***136,0***	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***327,0***
c/capitale	*89,9*	*10,1*	*0,0*	***4.068,8***	*47,2*	*52,8*	*0,0*	***5.216,1***	*32,6*	*67,4*	*0,0*	***5.072,4***
Totale impieghi	**95,5**	**4,4**	**0,1**	**22.331,9**	**85,5**	**13,9**	**0,6**	**22.029,1**	**79,7**	**18,8**	**1,6**	**20.537,9**
Aum(+)/Rid(-) indeb.	**653,0**	**-20,0**	**-533,0**	**947,9**	**73,0**	**36,8**	**-9,8**	**5.945,3**	**54,6**	**47,0**	**-1,6**	**7.039,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2026

3.

Nel biennio successivo, la composizione della manovra rimane prevalentemente incentrata sulle maggiori spese, il cui peso sul totale degli impieghi sale al 68,4 per cento nel 2027 (15,1 miliardi) e al 69,6 per cento nel 2028 (14,3 miliardi). Le minori entrate, sempre concentrate sul fronte tributario, scendono a poco meno di 7 miliardi nel 2027 e a 6,2 miliardi nel 2028, rispettivamente, il 31,6 e il 30,4 per cento degli impieghi.

Nel periodo 2027-2028, le maggiori spese continuano a scaturire da interventi normativi della Sezione I (11,9 miliardi nel 2027 e 10,2 miliardi nel 2028); si accentua tuttavia il peso delle maggiori spese dettate dalla Sezione II, per 3 miliardi nel 2027 e per 3,8 miliardi nel 2028 (rispettivamente il 20 e il 26,6 per cento del totale). La componente di spesa corrente primaria è fortemente prevalente: poco più di 9,7 miliardi nel 2027 e 8,9 miliardi nel 2028 (di cui 9,4 miliardi e 8,5 miliardi da disposizioni normative della Sezione I rispettivamente nel 2027 e 2028); la maggior spesa per interessi sale a 0,3 miliardi nel 2028 (circa il 2,3 per cento dei maggiori oneri dell'anno). La maggiore spesa in conto capitale è pari a 5,2 miliardi nel 2027 (di cui 2,5 miliardi da Sezione I e 2,7 miliardi da Sezione II) e a 5,1 miliardi nel 2028 (di cui 1,7 da interventi legislativi della Sezione I e 3,4 miliardi dalla Sezione II).

Tra gli oneri principali per dimensione finanziaria, nel biennio 2027-2028, possono menzionarsi nella Sezione I: il rifinanziamento del servizio sanitario nazionale (2,6 miliardi annui nei due esercizi), la rideterminazione, per il solo anno 2027, dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese (1,2 miliardi nel 2027 e 0,6 miliardi nel 2028), i crediti d'imposta delle ZES e ZLS (1,1 miliardi nel 2027 e 0,9 miliardi nel 2028), nonché l'incremento del fondo per la Carta "Dedicata a te" (0,5 miliardi nel solo 2027).

Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento in conto capitale (2,7 e 3,4 miliardi nel biennio), oltre che di parte corrente (0,3 e 0,4 miliardi nel biennio). Nel primo ambito il *driver* principale dei rifinanziamenti sono le spese per manutenzione

straordinaria delle reti da parte di RFI e Anas, in base ai relativi programmi di servizio, oltre al fondo per le emergenze nazionali; in ambito corrente, invece, i rifinanziamenti riguardano per lo più il fondo perequativo per le misure fiscali e le politiche in favore delle persone con disabilità.
Le minori entrate nel 2026 e 2027 continuano a riflettere la misura di abbassamento della pressione fiscale, attraverso la riduzione dell'aliquota del secondo scaglione (3 miliardi annuali nel biennio), oltre agli effetti della rottamazione *quinquies* (0,6 miliardi nel 2027 e 0,5 miliardi nel 2028). Emergono, poi, nel biennio in discorso gli effetti compressivi sulle entrate derivanti dalla proroga al 2026 del regime più favorevole dei bonus edilizi e del bonus mobili (0,8 miliardi nel 2027 e 0,6 miliardi nel 2028) e quelli dell'introduzione del super-ammortamento per gli investimenti in beni strumentali delle imprese (0,5 miliardi nel 2027 e 1 miliardo nel 2028); a ciò si aggiungono gli effetti della misura di esonero parziale contributivo (0,4 miliardi nel 2027 e 0,3 miliardi nel 2028).

4.

Nel 2026 la copertura della manovra è assicurata per 9,6 miliardi da nuove risorse in entrata (42,8 per cento degli impieghi), in prevalenza tributarie, per 11,8 miliardi da minori spese (52,9 per cento) e per 0,9 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento (4,2 per cento).

La quota principale delle riduzioni di spesa è riconducibile all'operazione di revisione del PNRR in corso di approvazione. Nonostante la significativa incidenza nel *mix* di coperture approntato in manovra (circa il 22,7 per cento del totale), nei documenti illustrativi non vengono forniti elementi informativi utili a identificare le misure prese in considerazione, all'interno di quelle indicate nel documento approvato dalla Cabina di regia PNRR del 26 settembre 2025 per complessivi 14,15 miliardi. Si tratta di informazioni necessarie per comprendere le conseguenze dell'operazione di revisione in termini di portata additiva del Piano e di articolazione temporale della relativa spesa.

Per il resto, prevalgono gli interventi normativi della Sezione I (5,6 miliardi), accompagnati dalle scelte di definanziamento/riprogrammazione della Sezione II (1,1 miliardi).

Gli interventi di riduzione di spesa sul 2026, legati alle disposizioni della Sezione I, sono particolarmente concentrati; per rilievo finanziario vanno richiamate: le misure di revisione e razionalizzazione della spesa (per complessivi 4 miliardi, inclusivi del riversamento in entrata dei residui del FSC 2021-2027 per 1,1 miliardi e dell'utilizzo del fondo di parte corrente per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSBMT per 1,4 miliardi), gli effetti di riduzione della capacità di spesa delle Regioni nel quadro dell'operazione di cancellazione dei debiti per anticipazione di liquidità (0,6 miliardi), l'eliminazione di vari fondi per la ricerca (per complessivi 0,4 miliardi) a fronte dell'istituzione del Fondo per la programmazione della ricerca, la riduzione del Fondo per il sostegno alla povertà e inclusione attiva (insieme alle altre misure di copertura dell'intervento di soppressione della sospensione di un mese dell'assegno di inclusione, per complessivi 0,4 miliardi), la contrazione delle risorse del Fondo per il cinema e l'audiovisivo (150 milioni). Più limitata la copertura fornita dalla Sezione II, pari a 1,1 miliardi, in particolare grazie ai definanziamenti, 0,9 miliardi su spesa in conto capitale e 0,2 miliardi su oneri correnti. Nel primo ambito la copertura è assicurata dalla riduzione della reiscrizione in bilancio degli stanziamenti per leggi pluriennali di pertinenza di vari Ministeri (in prevalenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), oltre che dalla riduzione del fondo per l'avvio di opere

indifferibili. Le risorse di parte corrente liberate derivano in prevalenza dal definanziamento del fondo per le assunzioni nelle amministrazioni statali e di quelli per la cooperazione e lo sviluppo. Di marginale impatto le riprogrammazioni di spesa, tutte di parte capitale.
Sul fronte delle maggiori entrate (9,6 miliardi), le coperture per il 2026 sono distribuite tra una pluralità di disposizioni normative, tra le quali rilevano per impatto: l'intervento sull'affrancamento della riserva accantonata dalle banche nel 2024 per l'imposta straordinaria sul margine di interesse (1,7 miliardi), la limitazione al 45 per cento dell'utilizzabilità delle perdite pregresse e delle eccedenze ACE (1,2 miliardi), l'incremento delle aliquote IRAP per banche e assicurazioni (1,2 miliardi), la revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE (0,7 miliardi), l'operazione sulle accise (0,7 miliardi), nonché gli effetti della previsione della liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di dichiarazione annuale omessa (0,6 miliardi).

Nell'anno successivo cresce il ricorso all'indebitamento (atteso a poco meno di 6 miliardi), la cui incidenza sul piano delle coperture sale al 27 per cento. Ciò è conseguenza di una sostanziale stabilità delle dimensioni della manovra e delle maggiori entrate, a fronte di una contrazione del peso delle coperture legate a riduzioni di spesa (-5,4 miliardi, attestandosi a 6,4 miliardi), in particolare per la progressiva attenuazione dell'impatto dei risparmi legati alla rimodulazione del PNRR (0,7 miliardi nel 2027, valore che scende poi a 0,4 miliardi nel 2028). Nell'ultimo anno di previsione, a fronte di una lieve riduzione dell'ampiezza della manovra (in discesa di 1,5 miliardi a 20 miliardi), cresce il ricorso all'indebitamento (7 miliardi, circa il 34,3 per cento della manovra), si riducono le nuove risorse in entrata (7,4 miliardi) e restano sostanzialmente stabili gli effetti delle limature di spesa (6,1 miliardi).

Nel biennio 2027-2028, dal lato delle coperture consistenti in maggiori entrate si fanno più intensi gli effetti dell'incremento delle aliquote Irap per banche e assicurazioni (1,4 miliardi annuali), quelli della revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE (1,1 miliardi), dell'intervento sulle DTA (2,1 miliardi nel 2027), della liquidazione automatizzata IVA in caso di dichiarazione omessa (0,6 miliardi nel 2027 e 0,7 miliardi nel 2028), nonché gli effetti riflessi della maggiore spesa di personale in ambito sanitario (0,5 miliardi). Rimane sostanzialmente costante il quantitativo di maggiori introiti dall'operazione sulle accise su gasolio e benzina (0,6 miliardi).
Dal lato delle spese, nel periodo 2027-2028 si intensificano gli effetti dei tagli della *spending review* dei Ministeri (passando a 1,6 e 2,8 miliardi), della riduzione del fondo di sostegno alla povertà e inclusione attiva (0,5 miliardi annui), mentre permangono stabili gli effetti del riversamento dei residui FSC del 2027 (1,2 miliardi), quelli della riduzione della capacità di spesa delle Regioni in relazione all'operazione sull'anticipazione di liquidità (0,6 miliardi annui) e dell'abrogazione di vari fondi di ricerca per l'istituzione del nuovo FPR (0,4 miliardi nel 2027 e 0,5 miliardi nel 2028).
I definanziamenti della Sezione II liberano risorse a copertura per 0,8 miliardi nel 2027 (di cui 0,5 miliardi in conto capitale) e 0,6 miliardi nel 2028 (di cui 0,4 miliardi in conto capitale). Oltre alle riduzioni delle reiscrizioni delle leggi pluriennali di spesa di pertinenza di vari Ministeri e alla contrazione del fondo per l'assunzione del personale statale, viene disposto il definanziamento del fondo investimenti – programmazione 2025.

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

5.

In linea con la prassi dei precedenti esercizi, la manovra all'esame risulta concentrata su alcune aree di spesa (Tavola 5). In termini di effetti netti sul 2026, quattro di queste assorbono oltre il 76 per cento della manovra; in maggior dettaglio, il 24,3 per cento delle risorse è destinato alle misure del Titolo VI a sostegno della crescita e degli investimenti delle imprese (2,9 miliardi), il 21 per cento all'alimentazione del fondi, in particolare per gli effetti finanziari dei contenziosi nazionali ed europei, il 17,1 per cento al settore sanitario, mentre il 13,8 per cento alle misure in materia di lavoro, previdenza e famiglia del Titolo III. Presentano un'incidenza intorno al 6 per cento gli interventi rivolti agli enti territoriali e quelli per fronteggiare calamità ed emergenze, mentre solo una quota del 3,4 per cento è destinata al tema del pubblico impiego. Nell'ambito della Sezione II i rifinanziamenti assorbono il 7,5 per cento dei fondi.

Nel successivo biennio si accresce il grado di concentrazione delle risorse del disegno di legge di bilancio; sale il peso delle misure in tema di lavoro, previdenza e famiglia (al 24,8 e al 18,4 per cento, rispettivamente, nel 2027 e 2028), degli interventi concernenti gli enti territoriali (al 7,1 e all'8,4 per cento nel biennio), nonché dei rifinanziamenti di Sezione II (prima al 23,2 per cento nel 2027 e poi a poco meno del 30 per cento nel 2028). Scende, invece, il peso dei fondi destinati agli obiettivi di sostegno alla crescita e agli investimenti delle imprese (progressivamente al 19,4 e al 16,9 per cento), degli accantonamenti ai fondi (a poco più del 2 per cento nel biennio) e, seppur lievemente, della sanità (prima al 16,4 per cento nel 2027 e poi al 16,8 per cento nel 2028).

Nel triennio coperto dalla manovra sono 13 gli interventi normativi che, in termini di effetto netto cumulato 2026-2028, assorbono un dispiego di risorse superiore alla soglia di un miliardo (cfr. Grafico 1). Tra questi, per impatto finanziario, emergono le misure dell'art. 2 di riduzione dell'aliquota Irpef del secondo scaglione (8,9 miliardi triennali), i rifinanziamenti della Sezione II (7,7 miliardi triennali), l'incremento dei fondi del sistema sanitario (6,3 miliardi triennali), nonché i crediti d'imposta ZES e ZLS (4,3 miliardi).

Le risorse individuate dalla manovra a copertura (cfr. Grafico 2), oltre al ricorso all'indebitamento, derivano, in via principale e sempre in termini di effetti netti, dall'operazione di rimodulazione del PNRR (6,2 miliardi triennali), dalla *spending review* dei Ministeri (5,7 miliardi triennali) e dalle altre misure di razionalizzazione della spesa

(4,1 miliardi), oltre che dall'incremento dell'IRAP su banche e assicurazioni (3,8 miliardi triennali) cui si affianca l'imposta sostitutiva sulle riserve (1,7 miliardi). Altre misure di carattere fiscale assumono rilievo nell'orizzonte triennale delle coperture: l'intervento di cui all'art. 22 sulle DTA e sul tetto del 45 per cento alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE (3,3 miliardi triennali), quello sulla revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE (2,9 miliardi) e quello della liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di dichiarazione annuale omessa (2 miliardi triennali). Nella costruzione del disegno di legge di bilancio, poi, dai definanziamenti della Sezione II sono attese risorse pari a 2,3 miliardi su base triennale.

TAVOLA 5

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

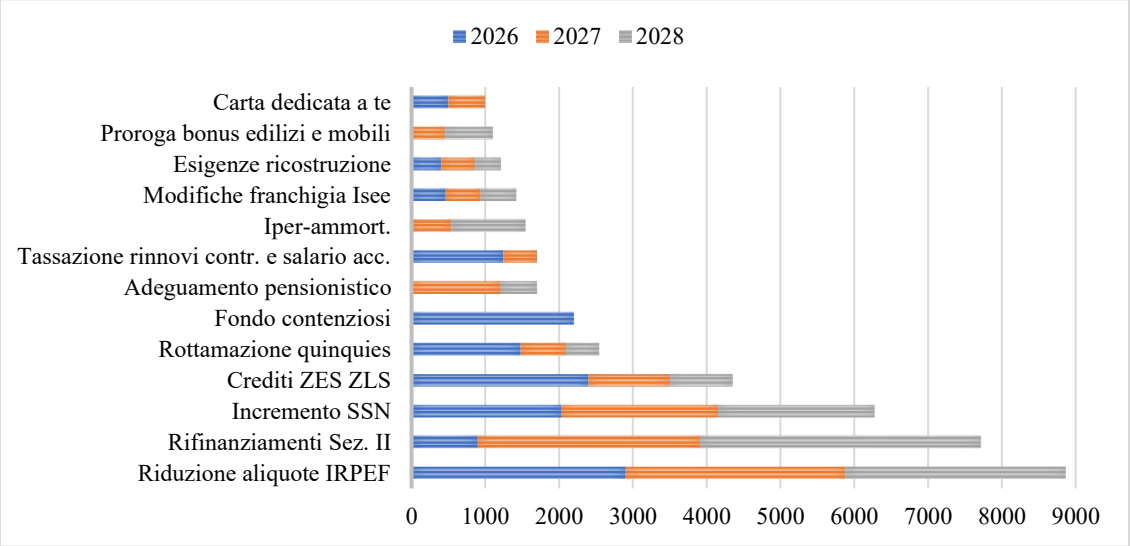
	Effetti netti interventi			Composizione % manovra			%Pil		
Tipo intervento	**2026**	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**
Totale Impieghi	**12.022,9**	**12.998,2**	**12.715,2**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,5**	**0,5**	**0,5**
Titolo III - Misure in materia di lavoro, prev. soc., fam. e pari opp.	**1.662,4**	**3.229,4**	**2.343,9**	**13,8**	**24,8**	**18,4**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Capo 1 - lav. e prev.	678,4	2.408,9	1.506,7	5,6	18,5	11,8	0,0	0,1	0,1
Capo 2 - famiglia	984,0	820,5	837,2	8,2	6,3	6,6	0,0	0,0	0,0
Titolo IV - Pubblico impiego	**408,9**	**141,9**	**106,7**	**3,4**	**1,1**	**0,8**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Titolo IX - Enti territoriali	**738,2**	**926,4**	**1.065,5**	**6,1**	**7,1**	**8,4**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Capo 1 - regioni	130,7	68,2	103,7	1,1	0,5	0,8	0,0	0,0	0,0
Capo 2 - EELL	607,5	858,3	961,8	5,1	6,6	7,6	0,0	0,0	0,0
Titolo V - Sanità	**2.050,8**	**2.137,7**	**2.139,9**	**17,1**	**16,4**	**16,8**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Titolo VI - Crescita e investimenti	**2.925,0**	**2.524,5**	**2.147,3**	**24,3**	**19,4**	**16,9**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Capo 1 - imprese	2.722,1	2.385,7	2.008,5	22,6	18,4	15,8	0,1	0,1	0,1
Capo 2 - esteri	202,9	138,8	138,8	1,7	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0
Titolo VIII - calamità ed emergenze	**800,1**	**570,1**	**469,5**	**6,7**	**4,4**	**3,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Titolo X - Spending review e fondi	**2.523,0**	**321,0**	**311,0**	**21,0**	**2,5**	**2,4**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
Capo 2 - fondi	2.523,0	321,0	311,0	21,0	2,5	2,4	0,1	0,0	0,0
Rifinanziamenti	**896,6**	**3.011,3**	**3.804,5**	**7,5**	**23,2**	**29,9**	**0,0**	**0,1**	**0,2**
Spesa per maggiori interessi	**18,0**	**136,0**	**327,0**	**0,1**	**1,0**	**2,6**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Totale coperture	**11.075,0**	**7.052,9**	**5.675,5**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,5**	**0,3**	**0,2**
Titolo II - Misure in materia fiscale e per potere d'acquisto delle Famiglie	**767,0**	**2.458,3**	**1.472,7**	**6,9**	**34,9**	**25,9**	**0,0**	**0,1**	**0,1**
Titolo VII - Istruz., univ., ricerca, cult.	**177,1**	**227,6**	**249,6**	**1,6**	**3,2**	**4,4**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Capo 1-2 - istruz. e univ.	32,1	32,1	54,1	0,3	0,5	1,0	0,0	0,0	0,0
Capo 3 - cultura	145,0	195,5	195,5	1,3	2,8	3,4	0,0	0,0	0,0
Titolo X - Spending review e fondi	**3.974,5**	**2.827,7**	**3.017,3**	**35,9**	**40,1**	**53,2**	**0,2**	**0,1**	**0,1**
Capo 1 - revisione spesa	3.974,5	2.827,7	3.017,3	35,9	40,1	53,2	0,2	0,1	0,1
Definanziamenti	**1.040,1**	**727,0**	**525,6**	**9,4**	**10,3**	**9,3**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Riprogrammazioni	**45,9**	**94,2**	**- 29,5**	**0,4**	**1,3**	**- 0,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Rimodulazione PNRR	**5.070,4**	**718,0**	**439,8**	**45,8**	**10,2**	**7,7**	**0,2**	**0,0**	**0,0**
Aumento indebitamento (+)	**947,9**	**5.945,3**	**7.039,8**				**0,0**	**0,2**	**0,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2026 e DPFP 2025

GRAFICO 1

IMPIEGHI CON EFFETTO NETTO TRIENNALE SOPRA 1 MLD

(in milioni)

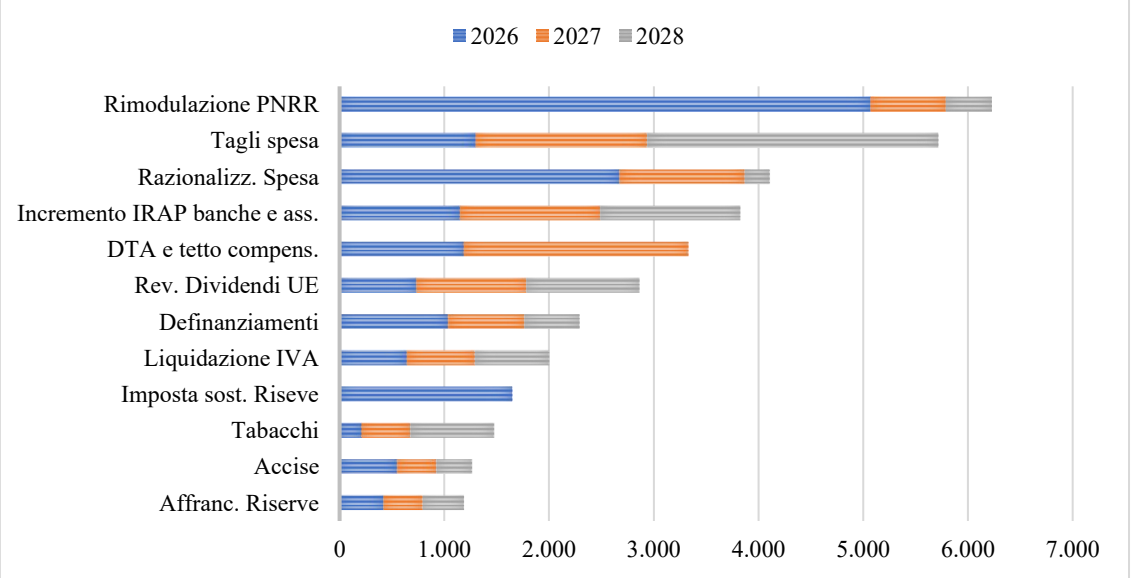


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2026

GRAFICO 2

COPERTURE CON EFFETTO NETTO TRIENNALE SOPRA 1 MLD

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2026

IL CONTROLLO DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

6.

Come annunciato nel DPFP, la manovra contempla un ulteriore intervento di riduzione della spesa attraverso un incremento dei tagli da operare sul bilancio delle diverse amministrazioni centrali. In dettaglio, con l'articolo 129, al fine di garantire il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, sono ridotte le dotazioni dei Ministeri, in termini di indebitamento netto, per 1,3 miliardi nel 2026, valore che sale a 1,6 miliardi e 2,8 miliardi, rispettivamente nel 2027 e 2028. L'impatto delle misure di *spending review* è maggiore se calcolato sul saldo netto da finanziare: 2,2 miliardi nel 2026, 2,15 miliardi nel 2027 e 2,8 miliardi nel 2028.

Si tratta di minore spesa corrente per 354,9 milioni nel primo anno, in crescita a 1,1 miliardi nell'ultimo anno di previsione, con impatto identico sui saldi in contabilità finanziaria e nazionale.

A ciò si aggiungono le riduzioni incidenti sulla spesa in conto capitale, a cui, però, corrispondono incrementi di pari importo nel successivo triennio 2029-2031. Anche gli interventi sulla spesa in conto capitale presentano un profilo crescente nel triennio della manovra, con valori tuttavia differenziati nei due criteri di rilevazione; in termini di saldo netto da finanziare gli slittamenti in avanti di spesa sono complessivamente pari a 5,4 miliardi (1,8 nel 2026, 1,87 nel 2027 e poco meno dell'1,7 nel 2028), mentre in termini di indebitamento il relativo effetto scende a 3,9 miliardi (0,9 nel 2026, 1,3 nel 2027 e 1,6 nel 2028).

Le richiamate misure di riduzione sono accompagnate dalla conferma di una maggior flessibilità gestionale (i tagli possono essere rimodulati in termini di competenza e di cassa anche tra programmi diversi nell'ambito degli stati di previsione, fermo restando il conseguimento dei risparmi previsti e l'invarianza degli effetti sui saldi). Si osserva che non è prevista - per i decreti del MEF che apportano eventuali modifiche all'allocazione dei tagli disposti in manovra - la pubblicità richiesta dal comma 873 dell'art. 1 della legge di bilancio 2025 (invio dei decreti alle Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti).

Negli ultimi cicli di bilancio ha trovato nuova linfa il processo strutturale di razionalizzazione e di efficientamento della spesa, secondo quanto previsto dall'articolo 22-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Ciò anche in attuazione della specifica "Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (*spending review*)" inserita nel quadro del PNRR.

Ad una ricostruzione sintetica[2], gli obiettivi di riduzione di spesa nell'ambito dei due cicli di *spending review* 2023-2025 e 2024-2026, sono contenuti, rispettivamente, nei DEF 2022 e 2023 e ripartiti tra i Ministeri con relativi dPCM del 4 novembre 2022 e del 7 agosto 2023. Più in dettaglio, gli obiettivi del DEF 2022 erano pari a 800 milioni per il 2023, 1.200 milioni per il 2024, 1.500 milioni nel 2025 e 1.500 milioni dal 2026. Quelli aggiuntivi del DEF 2023 erano pari a 300 milioni nel 2024, 500 milioni nel 2025 e 700 milioni a partire dal 2026. Successivamente, come preannunciato con la NADEF 2023, la legge di bilancio per il 2024 ha rivisto al rialzo l'ambizione degli obiettivi di risparmio indicati nel DEF 2023: 815,8 milioni nel 2024, 867,9 milioni nel 2025 e 882,9 milioni nel 2026, sempre in termini di indebitamento netto.

Deve poi richiamarsi che una riduzione delle dotazioni di missioni e programmi di spesa del bilancio dello Stato è stata effettuata anche dal d.l. 19 ottobre 2024, n. 155, per finalità di copertura finanziaria del provvedimento (articolo 10, comma 1, lettera i)), per un importo complessivo di 1.441,9 milioni sul 2024, con riferimento a missioni e programmi, di competenza e di cassa, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della difesa, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministero della salute, indicati nell'Allegato 2 al citato decreto-legge.

La legge di bilancio per il 2025 è nuovamente intervenuta sulle riduzioni di spesa utili a garantire il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, pari, in termini di indebitamento netto, a 1.956,1 milioni per il 2025, 2.563,1 milioni per il 2026 e 2.338 a decorrere dal 2027. Nell'ambito di tali riduzioni sono state peraltro evidenziate quelle disposte per il conseguimento della *milestone* M1C1-122 della riforma 1.13 del PNRR "Riforma della revisione della spesa ("riforma della spending review")", per il periodo 2025-2027, per l'importo complessivo di 300 milioni per l'anno 2025, 500 milioni per l'anno 2026 e 700 milioni a decorrere dall'anno 2027 in termini di indebitamento netto.

7.

La ripresa e l'accentuazione di un percorso di riduzione della spesa rappresenta una condizione ineludibile per garantire il graduale rientro del debito, obiettivo da attuarsi, nel quadro delle nuove regole della *governance* economica europea, attraverso un tracciato ben definito di spesa netta finanziata a livello nazionale. In questo contesto, i nuovi interventi di taglio disposti in manovra rendono particolarmente ambizioso l'obiettivo della *spending review*; essi vanno ad aggiungersi a quelli già disposti nelle precedenti leggi di bilancio, facendo così crescere l'impatto su ciascun esercizio 2026-2028 ad oltre 7 miliardi (circa 22 miliardi nel triennio in discorso).

7.1

Guardando ai tagli vertenti sulla spesa corrente del 2026 (cfr. Tavola 6), essi riguardano, per oltre il 72 per cento, tre amministrazioni: il Ministero dell'economia e delle finanze (44,6 per cento), quello della salute (21,8 per cento) e, in misura inferiore, quello delle infrastrutture e trasporti (5,8 per cento). Supera la soglia del 5 per cento anche il

[2] Per un quadro più dettagliato delle iniziative di *spending review* e dei relativi esiti può farsi riferimento, *ex multis,* alle due ultime Relazioni di accompagnamento al giudizio di parifica del Rendiconto generale dello Stato (delibere n. 46/SSRRCO/PARI/2024 e n. 9/SSRRCO/PARI/2025).

contributo richiesto al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Nel 2027 si conferma, sebbene con intensità ridotta (65,9 per cento), il grado di concentrazione dei tagli di parte corrente sulle tre richiamate amministrazioni ministeriali; nella ridetta annualità, inoltre, sale al 6,2 per cento il contributo richiesto al Ministero dell'istruzione e del merito. Nell'ultimo anno di previsione, invece, le riduzioni di spesa corrente sono prevalentemente radunate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (86,5 per cento).

TAVOLA 6

LE RIDUZIONI DI SPESA CORRENTE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 129 PER MINISTERO

(valori in milioni e composizione d.d.l.)

Amministrazioni	**2026**	**2027**	**2028**	***% 2026***	***% 2027***	***% 2028***
Economie a finanze	-158,3	-134,0	-986,3	*44,6*	*47,2*	*86,5*
Imprese e *made in Italy*	-2,7	-2,5	-2,4	*0,8*	*0,9*	*0,2*
Lavoro e politiche sociali	-5,4	-6,4	-6,6	*1,5*	*2,2*	*0,6*
Giustizia	-7,6	-8,7	-9,1	*2,1*	*3,1*	*0,8*
Affari esteri	-19,2	-9,6	-9,9	*5,4*	*3,4*	*0,9*
Istruzione e merito	-16,0	-17,5	-19,7	*4,5*	*6,2*	*1,7*
Interno	-11,7	-12,2	-12,1	*3,3*	*4,3*	*1,1*
Ambiente e sicurezza energetica	-7,0	-8,4	-8,2	*2,0*	*3,0*	*0,7*
Trasporti e infrastrutture	-20,4	-21,3	-21,7	*5,8*	*7,5*	*1,9*
Università e ricerca	-10,7	-11,7	-12,4	*3,0*	*4,1*	*1,1*
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	-7,8	-8,6	-8,4	*2,2*	*3,0*	*0,7*
Cultura	-10,1	-10,2	-10,5	*2,9*	*3,6*	*0,9*
Salute	-77,3	-31,8	-31,8	*21,8*	*11,2*	*2,8*
Turismo	-0,8	-0,8	-0,8	*0,2*	*0,3*	*0,1*
Totale complessivo	**-354,9**	**-283,9**	**-1.139,9**	***100***	***100***	***100***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2026

Egualmente concentrata è la distribuzione dei tagli di spesa corrente dall'angolo di visuale delle politiche pubbliche (cfr. Tavola 7): nel biennio 2026-2027 le riduzioni incidono prevalentemente sulle politiche istituzionali (48,8 e 52,8 per cento nei due anni), sulle politiche sociali (20,7 e 10,1 per cento nei due anni) e su quelle per la formazione, ricerca e cultura (12,6 e 16,5 per cento). Nel 2028, invece, investono quasi integralmente le politiche istituzionali (87,9 per cento).

TAVOLA 7

LE RIDUZIONI DI SPESA CORRENTE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 129 PER POLITICHE PUBBLICHE

(valori in milioni e composizione %)

	2026	2027	2028	*% 2026*	*% 2027*	*% 2028*
A_Pol_Istituzionali	**-173,1**	**-150,0**	**-1.002,1**	***48,8***	***52,8***	***87,9***
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-0,5	-0,3	-0,3	*0,1*	*0,1*	*0,0*
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-1,2	-1,4	-0,8	*0,3*	*0,5*	*0,1*
004. L'Italia in Europa e nel mondo	-6,6	-6,8	-7,1	*1,9*	*2,4*	*0,6*
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-78,6	-78,0	-961,3	*22,1*	*27,5*	*84,3*
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-20,8	-23,0	-23,1	*5,9*	*8,1*	*2,0*
033. Fondi da ripartire	-65,4	-40,5	-9,4	*18,4*	*14,3*	*0,8*
B_Pol_Sicurezza_Giustizia	**-18,8**	**-19,5**	**-20,4**	***5,3***	***6,9***	***1,8***
006. Giustizia	-7,7	-9,0	-9,5	*2,2*	*3,2*	*0,8*
007. Ordine pubblico e sicurezza	-5,8	-4,8	-5,0	*1,6*	*1,7*	*0,4*
008. Soccorso civile	-5,3	-5,7	-5,9	*1,5*	*2,0*	*0,5*
C_Pol_Sociali	**-73,4**	**-28,7**	**-28,8**	***20,7***	***10,1***	***2,5***
020. Tutela della salute	-64,2	-18,7	-18,7	*18,1*	*6,6*	*1,6*
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-2,0	-2,7	-2,7	*0,6*	*1,0*	*0,2*
025. Politiche previdenziali	-0,4	-0,4	-0,4	*0,1*	*0,1*	*0,0*
026. Politiche per il lavoro	-2,6	-2,8	-2,9	*0,7*	*1,0*	*0,3*
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-3,6	-3,5	-3,5	*1,0*	*1,2*	*0,3*
030. Giovani e sport	-0,7	-0,7	-0,6	*0,2*	*0,3*	*0,1*
D_Pol_Settori_Produtt	**-22,4**	**-13,6**	**-13,4**	***6,3***	***4,8***	***1,2***
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-7,8	-8,6	-8,4	*2,2*	*3,0*	*0,7*
011. Competitività e sviluppo delle imprese	-1,7	-1,8	-1,9	*0,5*	*0,6*	*0,2*
012. Regolazione dei mercati	-0,2	-0,2	-0,2	*0,1*	*0,1*	*0,0*
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-12,2	-2,4	-2,4	*3,4*	*0,8*	*0,2*
031. Turismo	-0,6	-0,6	-0,6	*0,2*	*0,2*	*0,1*
E_Infrastrutture_Reti	**-16,0**	**-17,4**	**-17,4**	***4,5***	***6,1***	***1,5***
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-0,3	-0,3	-0,3	*0,1*	*0,1*	*0,0*
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-15,2	-16,6	-16,6	*4,3*	*5,9*	*1,5*
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	-0,4	-0,2	-0,2	*0,1*	*0,1*	*0,0*
015. Comunicazioni	-0,2	-0,2	-0,2	*0,1*	*0,1*	*0,0*
F_Formazione_cultura_ricerca	**-44,6**	**-46,7**	**-49,8**	***12,6***	***16,5***	***4,4***
017. Ricerca e innovazione	-14,7	-15,2	-16,1	*4,1*	*5,4*	*1,4*
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-9,9	-9,9	-10,2	*2,8*	*3,5*	*0,9*
022. Istruzione scolastica	-15,7	-17,3	-19,5	*4,4*	*6,1*	*1,7*
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-4,3	-4,3	-4,1	*1,2*	*1,5*	*0,4*
G_Ambiente_territorio	**-6,5**	**-7,8**	**-7,7**	***1,8***	***2,8***	***0,7***
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-6,5	-7,8	-7,7	*1,8*	*2,8*	*0,7*
019. Casa e assetto urbanistico	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	*0,0*
L_Gestione_Debito	**-0,2**	**-0,2**	**-0,2**	***0,0***	***0,1***	***0,0***
034. Debito pubblico	-0,2	-0,2	-0,2	*0,0*	*0,1*	*0,0*
Totale complessivo	**-354,9**	**-283,9**	**-1.139,9**	***100***	***100***	***100***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2026

7.2

Rivolgendo l'attenzione agli interventi di riduzione della spesa in conto capitale (con conseguente traslazione dei fondi al successivo triennio 2029-2031), anche questi risultano concentrati su un numero ristretto di amministrazioni (cfr. Tavola 8). Nel 2026 oltre il 63 per cento del contributo è richiesto al Ministero delle infrastrutture e dei

trasporti (27,3 per cento), a quello dell'ambiente (20 per cento) e a quello dell'economia e delle finanze (16,1 per cento). Non trascurabili, poi, le riduzioni ricadenti sui Ministeri dell'interno (9,2 per cento), istruzione e merito (6,8 per cento) e imprese e *made in Italy* (6,4 per cento). Nel successivo biennio permane la concentrazione dei tagli sulle richiamate amministrazioni, con una ricomposizione dei pesi tra le stesse: si riduce progressivamente il peso del contributo del Ministero delle infrastrutture e di quello dell'ambiente, mentre cresce quello dell'economia e finanze, dell'istruzione e merito e, nel 2028, anche quello del Dicastero delle imprese e del *made in Italy.* In tale ultimo anno assume rilievo anche l'ammontare di riduzioni richieste al Ministero della cultura (9,3 per cento).

TAVOLA 8

LE TRASLAZIONI DI SPESA IN CONTO CAPITALE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 129, C. 2, PER MINISTERO

(valori in milioni e composizione %)

	2026	**2027**	**2028**	***% 2026***	***% 2027***	***% 2028***
Economia e finanze	297,8	325,1	347,7	*16,1*	*17,4*	*20,5*
Imprese e *made in Italy*	118,3	119,1	163,1	*6,4*	*6,4*	*9,6*
Lavoro e politiche sociali	1,1	1,1	1,1	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Giustizia	32,9	32,3	10,3	*1,8*	*1,7*	*0,6*
Affari esteri	2,6	2,6	3,4	*0,1*	*0,1*	*0,2*
Istruzione e merito	125,5	207,7	233,9	*6,8*	*11,1*	*13,8*
Interno	170,0	274,1	132,5	*9,2*	*14,6*	*7,8*
Ambiente e sicurezza energetica	369,8	271,9	225,8	*20,0*	*14,5*	*13,3*
Infrastrutture e trasporti	504,5	449,0	349,0	*27,3*	*24,0*	*20,5*
Università e ricerca	16,3	16,4	18,3	*0,9*	*0,9*	*1,1*
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	68,4	31,3	31,2	*3,7*	*1,7*	*1,8*
Cultura	68,1	65,5	158,8	*3,7*	*3,5*	*9,3*
Salute	12,0	12,0	0,4	*0,6*	*0,6*	*0,0*
Turismo	63,9	63,7	24,2	*3,4*	*3,4*	*1,4*
Totale complessivo	**1.851,0**	**1.871,7**	**1.699,6**	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2026

Nella lettura per politiche pubbliche (cfr. Tavola 9), gli interventi di riduzione della spesa in conto capitale sono ascrivibili, in primo luogo, alle infrastrutture e alle reti, la cui incidenza sul totale tende, comunque, a scemare nel triennio (33,9, 30,2 e 26 per cento). Nel 2026, tutte le altre politiche pubbliche, con la sola eccezione di quelle sociali (3,4 per cento), contribuiscono alle riduzioni con quote comprese nel *range* 10-15 per cento. Nel successivo biennio cresce il peso dei tagli di risorse di parte capitale delle politiche legate alla formazione, ricerca e cultura (15,5 per cento e poi 23,7 per cento), nonché di quelli richiesti alle politiche istituzionali e per la giustizia e sicurezza (in entrambi i casi con

incidenze attestantesi intorno al 15 per cento). Si dimezza invece il peso del contributo delle politiche per l'ambiente e per il territorio (8,9 e 7,1 per cento nelle due annualità).

TAVOLA 9

LE TRASLAZIONI DI SPESA IN C/CAPITALE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 129, C. 2, PER POLITICHE PUBBLICHE

(valori in milioni e composizione %)

	2026	2027	2028	% 2026	% 2027	% 2028
A_Pol_Istituzionali	**242,4**	**288,3**	**270,2**	***13,1***	***15,4***	***15,9***
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1,9	1,3	0,5	*0,1*	*0,1*	*0,0*
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	21,2	15,3	1,7	*1,1*	*0,8*	*0,1*
004. L'Italia in Europa e nel mondo	2,6	2,6	2,2	*0,1*	*0,1*	*0,1*
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	181,1	236,3	217,7	*9,8*	*12,6*	*12,8*
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	35,6	32,8	48,1	*1,9*	*1,8*	*2,8*
B_Pol_Sicurezza_Giustizia	**202,4**	**293,0**	**245,7**	***10,9***	***15,7***	***14,5***
006. Giustizia	32,8	32,2	10,2	*1,8*	*1,7*	*0,6*
007. Ordine pubblico e sicurezza	79,3	155,1	101,3	*4,3*	*8,3*	*6,0*
008. Soccorso civile	90,2	105,7	134,2	*4,9*	*5,6*	*7,9*
C_Pol_Sociali	**62,2**	**58,5**	**2,2**	***3,4***	***3,1***	***0,1***
020. Tutela della salute	11,9	11,9	0,2	*0,6*	*0,6*	*0,0*
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	*0,0*
025. Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	*0,0*
026. Politiche per il lavoro	1,1	1,1	1,1	*0,1*	*0,1*	*0,1*
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	49,2	45,4	1,0	*2,7*	*2,4*	*0,1*
D_Pol_Settori_Produttivi	**244,9**	**208,7**	**216,6**	***13,2***	***11,2***	***12,7***
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	66,6	29,5	30,3	*3,6*	*1,6*	*1,8*
011. Competitività e sviluppo delle imprese	114,4	115,6	162,2	*6,2*	*6,2*	*9,5*
012. Regolazione dei mercati	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	*0,0*
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	*0,0*
031. Turismo	63,8	63,6	24,1	*3,4*	*3,4*	*1,4*
E_Infrastrutture_Reti	**627,4**	**566,2**	**442,1**	***33,9***	***30,2***	***26,0***
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	133,1	128,9	101,9	*7,2*	*6,9*	*6,0*
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	164,5	227,2	207,5	*8,9*	*12,1*	*12,2*
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	328,0	208,3	132,6	*17,7*	*11,1*	*7,8*
015. Comunicazioni	1,8	1,8	0,1	*0,1*	*0,1*	*0,0*
F_Formazione_cultura_ricerca	**210,6**	**290,3**	**402,2**	***11,4***	***15,5***	***23,7***
017. Ricerca e innovazione	9,4	9,5	9,5	*0,5*	*0,5*	*0,6*
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	68,1	65,5	158,8	*3,7*	*3,5*	*9,3*
022. Istruzione scolastica	125,2	207,5	224,2	*6,8*	*11,1*	*13,2*
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7,8	7,8	9,7	*0,4*	*0,4*	*0,6*
G_Ambiente_territorio	**261,2**	**166,7**	**120,5**	***14,1***	***8,9***	***7,1***
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	261,2	166,7	120,5	*14,1*	*8,9*	*7,1*
Totale complessivo	**1.851,0**	**1.871,7**	**1.699,6**	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2026

Le riduzioni disposte con l'articolo 129, seppur significative in valore assoluto e in rapporto alle dimensioni della manovra, costituiscono, tuttavia, una quota ancora limitata della spesa tendenziale: in linea di continuità con quanto segnalato nei precedenti anni, i tagli operati rappresentano, in media triennale, lo 0,3 per cento della spesa finale primaria (al netto dagli interventi per il fondo NGEU e bonus 110 per cento). Un dato, tuttavia, a

sintesi di incidenze diverse tra spesa corrente (meno dello 0,1 per cento) e spesa in conto capitale (circa il 2,2 per cento medio triennale), oltre che tra missioni di bilancio; tra le 31 linee di *policy* incise dai tagli, risultano particolarmente accentuati gli impatti su quelle del Turismo (oltre un quarto degli stanziamenti a legislazione vigente nel 2026 e 2027 e circa il 20 per cento nel 2028), dell'Energia e diversificazione delle fonti energetiche (10,2 per cento medio nel triennio), dello Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (7 per cento medio nel triennio) e dell'Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (4,7 per cento medio nel triennio).

Va, inoltre, considerato che il peso dei tagli cresce, sempre in media triennale, a poco meno dell'1 per cento se si considerano tutti gli interventi di revisione disposti in occasione delle precedenti leggi di bilancio.

8.

Il rafforzamento del processo di riduzione della spesa attraverso l'attribuzione di obiettivi di contenimento alle singole Amministrazioni presenta aspetti certamente positivi, soprattutto se realizzato attraverso il percorso previsto dall'art. 22-*bis* della legge n. 196/2009, consentendo l'individuazione delle misure di revisione in anticipo rispetto alla fase di formazione del bilancio. La Corte, nell'ambito dei controlli finalizzati alla parifica del Rendiconto generale dello Stato per il 2024, ha avuto modo di evidenziare le difficoltà gestionali che hanno caratterizzato la concreta attuazione dei tagli impostati in precedenti manovre. Si fa, pertanto, cogente l'esigenza che gli interventi di riduzione della spesa siano opportunamente preceduti da un'attenta analisi delle ragioni e della efficacia delle singole misure su cui operare. La fase di selezione delle misure di *spending review* non può infatti prescindere dal potenziamento dell'analisi di complessivi piani di spesa. In tal senso sembra, peraltro, muoversi la disposizione procedurale introdotta all'art. 130 del disegno di legge di bilancio; essa richiede a ciascun Ministero di effettuare, entro giugno 2026, la valutazione di una politica di propria competenza, in adempimento anche della specifica riforma inserita nel Piano strutturale di bilancio. Trattasi di una misura di carattere transitorio, anticipatoria dell'approccio più strutturale che, in questo ambito tematico, il progetto di riforma della legge n. 196/2009 sembrerebbe voler opportunamente adottare.

LE MISURE SULLE ENTRATE

9.

Nella materia delle entrate tributarie il disegno di legge contiene numerose disposizioni che possono essere esaminate in base all'oggetto ed alle finalità perseguite.

Alcune di esse riguardano le imposte dirette ed incidono sulla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e sull'imposizione e sui trasferimenti di alcuni redditi da lavoro dipendente, allo scopo di alleggerire il carico fiscale delle imposte dirette "per il ceto medio" e di ricomporre il prelievo fiscale, con riduzione dell'incidenza sui redditi da lavoro dipendente, come enunciato nel DPFP (art. 2 e 4, 5, 8 e 58). L'insieme di queste misure comporta minori entrate per circa 4.550,3 milioni nel 2026 e per complessivi 11.079,4 milioni nel triennio 2026-2028. L'intervento sull'Irpef consiste nella riduzione dell'aliquota del 35 per cento al 33 per cento, fermi restando gli scaglioni di reddito (con una sterilizzazione, eventuale, per i redditi superiori ai 200.000 euro), mentre le misure dirette a contenere l'imposizione su alcune tipologie di reddito di lavoro dipendente sono finalizzate alla riduzione del carico fiscale in relazione ad alcuni istituti contrattuali, sia pure per il solo 2026.

Altre misure, sempre nell'ambito dell'imposizione diretta, incidono, con carattere di temporaneità, ovvero in via strutturale, sulla disciplina di alcune componenti che concorrono a formare il reddito di impresa, anche con la finalità di ottenere maggiori risorse (artt. 14, 15, 16, 18, 31, 32, e 6). Infatti, in relazione all'insieme delle misure, sono stimate entrate per complessivi 1.752,7 milioni nel 2026, in crescita nel triennio 2026 – 2028 per attestarsi a 5.042,8 milioni in quest'ultimo anno.

Inoltre, altre disposizioni, non omogenee, intervengono sulla disciplina di regimi speciali di imposizione diretta (art. 7, 11, 12 e 13). Le misure non sono rilevanti per l'incidenza finanziaria ma per il regime derogatorio rispetto alla imposizione ordinaria.

Vengono confermati, inoltre, alcuni crediti di imposta nel settore edilizio, proseguendo, però, nell'opera di mitigazione delle misure adottate a partire dal 2020 (art. 9). Tuttavia, se l'insieme degli interventi comporta maggiori entrate nel 2026 per 15,4 milioni, nel triennio si prevedono minori entrate per 1.086,7 milioni (-454,8 milioni nel 2027 e - 647,3 milioni nel 2028).

Di rilievo sono le misure che riguardano le banche e le imprese operanti nel settore assicurativo, attesa la finalità dichiarata di recuperare gettito da destinare ad interventi

ritenuti prioritari (artt. 19, 20, 21, 22 e 33). In sostanza, si tratta delle misure di maggior rilevanza finanziaria in materia di entrate poiché sono dirette ad ottenere maggiori risorse stimate in misura pari a 4,1 miliardi nel 2026 e a circa 10 miliardi nel triennio 2026-2028. Inoltre, sono dettate specifiche misure per la definizione agevolata dei carichi fiscali (c.d. "rottamazione" (artt. 23 e 24) e, parallelamente, sono delineati alcuni interventi in materia di contrasto a comportamenti indebiti da parte dei contribuenti (artt. 25, 26 e 27). In relazione alla definizione agevolata sono previsti minori entrate nel 2026 per 1.478 milioni e nel triennio per 2.543 milioni. Quanto agli altri interventi di contrasto ai comportamenti indebiti dei contribuenti, adottati in attuazione di quanto previsto dalla Riforma 1.12 del PNRR relativa all'Amministrazione fiscale, sono previste maggiori entrate per 897,9 milioni nel 2026 e, nel triennio, per complessivi 3.127,5 milioni.

Infine, con altre misure è previsto l'incremento del gettito di alcune imposte, da destinare a copertura di alcuni degli interventi previsti dal d.d.l., in relazione alle accise sui tabacchi lavorati (art. 28) e sul carburante (art. 30), mentre è differita, ancora una volta, l'entrata in vigore dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego ("*plastic tax*") e delle bevande alcoliche edulcorate ("*sugar tax*") (art. 29). Si tratta di interventi significativi poiché comportano maggiori entrate per 765,4 milioni nel 2026 (al netto della prevista riduzione conseguente alla proroga di *plastic* e *sugar tax*, pari a -385 milioni) e per 2.741,8 milioni nel triennio 2026-2028.

Da ultimo, sono previsti, anche, interventi in relazione agli enti territoriali (artt. 117 e 122).

Nel seguito si offrono alcune osservazioni in relazione agli interventi di maggior rilievo finanziario o che, ad avviso della Corte, presentano aspetti meritevoli di approfondimento.

Gli interventi in materia di imposte dirette

10.

Il Titolo II (Misure in materia fiscale e per sostenere il potere d'acquisto delle famiglie) del d.d.l. prevede, all'art. 2, c. 1, la revisione della scala delle aliquote marginali legali erariali in sede Irpef, all'art. 2, c. 2, la revisione della decrescenza delle detrazioni per oneri, così come modificate dalla legge di bilancio per il 2025 e, infine, all'art. 4, c. 1-5, alcune nuove disposizioni in tema di imposizione sul reddito a seguito di rinnovi

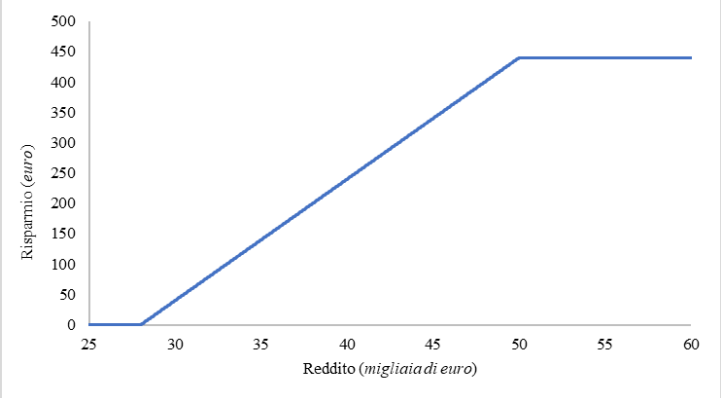
contrattuali, sui premi di produttività e sul lavoro notturno e quello prestato nei giorni festivi e nei giorni di riposo settimanale. Il Titolo IV (Misure in materia di pubblico impiego), inoltre, all'art. 58, disciplina le nuove disposizioni inerenti alla detassazione del trattamento accessorio per i pubblici dipendenti (escluso il personale delle forze di polizia e delle Forze armate).

La misura che produce gli effetti finanziari maggiori è quella che interviene sulla scala delle aliquote dell'Irpef.

L'intervento riguarda la riduzione della seconda aliquota marginale legale erariale dall'attuale 35 per cento al 33 per cento, che si applica alla base imponibile Irpef compresa tra 28 e 50 mila euro. Questo intervento, secondo la relazione tecnica, determina una riduzione del prelievo quantificata in 2,9 miliardi nel 2026 e 3,0 miliardi successivamente. La riduzione, per la quasi totalità, è imputabile all'Irpef erariale, mentre l'impatto dovuto alle addizionali regionali e comunali è nullo per il 2026 e di circa 4 milioni nel 2027. La riduzione dell'aliquota incide anche sull'imposizione del Tfr, il cui impatto è quantificato in 31,7 milioni. La misura interessa circa 13,6 milioni di contribuenti. A parità di condizioni, considerando l'Irpef erariale il risparmio d'imposta è positivo per tutti i contribuenti con reddito superiore a 28 mila euro e dipende solamente dalla modifica del calcolo dell'imposta lorda, rimanendo immutati tutti gli altri parametri dell'imposta (fatta eccezione per la rimodulazione della decrescenza delle detrazioni per oneri, trattata in seguito). Il risparmio d'imposta è crescente nella fascia di base imponibile compresa tra 28 e 50 mila euro, al di sopra dei quali il risparmio è costante e pari a 440 euro, il 2 per cento della differenza tra il limite superiore del secondo e del primo scaglione (Grafico 3). Al fine di neutralizzare la riduzione dell'imposta sui redditi elevati, il Governo propone un correttivo che modificherebbe l'imposta netta per una quota di contribuenti (quindi non per tutti) con reddito superiore a 200 mila euro. Si ipotizza infatti l'introduzione di un ulteriore comma, il 5-*bis*, all'art. 16-*ter* del Testo Unico sulle imposte sui redditi, in base al quale l'ammontare delle detrazioni per oneri al 19 per cento (escluse quelle sanitarie), per le erogazioni liberali a partiti politici e per i premi di assicurazione per rischio eventi calamitosi è ridotto, rispetto alla normativa vigente, di un importo pari a 440 euro, vale a dire il valore massimo dovuto alla riduzione della seconda aliquota legale dell'Irpef. Considerando anche le addizionali regionali e comunali, si segnala che la riduzione dell'aliquota legale ha la conseguenza di rendere incapienti (ovvero l'imposta lorda diviene minore delle detrazioni ammissibili) alcuni contribuenti con redditi superiori a 28 mila euro. Dal punto di vista numerico i soggetti interessati sono pochi, ma il beneficio fiscale conseguente è per loro piuttosto elevato.

GRAFICO 3

IL RISPARMIO IMPUTABILE ALLA RIDUZIONE DELL'ALIQUOTA DAL 35% AL 33%



Con la modifica dell'aliquota Irpef, il Governo intende perseguire l'obiettivo di ridurre l'imposizione sul lavoro, concentrando, negli intenti, particolare attenzione al "ceto medio". Si vuole così contribuire, anche per questa via, al recupero del reddito disponibile delle famiglie, eroso, negli ultimi anni, dalla forte crescita dei prezzi e dal drenaggio fiscale. Un intervento coerente con l'impulso che si punta ad avere da una maggiore crescita della domanda interna. Non si può tuttavia non osservare come, a seguito della misura proposta e guardando alla distribuzione dei redditi Irpef come desumibili dalle ultime statistiche rese disponibili dal Dipartimento delle Finanze del MEF, oltre il 44 per cento delle risorse a ciò destinate sia riferibile a contribuenti con reddito compreso tra 50 e 200 mila euro. Inoltre, occorre sottolineare che, poiché il correttivo relativo ai redditi superiori a 200 mila euro agisce solamente per i contribuenti ad alto reddito che presentano valori positivi delle detrazioni per oneri soggette alla misura, sarebbe comunque garantito il risparmio di 440 euro ad una quota di contribuenti con reddito superiore a 200 mila euro.

> Secondo le statistiche del Dipartimento delle Finanze, infatti, le erogazioni a partiti politici sono state effettuate, nel 2023, da 237 contribuenti con reddito superiore a 200 mila euro, lo 0,16 per cento del totale di riferimento (145.832 contribuenti), mentre i premi di assicurazione per rischio eventi calamitosi sono positivi per 7.881 contribuenti, il 5,4 per cento del totale di riferimento. Numericamente più rilevante è invece l'aver ricompreso tutti gli oneri detraibili al 19 per cento, fatta accezione per quelli derivanti dalle spese sanitarie. In questo caso, la quota di contribuenti con reddito superiore a 200 mila euro di reddito interessata a questo gruppo di detrazioni è decisamente più elevata.

La riduzione di 440 euro non può che riguardare una quota molto bassa della platea di contribuenti; la relazione tecnica non ne indica il numero, ma stimando effetti finanziari nulli per il periodo di imposta 2026 e un aumento di gettito di 22,1 e 12,6 milioni, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028, sembra indicare che la sterilizzazione dell'aumento riguardi circa un terzo dei contribuenti con redditi superiori ai 200 mila euro.

> Dal punto di vista della struttura della decrescenza, si osserva che la modifica proposta produce alcune divergenze rispetto all'attuale normativa. In particolare, per i contribuenti senza figli a carico, con uno e con due figli a carico, la riduzione di 440 euro trova piena ed immediata applicazione, mentre per i contribuenti con più di due figli a carico si osserva una fascia di reddito dove l'importo ammissibile della detrazione decresce linearmente per un certo tratto fino ad azzerarsi. La differenziazione evidenziata dipende dall'aver introdotto correttivi specifici a norme già esistenti, senza aver rivisto in modo organico le norme, oggi vigenti, che disciplinano la decrescenza delle detrazioni per oneri. Si ricorda, ad esempio, che la misura proposta interagisce con la preesistente decrescenza della maggior parte delle detrazioni per oneri nella fascia compresa tra 120 e 240 mila euro.

Modifiche inerenti all'imposizione di alcuni trattamenti retributivi di lavoratori dipendenti

11.

L'art. 4 del disegno di legge di bilancio introduce due ulteriori imposte cedolari temporanee, riservate ai lavoratori del settore privato, e ne modifica una già esistente, relativa ai premi di produzione, qualora sussistano determinati requisiti; analogamente, l'art. 58 apporta modifiche a quest'ultima fattispecie anche per i lavoratori del settore pubblico.

In particolare, all'art. 4, c. 1, il Governo propone: "*gli incrementi retributivi corrisposti ai dipendenti del settore privato nell'anno 2026, in attuazione di rinnovi contrattuali sottoscritti negli anni 2025 e 2026, sono assoggettati, salvo espressa rinuncia scritta del prestatore di lavoro, a una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 5 per cento. Le disposizioni di cui al primo periodo trovano applicazione con riferimento ai titolari di reddito di lavoro dipendente di importo non superiore a euro 28.000.*" Secondo la relazione tecnica, i lavoratori dipendenti interessati da questa misura saranno 3,3 milioni, ipotizzando un tasso di adesione pari all'85 per cento e un incremento di reddito pari a 680 euro. Per quanto riguarda gli effetti finanziari, quasi esclusivamente concentrati nel 2026, poiché la misura è di natura temporanea, la relazione tecnica indica una riduzione di gettito in sede Irpef di 533,4 milioni nel 2026, a fronte di un maggior gettito della nuova imposta sostitutiva pari a 113,1 milioni; il saldo netto è di -420,3 milioni. Nel 2027 il lieve impatto si osserva solo per le addizionali regionali e comunali, a causa della differenza temporale, rispetto all'Irpef erariale, con cui i gettiti sono percepiti dall'erario.

Sempre all'art. 4, commi 2 e 3, vengono apportate modifiche alle aliquote agevolate per i premi di produzione per il biennio 2026-2027.

In particolare, è innalzata la soglia da 3 o 4 mila euro a 5 mila euro, e viene contestualmente ridotta l'aliquota sostitutiva, che si attesta all'1 per cento (5 per cento secondo l'attuale normativa). Secondo la relazione tecnica, i premi di produzione soggetti all'imposta sostitutiva del 5 per cento ammontavano a circa 3 miliardi nel 2024; si ipotizza, per il periodo di interesse, un incremento del valore dei premi pari al 10 per cento. Si modifica contestualmente anche la platea dei contribuenti coinvolti a causa dell'innalzamento del livello di reddito agevolabile: 250 mila contribuenti interessati in più, con un incremento medio del premio di 1.500 euro.

L'effetto finanziario complessivo, dovuto all'aumento del limite agevolabile (che influisce sia sul gettito dell'Irpef erariale e delle addizionali sia su quello dell'imposta sostitutiva) e alla riduzione dell'aliquota (dal 5 per cento all'1 per cento), è stimato complessivamente in 291,7 milioni per il 2026, 165 imputabili all'Irpef erariale e 126,7 all'imposta sostitutiva. A queste variazioni, nel 2027, si aggiungono quelle imputabili alle addizionali regionali e comunali, arrivando, complessivamente, ad una riduzione di gettito stimata in 302,5 milioni.

I commi 4 e 5 dell'art. 4 introducono una ulteriore imposta sostitutiva per il periodo di imposta 2026, prevedendo una imposizione sostitutiva pari al 15 per cento, nel limite di 1.500 euro annui, per la parte di retribuzione imputabile al lavoro prestato nelle ore notturne oppure nei giorni festivi o nei giorni di riposo settimanale o, ancora, relativa alle indennità di turno e a ulteriori emolumenti connessi al lavoro a turni. In questo caso il limite di reddito da lavoro è posto a 40 mila euro (osservato nell'anno precedente). Secondo la relazione tecnica la platea di lavoratori potenzialmente interessata da questa misura è di 2,3 milioni; l'effetto finanziario relativo al 2026 è stimato pari a -534,8 milioni, dovuto alla riduzione del gettito Irpef di 1,05 miliardi e all'incremento di gettito imputabile alla nuova imposta sostitutiva di 517,5 milioni.

L'art. 58, infine, disciplina, come ricordato, la modifica alla detassazione dei compensi per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici di ruolo non dirigenziale. La norma propone, fissando un tetto massimo al beneficio di 800 euro, di tassare separatamente i trattamenti

accessori con un'aliquota pari al 15 per cento; anche in questo caso è fissato un limite al livello di reddito da lavoro agevolabile, stabilito a 50 mila euro. Secondo la relazione tecnica, i soggetti interessati da questa misura sono circa 3 milioni. L'effetto finanziario relativo al 2026 è stimato in -358,5 milioni, conseguente ad una riduzione del gettito Irpef di 703,7 milioni e a un incremento di gettito dovuto alla nuova imposta sostitutiva di 345,2 milioni di euro.

Le norme in esame comportano un trattamento differenziato tra settore pubblico e settore privato.

Le misure per il settore privato rispondono all'esigenza di agevolare fiscalmente i rinnovi contrattuali contrastando la perdita di potere di acquisto dei redditi da lavoro dipendente fino a 28.000 euro. Sul complesso delle disposizioni normative relative ai rinnovi contrattuali (e alla detassazione di parti di retribuzione) sono possibili alcune osservazioni, sia di carattere particolare sia di carattere più generale.

Per quanto riguarda il limite fissato all'ammontare di reddito da lavoro dipendente del settore privato per usufruire della detassazione (28 mila euro) non si specifica se si tratta di un valore osservato prima o dopo il rinnovo contrattuale. Ad esempio, si consideri un lavoratore dipendente il cui reddito da lavoro è pari a 28 mila euro nel 2025, che diviene 29 mila euro nel 2026 a seguito del rinnovo contrattuale. Se si considera il valore di reddito prima del rinnovo, il contribuente può beneficiare dell'imposizione sostitutiva; se si considera il valore di reddito dopo il rinnovo, è precluso il vantaggio dal punto di vista fiscale. Questa osservazione mette in risalto anche altre possibili difficoltà applicative.

Innanzitutto, andranno superate alcune complicazioni di natura amministrativa: occorrerà prevedere che le informazioni salienti siano contenute nei Certificati Unici dei lavoratori; sarà necessario inserire la retribuzione dell'anno considerato, quella dell'anno precedente ed indicare se il divario è imputabile ad un rinnovo contrattuale o ad altri fattori. Da chiarire è inoltre il trattamento riservato a quei lavoratori dipendenti che cambiano lavoro in corso d'anno, magari da un settore in cui il rinnovo è avvenuto ad un settore in cui non è ancora avvenuto, e viceversa.

La norma proposta è di natura temporanea, limitando gli effetti nel 2026 per i rinnovi avvenuti nel 2025 e nel 2026. L'agevolazione dei rinnovi contrattuali dovrà confrontarsi con l'esigenza di non creare eccessivi trattamenti differenziati per quei lavoratori che potranno avvantaggiarsi fiscalmente del rinnovo contrattuale ottenuto nel biennio 2025-2026 rispetto a quelli che non potranno, perché il loro rinnovo si è verificato subito prima, o avverrà subito dopo, la finestra temporale considerata dalla norma in esame.

Secondo gli ultimi dati sulle dichiarazioni fiscali, i lavoratori dipendenti sono 23,8 milioni, mentre il totale di quelli con reddito prevalente da lavoro dipendente sono 22,7 milioni; di questi, 12,7 milioni percepiscono solamente reddito da lavoro dipendente, mentre 8,4 milioni solo reddito da lavoro dipendente e redditi da terreni e fabbricati. Non è agevole individuare il numero complessivo di soggetti che presentano unicamente redditi da lavoro inferiori a 28 mila euro, ma sono quantificabili in circa 13-14 milioni. Secondo i dati prodotti dall'Istat, a giugno 2025, il 28,1 per cento dei dipendenti del settore privato era in attesa del rinnovo contrattuale, percentuale che saliva al 53,1 per cento se si considerano i soli lavoratori dipendenti dell'industria. La durata media della vacanza contrattuale per quelli in attesa del rinnovo è di 15,6 mesi, 36,8 mesi se si considerano i lavoratori del settore dei servizi destinabili alla vendita. Si segnala che la totalità dei lavoratori del pubblico impiego, esclusi dalla norma in esame, è in attesa del rinnovo contrattuale, e la durata media dell'attesa è pari a 34,4 mesi.

Occorre ribadire che la natura temporanea dell'agevolazione implica che l'ammontare del rinnovo contrattuale, agevolato per un anno, tornerà ad essere soggetto alla disciplina ordinaria (ovvero la progressività dell'Irpef) non appena la finestra temporale sarà terminata. Inoltre, anche per questa ragione, l'effetto che ne potrà derivare in termini di impulso ai consumi potrebbe essere contenuto.

12.

L'osservazione di carattere più generale è inerente al disegno complessivo di riforma del sistema tributario. Le linee guida del disegno di legge delega sulla riforma fiscale prevedono, tra gli altri aspetti, anche la riduzione del carico fiscale sul lavoro. Le innovazioni proposte nel disegno di legge di bilancio vanno in questa direzione. Tuttavia, ciò avviene frammentando ulteriormente la struttura dell'imposizione diretta. Le modifiche presentate dal Governo hanno un impatto finanziario sostenibile nell'attuale situazione dei conti pubblici, ma occorre domandarsi se, invece di modifiche parziali, non sarebbe più coerente il ridisegno organico di tutto il comparto dell'imposizione diretta e dei trasferimenti monetari.

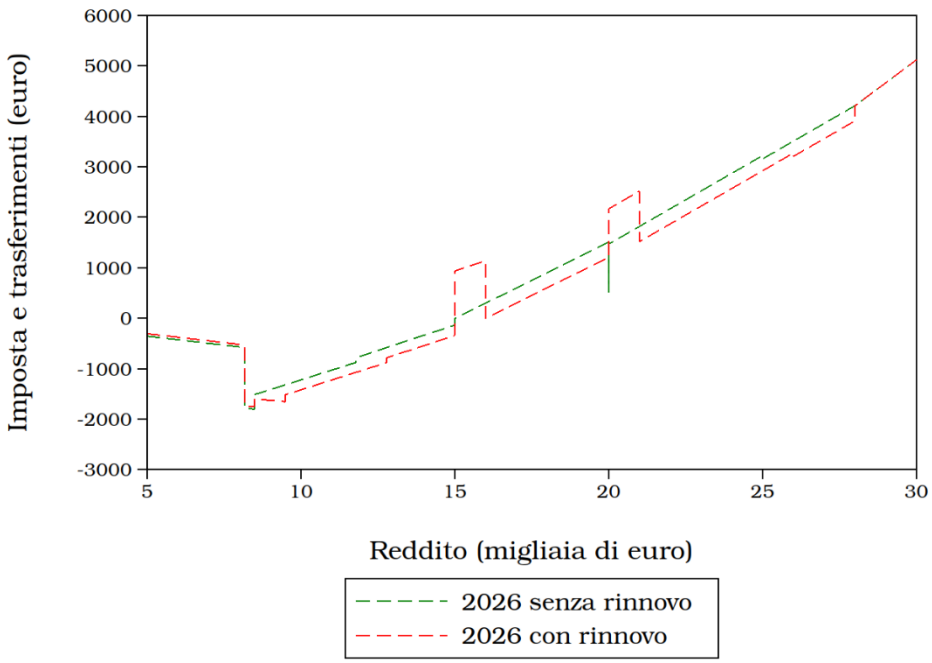
Va poi considerato che l'inserimento di misure *ad hoc* comporta necessariamente l'acuirsi delle differenziazioni orizzontali e verticali che già oggi caratterizzano il nostro sistema tributario, con particolare riferimento all'imposizione diretta.

L'esame degli effetti su alcune figure tipo mette in rilievo, inoltre, come, nonostante il rinnovo detassato, non è sempre detto che la detassazione implichi un risparmio d'imposta. Ci sono fasce di reddito in cui, a seguito di un rinnovo, l'imposizione aumenta anziché diminuire. Di qui la previsione normativa che contempla la possibilità di rinuncia del prestatore di lavoro. Nella relazione tecnica, il tasso di adesione ipotizzato (l'85 per cento) è, per tale motivo, forse troppo ottimistico.

Se si valuta l'effetto per un contribuente tipo, un lavoratore dipendente del settore privato che vede, tra il 2025 e il 2026, aumentare di mille euro la sua retribuzione a seguito di un rinnovo contrattuale, interpretando i riferimenti normativi che emergono dal testo del disegno di legge di bilancio appena presentato, si ipotizza che il limite di 28 mila euro sia riferito all'ammontare di reddito da lavoro osservato dopo il rinnovo contrattuale.
Al fine di isolare meglio l'effetto della misura, si considera un contribuente con reddito complessivo Irpef derivante interamente dal fattore lavoro. Infine, si ipotizza che l'ammontare del rinnovo contrattuale segua il medesimo ruolo oggi assunto dai premi di produzione per l'individuazione dell'importo spettante per il trasferimento monetario introdotto a partire dal periodo di imposta 2025 e per il trattamento integrativo. Secondo l'attuale normativa, i premi di produzione non rientrano nel computo per la determinazione del reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali, mentre sono considerati, in quanto parte del reddito di specie, nella definizione di reddito da lavoro, base di calcolo sia per il trasferimento monetario introdotto dall'ultima legge di bilancio sia per il trattamento integrativo.
Sono possibili diversi confronti. Il confronto tra la normativa 2025 e 2026, a parità di reddito, produce l'effetto già illustrato nel Grafico 3.
È interessante osservare cosa succede all'imposta complessiva e ai trasferimenti monetari considerando due contribuenti nel periodo di imposta 2026, a parità di reddito, uno che ha ricevuto un rinnovo contrattuale di mille euro (il soggetto A) e l'altro no (il soggetto B). In questa circostanza, per il soggetto B tutto il reddito è soggetto alla progressività dell'Irpef, mentre per il soggetto A l'imposta si calcola come somma tra l'imposta sostitutiva sul rinnovo contrattuale (50 euro nel nostro esempio) e l'imposta ordinaria in sede Irpef per la rimanente parte di reddito.
Il Grafico 4 presenta l'andamento dell'imposizione diretta e dei trasferimenti nei due casi. Nonostante il rinnovo detassato, non è sempre detto che la detassazione implichi un risparmio d'imposta. Ci sono fasce di reddito in cui, a seguito di un rinnovo, l'imposizione aumenta anziché diminuire. La norma in esame interviene a disciplinare questi casi, perché, come già sottolineato, precisa "… *salvo espressa rinuncia scritta del prestatore di lavoro…*". La conseguenza è una ulteriore complicazione, perché, al fine di evitare l'aggravio di imposta in questi casi particolari, occorre effettuare un doppio conteggio: uno in cui si applica la detassazione del rinnovo, l'altro in cui anche l'ammontare del rinnovo segue l'imposizione ordinaria.

GRAFICO 4

IMPOSTA NETTA E ADDIZIONALI MENO I TRASFERIMENTI NEL 2026 CON O SENZA RINNOVO CONTRATTUALE A PARITÀ DI REDDITO



Questi effetti indesiderati sono imputabili alla complessità dell'imposizione diretta, che applica contestualmente un'imposta e due trasferimenti monetari, che presentano dei "salti" per la loro attribuzione; analogamente avviene per la detrazione ordinaria per lavoro dipendente. Non è un caso che gli aggravi si osservino, ipotizzando un rinnovo contrattuale, appena superata la soglia dei 15 mila euro (limite per l'attribuzione del trattamento integrativo, livello al quale si verifica un innalzamento repentino della detrazione ordinaria da lavoro dipendente) e dei 20 mila euro (limite per l'attribuzione del trasferimento monetario introdotto lo scorso anno). Il tutto è reso più complicato dalle definizioni di reddito da considerare per il calcolo delle detrazioni e dei trasferimenti. Il trattamento integrativo presenta due vincoli: il valore di reddito per il suo riconoscimento e il valore di reddito per la verifica dei presupposti per il suo riconoscimento. Discorso analogo vale per il trasferimento monetario introdotto lo scorso anno. Similmente ai premi di produzione, anche nel caso del rinnovo contrattuale il maggior reddito dovrebbe, per omogeneità, come qui ipotizzato, essere ricompreso per i calcoli, determinando una funzione dell'imposta netta e dei trasferimenti non continua. Una via alternativa per evitare questi casi specifici potrebbe essere quella di uniformare, per quanto riguarda l'ammontare del rinnovo contrattuale, la definizione di reddito di riferimento per agevolazioni fiscali con quella utilizzata per il trasferimento monetario e il trattamento integrativo.

13.

Il meccanismo, previsto dall'art. 58 per il settore pubblico opera in maniera diversa rispetto a quello per il settore privato, interessando anche la platea dei lavoratori con reddito compreso fra 28.000 e 50.000 euro.

Se anche il regime fra il lavoro nel settore privato e in quello pubblico diverge ancora per molti aspetti, è indubbio che per i dipendenti pubblici la prevista riduzione fiscale incide su quote di retribuzione già attribuite, perché presenti nei fondi di ciascuna amministrazione, mentre per il settore privato il vantaggio è subordinato alla conclusione dei contratti negli anni 2025 e 2026.

Inoltre, il meccanismo previsto in relazione al settore pubblico, da un lato, è limitato rispetto agli importi dell'agevolazione (800 euro annui) e, dall'altro, interessa anche una fascia di reddito più elevata rispetto al settore privato, confermando, anche in relazione a

questa misura, la frammentarietà e non unitarietà del quadro che governa l'imposizione diretta sui redditi da lavoro dipendente.

14.

Infine, occorre segnalare una disposizione particolare già prevista per gli esercizi precedenti, in favore dei dipendenti di strutture turistico-alberghiere, operanti nel settore privato, ai quali, per il periodo compreso dal 1° gennaio al 30 settembre 2026, viene riconosciuto un trattamento integrativo speciale pari al 15 per cento delle retribuzioni lorde corrisposte per lavoro notturno e lavoro straordinario, effettuati nei giorni festivi, che non concorre alla formazione del reddito purché il loro reddito da lavoro dipendente non sia superiore a 40.000 euro nel periodo d'imposta 2025. Il costo stimato dalla relazione tecnica nel 2026 è pari a circa 17 milioni, in base a quanto registrato negli anni precedenti.

La misura persegue l'obiettivo di garantire stabilità occupazionale ed agevolare l'offerta di lavoro nel settore turistico, ricettivo e termale, tenendo conto della stagionalità dell'attività.

Interventi in materia di reddito di impresa

15.

Il d.d.l. contiene alcune disposizioni che modificano, in via strutturale o temporanea, la disciplina di alcune componenti che concorrono a formare il reddito di impresa. Fra le prime vi sono le disposizioni sulla rateizzazione per la tassazione delle plusvalenze sui beni strumentali e la modifica alla disciplina dei dividendi (artt. 15 e 18); tra le seconde, di carattere temporaneo, riferite al solo esercizio 2026, vi sono alcune misure in favore del settore agricolo, di assegnazione agevolata di beni ai soci e di estromissione dei beni dalle imprese individuali, nonché di affrancamento straordinario delle riserve in sospensione di imposta (artt. 6, 14, 16).

Gli effetti finanziari di alcuni interventi non sono valorizzati poiché, secondo la relazione tecnica, potrebbero verificarsi, ma non risultano quantificabili (artt. 31 e 32).

Gli effetti finanziari complessivi degli interventi richiamati sopra sono indicati nella Tavola che segue.

TAVOLA 10

TITOLO

(in milioni)

Artt.	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2026	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**	**2026**	**2027**	**2028**
Art. 6	-	- 222,4	90,9	-	- 222,4	90,9	-	- 222,4	90,9
Art. 14	290,0	- 50,1	- 64,2	290,0	- 50,1	- 64,2	290,0	- 50,1	- 64,2
Art. 15	305,8	357,5	284,9	305,8	357,5	284,9	305,8	357,5	284,9
Art. 16	420,9	372,6	393,8	420,9	372,6	393,8	420,9	372,6	393,8
Art. 18	736,0	1.049,1	1.078,0	736,0	1.049,1	1.078,0	736,0	1.049,1	1.078,0
Totale	**1.752,7**	**1.506,7**	**1.783,4**	**1.752,7**	**1.506,7**	**1.783,4**	**1.752,7**	**1.506,7**	**1.783,4**

Fonte: elaborazione dati MEF

Il complesso delle misure comporta maggiori entrate per il 2026 pari a 1.752,7 milioni.
Si tratta di interventi che modificano la disciplina dell'imposizione del reddito di impresa in relazione a diversi componenti, anche con la finalità di assicurare maggiore gettito immediato, a fronte di vantaggi per il contribuente, come emerge dall'analisi di alcune di queste misure.

16.

L'articolo 14 contiene una serie di norme che riguardano l'assegnazione agevolata dei beni sociali ai soci e l'estromissione dei beni dall'impresa individuale.
Si tratta della riproposizione di disposizioni già operative in annualità precedenti e, in sostanza, di interventi che non hanno natura strutturale, ma contingente, poiché l'imposta sostitutiva deve essere versata nel 2026, tanto che, a fronte di un gettito complessivo atteso di 290 milioni nel 2026, negli anni successivi si registra una diminuzione complessiva delle entrate, cosicché gli effetti nel triennio sono pari a 175,7 milioni.
L'intervento sulla rateizzazione della tassazione delle plusvalenze sui beni strumentali è finalizzato a limitare il periodo di rateazione, introducendo alcune limitazioni ed oneri a carico del contribuente, il quale è tenuto a dichiarare espressamente nella dichiarazione dei redditi di voler ricorrere alla rateazione e, in caso contrario, la plusvalenza è sottoposta ad imposizione nell'anno in cui è maturata (art. 15).
Come si evince dalla relazione tecnica, gli effetti positivi in termini di gettito sono destinati a realizzarsi nei primi anni di entrata in vigore della nuova disciplina per poi attenuarsi quando il sistema della rateazione opererà a pieno regime. In ogni caso, nel triennio 2026-2028 sono previste maggiori entrate per 948,2 milioni.

Anche con l'art. 16 vi è la riproposizione di un intervento già operativo in annualità precedenti che, di fatto, consente alle imprese un intervento sulle riserve ad un costo agevolato (10 per cento) e un incremento immediato del gettito tributario. È previsto il pagamento di un'imposta sostitutiva (di Irpef, Ires, Irap e addizionali) ad aliquota agevolata per le società che intendono "liberare" le proprie riserve contabili che erano rimaste vincolate fiscalmente (vale a dire "in sospensione d'imposta").

La previsione dell'ammontare delle imposte incassate, contenuta nella relazione tecnica è basata sui risultati delle precedenti operazioni similari, stimando l'incasso di 205 milioni con l'imposta sostitutiva per quattro anni e, contemporaneamente, una maggiore Irpef versata dai soci per circa 215,9 milioni per i primi tre anni, bilanciata, sia pure in modo parziale, negativamente da minore Ires e Irap a partire dal 2027. Peraltro, sempre secondo la RT, a partire dal 2030 si registrerà una minore Ires e Irap per un complessivo effetto di -55,8 milioni. Limitando l'analisi al triennio, le maggiori imposte sono pari a circa 1.187,3 milioni.

Di particolare rilievo risulta la disposizione prevista dall'art. 18 del d.d.l., che introduce una modifica rilevante in materia di tassazione dei dividendi, intervenendo sugli articoli 59 e 89 del Testo Unico delle imposte sui redditi.

In particolare, si prevede che dal 1° gennaio 2026, per poter beneficiare del regime agevolato di esclusione dalla base imponibile dei dividendi (sia per gli imprenditori che per le società ed enti residenti) sia necessario che la partecipazione diretta al capitale della società erogante sia non inferiore al 10 per cento. Se la partecipazione è inferiore al 10 per cento i dividendi percepiti non potranno beneficiare dell'esclusione (o della parziale esclusione) e quindi concorreranno integralmente alla formazione del reddito imponibile. La soglia del 10 per cento si applica anche nel caso di partecipazioni indirette ai fini del computo della soglia.

> Il regime sinora vigente, noto come "*dividend exemption*", prevede che i dividendi percepiti da una partecipata possono essere esclusi dalla base imponibile per il 95 per cento e, quindi, solo il 5 per cento di essi viene sottoposto ad imposizione, così da evitare la doppia tassazione: prima in capo all'impresa che genera l'utile e poi quando l'utile viene distribuito come dividendo.

In sostanza, i dividendi percepiti per partecipazioni inferiori al 10 per cento concorrono alla formazione della ordinaria base imponibile del contribuente, che riceve utili e riserve distribuite da società ed enti.

Lo scopo della norma sembra quello di escludere l'agevolazione del regime di tassazione in relazione alle partecipazioni marginali.

Un sicuro effetto della norma, così come prevista, sarà quello di aumentare il livello della tassazione in capo alle società *holding* o, comunque, ai soggetti che detengono una pluralità di partecipazioni inferiori al 10 per cento.

L'impatto sulla manovra di bilancio della norma in esame è significativo poiché sono previste maggiori entrate di carattere continuativo pari a 736 milioni nel 2026, 1.049,1 milioni nel 2027 e, a partire dal 2028, circa 1.078 milioni.

> Nella relazione tecnica non vi è una stima sul numero di imprese coinvolte, ma è precisato che il maggior gettito si basa sull'ipotesi che circa il 6 per cento dei dividendi ora esclusi dalla base imponibile rientrerebbe perché riguarderebbe partecipazioni societarie inferiori al 10 per cento. È indubbio che occorrerà verificare a consuntivo il fondamento dell'ipotesi o se verranno adottati comportamenti di concentrazione delle partecipazioni idonei ad incidere negativamente sul gettito previsto.

Interventi in relazione a regimi speciali di imposizione diretta

17.

Il d.d.l. contiene alcune disposizioni che modificano o integrano regimi speciali di imposizione diretta, sia in relazione al profilo soggettivo del contribuente che a situazioni ritenute meritevoli di disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria.

L'articolo 7 conferma la riduzione dell'aliquota della cedolare secca dal 26 al 21 per cento per le locazioni brevi (inferiori a 30 giorni) unicamente nel caso nel caso della locazione di una sola unità immobiliare direttamente da parte del contribuente, mentre la riduzione dal 26 al 21 per cento non si applica per le locazioni gestite tramite intermediario immobiliare ovvero tramite soggetti che gestiscono portali telematici.

In termini di gettito la nuova disposizione dovrebbe comportare un risultato positivo nel triennio 2026-2028 per 192,9 milioni, scontando un risultato negativo nel 2026 per 47,8 milioni, conseguente al mutamento del metodo di calcolo e pagamento degli acconti, come si evince dalla relazione tecnica.

> La relazione tecnica ha evidenziato che nel 2024 i soggetti che gestiscono portali telematici hanno versato ritenute per 956 milioni (aliquota applicata al 21 per cento) e stima che il 90 per cento dei proprietari di casa continuerà ad utilizzare i portali, cosicché le ritenute siano riferibili per il 50 per cento ad affitti di singole unite immobiliari. La differenza di regime fiscale potrebbe incidere negativamente incentivando il fenomeno delle locazioni brevi non dichiarate.

L’art. 11 dispone che i soggetti, persone fisiche, che trasferiscono la residenza in Italia, successivamente al 1° gennaio 2026, e che optano per l’assoggettamento a imposta sostitutiva devono corrispondere un’imposta pari a 300.000 euro, mentre i familiari ai quali sono estesi gli effetti dell’opzione medesima devono pagare un’imposta di 50.000 euro. La disciplina vigente fino al 31 dicembre 2025 prevede la corresponsione dell’importo di 200.000 euro per i contribuenti e di 25.000 euro per ciascun familiare.

Questa Corte nella Relazione sul rendiconto dello Stato 2024 ha analizzato il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all’estero e le sue potenziali ricadute.
L’art. 1, commi da 152 a 159, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha introdotto, al fine dichiarato di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti, un regime fiscale speciale, alternativo alla disciplina ordinaria, ed applicabile a talune categorie di soggetti in presenza di specifiche condizioni. In particolare, il comma 152 ha inserito nel TUIR l’art. 24-*bis* che, in deroga al principio della tassazione mondiale di cui all’art. 3, comma 1, dello stesso TUIR, prevede - per le persone fisiche che trasferiscono la propria residenza in Italia - la possibilità di optare per l’assoggettamento a imposta sostitutiva dei redditi prodotti all’estero, individuati secondo i criteri di cui all’art. 165, comma 2, del citato testo unico, sempreché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell’art. 2, comma 2, in almeno nove dei dieci periodi d’imposta che precedono l’inizio del periodo di validità dell’opzione.
Con riguardo ai trasferimenti di residenza successivi al 10 agosto 2024, per effetto del d.l. 9 agosto 2024, n. 113, l’imposta dovuta è stata elevata a 200 mila euro (rispetto al precedente importo di 100 mila euro) per ciascun anno d’imposta cui si riferisce la predetta opzione, mentre è rimasta a 25.000 euro per ciascuno dei familiari, ai quali sono estesi gli effetti dell’opzione medesima.
Dai dati sul regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all’estero emerge il costante incremento del numero di nuovi residenti che beneficiano dell’agevolazione (1.495 soggetti, di cui 1.070 contribuenti principali e 425 familiari nel 2023). Nel periodo 2020-2023 a tale regime sono riferibili versamenti per circa 315 milioni, di cui 287,5 per i contribuenti principali e circa 27,7 per i familiari.
L’Agenzia delle Entrate non è a conoscenza né dell’ammontare dei redditi esteri sui quali agisce l’imposta sostitutiva, né delle imposte ordinarie che avrebbero dovuto essere effettivamente prelevate su tali redditi in assenza del regime sostitutivo. Neppure sono state approntate specifiche rilevazioni per valutare la reale rispondenza della misura alla finalità dichiarata nella relazione illustrativa alla legge di bilancio per il 2017, secondo la quale lo scopo sarebbe stato quello “*di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti*”. La disciplina, infatti, appare principalmente indirizzata a favorire soggetti che possono ritrarre fonti di reddito da più Paesi e che trasferiscono la propria residenza in Italia per finalità lavorative (come nel caso, probabilmente frequente, degli sportivi professionisti), residenziali o per altre ragioni, senza tuttavia esigere - come pure ci si sarebbe dovuto attendere - un effettivo e tangibile collegamento con la realizzazione di investimenti produttivi nel nostro Paese.

L’art. 12 estende al 2026 il periodo di applicazione dell’accesso al regime forfettario, modificando l’art. 1, c. 12, della legge di bilancio 2025, innalzando, anche, il limite massimo di reddito da lavoro dipendente e assimilati (artt. 49 e 50 del TUIR), che consente l’accesso al regime agevolato.

Come evidenziato da questa Corte nella Relazione sul 2024 dello Stato, l’introduzione di una pluralità di regimi forfettari incide negativamente sul principio della progressività dell’imposizione.

Gli effetti finanziari della norma, come stimati dalla relazione tecnica sulla base delle dichiarazioni dei redditi del 2024, dovrebbero comportare una riduzione complessiva dell'imposizione pari a 72,2 milioni nel 2026, 138,5 milioni nel 2027 e 82,1 milioni nel 2029.

La relazione tecnica evidenzia anche gli effetti negativi sui contributi poiché l'incremento della soglia fiscale ha un effetto indiretto sulle gestioni previdenziali Artigiani e Commercianti, considerato che i nuovi aderenti al regime forfettario possono optare per un regime contributivo di maggior favore con aliquota ridotta del 35 per cento e applicazione del reddito minimale. L'effetto è negativo per la finanza pubblica, stimandosi un minor gettito contributivo per 7,2 milioni nel 2026 e 2,4 milioni nel 2027.

Le misure inerenti al settore edilizio

18.

In materia di crediti edilizi, l'articolo 9 proroga per l'anno 2026 la detrazione Irpef al 50 per cento per le spese relative a interventi di recupero edilizio, di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico effettuati nel medesimo anno sulle abitazioni principali e quella al 36 per cento per le spese relative agli stessi interventi effettuati su immobili diversi dall'abitazione principale (detrazioni che nella legislazione vigente sono fissate rispettivamente al 36 per cento e al 30 per cento).

Inoltre, è prorogata la detrazione al 50 per cento per le spese sostenute nell'anno 2026 relative all'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici, fino a un importo massimo di 5.000 euro, destinati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione.

L'insieme degli interventi comporta maggiori entrate nel 2026 per 15,4 milioni mentre nel triennio prevede minori entrate per complessivi 1.086,7 milioni (-454,8 milioni nel 2027 e -647,3 milioni nel 2028).

Non risultano prorogati altri due incentivi edilizi quali il Bonus per l'eliminazione delle barriere architettoniche e il "Superbonus", che pertanto, cesseranno il periodo di operatività a fine 2025, ad eccezione del cd "Superbonus" che, resta in vigore, a specifiche condizioni, solo per gli interventi di ricostruzione degli immobili interessati dagli eventi sismici del Centro Italia.

Interventi nel settore finanziario (banche e assicurazioni)

19.

L'intervento di maggiore rilievo in materia di entrate riguarda le disposizioni applicabili al settore finanziario e, in particolare, agli istituti bancari e, per alcuni versi alle società operanti nel settore assicurativo.

Nel complesso si tratta di interventi aventi carattere temporaneo e non strutturale che sembrano finalizzati, unicamente, ad incrementare il gettito negli anni 2026 – 2028, con la finalità di copertura di parte delle spese rientranti nella manovra di bilancio.

Le modalità dell'intervento che consiste, in larga misura nell'anticipazione di imposte che gli operatori finanziari interessati dovrebbero versare in esercizi futuri implica non solo che le entrate verranno meno a partire dal 2029 ma anche che parte delle imposte che matureranno in quegli esercizi saranno già state versate e, quindi, si potrà registrare un minor gettito.

L'intervento in esame risulta da una pluralità di disposizioni che prevedono modalità operative differenziate (artt. 19, 20, 21, 22 e 33).

Le maggiori entrate sono stimate in misura pari a 4,1 miliardi nel 2026 e a circa 10 miliardi nel triennio 2026-2028, come evince dalla Tavola che segue.

TAVOLA 11

EFFETTI FINANZIARI SULLE BANCHE

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2026	2027	2028	2026	2027	2028	2026	2027	2028
Articolo 19	126,8	111,7	70,9	126,8	111,7	70,9	126,8	111,7	70,9
Articolo 20	1.650,0	-	-	1.650,0	-	-	1.650,0	-	-
Articolo 21	1.153,0	1.339,0	1.335,9	1.153,0	1.339,0	1.335,9	1.153,0	1.339,0	1.335,9
Articolo 22	1.188,0	2.143,0	-	1.188,0	2.143,0	-	1.188,0	2.143,0	-
Articolo 33	-	519,0	389,3	-	519,0	389,3	-	519,0	389,3
Totale	4.117,8	4.112,7	1.796,1	4.117,8	4.112,7	1.796,1	4.117,8	4.112,7	1.796,1

Fonte: Allegato 3 DLB 2026-2028

20.

L'articolo 19 prevede una restrizione temporanea alla deducibilità fiscale della svalutazione sui crediti per gli intermediari finanziari, applicabile per il periodo 2026-2029.

In base alla nuova disposizione le rettifiche su crediti, relative alle esposizioni di stage 1 e 2[3], non potranno essere dedotte integralmente dal conto economico nell'esercizio in cui sono iscritte, ma dovranno essere ripartite in quote costanti in cinque esercizi. In base alla relazione tecnica il meccanismo di deduzione differita garantirà un gettito di circa 309 milioni nel triennio 2026-2028 e, considerando anche il 2029, di oltre 355 milioni. Peraltro, è prevista, poi, una riduzione di gettito a partire dal 2030 quando tornerà il regime di deduzione integrale e, quindi, potranno essere dedotti i quinti residui dei periodi precedenti.

L'art. 20 interviene sulla disciplina del contributo straordinario (o prelievo sugli extraprofitti) a carico delle banche, introdotta dall'articolo 26 del d.l. 104/2023.

In linea con quanto previsto dal legislatore, nel 2023 il settore bancario, nella quasi totalità, anziché pagare l'imposta straordinaria istituita dal citato d.l. 104/2023 ha costituito una riserva non distribuibile, pari a circa due volte e mezza l'imposta dovuta che ammonta a circa 6 miliardi.

La disposizione in esame consente la distribuzione di tale riserva versando un'imposta sostitutiva del 27,5 per cento per l'affrancamento delle riserve esistenti al termine del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2025, o del 33 per cento per quelle esistenti al termine del 2026.

In considerazione della imposizione di favore, la relazione tecnica stima che le banche optino per il pagamento dell'imposta sostitutiva in relazione alle riserve esistenti alla fine del 2025 e che, quindi, il gettito nel 2026 sia pari a 1.650 milioni, corrispondente all'intero ammontare delle riserve.

È previsto, poi, che nel triennio 2026-2028 l'aliquota Irap per banche e assicurazioni venga aumentata di 2 punti percentuali, con un gettito nel triennio 2026-2028 pari a 3.827,9 milioni (art. 21).

L'articolo 22 riguarda il differimento della deducibilità fiscale di alcune componenti negative di reddito legate alle Imposte differite anticipate (*Deferred tax assests* - DTA) e stabilisce, inoltre, limiti temporanei all'utilizzo di perdite fiscali e dell'eccedenza ACE in diminuzione del reddito imponibile.

[3] I crediti in stage 1 sono quelli "*performing*" (*in bonis*), a basso rischio di credito e con perdite attese calcolate su un orizzonte di 12 mesi. I crediti in stage 2 sono anch'essi *performing*, ma hanno subito un incremento significativo del rischio di credito rispetto alla loro erogazione, motivo per cui le perdite attese vengono calcolate sull'intera durata residua del finanziamento.

La norma, replicando uno schema già adottato nella legge di bilancio 2025, prevede il differimento parziale delle deduzioni per alcune tipologie di DTA (*Deferred Tax Assets*) relative al 2027

> L'intervento concerne la quota di imposte anticipate relative a svalutazioni su crediti (non dedotte fino al 2015 e scaglionate in più esercizi), alle maggiori rettifiche emerse in sede di prima applicazione del principio IFRS9 (nel 2028) e all'avviamento.

In sostanza, è stabilito che alcune quote di componenti negativi la cui deduzione era prevista per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2027 vengano differite, come sotto evidenziato.

Quota di Deduzione	Periodo di Deduzione Originario	Nuovo Periodo di Deduzione (differita)	Norma di Riferimento
3,80% (per Ires e Irap)	2027	2028 e 2029 (in quote costanti)	Art. 16, commi 4 e 9, d.l. 83/2015 (relativo alle DTA su svalutazioni/perdite su crediti per enti creditizi/finanziari e assicurazioni)
12,36%	2027	2028 e 2029 (in quote costanti)	Art. 1, comma 1079, L. 145/2018
9,50% (per Ires e Irap)	2027	2028 e 2029 (in quote costanti)	Art. 1, commi 1067 e 1068, L. 145/2018

Si tratta di benefici fiscali che le imprese avrebbero potuto sfruttare interamente nel 2027, e che vengono invece divisi in due parti uguali, da dedurre nei periodi d'imposta del 2028 e del 2029. In altri termini, per la quota deducibile 2027 si passa dal 6,32 per cento al 2,52 per cento e il recupero del 3,8 per cento è previsto in due quote uguali nel 2028 e nel 2029.

Sul maggiore reddito imponibile generato dalle minori deduzioni sono previste limitazioni alla deducibilità delle eventuali perdite fiscali pregresse e questo determinerà un maggiore carico fiscale per le banche.

> Negli esercizi 2026 e 2027 la misura limita la possibilità per le banche di compensare il maggior reddito imponibile generato dal differimento delle deduzioni connesse alle DTA con perdite fiscali pregresse o eccedenze ACE. In particolare, nel 2026 tali componenti potranno essere utilizzati solo fino al 45 per cento del maggior reddito imponibile derivante dalle disposizioni della legge di bilancio 2025, mentre nel 2027 il limite è più ampio (54 per cento) e si applicherà al reddito aggiuntivo prodotto dalle sospensioni di DTA previste nella legge di bilancio 2026. Il maggior carico fiscale per le banche è stimato in circa 1,6 miliardi (Prometeia).

Il gettito della misura in esame è stimato in 3.331 milioni, ripartito in 1.188 milioni nel 2026 e 2.143 milioni nel 2027.

Da ultimo, sono introdotti limiti temporanei alla deducibilità degli interessi passivi, che potranno essere dedotti dalle basi imponibili ai fini Ires e Irap per il 96 per cento nel 2026,

per il 97 per cento nel 2027, per il 98 per cento nel 2028 e per il 99 per cento nel 2029; la deducibilità tornerà al 100 per cento a partire dal 2030 (art. 33).

In base a questa misura è previsto un maggiore gettito fiscale di 1,3 miliardi, distribuito in misura decrescente nel quadriennio 2026-2030.

In definitiva, considerando gli effetti finanziari netti (che includono i recuperi di imposta impliciti nel differimento delle deduzioni), il gettito fiscale atteso dalle cinque misure è di circa 10 miliardi nel periodo 2026-2028. Le misure sono in gran parte a carico del settore bancario, ad eccezione dell'aggravio Irap che riguarda anche il settore assicurativo.

> A partire dai dati di bilancio delle singole banche, si stima che il *tax rate* medio del sistema bancario salga nel 2025 al 24,3 per cento, rispetto al 21 per cento del 2024. L'incremento del *tax rate* a partire dal 2025 è correlato all'imposta sostitutiva sull'affrancamento delle riserve che, di fatto, sembra l'unica delle disposizioni che, ad oggi, potrebbe essere contabilizzata per competenza sui bilanci 2025 (da versare per cassa nel 2026). Nel triennio 2026-2028, si stima che l'entrata a regime della maggior parte delle misure fiscali previste nella manovra porterà il *tax rate* medio annuo a un livello superiore al 27 per cento[4].

La definizione agevolata dei carichi fiscali

21.

Il d.d.l. prevede anche un intervento per la definizione agevolata dei carichi fiscali affidati all'agente della riscossione (art. 23) e una disciplina di principio da applicarsi da parte delle Regioni e degli Enti locali (art. 24).

Le questioni attinenti alla definizione agevolata dei carichi fiscali, meglio nota come "rottamazione" sono ormai note poiché a partire dal 2016 si sono succeduti quattro interventi aventi la medesima finalità, sia pure con perimetri parzialmente diversi.

La misura prevista nell'ambito della manovra di bilancio diverge parzialmente dai precedenti interventi normativi.

Innanzitutto, è prevista la possibilità di definizione agevolata per i carichi affidati all'agente della riscossione fino al 31 dicembre 2023, limitatamente alle somme risultanti dalle dichiarazioni annuali presentate ma non versate, cioè, scaturenti dai controlli di liquidazione effettuati. Sono esclusi, quindi, i carichi fiscali derivanti da ogni altro tipo di accertamento, ivi compreso quello conseguente alla mancata dichiarazione. Inoltre, la possibilità di aderire alla sanatoria è limitata all'imposta sul reddito e all'imposta sul

[4] Prometeia, Previsione dei bilanci bancari, Ottobre 2025.

valore aggiunto, oltre che ai contributi dovuti all'istituto nazionale della previdenza sociale e alle sanzioni per violazione del codice della strada, accertate da organi delle Amministrazioni dello Stato.

In questo senso il criterio è relativamente selettivo poiché, in altri casi, era prevista la possibilità di aderire alla sanatoria anche per i soggetti che non avevano presentato la dichiarazione dei redditi.

Quanto al profilo soggettivo, possono accedere alla rottamazione *quinquies* anche i contribuenti cosiddetti "decaduti", a seguito del mancato, insufficiente o tardivo pagamento di una o più rate della rottamazione *quater*, purché la tipologia di debito rientri in quella prevista dal nuovo provvedimento agevolativo.

Il pagamento delle somme della rottamazione può essere effettuato in unica soluzione, entro il 31 luglio 2026 o nel numero massimo di 54 rate bimestrali. Di fatto, quindi, i debiti dei contribuenti possono essere estinti su un periodo di 10 anni, più esteso rispetto alle rottamazioni precedenti, che prevedevano 18 rate su un periodo massimo di 5 anni.

Tuttavia, a fronte della maggiore estensione temporale dei pagamenti, è previsto anche un tasso d'interesse più elevato, pari al 4 per cento, rispetto al 2 per cento delle ultime due rottamazioni. Tale tasso più elevato è comunque coerente con il livello più alto dei tassi di mercato rispetto al momento delle precedenti rottamazioni. Un eccessivo disallineamento fra i tassi d'interesse applicati e quelli prevalenti sul mercato avrebbe portato ad un costo aggiuntivo per i conti pubblici.

La rottamazione attuale risulta quindi più onerosa per il contribuente, anche se, soprattutto per quanti richiedono la rateizzazione per problemi di liquidità, i tassi applicati sono comunque più convenienti di quelli che sarebbero sostenuti per un finanziamento sul mercato.

Quanto agli impatti finanziari, la relazione tecnica sembra adottare un criterio di prudenza poiché parte dalla valutazione del magazzino dei carichi residui, e applica a questi le percentuali di adesione calcolate sulla base di quelli registrati nella rottamazione-*quater*. In tal modo si dovrebbe ovviare al problema della sovrastima del gettito emerso nel caso delle ultime rottamazioni.

La circostanza era stata evidenziata da questa Corte in sede di Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e sul disegno di legge A.S. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione dei carichi fiscali), marzo 2025.

Inoltre, sebbene l'introito atteso dal provvedimento sia positivo, ammontando a 9 miliardi circa entro il 2036, esso verrebbe di fatto compensato dagli effetti negativi sulla riscossione ordinaria, quantificati in 9,7 miliardi nello stesso periodo. Inoltre, il profilo decennale della misura implica che nei primi anni si registri un saldo negativo, parzialmente compensato dal saldo positivo atteso a partire dal 2030, sempreché gli aderenti osservino i piani di pagamento.

La quantificazione considera proprio le caratteristiche dell'insieme dei contribuenti interessati dalla rottamazione, rappresentata da persone che hanno dichiarato tali importi. Difatti, secondo la relazione tecnica "*l'introduzione della nuova misura agevolativa produrrà una flessione della riscossione in quanto una parte dei carichi per i quali si stima l'adesione alla nuova misura agevolativa, sarebbero stati prevedibilmente riscossi, al lordo delle componenti abbuonate, attraverso l'ordinaria attività di recupero oppure per il tramite di rateizzazioni di pagamento*", come evidenziato, peraltro, da questa Corte nell'ambito della citata Audizione.

***RIQUADRO* – FINALITÀ E RISCHI DELLA "ROTTAMAZIONE"**

Questo genere di provvedimento persegue tradizionalmente almeno tre finalità di politica economica. Innanzitutto, un maggiore recupero di gettito a breve termine (anche se la previsione di una rateazione decennale va in controtendenza), ed in particolare agevolare l'incasso di parte dei crediti, altrimenti difficili da riscuotere. In secondo luogo, la riduzione dei costi amministrativi ed esecutivi, alleggerendo l'"archivio" dei carichi e riducendo l'onere operativo di procedure a carico dell'amministrazione. Terzo, un effetto di natura sociale, offrendo sollievo a contribuenti in difficoltà economica; la definizione di un pagamento agevolato può prevenire difatti l'aggravarsi delle condizioni finanziarie e ridurre i costi sociali associati a esecuzioni forzate.

Rispetto a tali effetti positivi, le analisi sulla tematica hanno però anche evidenziato anche alcuni punti critici.

Innanzitutto, si evidenzia un problema di equità nella misura in cui la rottamazione favorisce chi è stato inadempiente rispetto ai contribuenti che hanno pagato regolarmente.

In secondo luogo, va ricordato il cambiamento dei comportamenti degli operatori economici che può derivare da questo tipo di misure, dovuto alla formazione di aspettative di future sanatorie. È il tema del cosiddetto *moral hazard*. Di fatto, la prospettiva di future rottamazioni può ridurre l'incentivo a pagare regolarmente, generando un comportamento opportunistico con minori pagamenti e quindi future perdite di gettito. In definitiva, le sanatorie possono generare maggiori entrate nel breve periodo, ma l'effetto sul gettito netto a medio-lungo termine può addirittura risultare sfavorevole.

A ciò si aggiungono gli incentivi distorti agli operatori. In particolare, la possibilità di una minore *tax compliance* può spingere alcune imprese a limitare l'esposizione della propria attività mantenendo una dimensione ridotta. Si riducono, in definitiva, gli incentivi alla crescita, con effetti sulla dimensione media delle imprese, uno dei fattori che contribuiscono alla bassa dinamica della produttività dell'economia italiana.

Peraltro, se è vero che uno degli obiettivi della rottamazione è quello di ridurre gli oneri per l'amministrazione, d'altra parte, proprio gli effetti di *moral hazard* possono incentivare comportamenti irregolari, determinando a loro volta la necessità di un'attività di recupero in futuro.

22.

In definitiva, l'intervento proposto limita le possibilità di ricorrere alla definizione agevolata ai soli casi nei quali il contribuente ha omesso il versamento delle imposte sul reddito e sul valore aggiunto dovuta in base alle dichiarazioni presentate o scaturente dai controlli formali eseguiti.

Se anche il perimetro è limitato, escludendo i casi di mancato versamento delle somme e le violazioni contestate tramite accertamento, l'intervento sconta, comunque, le criticità più volte sottolineate dalla Corte, e, in particolare, la possibilità che la misura possa ridurre la *compliance* fiscale, il rischio che l'Erario possa diventare un "finanziatore" dei contribuenti morosi, incentivando l'omesso versamento come forma di liquidità, l'incertezza sugli effetti sui saldi di finanza pubblica, potenzialmente negativi, soprattutto se le adesioni dovessero superare le stime iniziali.

Inoltre, nell'arco temporale di un decennio si tratterebbe della quinta rottamazione, situazione che evidenzia che, perlomeno sino ad oggi, l'istituto non si è dimostrato strumento idoneo a risolvere i problemi endemici della riscossione, dimostrati dal sempre più elevato magazzino fiscale.

23.

L'art. 24 prevede la possibilità per Regioni ed Enti locali di istituire definizioni agevolate sui crediti di difficile esazione, con riduzione o esclusione di interessi e sanzioni, entro termini certi. La norma anticipa quanto delineato dall'art. 4 dello schema di decreto attuativo della delega fiscale in materia di tributi regionali e locali, che qualifica la definizione agevolata come strumento strutturale di gestione del pregresso entro i vincoli dell'equilibrio di bilancio e dell'autonomia ordinamentale dell'ente.

La titolarità della potestà di introdurre la definizione agevolata viene stabilita in capo alle singole Regioni ed Enti locali, i quali possono, autonomamente, disciplinare tipologie di definizione agevolata con gli strumenti propri della loro normazione tributaria (legge regionale o regolamento locale), purché l'intervento si collochi nel perimetro tracciato dagli artt. 23, 53 e 119 Cost. e dai principi generali dell'ordinamento tributario e dal vincolo degli equilibri di bilancio.

L'intervento non è limitato alle sole posizioni debitorie scadute e dichiarate, ma è possibile prevedere la definizione anche in pendenza di procedure di accertamento o di

controversie avanti le Corti di Giustizia tributaria, di primo o di secondo grado, purché parte sia il medesimo ente.

Misure di contrasto a comportamenti indebiti dei contribuenti

24.

In attuazione della Riforma 1.12 del PNRR relativa all'Amministrazione fiscale sono previsti alcuni interventi finalizzati a contrastare comportamenti indebiti dei contribuenti (art. 25 e 26) e a rafforzare le possibilità operative dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione.
L'articolo 25 modifica l'art 54-*bis* del d.P.R. n. 633/72 prevedendo la possibilità per l'Agenzia delle entrate, in caso di omessa presentazione della dichiarazione IVA ovvero di presentazione della dichiarazione senza i quadri necessari per la determinazione dell'imposta dovuta, di liquidare l'imposta (anche con procedure automatizzate) sulla base delle informazioni a disposizione dell'amministrazione (fatture elettroniche, corrispettivi telematici e LIPE).
In base alla Relazione tecnica la misura dovrebbe consentire un maggior gettito di 646 milioni nel 2026 e nel 2027, in crescita nel 2028 (710 milioni).
Le disposizioni previste dall'art. 26 introducono misure per rafforzare i controlli sulle compensazioni di crediti d'imposta al fine di prevenire frodi e abusi fiscali, stabilendo anche la possibilità di effettuare controlli preventivi dei crediti utilizzati in compensazione. Dalla RT si evince che il fenomeno di utilizzo indebito dei crediti è piuttosto ampio, tanto che nel corso della prima parte del 2025 sarebbero stati ritenuti indebiti crediti per 561 milioni di euro (stimati in 748 milioni su base annua).
In base ai dati richiamati sopra, l'effetto positivo della disposizione è stimato a partire dal 2027 in 89,8 milioni, mentre nel 2026 in soli 44,9 milioni in quanto la norma entrerà in vigore dal 1° luglio 2026.
Il secondo comma prevede il divieto di compensazione per i contribuenti con debiti iscritti a ruolo per i quali sono scaduti i termini per il pagamento, riducendo l'importo del debito fiscale da 100.000 a 50.000 euro. L'effetto finanziario stimato dalla relazione tecnica è di 207 milioni a partire dal 2026.
Da ultimo, l'art. 27 prevede che l'Agenzia delle Entrate possa mettere a disposizione dell'Agente della Riscossione i dati aggregati sui corrispettivi fatturati dai debitori iscritti

a ruolo verso specifici soggetti terzi negli ultimi sei mesi. Tale flusso informativo sarebbe finalizzato a supportare le analisi per l'avvio mirato di procedure esecutive presso terzi.

> Il disegno di legge di bilancio 2026 interviene sull'art. 1, c. 5-*bis*, del d.lgs. n. 127 del 2015 (disciplina della fatturazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi), inserendo una nuova lettera b-*ter*), che autorizzerebbe l'Agenzia delle Entrate a utilizzare i dati acquisiti tramite il Sistema di Interscambio (SdI) per una nuova finalità: agevolare i pignoramenti presso terzi nell'ambito delle procedure di riscossione.
> La nuova lettera b-*ter*) prevede che l'Agenzia delle Entrate metta a disposizione dell'Agente della Riscossione i dati relativi alla somma dei corrispettivi delle fatture emesse da debitori iscritti a ruolo (e dai loro coobbligati) nei confronti di uno stesso soggetto (ovvero il terzo, destinatario delle fatture).
> Il periodo temporale considerato sarebbe quello dei sei mesi precedenti a quello in cui i dati vengono messi a disposizione.

La finalità esplicitata dalla norma è quella di utilizzare questi dati aggregati per le "attività di analisi mirate all'avvio di procedure esecutive presso terzi". In pratica, l'Agente della Riscossione potrebbe così individuare più agevolmente i clienti del debitore iscritto a ruolo presso i quali tentare un pignoramento.

La novità in via di introduzione rappresenterebbe un significativo potenziamento degli strumenti a disposizione dell'Agente della Riscossione.

Tuttavia, occorre rilevare come questa previsione segni un cambiamento radicale nella funzione attribuita ai dati transitanti per il Sistema di Interscambio. Se finora la fatturazione elettronica è stata concepita primariamente come strumento per la verifica degli adempimenti fiscali (*compliance*, controlli IVA, precompilate), ora si configurerebbe come una nuova fonte informativa a supporto diretto dell'attività di riscossione coattiva.

Interventi in materia di entrate: modifiche ad aliquote di imposte

25.

È previsto l'incremento del gettito di alcune imposte, da destinare a copertura di alcuni degli interventi previsti dal d.d.l., con modifiche sulle accise dei tabacchi lavorati (art. 28) e del carburante (art. 30) mentre è differita, ancora una volta, l'entrata in vigore dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego ("*plastic tax*") e delle bevande alcoliche edulcorate ("*sugar tax*") (art. 29).

L'intervento sulle accise dei tabacchi è di particolare rilievo finanziario poiché è stimato un incremento di gettito nel 2026 pari a 213 milioni, con crescita negli esercizi successivi e con un effetto complessivo nel triennio 2026-2028 pari a 1.475,7 milioni.

Di ancora maggior rilievo è l'intervento sulle accise del carburante che dovrebbe garantire entrate per 552,4 milioni nel 2026 e mantenersi negli anni successivi, con lievi variazioni.

Altri interventi in materia fiscale

26.

Alcuni altri interventi in materia fiscale meritano di essere richiamati.

Innanzitutto, all'art. 10 è previsto l'innalzamento del tetto delle risorse distribuibili a seguito della scelta del 5 per mille da parte dei contribuenti. Infatti, a prescindere dall'ammontare delle imposte destinate dai contribuenti è previsto un tetto di spesa per la ripartizione fra i beneficiari. A norma dell'art. 1, comma 154, penultimo periodo, della legge n. 190/2014 è pari a 525 milioni per l'esercizio in corso. Conseguentemente le somme eccedenti tale soglia (oltre a quelle di chi non ha espresso alcuna preferenza in sede di dichiarazione dei redditi) rimangono all'Erario.

> Il cinque per mille, introdotto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 (l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 337 e ss.) e stabilizzato a decorrere dal 2015 (art. 1, comma 154, legge 23 dicembre 2014, n. 190, c.d. legge di stabilità per il 2015), è un istituto che consente ai contribuenti di destinare una quota pari al 5 per mille dell'Irpef al sostegno delle ONLUS o delle associazioni e fondazioni che svolgono attività di interesse sociale, ovvero al finanziamento della ricerca scientifica, universitaria o sanitaria.

L'art. 10 del d.d.l., prevede l'innalzamento a 610 milioni del tetto massimo delle risorse distribuibili, con un incremento di 85 milioni, rispetto alla legislazione vigente, in linea con le richieste delle associazioni operanti nel settore del *no profit*, che da anni chiedono la cancellazione della soglia o, quantomeno, l'adeguamento della stessa alla crescita delle scelte espresse dai contribuenti.

> Secondo i dati forniti dall'Agenzia delle entrate, nel 2024, 15,2 milioni di cittadini hanno effettuato la scelta per la destinazione diretta del proprio 5 per mille nei confronti di uno specifico ente beneficiario.
> L'elenco dei destinatari del cinque per mille per l'anno finanziario 2024, pubblicato dall'Agenzia delle entrate il 26 maggio 2025, si compone di 91.012 enti, suddivisi per tipologia. La categoria più numerosa è quella degli enti del terzo settore e delle ONLUS (68.452); seguono le associazioni sportive dilettantistiche (13.825), gli enti impegnati nella ricerca scientifica (467), quelli operanti nel settore della sanità (107), gli enti dei beni culturali e paesaggistici (228) e gli enti gestori delle aree protette (24). Infine, sono presenti anche 7.909 Comuni. Quanto alla distribuzione degli importi, in base alle preferenze espresse dai cittadini nell'anno precedente, gli enti individuati risultano destinatari di circa 523 milioni per il 2024. Alla categoria degli enti del terzo settore e delle ONLUS vanno oltre 330 milioni, alla ricerca sanitaria oltre 86 milioni, mentre a quella scientifica risultano destinati nel complesso poco più di 69 milioni. Seguono le associazioni sportive dilettantistiche (oltre 18 milioni), i Comuni (oltre 15 milioni), gli enti per la tutela dei beni culturali e paesaggistici (circa 3 milioni) e gli Enti gestori delle aree protette (oltre 667.000 euro).

27.

L'art. 17 interviene in una materia delicata, oggetto di contenzioso e di condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia europea.

Lo scopo perseguito è quello di intervenire sulla disciplina Irap applicabile alle banche, agli intermediari finanziari e alle imprese di assicurazione al fine di adeguare la normativa interna alle regole della direttiva Madre-Figlia, come interpretate, proprio con specifico riferimento all'Irap italiana, nella sentenza della Corte di Giustizia UE, 1° agosto 2025, cause riunite C-92/24 e C-94/24 (Mediolanum).

> La Corte di Giustizia UE ha riconosciuto che la direttiva Madre-Figlia si applichi a qualunque imposta la cui base imponibile sia costituita in tutto o in parte da dividendi di provenienza comunitaria (dunque compresa l'Irap italiana, con specifico riferimento alle banche, intermediari finanziari e assicurazioni), rilevando, quindi, l''incompatibilità della normativa Irap italiana nella parte in cui, prevedendo l'inclusione di tali dividendi comunitari nella base imponibile di banche e intermediari finanziari nella misura del 50 per cento del loro ammontare, superava i limiti di imponibilità stabiliti dalla direttiva, la quale invece ne ammette l'inclusione nella più limitata misura del 5 per cento.
> A seguito della pronuncia della Corte di Giustizia UE, molte banche, intermediari finanziari e assicurazioni avevano proposto (o stanno proponendo in questo periodo) istanza di rimborso all'Amministrazione finanziaria della maggior Irap indebitamente assolta.

Il d.d.l. interviene modificando per il futuro la disciplina Irap applicabile alle banche, agli intermediari finanziari e alle assicurazioni, per adeguarla alla regolamentazione europea e per il passato, riconoscendo espressamente il diritto al rimborso della maggiore Irap indebitamente assolta (previa presentazione di tempestiva istanza di rimborso).

Il costo dell'intervento stimato nella relazione tecnica è pari a circa 800 milioni.

Misure che incidono sugli Enti territoriali

28.

In relazione agli Enti territoriali, l'art. 117 proroga le disposizioni in materia di determinazione delle aliquote dell'addizionale regionale Irpef.

La norma consente alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano di prorogare, anche per il 2028, la disciplina che consente di determinare aliquote differenziate dell'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sulla base degli scaglioni di reddito vigenti fino all'entrata in vigore della legge n. 207/2024, art. 1, comma 2, che ha modificato il d.P.R. 917/1986.

L'art. 121 prevede la possibilità per i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni, nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte,

interessati dalle misure di cui all'articolo 1, comma 492, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Giubileo 2025), di incrementare, anche nel 2026, l'ammontare dell'imposta di soggiorno fino a 2 euro per notte.

Il maggior gettito è destinato per il 70 per cento agli interventi in materia di turismo, manutenzione di beni ambientali e culturali locali e raccolta e smaltimento dei rifiuti, e per il 30 per cento a incrementare il fondo relativo ai servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità e il fondo per l'assistenza ai minori. Quest'ultima destinazione del gettito aggiuntivo non era prevista nella norma precedente.

Il comma 2 riguarda la disciplina, rinviata ad apposito decreto ministeriale, delle modalità di individuazione del maggior gettito e della compensazione, nell'ambito del bilancio dello Stato attraverso riduzioni dei trasferimenti ai comuni interessati, della quota del medesimo gettito.

La previsione della compartecipazione dello Stato al gettito dell'imposta di soggiorno, da destinare al finanziamento dei due fondi in materia assistenziale, non sembra essere in linea con le finalità e la struttura dell'imposta anche perché la stessa non è attivabile, e comunque attivata, da tutti i comuni.

LA SPESA PREVIDENZIALE E SOCIALE

29.

Importanti, soprattutto sul piano qualitativo e dei segnali di *policy* ad esse correlati, sono le norme del DLB in materia di lavoro, famiglia, previdenza sociale e pari opportunità, tutte raccolte nel Titolo III. Al di là della struttura dell'articolato, sono sostanzialmente tre i fronti sui quali il legislatore interviene con i 21 articoli proposti (di cui soltanto due privi di effetti finanziari): a) quello pensionistico; b) quello dell'assistenza e dei sostegni alla famiglia e alle pari opportunità; e, infine, c) quello degli incentivi alla crescita dell'occupazione giovanile stabile. Gli oneri associati alle misure in questione presentano un picco nel 2027 e sono valutati, in termini di saldo netto da finanziare, in 1,7 miliardi nel 2026, 3,2 miliardi nel 2027 e 2,4 miliardi nel 2028.

> Sulla base delle valutazioni contenute nell'Allegato 3 al DLB gli effetti degli interventi (maggiori spese e minori entrate) connessi al Titolo III sui conti delle Amministrazioni pubbliche ammontano a 2,4 miliardi nel 2026, un valore che sale poi sensibilmente nell'anno successivo (a 3,9 miliardi) per attestarsi infine sui 3,1 miliardi nel 2028.
> I risvolti delle misure sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e sul fabbisogno del settore pubblico risultano di ammontare analogo, sebbene a riflesso di una leggera ricomposizione tra spese ed entrate.

Quanto all'impatto sul maggiore disavanzo delle AA.PP. prodotto dall'insieme della manovra - valutato nell'Allegato 3 in 6 miliardi nel 2026, 6,5 miliardi nel 2027 e 7,1 miliardi nel 2028, prima di considerare l'effetto sugli interessi passivi e le rimodulazioni del PNRR - i richiamati 21 articoli vi contribuiscono per 1,7 miliardi nel 2026, per 3,2 miliardi nel 2027 e per 2,4 miliardi nel 2028.

30.

La materia previdenziale è interamente affrontata nel Capo I. Risultano due i tratti distintivi di questa parte del disegno di legge, soprattutto se letto in correlazione con le esperienze del recente passato e con le stesse aspettative che in materia si erano diffuse nell'ambito del dibattito pubblico. Il primo riguarda l'assenza, dopo molti anni, di alcune delle consuete proroghe di istituti che hanno permesso negli ultimi anni l'accesso al pensionamento derogando dai requisiti ordinari della legge n. 214/2011, ossia Quota 100/102/103 e Opzione donna. Il secondo concerne la scelta di non contrastare, sebbene con eccezioni, la riattivazione del normale meccanismo di adeguamento automatico dei requisiti di accesso alla pensione alla speranza di vita. Per quel che riguarda il primo aspetto, si riduce sostanzialmente alla sola Ape sociale l'apparato derogatorio. In particolare, con l'articolo 39 viene stabilita l'ulteriore proroga, ancora una volta di durata annuale, di norme che, varate per la prima volta con la legge di bilancio per il 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), consentono di lasciare il lavoro grazie ad una indennità-ponte verso la pensione vera e propria a tutti coloro che si trovano in peculiari e ben definite condizioni (di cui alle lettere da a) a d) dell'art. 1, comma 179) al compimento di 63 anni e 5 mesi (requisito lasciato inalterato rispetto a quello a legislazione vigente). Parimenti, il beneficio derivante dall'Ape sociale resta non cumulabile con i redditi di lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui. Su natura, struttura e funzionamento dell'Anticipo pensionistico la Corte dei conti si è espressa ripetutamente nel corso degli anni ricordando come si sia in presenza di uno strumento da valutare favorevolmente avendo, esso, il mirato obiettivo di andare incontro a specifiche categorie di pensionandi. I dati relativi alle domande tempo per tempo presentate confermano, peraltro, la rilevanza dello strumento quale canale di ammortizzazione sociale, funzione che è andata nel tempo rafforzandosi con l'estensione del beneficio a lavoratori di nuovi settori produttivi.

Secondo dati trasmessi alla Corte dei conti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel periodo 2017-2024 sono state complessivamente accolte 130.132 domande, di cui 15.879 nel 2024 con una diminuzione annua del 15,3 per cento associata all'innalzamento del requisito anagrafico (da 63 anni a 63 anni e 5 mesi) disposto dalla LB 2024. Fra il 2019 e il 2021 la contestuale introduzione del canale di pensionamento Quota 100, con requisiti di accesso compatibili con quelli

previsti per l'Ape sociale, ha compresso il ricorso all'istituto entro un range di 11-13 mila domande all'anno. Tale effetto si è attenuato nel 2022, con oltre 16 mila domande accolte. Da lavoratori disoccupati è mediamente provenuto intorno al 70 per cento delle domande accolte tra il 2021 e il 2023.

Come si rimarcava più sopra, sul fronte pensionistico il DLB deve essere valutato oltre che per le norme in esso presenti anche per misure che non sono presenti e che avevano connotato gli omologhi documenti degli anni scorsi. Su tale fronte la mancata riproposizione sia di Quota 103 che di Opzione donna sembrano rappresentare passi in avanti verso un sistema con meno eccezioni e dunque maggiore peso delle regole generali, il tutto anche considerata la sostenibilità sociale dell'operazione data l'ormai assai esigua platea dei beneficiari degli istituti in parola nel corso del 2025.

Secondo i dati di monitoraggio INPS, attraverso il canale Opzione donna nel 2024 sono state liquidate 3.573 pensioni, un dato da confrontarsi con le 11.996 uscite registrate nel 2023 e, soprattutto, con le 21 mila domande accolte mediamente in ciascuno degli anni fra il 2019 e il 2022. Quanto a Quota 103, secondo i dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 31 dicembre 2024 sono state complessivamente presentate 35.985 domande nel 2023 e 9.730 nel 2024, di cui solo 2.972 ai sensi della LB 2024 (Quota 103 "contributiva").

31.

Ma nell'ambito delle misure pensionistiche, di gran lunga più importante delle altre, per il suo valore segnaletico generale, è la norma recata dall'art. 43 con la quale si conferma, con eccezioni, l'adeguamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento alla speranza di vita all'età di 65 anni. La materia è di rilievo anche perché la scelta odierna segue quella operata con la legge di bilancio per il 2024 di riavviare il meccanismo di indicizzazione alla speranza di vita dei requisiti contributivi (pensione anticipata) che il d.l. 4/2019 aveva congelato fino al 2026. Nel dettaglio, con l'art. 43, il legislatore pur prevedendo per il 2027 un aumento dell'età di uscita limitata ad un solo mese (sui tre complessivi prevedibili sulla base dei dati provvisori dell'Istat) statuisce che dal 2028 il meccanismo complessivo tornerà ad operare nella sua pienezza e a svolgere quell'indispensabile funzione di riequilibrio attuariale tra contribuzioni e prestazioni pensionistiche.

La portata quantitativa dell'automatismo in discorso e la sua importanza per gli equilibri prospettici del sistema previdenziale è peraltro molto evidenziata nelle previsioni sull'andamento della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo, presentate nel Documento di finanza pubblica 2025 ed elaborate dal MEF-RGS. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al Pil derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a oltre 60 punti percentuali di PIL al 2060. Più di un terzo della minore incidenza complessiva della spesa è da ascrivere

all'applicazione dell'adeguamento automatico dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita.

I potenziali effetti sociali della scelta in discorso trovano opportuna mitigazione nel comma 2 dello stesso art. 43 il quale esclude dall'applicazione dell'adeguamento dei requisiti pensionistici alla speranza di vita i lavoratori addetti a mansioni usuranti e gravose.

32.

Alle principali norme sin qui menzionate, il DLB ne affianca altre a carattere più specifico con le quali a) si punta ad incentivare la permanenza a lavoro di chi matura i requisiti per il pensionamento anticipato, prorogando la norma già vigente, come modificata dalla legge di bilancio dello scorso anno, che offre la possibilità di rinunciare all'accreditamento presso l'Inps della quota di contributi sociali a proprio carico e beneficiarne, esentasse, in busta paga (art. 43, comma 10); b) si incrementano gli assegni ad 1,1 milioni di pensionati in condizioni disagiate disponendo l'integrazione delle cosiddette maggiorazioni sociali per un importo di 20 euro mensili (art. 41). Circa, infine, i due articoli privi di effetti finanziari va sottolineata l'appropriatezza della scelta di non quantificare in fase preventiva i benefici in termini di riduzione di spesa dell'art. 42 con il quale, indipendentemente ed in aggiunta a quanto recato dall'art. 43 a valenza generale, viene aumentata di 3 mesi l'età di pensionamento del personale militare delle Forze armate (compresa l'Arma dei carabinieri e il Corpo della guardia di finanza), delle Forze di polizia ad ordinamento civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il secondo dei due a carattere solo ordinamentale (art. 45), si pone il giusto obiettivo di veicolare risparmio verso un settore, come quello infrastrutturale, meritorio e particolarmente bisognoso di investimenti, attraverso norme che regolano l'allocazione del patrimonio dei fondi pensione[5]. Al riguardo si deve sottolineare l'esigenza che gli organismi di previdenza complementare improntino sempre le proprie scelte di investimento a principi di sana e prudente gestione tal che siano effettivamente in grado di esercitare l'imprescindibile funzione di integrare adeguatamente i tassi di sostituzione dei trattamenti pensionistici di primo pilastro, i quali saranno segnati nel tempo da

[5] Il DLB interviene sulla materia, attraverso puntuali estensioni della disciplina delle forme pensionistiche complementari, recata dal d.lgs. n. 252/2005, e riferite all'art. 6 - "regime delle prestazioni e ai modelli gestionali", che saranno definite con provvedimenti di natura amministrativa adottati dal MEF.

significative riduzioni a seguito del calcolo delle pensioni pubbliche con il metodo contributivo.

33.

In definitiva, la valutazione d'assieme delle scelte operate con il DLB 2026 in materia pensionistica è positiva, soprattutto nella misura in cui si accresce il grado di certezza del suo quadro normativo di fondo. Come la Corte ha spesso rimarcato, un assetto stabile della normativa in materia di pensionamento è fortemente auspicabile: regole equilibrate, non soggette a cambiamenti frequenti e in grado di contemperare le diverse esigenze, micro e macroeconomiche, possono anche avere effetti benefici sui comportamenti di spesa delle famiglie a riflesso di aspettative più affidabili circa il loro reddito disponibile futuro. Nel complesso, l'impianto regolatorio della flessibilità in uscita come si configura a valle del DLB sembra ridare elementi di certezza - attraverso la riaffermazione implicita della centralità della legge 214/2011 - ad un quadro segnato negli ultimi cinque anni da non poche perturbazioni. Sembrano ricrearsi, così, le condizioni per poter riesaminare l'assetto a regime del sistema contributivo, anche completandolo[6]. È, quindi, essenziale che il DLB non abbia rimesso in discussione alcuni cardini della legge 214/2011, come l'aggancio dei requisiti per il pensionamento alla speranza di vita. Un contesto promettente, dunque, all'interno del quale non mancano le sfide future. Vi è da augurarsi, a riguardo, che si creino presto le condizioni anche per poter procedere con speditezza verso il ripristino di una situazione più fisiologica per quel che concerne il funzionamento di meccanismi come, per esempio, quelli delle finestre di uscita e dei tempi di pagamento del TFS/TFR da parte delle Amministrazioni pubbliche. Su tale ultimo aspetto il legislatore opera, con il DLB, un modesto intervento attraverso l'art. 44 che dal 2027 riduce da dodici a nove mesi i tempi di differimento della liquidazione e dell'effettiva corresponsione per il pensionamento di vecchiaia. Si tratta di una misura tanto condivisibile quanto insufficiente a cogliere la portata dei rilievi critici offerti dalla Corte costituzionale con più sentenze e da ultimo con la legge n. 130/2023, pure richiamata nella Relazione tecnica allegata al DLB. Da tali ultimi punti di vista, farebbe premio un sistema previdenziale che, rigoroso nell'individuazione dei requisiti per l'accesso al

[6] Tra i temi che restano sullo sfondo vi è quello di come rendere eventualmente uniforme le regole di uscita per lavoratori contributivi puri e lavoratori del sistema misto – con i primi che, attualmente, a determinate condizioni, possono accedere al pensionamento a 64 anni ed i secondi che devono aspettare i 67 anni.

diritto al pensionamento e per la determinazione della misura dello stesso, non chiedesse poi al pensionando sacrifici impropri in termini di tempi di erogazione dei trattamenti loro spettanti a qualsivoglia titolo.

34.

Per quel che riguarda il secondo fronte, quello delle misure in materia di famiglia e pari opportunità, le norme proposte, pur frammentarie, sembrano avere carattere prevalentemente strutturale e presentano elevata valenza qualitativa, contribuendo ad alimentare, anche se in dosi certamente inadeguate, un clima di fiducia nelle giovani generazioni circa la stabilità degli strumenti messi a disposizione dalle politiche pubbliche per supportarle nel progetto di costruzione di una nuova famiglia. Il contrasto alla transizione demografica in atto si consegue con continuità e perseveranza ed in questo senso le misure introdotte confermano questo approccio.

> Nell'ultima manovra erano, in particolare, state introdotte importanti misure strutturali per contrastare la denatalità e a sostenere la genitorialità, come l'istituzione di un bonus di mille euro per ogni figlio nato o adottato dal 2025, l'estensione del contributo per la frequenza ad asili nido, corrisposto in misura maggiorata a tutte le famiglie con ISEE inferiore a 40 mila euro, la neutralizzazione, nella determinazione dell'ISEE, dell'importo erogato per l'Assegno unico universale e la conferma a regime dell'incremento della misura dell'indennità prevista per il congedo parentale.

Sono da valutare positivamente le norme recate dall'art. 50, le quali rafforzano la disciplina dei congedi parentali elevando da 12 a 14 anni l'età del bambino ed estendendo il periodo di congedo per malattia del figlio (da 5 a 10 giorni). Sono poi presenti e vanno ad inserirsi nel solco tracciato anche negli anni scorsi una serie di misure che favoriscono la conciliazione tra vita lavorativa e famiglia per i genitori di almeno tre figli, con l'introduzione di esoneri contributivi al datore di lavoro per agevolare la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (art. 49).

In disparte, ancora una volta, un certo grado di frammentarietà, vanno infine pure positivamente valutate le disposizioni degli ultimi sei articoli del Titolo III tutte finalizzate alla creazione (o al rifinanziamento) di fondi volti al conseguimento di obiettivi meritori. Oltre a quello per il sostegno delle pari opportunità (art. 54), particolarmente importante è l'istituzione di un Fondo con una dotazione di 60 milioni da ripartire ai Comuni per il potenziamento dei centri estivi e dei servizi socioeducativi per i minori (art. 52), un'area, quella della povertà educativa, particolarmente critica e che merita attenzione da parte delle politiche pubbliche. Ma meritori di interesse sono

certamente pure gli ambiti della cura alle persone, per cui viene finanziato con l'art. 53 un fondo a sostegno dei caregiver, e tutti quelli connessi alle violenze di genere di cui al fondo per il reddito di libertà (art. 55).

35.

Se appare condivisibile lo sforzo di includere nella platea di beneficiari di una serie di misure assistenziali i nuclei familiari economicamente più fragili, desta perplessità la scelta di modificare alcuni parametri tecnici del calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) delle famiglie. Al riguardo, dopo gli interventi già operati negli anni scorsi con riguardo alla valutazione del patrimonio mobiliare, e che pure erano stati dalla Corte ritenuti meritevoli di approfondimenti, l'art. 47 del DLB prefigura modifiche della franchigia della prima casa e della scala di equivalenza disponendo che la prima venga elevata da 52.500 a 91.500 euro (facendo inoltre attivare la maggiorazione dei 2.500 euro a partire già dal secondo figlio convivente invece che dal terzo) e che la seconda venga maggiorata per i nuclei familiari più numerosi.

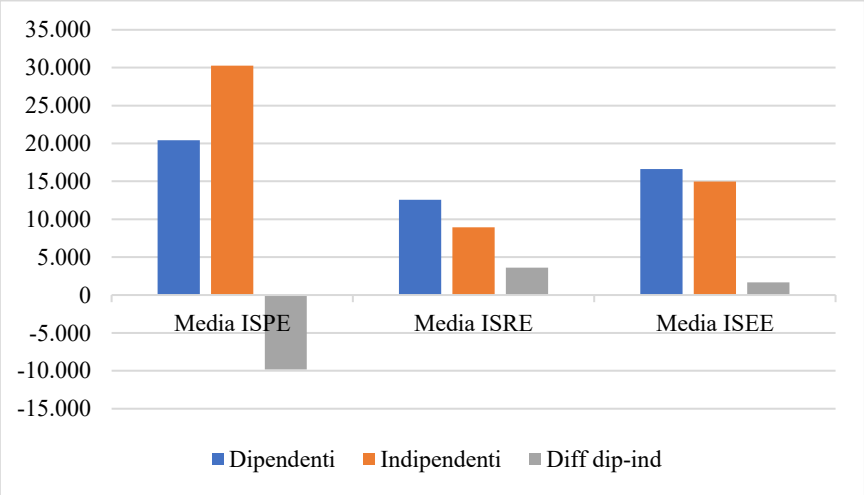
> Nel caso di due figli dello 0,1, per i nuclei con tre figli da 0,20 a 0,25 e per i nuclei con quattro figli da 0,35 a 0,40 ed infine quella per i nuclei con almeno cinque figli da 0,5 a 0,55.

Il combinato disposto delle due misure comporta la crescita della platea di beneficiari di cinque prestazioni sociali (Assegno di inclusione (ADI), Supporto formazione e lavoro (SFL), Assegno unico universale (AUU), Bonus asilo nido e Bonus nuovi nati) nella misura di alcuni punti percentuali e con un incremento di spesa mediamente stimato in circa 500 milioni all'anno nel decennio 2026-35. Appare evidente che, al di là delle nuove risorse finanziarie che il bilancio pubblico riesce a rendere disponibili, il tema è di carattere distributivo soprattutto in ragione del diverso peso della determinante reddituale rispetto a quella patrimoniale (Grafico 5). La costruzione dell'ISEE si è sviluppata negli scorsi lustri coinvolgendo esperienze e competenze specifiche. L'indicatore, che è ben lontano, naturalmente, dall'essere esente da imperfezioni e che, quindi, è meritevole di aggiustamenti, presenta una sua coerente logica interna per quel che riguarda le diverse determinanti (si pensi, per l'appunto, al legame intrinseco che sussiste tra franchigia sulla prima casa ed esenzione dell'affitto per le famiglie non proprietarie di casa); tale coerenza merita considerazione e non andrebbe dispersa. Resta viva l'esigenza di continuare a promuovere un processo che porti ad accrescere ulteriormente l'affidabilità e la qualità

dell'ISEE, entrambe notevolmente aumentate negli ultimi 10 anni, se si considera, per fare un solo esempio, che, secondo l'ultimo *Rapporto di monitoraggio 2023,* predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in un solo anno, tra il 2014 e il 2015, a seguito di interventi normativi, il numero di Dichiarazioni Sostitutive Uniche (le DSU alla base dell'ISEE) che presentavano una ricchezza mobiliare nulla è passato dal 66,9 al 14,1 per cento. Va da sé, infine, che, in alcuni casi, resta al legislatore l'opzione di elevare la soglia al di sotto della quale nuclei ritenuti meritevoli restano esclusi dalle prestazioni.

GRAFICO 5

VALORE DELL'ISEE 2023 E DELLE COMPONENTI PATRIMONIALE (ISPE) E REDDITUALE (ISRE) PER NUCLEI CON SOLI LAVORATORI DIPENDENTI O INDIPENDENTI (EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Rapporto ISEE 2023 (aprile 2025)

36.

Con riguardo, infine, al terzo fronte contemplato dalle misure del Titolo III, vanno essenzialmente ricordate le norme di decontribuzione di carattere generale, anche sulla scia di quanto deliberato negli anni scorsi; quelle del rafforzamento degli ammortizzatori sociali anche nella loro accezione più ampia "di ultima istanza" nonché per alcuni specifici settori produttivi (pesca)[7]; e quelle, infine, che si muovono nella sfera dell'inclusione nel mercato del lavoro delle madri lavoratrici ed in genere di tutela, in ambito lavorativo, delle pari opportunità. Si tratta, nell'assieme, di interventi

[7] Gli interventi di integrazione salariale (art. 40) - con oneri a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione - nel prorogare misure e corrispondenti autorizzazioni di spesa introdotte nel recente passato, tengono conto delle condizioni congiunturali di specifici settori, dove il ricorso al sistema degli ammortizzatori sociali ha presentato tendenze di crescita nel corso del 2025.

condivisibili. Con riguardo agli incentivi alle assunzioni nella Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica[8] (art. 37), che si concretizzano nell'esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati[9], le analisi ex-post sugli effetti di lungo termine hanno naturalmente un ruolo importante e da tale punto di vista rileva particolarmente quanto previsto dal comma 2 in materia di valutazione degli effetti delle misure sull'occupazione, un *assessment* da condurre con il contributo di INPS, INAPP e CNEL e che dovrebbe sempre, auspicabilmente, distinguere gli aspetti ciclici da quelli strutturali[10].

***RIQUADRO* – LA LIQUIDAZIONE DEL TFS/TFR DEI DIPENDENTI PUBBLICI**

Con l'avvio della crisi del debito sovrano, nel 2010-11, sono stati adottati provvedimenti (d.l. 78/2010, d.l. 138/2011 e legge 147/2013) che hanno fortemente inasprito la disciplina di differimento della liquidazione dei TFS dei dipendenti pubblici, portati a 12 mesi nel caso di pensionamento per limiti di età o limiti massimi di servizio (incluso il collocamento a riposo d'ufficio) e a 24 mesi nel caso di cessazione anticipata. Al differimento della liquidazione è affiancato un secondo meccanismo che prevede la rateizzazione fino a tre anni dell'effettivo pagamento dei TFS, sulla base di scaglioni di importo.

Le tempistiche di liquidazione dei trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici sono stabilite a legislazione vigente dall'art. 3, commi 2 e 5, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, così come risultanti dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 22, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 e, successivamente, dall'art. 1, comma 484, lett. *b*) della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Prospetto 1, pannello superiore).

La legge dispone che i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, dei dipendenti pubblici siano liquidati decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi. Il comma 5 del predetto art. 3 prevede che nei casi di cessazione dal servizio per inabilità derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente, l'amministrazione competente è tenuta a trasmettere, entro quindici giorni dalla cessazione dal servizio, la necessaria documentazione all'ente previdenziale che dovrà corrispondere il trattamento di fine servizio nei tre mesi successivi alla ricezione della documentazione medesima, decorsi i quali sono dovuti gli interessi.

[8] La Zona Economica Speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno, è stata istituita il 1° gennaio 2024 con il d.l. n. 124/2023 (legge n. 162/2023), e comprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. È nata per sostenere lo sviluppo economico e la crescita nelle regioni interessate attraverso la semplificazione amministrativa e l'agevolazione degli investimenti.

9 La norma, infatti, prevede che ai datori di lavoro privati che, dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026, che assumono personale non dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, o trasformano, nel medesimo periodo, il contratto di lavoro subordinato da tempo determinato a tempo indeterminato, è riconosciuto, per un periodo massimo di 24 mesi, l'esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

[10] Alcune misure di sostegno al reddito previste dai commi dal 4 al 10 saranno finanziate con il Fondo sociale per occupazione e formazione; la tenuta di tale Fondo andrebbe monitorata attentamente, in modo che l'attuazione dei nuovi interventi previsti (per un totale di 411,6 milioni) non pregiudichi la realizzazione di interventi già contemplati a legislazione vigente. Il cap. 2230, su cui è allocato il FSOF, presenta nel bilancio del MLPS uno stanziamento iniziale di competenza nel 2025 di 1,9 miliardi, distribuiti su 12 piani gestionali, di cui circa 980 milioni per ammortizzatori in deroga.

Al differimento del TFS si affianca la disciplina di rateizzazione del suo pagamento, introdotta dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, modificato dall'art. 1, comma 484, lett. a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Prospetto 1, pannello inferiore). Il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio è effettuato: a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo.

PROSPETTO 1

EVOLUZIONE NORMATIVA DEI TEMPI DI LIQUIDAZIONE DEI TFS DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Provvedimento	Tipologia pensionamento	Tempi di liquidazione + eventuali tempi di corresponsione
Art. 26, c. 3 e c. 5, d.P.R. n. 1032/1973	Limiti di età	15 giorni
Art. 26, c. 3 e c. 5, d.P.R. n. 1032/1973	Altre cause	30 giorni
	Tutte le tipologie	90 giorni
Art. 7, c. 3, legge n. 75/1980	Limiti di età	90 giorni
	Altre cause	90 giorni
Art. 3, c. 5, d.l. 79/1997	Limiti di età o di servizio, collocamento a riposo d'ufficio, inabilità derivante o meno da causa di servizio, decesso del dipendente	15 giorni + 3 mesi
Art. 3, c. 2, d.l. 79/1997	Altre cause	6 mesi + 3 mesi
Art. 1, comma 22, lett. a), d.l. 138/2011	Limiti di età o di servizio, collocamento a riposo d'ufficio	6 mesi + 3 mesi
Art. 1, comma 22, lett. b), d.l. 138/2011	Inabilità derivante o meno da causa di servizio, decesso del dipendente	15 giorni + 3 mesi
Art. 1, comma 22, lett. a), d.l. 138/2011	Altre cause	24 mesi + 3 mesi
Art. 1, comma 484, lett. b), legge 147/2013	Limiti di età o di servizio, collocamento a riposo d'ufficio	12 mesi + 3 mesi

EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA RATEIZZAZIONE DEI TFS DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Provvedimento	Ammontare lordo	Importi e tempistiche
Art. 12, c. 7, d.l. 78/2010	Pari o inferiore a 90.000 euro	Unico importo annuale
	Superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro	90.000 euro nel primo anno; ammontare residuo nel secondo anno
	Uguale o superiore a 150.000 euro	90.000 euro nel primo anno; 60.000 euro nel secondo anno; ammontare residuo nel terzo anno
Art. 1, comma 484, lett. a), legge 147/2013	Pari o inferiore a 50.000 euro	Unico importo annuale
	Superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro	50.000 euro nel primo anno; ammontare residuo nel secondo anno
	Uguale o superiore a 100.000 euro	50.000 euro nel primo anno; 50.000 euro nel secondo anno; ammontare residuo nel terzo anno

La stima degli oneri finanziari per l'art. 44 del DLB, che dal 2027 riduce di 3 mesi il tempo di differimento di liquidazione e pagamento del TFS/TFR, risulta pari, al lordo degli effetti fiscali, a 321 milioni nel 2027 e 330 milioni nel 2028, per poi ridursi a 25 milioni nel 2029 e a 5 milioni nel 2030. Si tratta di una stima sulla quale la Relazione tecnica avrebbe dovuto essere più completa e trasparente; in particolare essa non risulta del tutto chiara nella misura in cui prefigura, per una norma a carattere strutturale (e per

la quale la RT specifica, peraltro, fra i criteri di stima, di tener conto "dell'evoluzione della normativa vigente") un onere che, di contro, va nel tempo ad azzerarsi. Al riguardo va, più in generale, stigmatizzata la carenza informativa o la genericità presentata nella RT per le quantificazioni di taluni nuovi oneri o risparmi di spesa pensionistica e previdenziale, il cui sviluppo di medio-lungo periodo, in particolare, è alla base di una affidabile proiezione dei costi di uno dei comparti di maggior peso dei conti economici nazionali.

LA SPESA SANITARIA

37.

Il disegno di legge di bilancio rivede in aumento il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui contribuisce lo Stato, che raggiungerà i 142,9 miliardi nel 2026, 143,9 nel 2027 e 144,8 nel 2028 (Tavola 12). Il rapporto tra il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario e il Pil aumenta dal 6,04 registrato nel 2025 al 6,15 per cento nel 2026.

TAVOLA 12

IL FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE STANDARD NELLA LB 2026

(in milioni e in percentuale)

	2024	2025	2026	2027	2028
1-Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a legislazione vigente (*)	**134.017**	**136.538**	**140.507**	**141.252**	**142.122**
variazione %		1,9	2,9	0,5	0,6
in quota Pil*	6,1	6,0	6,0	5,9	5,8
2-Incremento finanziamento sanitario nazionale DLB 2026 (art. 63)			**2.400**	**2.650**	**2.650**
3-Fabbisogno SSN standard (LB 2026)	**134.017**	**136.538**	**142.907**	**143.902**	**144.772**
variazione %		1,9	4,7	0,7	0,6
in quota Pil*		6,04	6,15	6,04	5,92
Dettaglio da LB 2026:**			**2026**	**2027**	**2028**
art. 63, c.2 Fondo per l'Alzheimer			100	100	100
art. 63, c.5 obiettivi prioritari			206	17	
art. 64, c.1 Rafforzamento delle misure di prevenzione			238	238	238
art. 64, c. 2 Rafforzamento delle misure di prevenzione*			247		
art. 65 Piano nazionale azioni per la salute mentale (PANSM)			80	85	90
art. 66 Istituti zooprofilattici sperimentali			10	10	10
art. 67, c.1 Tariffe acuti e post acuzie				350	350
art. 67, c. 2 Tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica			100	183	183
art. 68 Farmacia dei servizi			50	50	50
art. 69, c. 1 Indennità di specificità del personale del SSN (art. 65 CCNL Area Sanità 2019-2021)			85	85	85
art. 69, c. 2 Indennità specificità del personale infermieristico (104 CCNL Comparto Sanità 2019-2021)			195	195	195
art. 69, c. 3 Indennità di specificità sanitaria (66 CCNL Area Sanità 2019-2021)			8	8	8
art. 69, c. 4 Indennità di tutela del malato (105 CCNL Comparto Sanità 2019-2021)			58	58	58
art. 69, c. 5 Prestazioni aggiuntive dirigenti medici e personale sanitario			143,5		
art. 70, c. 1 assunzione di personale			450	450	450
art. 70, c. 3 oneri per assunzione di personale			180	80	180
art. 72 Cure palliative			10	10	10
art. 78 c.1 tetto alla spesa farmaceutica			350	350	350
art. 79 c.1 Fondi Bambin Gesù			50	50	50
art. 80 Dispositivi medici			280	280	280
art. 81 spese per prestazioni sanitarie da privato accreditato			123	123	123
art. 82 ospedali di rilievo nazionale			20		
art. 85 telemedicina			20		

* Pil stimato nel DPFP 2025. ** in tale voce sono dettagliate le misure finanziarie disposte dalla LB 2026 gravanti sia sull'incremento del FSN di cui all'art. 63 del d.d.l sia sulle autorizzazioni di spesa relative al FSN di cui alle precedenti leggi di bilancio. Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati LB 2026 e Ministero della salute.

In particolare, nel 2026 il livello del finanziamento, finalizzato a consentire l'erogazione dei LEA, aumenta di un importo pari a 6.369 milioni rispetto al 2025 (+4,7 per cento); 2.400 milioni costituiscono nuovi stanziamenti, mentre 3.969 milioni erano già stati previsti nelle precedenti leggi di bilancio.

Per gli anni successivi è previsto un incremento pari a 2.650 milioni nel 2027 ed a 2.650 milioni nel 2028. Tenuto conto degli incrementi già previsti nelle precedenti leggi di bilancio, gli aumenti effettivi disposti con la manovra sono pari a 995 milioni nel 2027 (+0,7 per cento) e a 870 milioni nel 2028 (+0,6 per cento).

Per quanto concerne la spesa sanitaria, la stessa, nel DPFP presentato a ottobre 2025, ammonta nel triennio 2026-2028 rispettivamente a 149,9, 151,7 e 155,7 miliardi; tali previsioni sono peraltro destinate ad essere riviste in aumento, per effetto delle misure incrementative della spesa disposte dalla manovra, quali, a titolo esemplificativo, gli interventi in materia di assunzioni e di incrementi retributivi, gli incrementi dei tetti di spesa per acquisti da privati, per dispositivi medici e per i farmaci, nonché la revisione dei DRG e delle tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica (vd. *infra*). Tali misure sono destinate ad incrementare i valori delle diverse macro-componenti della spesa (consumi intermedi, prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*, spese di personale).

TAVOLA 13

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

(in milioni e in percentuale)

	2024	2025	2026	2027	2028
DPFP 2025	***138.335***	***144.021***	***149.931***	***151.727***	**155.702**
variazione su anno prec	4,9	4,1	4,1	1,2	2,6
in % Pil	6,3	6,4	6,5	6,4	6,4
in % spesa corrente primaria	15,26	15,43	15,65	15,64	15,77
DFP 2025	***138.335***	***143.372***	***149.820***	***151.635***	
variazione su anno prec	**4,9**	**3,6**	**4,5**	**1,2**	
in % Pil	6,31	6,35	6,45	6,36	
in % spesa corrente primaria	15,28	15,36	15,68	15,71	

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

38.

L'art. 78 del disegno di legge interviene sul fronte dei tetti alla spesa farmaceutica.

A decorrere dall'anno 2026, il limite per gli acquisti diretti è rideterminato nella misura dell'8,7 per cento (+0,20 per cento rispetto all'8,5 per cento previsto dalla legislazione vigente), mentre il tetto per la farmaceutica convenzionata viene aumentato al 6,85 per cento (+0,05 per cento rispetto al 6,8 per cento a legislazione vigente); il valore complessivo aumenta quindi al 15,55 per cento (+0,25 rispetto al 15,30 per cento previsto

per il 2025). La modifica, ampliando i margini di spesa per entrambi i settori, incide anche sulla dimensione degli sforamenti del tetto e quindi sul contributo richiesto alle imprese farmaceutiche a titolo di *payback* (pari al 50 per cento della spesa eccedente il limite, in entrambi i casi). Tenendo conto dei risultati dei primi quattro mesi del 2025 (ultimi dati al momento disponibili), proiettati ad anno, si rileva che con le nuove soglie cinque Regioni superano il tetto del 6,85 per cento (la Campania con un valore appena superiore) per la convenzionata, mentre il dato nazionale è ancora inferiore al limite previsto (Tavola 14).

TAVOLA 14

LA SPESA FARMACEUTICA - SIMULAZIONE IN BASE AGLI ULTIMI DATI DISPONIBILI - APRILE 2025

(*in milioni*)

Regione	convenzionata 2025 (*)	tetto 6,85	tetto 6,80	Scost. Ass. tetto 6,85	Scost. Ass. tetto a 6,80
Sardegna	242,9	247,2	245,4	-4,3	-2,5
Campania	866,3	866,2	859,8	0,1	6,4
Basilicata	87,1	84,8	84,2	2,3	2,9
Abruzzo	198,7	201,8	200,3	-3,1	-1,7
Puglia	620,0	613,4	609,0	6,5	11
Marche	223,1	235,9	234,2	-12,9	-11,1
Umbria	117,2	137,8	136,8	-20,6	-19,6
Calabria	301,5	294,3	292,1	7,2	9,4
Lazio	838,6	892,5	885,9	-53,9	-47,4
Molise	46,5	47,3	47,0	-0,8	-0,4
Friuli v.g.	160,4	186,9	185,5	-26,4	-25
E. Romagna	540,2	704,5	699,4	-164,3	-159,2
Sicilia	686,8	747,1	741,6	-60,3	-54,8
Liguria	196,1	249,6	247,8	-53,6	-51,7
Toscana	458,2	585,8	581,5	-127,7	-123,4
Lombardia	1.644,1	1.568,7	1.557,3	75,3	86,8
Piemonte	551,2	679,4	674,5	-128,2	-123,3
Veneto	583,6	764,5	759,0	-180,9	-175,3
V. d'Aosta	14,8	19,5	19,4	-4,7	-4,6
P.a. Bolzano	51,3	79,9	79,3	-28,5	-28
P.a. Trento	68,4	83,1	82,5	-14,7	-14,1
Italia	8.497,0	9.290,3	9.222,5	-793,3	-725,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Aifa. Spesa per il 2025 annualizzata tenendo conto dell'andamento stagionale. FSR 2025 annualizzato, partendo dal dato provvisorio comunicato ad aprile 2025. In rosso le regioni che superano il tetto di spesa.

Diverso l'andamento nel caso degli acquisti diretti (inclusi i gas medicinali, il cui limite, ricompreso nel valore del tetto di spesa previsto per gli acquisti diretti, non è modificato dal disegno di legge). Pur confermandosi, in tutte le regioni, un livello di spesa al di sopra del limite, lo scostamento complessivo registra una riduzione, per effetto del passaggio al nuovo tetto pari all'8,7 per cento del fabbisogno sanitario *standard,* rispetto al previgente 8,5 per cento.

In relazione alla spesa complessiva, invece, si registra una riduzione dello scostamento di lieve entità in termini assoluti (da 3,3 a 3 miliardi); solo tre Regioni riuscirebbero a rispettare il tetto di spesa (una in più rispetto allo scenario a legislazione vigente). A meno di non ipotizzare una riduzione del volume di acquisti diretti, il nuovo tetto alla spesa comporterebbe quindi un costo aggiuntivo a carico dei bilanci regionali. Le maggiori

risorse attribuite al SSN (stimate nella relazione tecnica in 350 milioni annui tenuto conto che lo 0,1 per cento del livello del fabbisogno sanitario standard corrisponde a circa 140 milioni di euro) dovrebbero compensare, quindi a parità di consumi, il minor apporto richiesto alle aziende farmaceutiche.

TAVOLA 15

LA SPESA FARMACEUTICA – SIMULAZIONE IN BASE AGLI ULTIMI DATI DISPONIBILI - APRILE 2025

(*in milioni*)

Regione	acquisti diretti (*) 2025 stimata	tetto 8,70	tetto 8,50	Scost. Ass. tetto 8,70	Scost. Ass. tetto a 8,50
Sardegna	473,9	314,0	306,8	160,0	167,2
Campania	1.628,1	1.100,1	1.074,8	528,0	553,3
Basilicata	153,1	107,7	105,3	45,4	47,9
Abruzzo	368,9	256,3	250,4	112,6	118,5
Puglia	1.081,9	779,1	761,2	302,7	320,6
Marche	429,6	299,6	292,7	130,0	136,9
Umbria	260,2	175,0	171,0	85,1	89,2
Calabria	494,2	373,8	365,2	120,4	129,0
Lazio	1.543,2	1.133,5	1.107,4	409,7	435,8
Molise	79,0	60,1	58,7	19,0	20,3
Friuli v.g.	330,5	237,3	231,9	93,2	98,6
E. Romagna	1.305,5	894,8	874,2	410,7	431,3
Sicilia	1.241,9	948,8	927,0	293,0	314,8
Liguria	437,3	317,1	309,8	120,2	127,5
Toscana	1.007,1	744,0	726,9	263,0	280,1
Lombardia	2.240,7	1.992,4	1.946,6	248,3	294,1
Piemonte	1.090,3	862,9	843,1	227,4	247,2
Veneto	1.258,1	971,0	948,7	287,1	309,4
V. d'Aosta	29,1	24,8	24,2	4,3	4,9
p.a. Bolzano	125,6	101,5	99,1	24,1	26,5
p.a. Trento	111,9	105,6	103,1	6,3	8,8
Italia	15.600,0	11.799,4	11.528,1	3.800,6	4.071,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Aifa. Spesa per il 2025 annualizzata tenendo conto dell'andamento stagionale. FSR 2025 annualizzato partendo da dato provvisorio comunicato ad aprile 2025. In rosso le regioni che superano il tetto di spesa

TAVOLA 16

LA SPESA FARMACEUTICA - SIMULAZIONE IN BASE AGLI ULTIMI DATI DISPONIBILI - APRILE 2025

(*in milioni*)

Regione	Spesa complessiva*	Tetto 15,55	Tetto 15,30	Scost. Ass. tetto 15,55	Scost. Ass. tetto a 15,30
Sardegna	716,9	561,2	552,2	155,7	164,7
Campania	2.494,4	1.966,3	1.934,7	528,1	559,7
Basilicata	240,2	192,5	189,5	47,7	50,8
Abruzzo	567,6	458,1	450,8	109,5	116,9
Puglia	1.701,8	1.392,6	1.370,2	309,3	331,7
Marche	652,7	535,5	526,9	117,2	125,8
Umbria	377,4	312,9	307,8	64,5	69,6
Calabria	795,7	668,0	657,3	127,7	138,4
Lazio	2.381,8	2.025,9	1.993,4	355,9	388,4
Molise	125,6	107,4	105,7	18,2	19,9
Friuli v.g.	490,9	424,2	417,3	66,8	73,6
E. Romagna	1.845,7	1.599,3	1.573,6	246,4	272,1
Sicilia	1.928,6	1.695,9	1.668,6	232,7	260
Liguria	633,4	566,7	557,6	66,7	75,8
Toscana	1.465,2	1.329,8	1.308,4	135,4	156,8
Lombardia	3.884,8	3.561,1	3.503,9	323,7	380,9
Piemonte	1.641,5	1.542,4	1.517,6	99,2	124
Veneto	1.841,8	1.735,6	1.707,7	106,2	134,1
V. d'Aosta	43,9	44,3	43,6	-0,4	0,3
p.a. Bolzano	176,9	181,3	178,4	-4,4	-1,5
p.a. Trento	180,3	188,7	185,6	-8,3	-5,3
Italia	24.097,0	21.089,7	20.750,6	3.007,30	3.346,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Aifa. Spesa 2025 annualizzata tenendo conto dell'andamento stagionale
*include la spesa convenzionata, la spesa per acquisti diretti e per gas medicinali

Il consolidarsi dei *trend* di spesa e il permanere di marcate differenze nei livelli di consumo tra le diverse aree del Paese richiedono un'attenta valutazione degli effetti della norma.

39.

L'art. 80 del disegno di legge prevede un innalzamento di 0,2 punti percentuali del tetto nazionale per l'acquisto di dispositivi medici, che a decorrere dal 2026 raggiungerà la soglia del 4,6 per cento del fondo sanitario nazionale; si prevede, a copertura, un onere pari a 280 milioni di euro annui, a valere sull'incremento del fondo sanitario disposto in manovra. Negli ultimi anni, la spesa per dispositivi medici ha registrato un percorso di progressiva espansione, raggiungendo un livello pari a 8,3 miliardi nel 2024, in aumento del 5,7 per cento rispetto al 2023 (in tale ultima annualità l'aumento rispetto al 2022 era stato pari al 3,2 per cento). Si tratta di livelli di spesa molto elevati, non ancora compensati dalle entrate derivanti dal meccanismo del *payback*, che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto contenere e trasferire al settore privato parte dei costi di acquisto dei dispositivi medici.

Come noto, l'attuazione dell'istituto introdotto dall'articolo 9-*ter* del decreto-legge n. 78/2015 risulta rallentata a causa del consistente numero di ricorsi presentati dalle aziende fornitrici di dispositivi soggette all'obbligo di ripiano, i cui esiti non sono ancora del tutto definiti. Il meccanismo del *payback* (cfr. comma 9), nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, poneva a carico del comparto imprenditoriale la quota di spesa eccedente il tetto di spesa regionale registrato per l'acquisto di dispositivi medici (pari al 4,4 per cento del FSR dal 2014) per una quota pari al 40 dello sforamento totale per l'anno 2015, al 45 per cento per l'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dal 2017. I primi accordi Stato-Regioni sulla definizione dei criteri di individuazione dei tetti di spesa regionali sono stati raggiunti nel 2019 e nel settembre 2022 il Ministero della Salute ha certificato il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici a livello nazionale e regionali relativamente agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Lo scostamento totale per il quadriennio era risultato pari a circa 4,5 miliardi. La normativa istitutiva del *payback* prevede che lo scostamento rispetto al tetto di spesa venga formalizzato mediante apposito decreto del Ministero della Salute, e che ciascuna azienda fornitrice concorra al ripiano in misura pari all'eccedenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici. Secondo l'ultima rilevazione certificata dal Ministero della Salute le aziende fornitrici di dispositivi medici dovevano rimborsare alle Regioni una cifra pari a quasi 2,1 miliardi; a fronte di tale obbligo di ripiano, il comparto imprenditoriale ha evidenziato numerose criticità, che hanno fino ad oggi ostacolato l'integrale versamento di quanto dovuto. Nel tentativo di dirimere la questione, il Governo ha previsto l'istituzione di un fondo con dotazione pari a poco più di un miliardo, per ridurre del 48 per cento l'onere gravante sulle imprese con riferimento al periodo 2015-2018. Da ultimo, al fine di ottenere la chiusura definitiva delle pendenze amministrative e giudiziarie, con decreto emanato nell'agosto del 2025 (art. 7 del decreto-legge "Economia" n. 95 del 2025, convertito in legge n, 118/2025) si è stabilito che, in relazione agli obblighi di ripiano relativi agli anni 2015-2018, le aziende fornitrici potranno estinguere i propri obblighi pagando il 25 per cento degli importi inizialmente richiesti. Il costo residuo per lo Stato è coperto attraverso un fondo straordinario da 360 milioni.

Tenuto conto che la riforma dell'istituto del *payback* è all'esame di un apposito tavolo tecnico, l'analisi dell'andamento della spesa registrata negli ultimi sei anni restituisce alcune evidenze che possono indirizzare le future scelte legislative.

TAVOLA 17

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI E LO SCOSTAMENTO DAL TETTO DI SPESA (2019-2024)

(*in milioni*)

	2019				2021				2022				2023				2024			
Regioni	Tetto 4,4 %	Spesa Disp medici tot	Scost. Ass.	Inc. % Su FSR	Tetto 4,4 %	Spesa Disp medici tot	Scost. Ass.	Inc. % Su FSR	Tetto 4,4 %	Spesa Disp medici tot	Scost. Ass.	Inc.% su FSR	Tetto 4,4 %	Spesa Disp medici tot	Scost. Ass.	Inc. % FSR	Tetto 4,4 %	Spesa Disp medici tot	Scost. Ass.	Inc. % FSR
Piemonte	370	505	135	6	392	634	242	7,1	403	639	236	7	411	683	272	7,3	427	723	295	7,4
V d'Aosta	10	13	2	5,4	11	14	3	5,6	11	14	2	5,3	12	15	4	5,8	12	17	5	6,3
Lomb.	832	847	15	4,5	891	923	32	4,6	922	1004	82	4,8	942	1.013	71	4,7	986	1.084	98	4,8
P.A. Bolzano	42	70	28	7,4	46	109	63	10,5	49	95	46	8,5	48	86	38	7,9	50	92	42	8,1
P.A. Trento	43	75	31	7,6	47	78	31	7,3	48	80	32	7,4	50	83	34	7,4	52	90	38	7,6
Veneto	407	568	162	6,2	437	791	354	8	456	753	297	7,3	462	725	263	6,9	482	768	287	7
Friuli VG	101	189	88	8,3	108	212	105	8,7	111	225	114	8,9	113	241	128	9,4	118	250	132	9,3
Liguria	139	183	45	5,8	146	208	63	6,3	150	218	68	6,4	154	224	70	6,4	159	229	70	6,3
E. Romagna	372	496	124	5,9	401	620	219	6,8	416	633	217	6,7	425	649	223	6,7	443	698	255	6,9
Toscana	315	540	225	7,5	336	593	257	7,8	349	590	241	7,4	356	604	248	7,5	370	615	245	7,3
Umbria	75	130	55	7,6	80	144	64	7,9	82	147	64	7,8	85	152	67	7,9	88	163	75	8,2
Marche	0	214	214	7,3	137	243	106	7,8	141	248	107	7,8	143	257	114	7,9	149	261	112	7,7
Lazio	484	486	2	4,4	511	545	35	4,7	528	539	11	4,5	539	562	23	4,6	562	599	37	4,7
Abruzzo	110	193	83	7,7	116	204	88	7,7	119	199	80	7,3	122	201	79	7,2	127	203	76	7
Molise	26	37	11	6,3	27	33	6	5,4	28	35	7	5,5	28	35	6	5,4	29	37	8	5,6
Campania	472	494	22	4,6	498	569	72	5	509	588	78	5,1	523	620	97	5,2	548	718	171	5,8
Puglia	332	487	156	6,5	349	524	175	6,6	362	526	164	6,4	371	555	184	6,6	387	584	196	6,6
Basilicata	48	59	11	5,4	50	62	12	5,5	51	62	11	5,3	52	64	13	5,5	54	67	13	5,5
Calabria	161	173	12	4,7	170	176	6	4,6	175	198	23	5	177	217	40	5,4	185	224	39	5,3
Sicilia	410	467	57	5	426	541	115	5,6	439	561	122	5,6	451	610	159	5,9	470	645	176	6
Sardegna	135	204	69	6,7	142	223	81	6,9	146	241	95	7,3	150	244	94	7,1	155	265	110	7,5
Totale	5.011	6.430	1548	5,6	5.321	7.446	2.129	6,2	5.496	7.594	2.098	6,1	5.614	7.839	2.225	6,1	5.852	8.333	2.480	6,3
RSO Nord	2.120	2.599	481	28,4	2.267	3.176	910	32,8	2.347	3.247	900	32,2	2.394	3.293	899	32,1	2.497	3.502	1.005	32,6
RSO Sud	1.149	1.443	295	35,2	1.210	1.568	359	34,8	1.244	1.608	363	34,6	1.274	1.692	418	35,2	1.330	1.833	503	35,8
RSO Centro	874	1.370	496	26,8	1.064	1.525	462	28,2	1.100	1.524	423	27,5	1.122	1.574	452	27,8	1.168	1.638	469	27,9
RSS Nord	196	347	149	28,7	212	413	202	32,1	219	414	194	30,1	222	426	204	30,5	231	449	217	31,3
RSS Sud	545	671	126	11,7	568	764	196	12,5	585	802	217	13	601	853	252	13,1	625	910	285	13,6

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto Ce (valori in milioni). La tavola non prende in considerazione l'anno 2020, in quanto i relativi valori si considerano alterati dalle esigenze connesse all'emergenza sanitaria.

Al riguardo si evidenzia che la Corte costituzionale, con riferimento agli acquisti di dispositivi medici, ha qualificato il *payback* quale "contributo solidaristico […] in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle Regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste" (cfr. Corte cost. n. 140/2024), (Tavola 17).

> La spesa per dispositivi medici è cresciuta costantemente dal 2019 al 2024 e il superamento dei tetti di spesa fissati ha mostrato carattere strutturale; dopo una significativa accelerazione nel periodo immediatamente successivo alla pandemia, si è verificato un aumento graduale ma costante, in continuo adattamento al fabbisogno crescente di dispositivi medici. I livelli del 2024 evidenziano una crescita del 29 per cento (+1,8 miliardi) rispetto al 2019 e dell'11,3 per cento (+839 milioni) rispetto al 2021. Si è trattato di una crescita media annua pari a circa 279,7 milioni di euro, corrispondente a un tasso di crescita annuale medio pari a circa il 3,6 per cento. In rapporto alla quota di fondo sanitario nazionale (a fronte di un tetto di spesa pari al 4,4 per cento del FSR annuale, come previsto a legislazione vigente) la spesa totale per dispositivi medici è passata dal 5,6 per cento del 2019 al 6,2 per cento del 2024.

Nel 2024, a fronte di una spesa pari 8,3 miliardi, nessuna Regione ha rispettato il tetto pari al 4,4 per cento e lo scostamento in termini assoluti rispetto al tetto di spesa è stato pari a 2,4 miliardi; allo stesso modo, come si nota dalla simulazione esposta nella tavola seguente, pur applicando al 2024 il nuovo tetto di spesa pari al 4,6 per cento previsto a decorrere dal 2026, nessuna Regione sarebbe riuscita a contenere la spesa entro il nuovo tetto e l'innalzamento avrebbe prodotto una riduzione solo molto contenuta dello scostamento registrato (da 2,4 a 2,2 miliardi), (Tavola 18).

TAVOLA 18

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI DEL 2024 – UNA SIMULAZIONE CON IL NUOVO TETTO DEL 4,6%

(in milioni)

Regione/PPAA	Tetto 4,4 %	Tetto 4,6 %	Spesa dispositivi medici totale 2024	Scostamento assoluto tetto 4,4 %	Scostamento assoluto tetto a 4,6 %
Piemonte	427	447	723	295	276
Valle d'Aosta	12	13	17	5	4
Lombardia	986	1.031	1.084	98	53
P.A. Bolzano	50	52	92	42	40
P.A. Trento	52	54	90	38	35
Veneto	482	503	768	286	264
Friuli V.G	118	123	250	132	126
Liguria	159	167	229	69	62
E. Romagna	443	463	698	255	235
Toscana	370	386	615	245	228
Umbria	88	92	163	74	70
Marche	149	155	261	112	105
Lazio	562	588	599	37	11
Abruzzo	127	133	203	76	70
Molise	29	31	37	7	6
Campania	548	573	718	170	145
Puglia	387	405	584	196	178
Basilicata	54	56	67	12	10
Calabria	185	194	224	38	30
Sicilia	470	491	645	175	154
Sardegna	155	162	265	109	102
Totale	**5.852**	6.118	**8.333**	**2.480**	**2.214**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Conti CE. In rosso le Regioni che non rispettano il tetto di spesa

Permane la necessità di una riforma strutturale del meccanismo del *payback*, anche in relazione alle annualità 2019-2024, in attesa di certificazione con riferimento ai tetti di spesa vigenti, considerati gli oneri già gravanti sui bilanci regionali e le incertezze tuttora presenti sulla misura del contributo dovuto dalle imprese (Tavola 19).

Nello scenario a legislazione vigente, lo scostamento cumulato dal tetto di spesa negli ultimi 5 anni (senza considerare il 2020, anno in cui i valori si considerano alterati dalle esigenze connesse all'emergenza sanitaria) ammonta a 10,4 miliardi (lo sforamento certificato nel quadriennio 2015-2018 è stato pari a 4,5 miliardi); la quota da porre a carico delle imprese produttrici di dispositivi medici secondo l'attuale disciplina del *payback*, sarebbe pari a circa 5,2 miliardi. I rimborsi maggiori sarebbero destinati alle RSO del Nord Italia (40 per cento, pari a 2 miliardi circa), con quote maFriuli-Venezia Giulia1 milioni) e Piemonte (590 milioni); seguirebbero le RSO del Centro (22 per cento, per un importo pari a 1.151 miliardi, di cui 608 milioni relativi alla sola Toscana), le RSO del Sud (19 per cento, pari a 964 milioni, di cui 434,5 per la Puglia e 218 per la Campania), le RSS del Sud (10 per cento, pari a 533 milioni) e le RSS Nord (9 per cento, pari a 480,5 milioni, di cui quasi la metà relativi al Friuli Venezia Giulia), (Tavola 19).

TAVOLA 19

SIMULAZIONE DEL *PAYBACK* SUI DISPOSITIVI MEDICI A LEGISLAZIONE VIGENTE RELATIVO AGLI ANNI 2019-2024

(in milioni)

Regione	Scostamento totale (2019-2024)	Quota a carico delle imprese fornitrici	*Composizione %*
Piemonte	1.181	590,5	*11,3*
Valle d'Aosta	16	8	*0,2*
Lombardia	280	140	*2,7*
P.A. Bolzano	215	107,5	*2,1*
P.A. Trento	163	81,5	*1,6*
Veneto	1.363	681,5	*13,1*
Friuli V.G.	567	283,5	*5,4*
Liguria	315	157,5	*3,0*
E. Romagna	1.037	518,5	*9,9*
Toscana	1.216	608	*11,7*
Umbria	325	162,5	*3,1*
Marche	655	327,5	*6,3*
Lazio	105	52,5	*1,0*
Abruzzo	407	203,5	*3,9*
Molise	37	18,5	*0,4*
Campania	436	218	*4,2*
Puglia	869	434,5	*8,3*
Basilicata	58	29	*0,6*
Calabria	121	60,5	*1,2*
Sicilia	627	313,5	*6,0*
Sardegna	439	219,5	*4,2*
Totale	**10.432**	**5216**	***100,0***
RSO Nord	*4.176*	*2.088*	*40*
RSO Sud	*1928*	*964*	*19*
RSO Centro	*2.301*	*1.151*	*22*
RSS Nord	*961*	*480,5*	*9*
RSS Sud	*1066*	*533*	*10*

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati CE

40.

L'articolo 81 prevede un ulteriore aumento del tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati, pari all'1 per cento rispetto al limite attualmente vigente, a decorrere dal 2026. Il limite di spesa relativo al 2026 è pari, dunque, al valore consuntivato nell'anno di riferimento 2011 incrementato del 6 per cento, mentre il tetto relativo al 2025 rimane invariato al 3,5 per cento.

La misura di riequilibrio dell'offerta sanitaria per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera da privati accreditati è stata introdotta dall'art. 15, comma 14, del d.l n. 95 del 6 luglio 2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica"). L'intervento di razionalizzazione della spesa sanitaria ha previsto una riduzione dei volumi di spesa complessiva annua pari, rispetto alla spesa consuntivata per il 2011, allo 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. A decorrere dal 2020 il limite di spesa è stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011 (cfr. l'art. 45 comma 1 ter del d.l n. 24 del 26 ottobre 2019, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili").Tale disciplina limitativa è stata oggetto di deroga, al fine di consentire alle Regioni e alle province autonome di acquistare prestazioni sanitarie nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 (art. 3 del d.l. "Cura Italia" d.l. n. 18 del 17 marzo 2020); inoltre, per consentire il recupero delle prestazioni non erogate a causa della citata emergenza sanitaria, le Regioni e le province autonome sono state autorizzate a integrare gli acquisti da privato di prestazioni ospedaliere e di specialistica ambulatoriale, in deroga al tetto vigente in materia, anche utilizzando eventuali economie derivanti dai budget attribuiti per il 2020 (c.d. d.l. Sostegni-*bis*, art. 26, co. 2). Un'ulteriore deroga è stata disposta, infine, dalla legge di bilancio per il 2022, che ha concesso alle Regioni e alle province autonome di coinvolgere le strutture private accreditate nella riduzione delle liste di attesa. Successivamente, con legge di bilancio per il 2023, il tetto di spesa era stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nel 2011 incrementata di 1 punto percentuale per il 2024, di 3 punti percentuali per il 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dal 2026, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale; con legge di bilancio per il 2025, infine, era stato disposto un aumento dello 0,5 per cento e dell'1 per cento in relazione agli anni 2025 e 2026.

Secondo il monitoraggio condotto sugli ultimi dati disponibili, relativi ai risultati di esercizio 2024, la spesa è cresciuta rispetto all'esercizio precedente (+1,2 per cento) e ha fatto registrare uno scostamento molto superiore al tetto di spesa, dal momento che la stessa è aumentata dell'11 per cento rispetto all'esercizio 2011 di riferimento, a fronte di un tetto pari alla spesa consuntivata nel medesimo esercizio incrementata dell'1 per cento (Tavola 20). Per l'aumento di spesa relativo a tale voce è previsto un onere pari a 123 milioni, cui si provvederà a valere sul finanziamento sull'incremento del livello del finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato disposto dall'art. 63.

TAVOLA 20

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

(in milioni)

Area geogr.	Anno 2011	Anno 2019	Anno 2022	Anno 2023	*Scost. % 2023 su 2011*	Anno 2024	*Var % 2024 su 2019*	*Var % 2024 su 2023*	*Scost. % 2024 su 2011*
RSS Nord	219	229	277	288	*31,6*	297	*29,6*	*2,9*	*35,5*
RSS Sud	1.328	1.309	1.459	1.472	*10,8*	1.492	*14,0*	*1,3*	*12,3*
RSO Nord	5.416	5.555	5.760	5.852	*8,1*	5.848	*5,3*	*-0,1*	*8,0*
RSO Centro	2.444	2.306	2.730	2.484	*1,6*	2.592	*12,4*	*4,3*	*6,0*
RSO Sud	2.593	2.901	2.703	3.062	*18,1*	3.088	*6,5*	*0,8*	*19,1*
Totale	**12.000**	**12.299**	**12.930**	**13.159**	*9,7*	**13.316**	*8,3*	*1,2*	*11,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Conti CE *la spesa include le voci BA0840, BA0890 per l'assistenza ospedaliera e BA0580, BA0630 per la specialistica ambulatoriale

Benché la crescita dei volumi di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie specialistiche ed ospedaliere da privati (+1,2 per cento) appaia in lieve frenata (l'aumento registrato nel 2023 rispetto al 2022 era stato pari all'1,8 per cento), essa si mantiene su livelli molto superiori rispetto all'anno antecedente alla pandemia da Covid-19; ciò rappresenta un segnale della persistente necessità

presente su tutto il territorio nazionale di ricorrere a prestazioni private per assicurare il riassorbimento delle liste di attesa. Rispetto al 2019, infatti, l'aumento di spesa è di 8,3 punti percentuali; sono soprattutto gli acquisti di prestazioni da soggetti privati accreditati destinati alla specialistica ambulatoriale a registrare l'aumento maggiore (+14 per cento), con una crescita sopra la media soprattutto nelle RSS Nord (+41 per cento) e nelle RSO Centro (+27 per cento). Gli acquisti da privato accreditato destinati all'assistenza ospedaliera, invece, risultano aumentati del 6 per cento, con valori particolarmente elevati nelle RSS (+18,7 per cento), soprattutto del Nord (+24 per cento). Rispetto al 2023, invece, la spesa destinata alle esigenze della specialistica ambulatoriale è aumentata dell'1,3 per cento (+1,5 per le RSO e +0,7 nelle RSS), mentre la spesa destinata all'assistenza ospedaliera è cresciuta dell'1,1 per cento, in questo caso in misura maggiore delle RSS (+2,2 per cento) rispetto alle RSO (0,98 per cento).

TAVOLA 21

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

(valori in milioni)

Area Geografica	2019		2023		2024		Acquisti da Pvt. Accr. Spec. Ambulatoriale		Acquisti da Pvt. Accr. Ospedaliera	
	Amb.	Osp.	Amb.	Osp.	Amb.	Osp.	*Var % 2024 su 2019*	*Var % 2024 su 2023*	*Var % 2024 su 2019*	*Var % 2024 su 2023*
Totale complessivo	**3.739**	**8.559**	**4.193**	**8.966**	**4.250**	**9.066**	***13,6***	***1,34***	***5,92***	***1,12***
RSO	**3.134**	**7.627**	**3.511**	**7.888**	**3.563**	**7.965**	***13,7***	***1,47***	***4,42***	***0,98***
rso nord	1.683	3.872	1.851	4.002	1.860	3.988	*10,6*	*0,52*	*2,98*	*-0,35*
rso centro	532	1.773	630	1.854	677	1.915	*27,2*	*7,52*	*7,97*	*3,24*
rso sud	919	1.982	1.031	2.032	1.026	2.063	*11,6*	*-0,50*	*4,08*	*1,53*
RSS	**606**	**932**	**682**	**1.078**	**687**	**1.101**	***13,4***	***0,66***	***18,17***	***2,17***
rss nord	76	153	105	183	108	189	*41,3*	*2,59*	*23,76*	*3,11*
rss sud	529	779	577	895	579	913	*9,4*	*0,31*	*17,08*	*1,98*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Conti CE *la spesa include le voci BA0840, BA0890 per l'assistenza ospedaliera e BA0580, BA0630 per la specialistica ambulatoriale

L'art. 81 citato prevede altresì la modifica dell'articolo 1, comma 233, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, laddove le parole "fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale" sono sostituite dalle seguenti: "fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311": tale modifica può comportare l'eventuale applicazione, ove ne ricorrano i presupposti, della procedura di diffida e nomina di un commissario *ad acta*, in caso di sforamento del tetto da parte delle Regioni, laddove ciò sia determinante per il prodursi di un disavanzo di gestione.

41.

Gli art. 69-71 prevedono misure specifiche in materia di personale.

In primo luogo, sono stanziate risorse per assunzioni nel Servizio sanitario nazionale.

Al fine di garantire la riduzione delle liste d'attesa e per far fronte alla carenza di personale sanitario, a decorrere dal 2026, nell'ambito del fabbisogno sanitario corrente è previsto un importo massimo pari a 450 milioni annui per assunzioni a tempo indeterminato di personale sanitario, in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia.

Tali oneri saranno finanziati in parte tramite l'aumento del fabbisogno sanitario *standard* (207 milioni nel 2026, 328 nel 2027, 340 dal 2028) e in parte con fondi già previsti dalla legge di bilancio 2025 (243 milioni nel 2026, 122 nel 2027, 110 dal 2028) (art. 63 c. 2) riconducibili agli obiettivi previsti dai commi 34 e 34-*bis* dell'art. 1 della legge 662/1996. Nel disegno di legge non risulta indicato il numero totale di assunzioni, né la suddivisione delle stesse fra le diverse qualifiche professionali.

Il comma 3 stabilisce che le Regioni, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale e dei livelli essenziali di assistenza (di cui al dPCM del 12 gennaio 2017), possano aumentare ulteriormente le risorse destinate al personale sanitario fino al 3 per cento dell'incremento del fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, in aggiunta al 10 per cento già previsto dall'articolo 5 del decreto-legge n. 73/2024, con l'obbligo di comunicare tali incrementi al tavolo di verifica degli adempimenti regionali.

L'incremento massimo risultante del valore delle spese di personale, pari al 13 per cento dell'incremento del fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente non pare coordinarsi adeguatamente con l'incremento pari al 15 per cento complessivo previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 73/2024.

Alla copertura dei relativi oneri, valutati in 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede a valere sull'incremento del livello del fabbisogno sanitario *standard*.

In continuità con la precedente legge di bilancio la valorizzazione dell'attività svolta nei servizi di pronto soccorso; si introduce in via sperimentale, per il quadriennio 2026–2029, la possibilità per le Regioni in equilibrio di aumentare la parte variabile dei fondi per la retribuzione delle condizioni di lavoro e dei fondi per la retribuzione di risultato della dirigenza, entro il limite dell'1 per cento della componente stabile dei medesimi fondi, (art. 71). L'incremento, da attuarsi nel rispetto del tetto di spesa previsto dall'articolo 5 del decreto-legge 73/2024, non comporta nuovi oneri per la finanza pubblica.

I fondi saranno destinati anche al miglioramento del trattamento economico del personale sanitario.

È previsto l'incremento dell'indennità di specificità, di cui all'art. 65 del CCNL Area Sanità 2019-2021, da corrispondersi ai i dirigenti medici e veterinari, nonché agli infermieri, ai sensi dell'art. 104 del CCNL Comparto Sanità 2019-2021 (art. 69 c. 1 e 2).

A decorrere dal 2026, rispetto a quanto già stanziato dalla precedente legge di bilancio (327 milioni per medici e veterinari e 285 milioni per infermieri; legge 30 dicembre 2024, n. 207, art.1 c. 350 e c. 352), vengono aggiunti 280 milioni per l'aumento di tale indennità (85 milioni per i dirigenti medici e veterinari, 195 milioni per gli infermieri); a regime sono dunque stanziati per l'incremento di tali indennità rispettivamente 412 e 480 milioni. Con riferimento ai fondi aggiuntivi previsti dal disegno di legge, è possibile calcolare un incremento dell'indennità per medici e veterinari pari a circa 745 euro annui rispetto all'incremento previsto dalla precedente legge di bilancio, che faranno sì che l'incremento dell'indennità ammonti in media a circa 3.052 euro lordi annui; l'indennità spettante agli infermieri aumenterà di circa 701 euro annui, per un importo complessivo, tenuto conto dell'incremento previsto dalla precedente legge di bilancio, pari a circa 1.600 euro lordi annui.

Vengono inoltre incrementate le indennità di specificità sanitaria prevista dall'articolo 66 del CCNL Area Sanità 2019-2021, a favore della dirigenza inquadrata nei profili del ruolo sanitario diversi dai profili di dirigente medico e veterinario (+8 milioni a decorrere dall'anno 2026, art. 69 c.3), che vedrà un incremento pari a circa 503 euro lordi, e l'indennità per la tutela del malato e la promozione della salute prevista dall'articolo 105 del CCNL Comparto Sanità 2019-2021, a favore del personale appartenente alle professioni sanitarie della riabilitazione, della prevenzione, tecnico-sanitarie e di ostetrica, alla professione di assistente sociale nonché agli operatori socio sanitari (+58 milioni a decorrere dal 2026, +347 euro lordi annui pro capite, art. 69 c. 4), (Tavola 22).

TAVOLA 22

STIMA DEGLI INCREMENTI PER INDENNITÀ E PRESTAZIONI AGGIUNTIVE PER IL 2026

(in numero e in euro)

	N. unità personale	2026 - Incremento stanziamento ex LB2026 (in euro)	2026 -incremento lordo *pro capite* annuale ex LB 2026 (in euro)
Art. 69 c.1-Medici e veterinari	114.114	85.000.000	745
Art. 69 c.2-Prof. infermieristiche (i)	278.318	195.000.000	701
Art. 69 c.3-Dirigenti san. non medici e non veterinarie	15.900	8.000.000	503
Art. 69 c.4- Prof. san., riabilitazione, prevenzione, tecnico-sanitarie, ostetriche., assistenti sociali e OSS (ii)	167.295	58.000.000	347
Art. 69 c.5- spesa per le prestazioni aggiuntive svolte			
a) dai dirigenti medici	109.024	101.900.000	935
b) dal personale sanitario del comparto	362.237	41.600.000	115

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto Annuale 2023 (N. unità di personale) e d.d.l. bilancio 2026 (i) Categorie (da Conto Annuale 2023) n. 131, 136;(ii) Categorie (da Conto Annuale 2023) n. 155, 148, 132-135, 137-139). I dati sulle unità di personale sono stimati sulla base degli impiegati a tempo indeterminato e part-time nel 2023

Gli interventi con cui si finanziano direttamente singoli istituti retributivi si collocano nel sentiero già delineato dalle ultime leggi di bilancio, senza, tuttavia, tenere nella debita considerazione l'effetto che essi determinano sul piano del disallineamento tra il quadro regolativo del rapporto di lavoro del personale della sanità pubblica ed il restante personale. Al riguardo si rileva l'evidente asistematicità di tali misure rispetto all'impianto generale del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (giustificabili in una fase emergenziale, oggi terminata), che rischiano di pregiudicare il delicato equilibrio di un sistema di regolazione del rapporto di lavoro basato sull'affidamento strutturale di compiti e responsabilità chiaramente distinti tra il legislatore da un lato e l'autonomia collettiva dall'altro, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, e dall'articolo 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001.
Le Regioni nel 2026 potranno inoltre accrescere la spesa per le prestazioni aggiuntive svolte dai dirigenti medici e dal personale sanitario del comparto sanità, ai fini della riduzione delle liste d'attesa, per un importo pari a 143,5 milioni - di cui 101,9 destinati ai medici e 41,6 al personale sanitario del comparto - a valere finanziamento sanitario nazionale di cui all'articolo 1, comma 275, della legge 30 dicembre 2024, n. 207; per i medici si può stimare un incremento massimo di circa 935 euro lordi annui, mentre per il personale sanitario del comparto di circa 347 euro lordi annui, (Tavola 22); tali compensi saranno soggetti ad una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali, pari al 15 per cento.

42.

Tra le altre disposizioni di rilievo del disegno di legge si segnala l'art. 67, che prevede l'incremento del finanziamento destinato all'aggiornamento delle tariffe ospedaliere per le prestazioni di assistenza per acuti, nell'ambito della revisione dei DRG (*Diagnosis Related Groups*), ovvero i raggruppamenti omogenei di ricovero utilizzati per remunerare le prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti erogate dalle strutture accreditate, pubbliche e private (da 650 milioni annui a 1.000 milioni annui, a decorrere dal 2027), nonché l'incremento delle risorse destinate all'adeguamento delle tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza protesica, ai fini dell'adeguamento delle tariffe stabilite dal d.m. 25 novembre 2024 (100 milioni per il 2026 e 183 milioni annui a decorrere dal 2027). La copertura è prevista a valere sull'incremento del livello del finanziamento del fabbisogno nazionale *standard.*

L'art. 64 è volto al potenziamento delle politiche di prevenzione sanitaria, mediante la destinazione di una specifica quota del fabbisogno sanitario *standard* pari a 238 milioni, a decorrere dal 2026; ciò comporterà l'incremento (dal 5 al 5,2 per cento) delle risorse destinate al livello di assistenza "prevenzione collettiva e sanità pubblica". Si prevede altresì un ulteriore incremento per il 2026, fino a raggiungere il 5,4 per cento (+247 milioni).

L'art. 68 concerne le "farmacie dei servizi", che, nel contesto della fase sperimentale avviata nel 2018, vengono integrate in via strutturale nel SSN come presidi territoriali di erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie. Si consolida così il ruolo delle farmacie come presidi territoriali di prossimità, con funzioni non più limitate alla dispensazione di farmaci, ma estese all'erogazione di servizi assistenziali (ad esempio, attività di telemedicina, screening, vaccinazioni e monitoraggio di terapie croniche). La determinazione dei requisiti per l'erogazione dei servizi viene demandata a linee guida, con particolare riferimento ai requisiti delle farmacie che operano in contesti decentrati, disagiati e rurali. Allo scopo, è destinata una quota del fabbisogno sanitario *standard* pari a 50 milioni annui, a decorrere dal 2026.

LE MISURE A SOSTEGNO DELLE IMPRESE

In relazione al sistema produttivo, il disegno di legge prevede alcuni interventi in un Capo dedicato alle misure in favore delle imprese (artt. 94 - 98) ed altri specifici dedicati al sostegno nelle politiche di internazionalizzazione (art. 103), al riordino di alcuni incentivi in favore dell'industria cinematografica (art. 110) e ad alcune disposizioni in tema di garanzie pubbliche (art. 134).

Il ricorso alla misura dell'ammortamento

43.

La principale delle nuove misure è diretta a sostenere nel 2026 le imprese che investono in beni strumentali nuovi, proseguendo il sostegno al tessuto produttivo che, in precedenza, era incentrato sul sistema dei crediti di imposta per investimenti in beni

strumentali materiali e immateriali[11] riconducibili al cd. Piano Transizione 4.0[12] e al cd. Piano Transizione 5.0[13].

La misura, con una dotazione complessiva di circa 4 miliardi, mira a rilanciare gli investimenti favorendo l'incremento della capacità produttiva.

Il modello agevolativo è destinato ai soli titolari di reddito di impresa[14] per investimenti in beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nel territorio dello Stato dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026[15], e si basa sulla maggiorazione del costo di acquisizione dei beni ai soli fini della determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria.

> Il sistema fiscale italiano stabilisce che i beni di investimento con una vita "utile" superiore all'anno fiscale siano ammortizzabili secondo le regole contenute nel decreto del Ministero delle Finanze del 1988, che definisce le quote di ammortamento in base al tipo di investimento e al settore merceologico in cui opera l'impresa che effettua l'investimento. Su questo impianto, il legislatore può intervenire con misure di natura temporanea: aumentando le quote di ammortamento nei primi anni di vita del bene senza alterare l'ammontare complessivo deducibile oppure aumentando l'ammontare deducibile. Nel primo caso si parla di ammortamento accelerato, che in Italia non è più in vigore dal 2008, mentre nel secondo caso di ammortamento maggiorato, che nel corso degli anni 2000 venne introdotto per la prima volta con la legge di bilancio 2015. L'ammortamento accelerato

[11] La legge di bilancio 2025 (legge 30 dicembre 2024 n. 207) e segnatamente il comma 445 aveva abrogato il comma 1058-*ter* della legge n.178 del 2020, che riconosceva "il credito d'imposta del 10 per cento del costo, nel limite massimo di costi ammissibili pari a 1 milione, per gli investimenti effettuati dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025 ovvero entro il 30 giugno 2026, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2025 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di un acconto almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione", salvaguardando le prenotazioni avvenute nell'anno 2024, a condizione che gli investimenti siano conclusi entro il 30 giugno 2025 conservando in tal caso la precedente misura del credito di imposta.

[12] Il Piano "Transizione 4.0" era stato introdotto con la legge di bilancio 2020, e successivamente modificato da altri interventi normativi, con l'obiettivo di sostenere la trasformazione tecnologica e digitale del tessuto produttivo italiano anche in chiave di sostenibilità ambientale. Rispetto alle preesistenti normative incentivanti, il beneficio era trasformato da maggiorazione del costo rilevante per l'ammortamento a credito d'imposta utilizzabile esclusivamente in compensazione e senza limiti di fruizione. La ratio dell'agevolazione e i requisiti soggettivi e oggettivi restavano analoghi. Il Piano prevede incentivi per investimenti in: (i) beni strumentali materiali e immateriali, (ii) attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica, (iii) formazione per l'integrazione delle tecnologie 4.0. Gli investimenti devono essere effettuati tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2025 (oppure giugno 2026 per gli investimenti rispetto ai quali è stato versato un acconto del 20% nel 2025). Gli effetti finanziari stimati dal Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024, indicano una perdita di gettito di 5,75 miliardi nel 2025, 4,08 nel 2026, 2,43 miliardi nel 2027. Il Rapporto intermedio di valutazione (MEF Banca d'Italia MiMIT "Gli incentivi in investimenti 4.0: una valutazione dell'impatto della misura") del 29 novembre 2024, indica che nei primi tre anni di vigenza della misura sono maturati complessivamente 29 miliardi di crediti d'imposta.

[13] Il Piano "Transizione 5.0", introdotto nel 2024, riconosce un credito d'imposta alle imprese che realizzano nuovi investimenti in strutture produttive ubicate in Italia, nell'ambito di progetti di innovazione da cui consegua una riduzione dei consumi energetici, avviati dal 1° gennaio 2024 e completati entro il 31 dicembre 2025. Alla misura sono assegnate risorse per 6,3 miliardi, di cui 6,237 disponibili per i crediti d'imposta e le restanti per la gestione dell'intervento. L'attuazione procede a rilento: a circa due mesi dalla scadenza solo il 38,8 per cento delle risorse assegnate è stato prenotato o utilizzato (Fonte: GSE - data aggiornamento crediti 29/10/2025).

[14] Condizione per la spettanza dell'agevolazione è il rispetto delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e il corretto adempimento degli obblighi di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei Lavoratori. Sono previste esclusioni al beneficio per le imprese in stato di liquidazione volontaria, fallimento, liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo senza continuità aziendale, o sottoposte ad altra procedura concorsuale, nonché le imprese destinatarie di sanzioni interdittive ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

[15] La data finale è al 30 giugno 2027, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2026 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

consente all'impresa di disporre di un reddito (al netto delle imposte) anticipato rispetto al deprezzamento dell'investimento, mentre l'ammortamento maggiorato di un reddito, sempre dopo le imposte, più elevato tout court. Tali provvedimenti sono presi per colmare un deficit momentaneo della domanda di beni capitali e/o per incentivare determinate categorie di beni di investimento.

La misura prevede varie quote di maggiorazione dell'investimento a seconda della dimensione di quest'ultimo e delle finalità perseguite, con percentuali di maggior favore per gli interventi finalizzati alla transizione ecologica.

Per gli investimenti in beni materiali e immateriali strumentali nuovi 4.0[16], il costo di acquisizione è maggiorato del 180 per cento per gli investimenti fino a 2,5 milioni del 100 per cento per gli investimenti oltre 2,5 milioni e fino a 10 milioni e del 50 per cento per gli investimenti oltre 10 milioni e fino a 20 milioni. Nel caso di investimenti finalizzati alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica, ivi compresa la riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva cui si riferisce l'investimento non inferiore al 3 per cento o, in alternativa, la riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento non inferiore al 5 per cento, la maggiorazione del costo di acquisizione degli investimenti si applica nella misura del 220 per cento per gli investimenti fino a 2,5 milioni, nella misura del 140 per cento per gli investimenti oltre 2,5 milioni e fino a 10 milioni e nella misura del 90 per cento per gli investimenti oltre 10 milioni e fino a 20 milioni.

Di particolare rilevanza è la possibilità di cumulare i vantaggi della misura con ulteriori agevolazioni finanziate mediante risorse nazionali o europee, riferite ai medesimi costi ammissibili, a condizione che il cumulo non comporti la copertura delle stesse quote di costo relative ai singoli investimenti e non determini, in ogni caso, il superamento dell'importo complessivo della spesa effettivamente sostenuta. La base di calcolo del beneficio è determinata al netto di eventuali sovvenzioni, contributi o altri incentivi concessi, a qualunque titolo, per le medesime spese ammissibili. Tuttavia, la maggiorazione del costo non trova applicazione per gli investimenti che beneficiano del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi 4.0.

La concreta definizione delle modalità attuative viene rinviata ad un decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, che dovrà stabilire i criteri per la determinazione degli obiettivi di transizione ecologica, il costo massimo ammissibile calcolato in euro/kW, nonché la procedura di accesso al beneficio, contenuto, modalità e termini di trasmissione delle comunicazioni e delle certificazioni al Gestore dei Servizi Energetici (GSE), che sulla base della convenzione con il Ministero delle imprese e del made in Italy, gestisce e controlla l'agevolazione, il cui monitoraggio degli oneri derivanti spetta al Ministero dell'economia e delle finanze al fine di prevenire eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

La misura non è nuova ma ripropone un meccanismo già utilizzato in passato, noto come super e iper-ammortamento, anche se l'intervento attuale prevede aliquote più elevate e

[16] Si tratta dei beni compresi, rispettivamente, negli elenchi di cui agli allegati A e B annessi alla legge 11 dicembre 2016, n. 232

una maggiore attenzione agli obiettivi di transizione ecologica e riduzione dei consumi energetici.

A decorrere dalla fine dell'anno 2015[17], la crescita della capacità produttiva da parte delle imprese era stata sostenuta dall'introduzione del cosiddetto maxi-ammortamento, misura agevolativa di carattere temporaneo volta a promuovere e sostenere gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi. Tale disposizione ha successivamente formato oggetto di reiterate proroghe e modifiche normative[18].

A partire dall'anno 2017[19], la disciplina in materia era stata integrata con la previsione della cumulabilità del maxi-ammortamento con l'iper-ammortamento, incentivo finalizzato a favorire gli investimenti in beni strumentali ad elevato contenuto tecnologico[20], funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale dei processi produttivi in ottica Industria 4.0[21].

L'agevolazione era riconosciuta, in via automatica, a tutti i soggetti titolari di reddito d'impresa[22], incluse le imprese individuali assoggettate all'IRPEF, aventi sede fiscale nel territorio dello Stato, nonché alle stabili organizzazioni in Italia di imprese residenti all'estero, indipendentemente dalla dimensione aziendale e dal settore economico di appartenenza.

Con la LB 2020 era stato istituito il nuovo credito d'imposta per investimenti in beni strumentali riconducibili al paradigma Industria 4.0, in sostituzione delle precedenti misure del maxi-ammortamento e dell'iper-ammortamento, mantenendo sostanzialmente inalterati i requisiti soggettivi e oggettivi di accesso.

Con riferimento al super-ammortamento[23], sono state effettuate alcune analisi che, rispetto al campione di oltre 900.000 società di capitali analizzate nel 2019, hanno evidenziato che il 31,5 per cento delle imprese aveva beneficiato dell'agevolazione, in forma immediata ovvero differita per effetto di momentanea incapienza, con una conseguente riduzione della base imponibile pari al 5,1 per cento, in incremento rispetto al 2015, anno in cui la quota dei beneficiari del maxi-ammortamento si attestava intorno al 10 per cento. Rispetto al 2018, la percentuale dei soggetti beneficiari è risultata sostanzialmente stabile, mentre l'ammontare complessivo delle deduzioni ha registrato un incremento pari all'11,7 per cento.

Nel 2019, così come negli esercizi precedenti, il maxi-ammortamento ha favorito prevalentemente le imprese di maggiori dimensioni e i settori dei servizi a bassa intensità di conoscenza.

[17] Si veda l'articolo 1, della legge n. 208 del 2015 cd. legge di stabilità per il 2016.

[18] Il maxi-ammortamento consisteva nella concessione di una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione dei beni materiali strumentali nuovi, acquistati ovvero acquisiti in leasing, la cui fruizione era riconosciuta, ai fini fiscali, lungo l'intera durata utile del bene. La legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016) ha disposto la proroga dell'agevolazione per l'intero esercizio 2017, introducendo, al contempo, la nuova denominazione di super-ammortamento ed escludendo dai beni agevolabili le autovetture aziendali ad uso promiscuo. Successivamente, la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) ha ulteriormente prorogato la misura per l'anno 2018, prevedendo due modifiche sostanziali: la riduzione della maggiorazione dal 40 al 30 per cento e l'esclusione integrale degli autoveicoli dal novero dei beni agevolabili, anche qualora impiegati come beni strumentali nell'esercizio dell'attività d'impresa. La legge di bilancio 2019 non ha disposto ulteriori proroghe dell'agevolazione; tuttavia, con il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. "Decreto Crescita"), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il maxi-ammortamento era stato nuovamente introdotto, con la previsione di un limite massimo di investimenti agevolabili pari a 2,5 milioni di euro.

[19] Si veda l'articolo 1, della legge n. 232 del 2016.

[20] Anche immateriali.

[21] L'iper-ammortamento trovava applicazione con riferimento ai beni strumentali materiali di cui all'Allegato A annesso alla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017). L'agevolazione consisteva in una maggiorazione del costo di acquisizione dei beni agevolabili, da computarsi ai soli fini fiscali, secondo le modalità e le aliquote stabilite dalla normativa di riferimento. Fino al 31 dicembre 2018, la misura della maggiorazione era fissata nella misura del 150 per cento del costo di acquisizione. Successivamente, la legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), pur prorogando l'agevolazione, ne aveva disposto la rimodulazione in funzione dell'ammontare complessivo degli investimenti effettuati.

[22] Il beneficio del super ammortamento spetta ai "soggetti titolari di reddito d'impresa" e agli "esercenti arti e professioni" mentre l'iper-ammortamento riguarda soltanto i primi.

[23] Per approfondimenti si vedano tra gli altri il dossier ISTAT "Analisi dei provvedimenti fiscali sulle imprese" del 22 novembre 2021 e l'Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica su "Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta" del 15 marzo 2023.

L'adesione al regime dell'iper-ammortamento[24] è risultata complessivamente più contenuta rispetto a quella relativa al maxi-ammortamento. In particolare, la quota delle imprese beneficiarie, pari al 2,1 per cento nel 2017, si è attestata al 4,7 per cento nel 2019, interessando in misura prevalente le imprese appartenenti al comparto dell'industria in senso stretto e, segnatamente, quelle caratterizzate da un livello di intensità tecnologica medio-basso.
Nel complesso, nel periodo 2016–2019, gli investimenti che hanno fruito della maggiorazione degli ammortamenti per l'acquisizione di beni strumentali hanno rappresentato il 34 per cento degli investimenti lordi in beni tangibili, con esclusione delle costruzioni, effettuati dalle imprese oggetto di analisi. Tale incidenza risulta pari o superiore nelle imprese manifatturiere – indipendentemente dal grado di intensità tecnologica – nonché nelle imprese operanti nei servizi a bassa intensità di conoscenza, le quali, nel loro insieme, realizzano oltre il 60 per cento degli investimenti lordi in beni diversi dalle costruzioni.

La finalità di favorire l'incremento degli investimenti è sicuramente un obiettivo da perseguire, se solo si considera, come risulta da una recente analisi svolta su 623 mila società non quotate, che nel 2024 le immobilizzazioni materiali hanno registrato una riduzione dell'1,3 per cento, con un valore degli impianti inferiore ai livelli raggiunti nel 2020[25].

Val la pena mettere in luce che la modalità adottata con l'intervento in esame differisce in modo significativo dall'incentivo riconosciuto nella forma del credito di imposta. Infatti, l'agevolazione in esame consiste in una deduzione extracontabile che riduce l'imponibile fiscale e il vantaggio fiscale si determina moltiplicando la maggiorazione per l'aliquota fiscale applicabile, con la conseguenza che la maggiorazione degli ammortamenti produce benefici proporzionali all'aliquota fiscale del soggetto, distribuiti nel tempo. Maggiore è l'aliquota marginale maggiore è il vantaggio, a differenza del credito d'imposta che è indipendente dall'aliquota applicabile. Di conseguenza, l'imponibile si riduce solo se l'impresa ha reddito positivo. In caso di perdita fiscale, il beneficio viene differito agli esercizi successivi. Il credito d'imposta è invece immediatamente spendibile anche per imprese in perdita.

La maggiorazione degli ammortamenti non rileva ai fini IRAP, riducendo l'impatto complessivo sul gettito fiscale rispetto a un credito d'imposta che invece, in linea generale e salvo disposizioni specifiche, può essere compensato con qualsiasi tributo.

Occorre rilevare, inoltre, che il sistema della maggiorazione degli ammortamenti non è applicabile alle aziende agricole, tassate in base alla rendita catastale, riducendosi, in questo modo, il perimetro di applicazione.

[24] Ibidem.
[25] Ricerca svolta da InfoCamere.

In aggiunta, il sistema di maggiorazione degli ammortamenti si fruisce in fase di dichiarazione dei redditi (e non in compensazione con la delega di pagamento F24 come per i crediti d'imposta) ed è connesso alla vita utile del bene sul piano fiscale, che, generalmente, differisce dai tempi, solitamente più brevi, previsti per l'utilizzo dei crediti d'imposta.

L'utilizzo dei crediti di imposta

44.

Il sistema delle agevolazioni mediante crediti di imposta è mantenuto dal d.d.l. bilancio.
Innanzitutto, è prevista l'estensione temporale al triennio 2026 – 2028 del credito d'imposta per gli investimenti effettuati nelle Zone Economiche Speciali (ZES) del Mezzogiorno attualmente in vigore fino alla fine dell'anno in corso.
La disposizione non modifica il periodo di operatività per il 2025, che resta fissato dal 1° gennaio 2025 al 15 novembre 2025, ed introduce un nuovo periodo che va dal 1° gennaio 2026 al 15 novembre 2028. Allo stato, quindi, nel periodo compreso fra il 16 novembre e il 31 dicembre 2025 la misura non è operativa.
Il tetto di spesa entro il quale possono essere fruiti i crediti di imposta, pari a 2,2 miliardi per il 2025, viene alzato a 2,3 miliardi per il 2026, anche tenuto conto dell'estensione del beneficio a Umbria e Marche previsto da un apposito d.d.l. governativo in corso di esame parlamentare[26]. Il limite di spesa entro il quale l'agevolazione può essere concessa diminuisce a un miliardo nel 2027 e si attesta a 0,75 miliardi nel 2028. Sembra evidente l'intenzione di sollecitare il sistema produttivo ad attuare quanto prima gli investimenti necessari per sostenere la crescita.

Con il d.l. n. 124/2023[27] è stato istituito il credito d'imposta per investimenti nella *"Zona economica speciale per il Mezzogiorno-ZES unica"* (ZES unica) a favore delle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nelle zone che ricomprendono i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna[28].

[26] A.S. 1639 approvato (15 ottobre 2025) e A.C. 2668 in corso di esame in Commissione.
[27] Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 13 novembre 2023, n. 162.
[28] La ZES unica 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 dell'Abruzzo, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. c), del TFUE, e dovrà rispettare la misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027. Sulla Gazzetta Ufficiale n. 117 del 21 maggio 2024 è stato pubblicato il decreto interministeriale MEF – Ministro per gli Affari Europei del 17 maggio 2024, che disciplina le modalità di accesso al credito d'imposta ZES Unica per le imprese che, a partire dal 1° gennaio 2024 e fino al 15 novembre 2024, effettuano investimenti agevolabili nelle regioni del Mezzogiorno. La disciplina, inoltre, è stata inizialmente modificata e integrata dall'art. 1 del d.l. n. 113/2024 e, successivamente, dall'art. 8 del d.l. n. 155/2024, consentendo investimenti ulteriori rispetto a quelli originariamente indicati nelle comunicazioni preventive.

La legge n. 207 del 2024 all'articolo 1, comma 485, oltre ad estendere al 2025 il credito d'imposta per investimenti realizzati dal 1° gennaio al 15 novembre 2025 nella ZES unica, aveva introdotto un limite di spesa pari a 2,2 miliardi per l'anno 2025 sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto. A seguito dell'assestamento del bilancio per il 2025 le risorse per tale anno ammontano complessivamente a 6,76 miliardi.

Nel 2024, il credito d'imposta richiesto ammontava a 2,5 miliardi di cui circa 2 miliardi già resi disponibili ai richiedenti. Gli investimenti correlati al credito ammontavano a 3,9 miliardi la cui quota maggiore si registra in Campania per 35,74 per cento. L'agevolazione in esame è finanziata anche da risorse PNRR per circa 0,6 miliardi[29].

Con il disegno di legge di iniziativa governativa "Disposizioni per il rilancio dell'economia nei territori delle regioni Marche e Umbria", al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo di nuovi investimenti nelle Regioni in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107 del TFUE, si introducono disposizioni per il rilancio dell'economia nei territori delle regioni Marche e Umbria, ampliando l'area della Zona economica speciale per il Mezzogiorno-ZES unica, di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 124 del 2023, in modo da ricomprendervi anche l'intero territorio delle regioni Marche e Umbria.

Si prevede l'aggiornamento entro 60 giorni del Piano strategico della ZES Unica, che ha durata triennale e definisce, anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei, nel rispetto dei princìpi di sostenibilità ambientale, la politica di sviluppo, individuando, anche in modo differenziato per le Regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari, compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione.

Con riguardo ai risultati, dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate[30] sulla base delle comunicazioni[31] effettuate in relazione agli investimenti realizzati nel 2024 entro la data del 15 novembre 2024, è emerso che sono 6.885 le imprese che hanno richiesto il credito d'imposta e che possono beneficiare del 100 per cento del credito richiesto, per un valore complessivo richiesto di 2,55 miliardi.

Dai dati dell'Agenzia delle Entrate[32] sulle comunicazioni per la fruizione del credito di imposta relativo agli investimenti realizzati dal 1° gennaio 2025 o che le imprese intendono realizzare entro il prossimo 15 novembre, emerge che sono state trasmesse 17.951 comunicazioni, per un investimento complessivo di circa 22,5 miliardi per un credito d'imposta totale di circa 11,4 miliardi. Rispetto a tale importo totale, il credito di imposta relativo a investimenti realizzati e fatturati ammonta solo al 3 per cento (circa 349 milioni) mentre quello che si riferisce a investimenti realizzati e non fatturabili al 2 per cento (circa 203 milioni). Pertanto, a inizio ottobre, il credito d'imposta relativo a investimenti non realizzati e non fatturati risulta pari al 95 per cento (circa 10,8 miliardi). Occorrerà monitorare la realizzazione degli investimenti pianificati[33] per verificare le coperture considerato la dote prevista per il 2025 di 2,2 miliardi.

Il disegno di legge di bilancio proroga sino al 2028 il credito d'imposta per le Zone Logistiche Semplificate (ZLS). L'estensione del credito d'imposta è volta a rafforzare uno strumento strategico per la competitività dei territori interessati, favorendo la crescita economica e l'occupazione. L'agevolazione è finalizzata a sostenere gli investimenti in

[29] Sul PNRR si rinvia alla relazione sullo stato di attuazione del PNRR delle SS.RR. in sede di controllo.

[30] Si veda il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 12 dicembre 2024 prot. n. 446421/2024. Per approfondimenti, si veda la deliberazione n. 4/2025/CCC del 4 febbraio 2025 del Collegio del controllo concomitante presso la Se-zione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[31] Comunicazioni di cui all'articolo 16 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, e comunicazioni integrative inviate ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113.

[32] Si veda articolo del Il Sole 24 ore del 9 ottobre 2025 "ZES, per il credito d'imposta richieste per 11,4 miliardi".

[33] A pena di decadenza dall'agevolazione, gli operatori economici che hanno comunicato all'Agenzia delle entrate, dal 31 marzo 2025 al 30 maggio 2025, l'ammontare delle spese ammissibili sostenute dal 16 novembre 2024 e quelle che prevedono di sostenere fino al 15 novembre 2025 inviano dal 18 novembre 2025 al 2 dicembre 2025 all'Agenzia delle entrate una comunicazione integrativa attestante l'avvenuta realizzazione entro il termine del 15 novembre 2025 degli investimenti indicati nella comunicazione originaria. L'ammontare degli investimenti indicato non dovrà essere superiore a quello che era stato riportato nella comunicazione originaria.

nuovi macchinari, impianti, attrezzature, terreni e immobili strumentali, anche tramite locazione finanziaria, destinati a strutture produttive esistenti o di nuova realizzazione.
Il beneficio è riconosciuto a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica e dal regime contabile, che operano o intendono insediarsi nelle Zone Logistiche Semplificate (ZLS). Gli investimenti devono riguardare beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle aree ZLS ammissibili agli aiuti a finalità regionale.

> Le Zone Logistiche Semplificate già istituite, secondo quanto indicato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, sono ubicate nelle seguenti aree: Porto di Venezia-Rodigino, Porto e retroporto di Genova, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia.

La misura è applicabile agli investimenti effettuati nel periodo 1° gennaio 2026–15 novembre 2028, con una dotazione annuale di risorse pari a 100 milioni.

> L'istituto delle Zone Logistiche Semplificate (ZLS) introdotto dalla legge di bilancio 2018[34] è finalizzato a creare le "condizioni favorevoli" in termini economici, finanziari e amministrativi per consentire lo "sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni più sviluppate" del Centro-Nord Italia[35].
> Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 marzo 2024, n. 40 (in vigore il 17 aprile 2024) è stata regolamentata la disciplina attuativa delle ZLS.
> Con il c.d. Decreto Coesione[36], è stata disposta, per il 2024, l'estensione del credito d'imposta previsto per la ZES Unica alle ZLS, limitatamente alle zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale a norma dell'art. 107, par. 3, lett. c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
> Con il d.l. 202 del 2024 è stata prevista una nuova finestra che consente di accedere al credito di imposta per le spese sostenute dal 1° gennaio al 15 novembre 2025.
> Dal provvedimento dell'Agenzia delle entrate (protocollo 39039/2025) del 10 febbraio 2025, attraverso il quale si è stabilita la percentuale effettivamente fruibile del bonus fiscale per le imprese che hanno presentato domanda, si evince che, tra il 12 dicembre 2024 e il 30 gennaio 2025, sono stati richiesti solo 876.806 euro, corrispondenti a circa l'1 per cento dei fondi disponibili.

Gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni richiamate sono stimati, in termini di indebitamento netto, in 2.300 milioni di euro per l'anno 2026, 1.000 milioni di euro per l'anno 2027 e 750 milioni di euro per l'anno 2028, con riferimento al credito d'imposta relativo alla Zona Economica Speciale (ZES) unica, e in 100 milioni per ciascuno degli anni 2026, 2027 e 2028 con riferimento al credito d'imposta per le Zone Logistiche Semplificate (ZLS). In termini di fabbisogno, tenuto conto della tempistica di fruizione dei crediti d'imposta, l'incidenza è quantificata in 2.300 milioni per l'anno 2027, 1.000 milioni per l'anno 2028 e 750 milioni per l'anno 2029 per il credito d'imposta

[34] Art. 1, commi da 61 a 65, legge 27 dicembre 2017, n. 205.
[35] Le ZLS possono essere istituite nelle "regioni più sviluppate, come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" e tenuto conto della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale dell'Italia per il periodo dal 1º gennaio 2022 al 31 dicembre 2027.
[36] Il d.l. n. 60/2024 (decreto Coesione) è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2024. Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 4 luglio 2024, n. 95.

ZES unica, nonché in 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027, 2028 e 2029 per il credito d'imposta ZLS.

45.

Nel quadro delle misure previste dal disegno di legge di bilancio per il 2026 dirette a favorire la competitività e l'innovazione nei settori produttivi strategici, l'art. 96 introduce un meccanismo di incentivazione fiscale, sotto forma di credito d'imposta, destinato alle imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli, nonché in quello della pesca e dell'acquacoltura. L'agevolazione è riconosciuta a fronte di investimenti in beni strumentali nuovi[37], sia materiali che immateriali, purché conformi a quanto indicato negli allegati A e B della legge 11 dicembre 2016, n. 232.
Il beneficio si applica agli investimenti effettuati nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2026.

> È riconosciuta la possibilità che l'investimento venga effettuato entro il 30 giugno 2027, a condizione che, entro il 31 dicembre 2026, l'ordine relativo all'acquisizione dei beni risulti accettato dal venditore e sia stato versato un acconto pari almeno al venti per cento del costo complessivo.

Il credito d'imposta è concesso nella misura del quaranta per cento per investimenti fino a un milione di euro, nel rispetto del limite massimo di spesa pari a 2,1 milioni previsto per l'anno 2026.
La disposizione chiarisce espressamente che non possono accedere a tale agevolazione le imprese che beneficiano del contributo previsto dall'articolo 95 *(Crediti di imposta ZES unica e zone logistiche semplificate)* della medesima legge[38], né quelle che usufruiscono del credito d'imposta disciplinato dall'art. 1, comma 446, della legge 30 dicembre 2024, n. 207[39].

---

[37] Il comma 2, dell'art. 96, dispone che per gli investimenti effettuati tramite locazione finanziaria, si considera il costo sostenuto dal locatore. Se entro cinque anni i beni vengono ceduti, usati per scopi estranei all'attività o non riscattati, il credito d'imposta viene ridotto e l'eventuale eccedenza, già compensata, deve essere restituita, senza sanzioni né interessi.
[38] Il comma 3, dell'art. 96 - in coerenza con la disciplina generale sugli aiuti di Stato - dispone inoltre che il credito d'imposta può essere cumulato con altre agevolazioni che abbiano gli stessi costi, purché tale cumulo non ecceda l'importo della spesa sostenuta.
[39] In materia di incentivi alle imprese agricole, si rammenta che con la legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025), articolo 1, comma 544, il legislatore ha disposto la proroga del credito d'imposta previsto dall'articolo 16-*bis* - *Credito d'imposta per investimenti nella ZES unica per il settore della produzione primaria di prodotti agricoli e della pesca e dell'acquacoltura* -, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, estendendone l'applicazione fino al 15 novembre 2025, con un limite massimo di spesa pari a 50 milioni di euro. Le risorse sono state allocate sul capitolo 7798 "*Somma da versare all'entrata del bilancio dello stato per il contributo fruito, sotto forma di credito d'imposta, dalle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali nei settori agricolo, forestali e delle zone rurali e ittico*", dello stato di previsione del Ministero

Ai fini delle verifiche sulla effettiva spettanza del credito, le imprese che intendono beneficiare del credito d'imposta sono obbligate a conservare la documentazione necessaria a dimostrare sia l'effettivo sostenimento delle spese agevolabili sia la corretta determinazione dei relativi importi. In mancanza di tale documentazione, il beneficio fiscale può essere revocato[40].

L'operatività della norma è subordinata all'emanazione di un decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il Ministro delle imprese e del made in Italy e con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Val la pena evidenziare che la misura in esame reintroduce la possibilità di accedere al contributo anche per gli investimenti in beni immateriali, in deroga rispetto a quanto previsto dall'articolo 446, comma 1, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, che, mediante l'espresso richiamo all'art.1, comma 1057-*bis*, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, esclude tale tipologia di beni dal perimetro dell'agevolazione.

Contributo in conto impianti per incentivare gli investimenti in beni strumentali

46.

Il Disegno di legge incrementa le risorse destinate alla misura denominata "Nuova Sabatini" per un ammontare di 200 milioni per l'anno 2026 e di 450 milioni per il 2027. La misura[41], la cui titolarità appartiene al Ministero delle Imprese e del made in Italy[42], è un'agevolazione finalizzata a rafforzare il sistema produttivo italiano e ad accrescerne la competitività, sostenendo gli investimenti delle micro, piccole e medie imprese (PMI). Si tratta di un intervento strutturale di sostegno al sistema delle PMI che ha agevolato la transizione del sistema produttivo verso la manifattura digitale 4.0 (a partire dall'operatività 2017).

Nel corso degli anni, lo strumento si è rivelato efficace nel facilitare l'accesso al credito delle imprese italiane attraverso un contributo in conto impianto, al fine di investire in beni strumentali nuovi.

Il contributo in conto impianti è determinato sulla base degli interessi calcolati, in via convenzionale, su un finanziamento della durata di cinque anni e con un tasso di interesse pari al: 2,75 per cento per

dell'economia e delle finanze, e risultano impegnate e versate all'Agenzia delle entrate (quale responsabile della gestione operativa della misura).

[40] Il comma 5, dell'art. 96, prescrive che "L'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e la corrispondenza delle stesse alla documentazione contabile predisposta dall'impresa devono risultare da apposita certificazione rilasciata dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti. Per le imprese non obbligate per legge alla revisione legale dei conti, la certificazione è rilasciata da un revisore legale dei conti o da una società di revisione legale dei conti (…)". A tal proposito, l'obbligo di certificazione contabile anche per imprese non soggette a revisione legale potrebbe rappresentare un onere significativo, soprattutto per le microimprese.

[41] La misura è stata istituita dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. "Decreto del Fare").

[42] La Nuova Sabatini è gestita dal MiMIT (Direzione generale per gli incentivi alle imprese – DGIAI) con l'assistenza tecnica di Invitalia S.p.A.

gli investimenti in beni strumentali (Sabatini ordinaria); 3,575 per cento per cento per gli investimenti in tecnologie digitali e beni interconnessi (Sabatini 4.0). Analoga maggiorazione è prevista per la Sabatini Green, destinata alle imprese che acquistano macchinari e impianti a basso impatto ambientale, in linea con gli obiettivi di sostenibilità del PNRR. Possono fare domanda per la Nuova Sabatini le PMI di tutti i settori (tranne attività finanziarie o assicurative e attività connesse all'esportazione) regolarmente iscritte nel registro delle imprese, non in liquidazione e non sottoposte a procedure concorsuali. L'accesso a finanziamenti agevolati per gli investimenti in beni strumentali, può essere assistito dalla garanzia del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese fino all'80 per cento del finanziamento. La nuova Sabatini è cumulabile con altre misure pubbliche, ma occorre distinguere se queste costituiscono o meno aiuti di Stato. Nel caso di aiuti di Stato, inclusi quelli concessi a titolo di "de minimis", tale cumulo non dovrà portare al superamento dell'intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevati applicabili agli aiuti in questione, in base ai regolamenti di esenzione pertinenti in funzione dell'attività svolta dall'impresa beneficiaria. Nell'anno 2024, è stata anche resa operativa la cd. "Nuova Sabatini ricapitalizzazione[43]", prevista dall'articolo 21, commi 1-5, d.l. n. 34/2019. Il decreto interministeriale attuativo, d.m. 19 gennaio 2024, n. 43, ha stabilito le caratteristiche del programma di investimento, le modalità e i termini per l'esecuzione del piano di capitalizzazione, nonché le cause e le modalità di revoca del contributo per la capitalizzazione nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti. La successiva circolare direttoriale 22 luglio 2024, n. 1115 (integrativa e modificativa della circolare n. 410823, del 6 dicembre 2022) ha definito le caratteristiche dell'aumento di capitale sociale, nonché le modalità e i termini di presentazione delle domande[44]. Le disposizioni della circolare si applicano alle domande presentate a partire dal 1° ottobre 2024.

La legge di bilancio 2025 all'articolo 1, al comma 461, aveva rifinanziato la misura per complessivi 1,7 miliardi dal 2025 al 2029, prevedendo risorse per 400 milioni per l'anno 2025, per 100 milioni per l'anno 2026 e 400 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029.

Le risorse previste per il 2025 ammontano a 607 milioni e quelle disponibili a settembre 2025, come si evince dai dati pubblicati sul sito istituzionale del MiMIT, ammontano a 1,14 miliardi e, in base alle stime del Ministero di settembre, potrebbero essere sufficienti a coprire sia il fabbisogno degli ultimi tre mesi del 2025 che quello del 2026. Tuttavia, l'incertezza in ordine ai vari strumenti di incentivazione e il potenziamento/riordino delle misure fiscali di sostegno agli investimenti in beni strumentali, di cui ai cosiddetti Piani Transizione, potrebbero aumentare, significativamente, anche le richieste di accesso alla misura Nuova Sabatini, misura rodata e consolidata che ha trovato ampio apprezzamento da parte delle imprese.

La misura dal 2014 a settembre 2025 ha consentito di concedere contributi per complessivi 5,17 miliardi a fronte di oltre 58 miliardi di finanziamenti afferenti per il 57 per cento agli investimenti

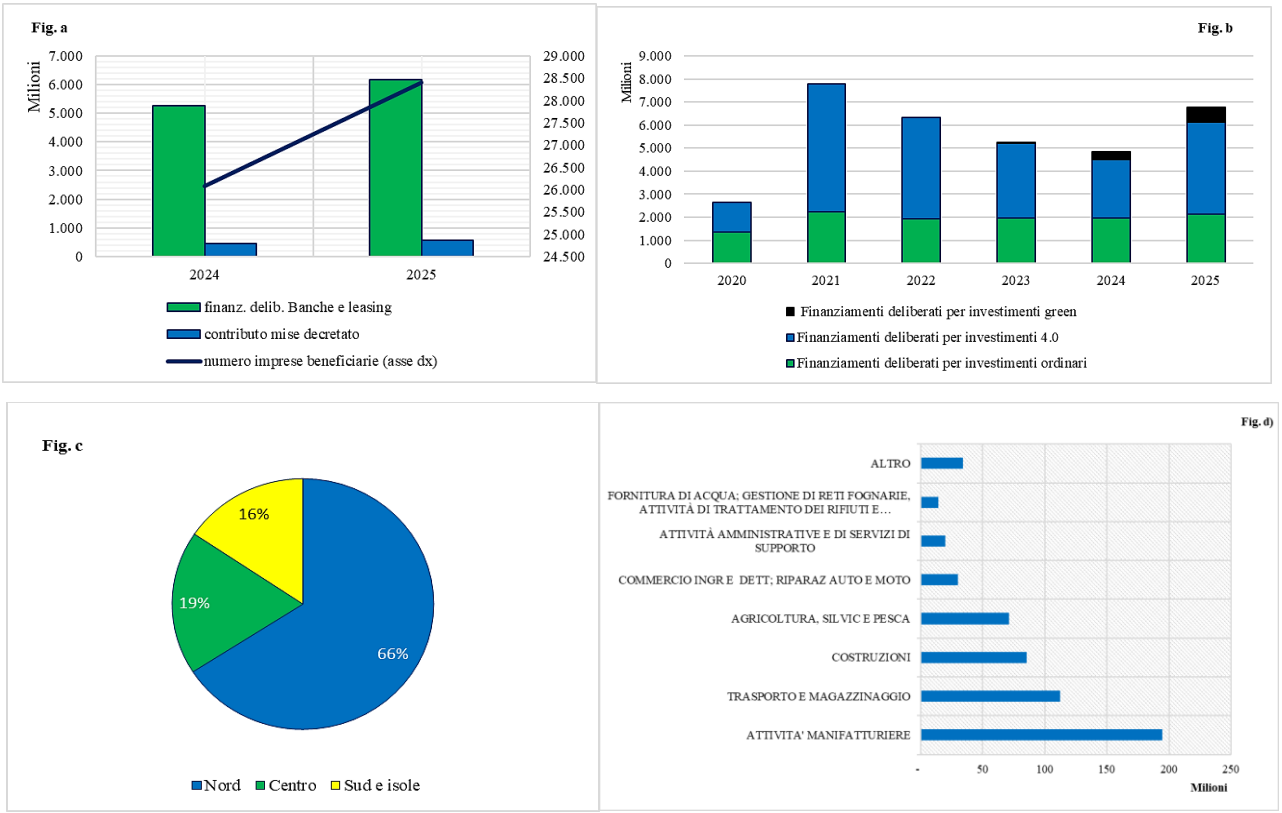
[43] Le P.M.I. possono accedere ai contributi potenziati a condizione che, entro la data di presentazione della domanda di contributo, abbiano deliberato un aumento del capitale sociale in misura non inferiore al 30 per cento dell'importo del finanziamento.

[44] L'ammontare della concessione e dell'erogazione del contributo in conto impianti è determinato in misura pari al valore degli interessi calcolati, in via convenzionale, su un finanziamento della durata di cinque anni e di importo uguale all'investimento, ad un tasso d'interesse annuo del:
a) 5 per cento per le micro e piccole imprese;
b) 3,575 per cento per le medie imprese.

in beni strumentali 4.0, per il 41 per cento agli investimenti in beni strumentali ordinari e per la restante parte per quelli Green.
Nei primi nove mesi del 2025 le banche/intermediari finanziari hanno deliberato circa 6,1 miliardi di finanziamenti[45] (+17 per cento rispetto allo stesso periodo del 2024). Il contributo ministeriale decretato[46] è stato di 562,5 milioni (+20 per cento), a favore di n. 28.398 imprese (+9 per cento).
Nella ripartizione per tipologia di beneficiario, nei primi nove mesi del 2025, prevale la piccola impresa (con 2,75 miliardi di finanziamenti e 257,13 milioni di contributi).
Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nei primi nove mesi del 2025, l'utilizzo del contributo è localizzato principalmente al Nord (66 per cento) e segnatamente in Lombardia (24 per cento), il Veneto (15 per cento), l'Emilia-Romagna (12 per cento) e il Piemonte (9 per cento).
Quanto al profilo settoriale, nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (35 per cento), seguita dal settore del trasporto e magazzinaggio (20 per cento), da quello edilizio (15 per cento) ed infine dal settore agricolo (13 per cento).

GRAFICO 6

NUOVA SABATINI - (PRIMI NOVE MESI DEI SINGOLI ANNI ESAMINATI)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MiMIT

[45] L'investimento medio è stato di 175,5 mila.
[46] Il dato è al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti.

Interventi a sostegno del turismo

47.

L'art. 98 del d.d.l. riprende e ripropone un intervento nel settore turistico, già previsto nella legge di bilancio per il 2025 che non ha trovato attuazione.

Infatti, con la LB 2025 sono stati stanziati 110 milioni, non utilizzati a seguito della mancata adozione dei provvedimenti attuativi da parte del Ministero competente[47].

A tal riguardo, viene introdotta la misura di sostegno e sviluppo delle filiere del turismo, anche di carattere industriale e commerciale, attraverso un ulteriore contributo, anche a fondo perduto di 150 milioni nel triennio 2026-2028, con una quota annuale di competenza pari a 50 milioni. Per la sua attuazione sarà necessario un decreto ministeriale, di natura non regolatoria, secondo le modalità e i termini già descritti nel precedente comma[48]. Infine, per le attività necessarie di gestione, monitoraggio e controllo, viene autorizzata la spesa entro l'1 per cento dell'importo annuale, da stipulare mediante apposita convenzione con il gestore Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia, che può avvalersi della società Enit S.p.A.[49]. La misura è valutata positivamente sia in quanto amplifica la dimensione dell'investimento sia poiché la possibilità di riconoscere un contributo a fondo perduto fino ad una quota del 60 per cento, riflette una maggiore consapevolezza e impegno da parte delle imprese che usufruiscono dell'agevolazione.

Le misure di incentivo previste favoriscono la conclusione dei contratti di sviluppo (Cds)[50], strumento agevolativo dedicato ai programmi di investimento strategici ed innovativi di grandi dimensioni, in diversi settori, fra i quali rientra quello del turismo[51].

[47] Il capitolo n. 8515 è stato istituito sullo stato previsionale del Ministero del turismo.

[48] Mi sembra opportuno evidenziare le ulteriori caratteristiche del decreto interministeriale, così come delineato all'articolo 1 comma 504 della legge di bilancio 2025. In tale decreto verranno definite: le attività, le iniziative, le categorie interessate, nonché, il valore minimo dell'investimento, le spese ammissibili e la natura finanziaria delle agevolazioni, in conformità alla normativa europea; le modalità di accesso alle agevolazioni; infine, le forme di cooperazione previste con le Regioni, sia in relazione alla definizione dei programmi, sia, l'eventuale apporto di risorse aggiuntive, complementari e le azioni utili ad accelerare i tempi di realizzazione.

[49] Ricordo che l'Agenzia nazionale per il Turismo, quale società in house del Ministero del turismo, è stata istituita dall'articolo 25 della legge 21 giugno 2023, n. 44, allo scopo di promozione e supporto dell'offerta turistica nazionale.

[50] I contratti di sviluppo, introdotti dall'art. 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono stati disciplinati dal decreto MiMIT del 9 dicembre 2014. Il capitolo di riferimento è il n. 7343, previsto sullo stato previsionale del ministero del made in Italy.

[51] Il piano gestionale dedicato al turismo (Pg 4) presentava 40 milioni nel triennio 2025-6-7 (stesso importo nel 2024).

È previsto, quindi un rifinanziamento dei contratti di sviluppo per 250 milioni nel 2027, 50 milioni nel 2028 e 250 milioni nel 2029[52]. Per tali risorse aggiuntive, l'agevolazione disponibile fino al 70 per cento sottoforma di contributi a fondo perduto è coerente con la maggiore dimensione industriale degli interventi sostenuti, mantenendo al contempo l'effetto leva degli investimenti privati e un contenimento dell'indebitamento netto.
Le novità introdotte, pur non prevedendo nel 2026 ulteriori risorse destinate al rifinanziamento delle misure esistenti, sembrano consolidare l'indirizzo di politica industriale già avviato anche nel settore del turismo.

Misure a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese

48.

In materia di internazionalizzazione delle imprese, l'art. 103, comma 1, prevede un incremento di 100 milioni per il 2026 della dotazione della "sezione *venture capital* e investimenti partecipativi" (sezione VCIP, istituita dall'art. 1, comma 474, lett. *c)*, della legge n. 207/2024) del fondo rotativo di cui all'art. 2, primo comma, del d.l. 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394.

> Si tratta del fondo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale di cui all'art. 15, lettera n, legge 24 maggio 1977, n. 227, in Paesi diversi da quelli delle Comunità europee nonché a fronte di attività relative alla promozione commerciale all'estero del settore turistico al fine di acquisire i flussi turistici verso l'Italia, gestito da Simest S.p.A. – Società italiana per le imprese all'estero.
> Simest S.p.A., nell'esercizio delle proprie attività, si avvale, tra gli altri, del fondo rotativo istituito dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 251/1981, convertito con legge n. 394/1981 (c.d. Fondo 394/81), destinato all'erogazione di finanziamenti agevolati volti all'internazionalizzazione delle imprese italiane. Quanto all'ambito di operatività del fondo, si precisa che questo è stato esteso ai Paesi dell'Unione europea dall'art. 18-*bis* del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, attuato con il decreto 11 giugno 2020 del MAECI, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e con il MEF.
> Le competenze in materia di convenzioni per la gestione del fondo sono attribuite al MAECI, mentre l'art. 1, comma 270, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e ss.mm.ii. ha individuato l'organo competente all'amministrazione dello stesso nel c.d. "Comitato agevolazioni", composto da due rappresentanti del MISE (ora Ministero delle imprese e del made in Italy - MiMIT) – di cui uno con funzioni di presidente –, due rappresentanti del MEF, uno del MAECI e uno designato dalle Regioni. I rappresentanti sono nominati con decreto del MISE (ora MiMIT), mentre le competenze dell'organo e il relativo funzionamento sono disciplinati da un decreto adottato dal MISE (ora MiMIT), di concerto con il MEF.
> I dati del 2024 evidenziano una significativa crescita del fondo rispetto al 2023. Infatti, con riferimento all'esercizio 2024, il Comitato agevolazioni ha approvato complessivamente 4.723 operazioni (di cui 3.766 con cofinanziamento a fondo perduto), per un importo di 1.659 milioni (di

[52] Le risorse si aggiungono agli stanziamenti inizialmente previsti nel 2025 per 961,3 milioni e per 750,8 milioni nel 2026 e 2027 (nel 2024 le risorse erano pari a 827,5 milioni). Inoltre, ad inizio anno, ulteriori 354,8 milioni riguardavano gli stanziamenti non impegnati nel 2024. La situazione aggiornata a fine ottobre ha registrato pagamenti per 1.098,1 milioni, di cui 799,3 di competenza e 298,8 in conto residui.

cui 190 milioni a fondo perduto), in aumento del 15 per cento rispetto ai volumi deliberati nel 2023, pari a 1.447 milioni (3.041 operazioni, di cui 2.669 con cofinanziamento a fondo perduto). L'operatività del fondo risulta dunque in crescita rispetto al 2023 non solo in termini di volumi accolti (+15 per cento), ma anche in termini di numerosità delle operazioni (+55 per cento), in particolare sul prodotto Transizione digitale ed ecologica (+214 per cento), grazie alla riapertura del portale (avvenuta a luglio 2023) con la proposizione dei nuovi prodotti di finanza agevolata a supporto delle imprese italiane.
Sotto il profilo dell'estensione geografica, nel corso del 2024 i finanziamenti concessi a valere sul Fondo 394/81 hanno riguardato progetti di internazionalizzazione in 78 Paesi.
Nello stesso anno, le PMI sono risultate destinatarie del 76 per cento dei volumi deliberati e, in generale, i settori maggiormente interessati dai finanziamenti agevolati sono stati l'industria meccanica (14 per cento), l'industria metallurgica (13 per cento), il settore chimico/petrolchimico (11 per cento) e il settore del commercio (9 per cento).
In termini di stanziamenti di legge ricevuti, nel 2024 l'importo complessivamente incassato da Simest, a valere sulle risorse del Fondo 394/81 (incluse le somme stanziate negli anni precedenti e incassate nel 2024) è risultato pari a circa 949 milioni.
Infine, il volume complessivo di erogazioni effettuate nel 2024 è stato pari a 1.029 milioni (a fronte dei 366 milioni di euro del 2023), di cui 666 milioni a valere sul Fondo 394/81 e 363 milioni a valere sul Fondo Promozione Integrata (art. 72, comma 1, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27).

Il comma 2 del medesimo articolo prevede invece l'incremento di 100 milioni euro per ciascun anno del triennio 2026-2028 dello stanziamento del Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, istituito dall'art. 14, comma 19, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), attualmente iscritto nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Si segnala inoltre che la legge di bilancio 2025 (all'art. 1, comma 479, ha autorizzato il gestore Simest S.p.A. ad alimentare la sezione VCIP attingendo alle disponibilità del soppresso Fondo *venture capital*, mentre, all'art. 1, commi 480 e 481, ha rifinanziato il Fondo 394/81 di 100 milioni per il 2025, con corrispondente riduzione dello stanziamento 2025 della quota di risorse del Fondo Promozione Integrata, deputato alla concessione di contributi a fondo perduto.

In base alla RT il rifinanziamento in esame (anche in considerazione dei rientri attesi sul portafoglio in essere) è necessario per assicurare le indispensabili disponibilità finanziarie per il 2026. Si stima infatti che, alla data del 31 dicembre 2025 la Sezione VCIP, tenuto conto delle risorse già impegnate e delle operazioni programmate, non avrebbe disponibilità residue per garantire la prosecuzione dell'operatività ordinaria.

Quanto alle risorse stanziate negli ultimi esercizi, si evidenzia che sul cap. 7300 ("conferimento ad integrazione del fondo istituito dalla legge n. 394/1981, di conversione del d.l. n. 251/1981, gestito da Simest S.p.A., destinato alla concessione di finanziamenti agevolati a sostegno del processo di internazionalizzazione delle imprese in Paesi extracomunitari") risultano stanziamenti pari a circa 1,46 miliardi per il 2025 e a circa 0,95 miliardi per il 2024.

Il rifinanziamento di cui al comma 2 dell'art. 103 si riferisce invece al Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, istituito dall'art. 14, comma 19, del d.l. n. 98/2011 nello stato di previsione del MISE e trasferito al MAECI (cap. 2415) a decorrere dall'esercizio finanziario 2020[53]. Nel fondo in esame sono trasferite le risorse già destinate all'ICE per il finanziamento dell'attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero[54].

Quanto alle risorse attribuite al fondo, si segnala che l'art. 1, comma 50, lett. b), della legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021), con l'obiettivo di consolidare e potenziare le politiche di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane, ha previsto un incremento di un milione per il 2024, di 63,72 milioni per il 2025, di 69,32 milioni per il 2026, di 73,72 milioni per il 2027, di 76,32 milioni per il 2028 e di 81,32 milioni a decorrere dal 2029.

L'art. 9-*bis*, comma 10, lett. i), del d.l. 29 marzo 2024, n. 39 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2024, n. 67), recante misure urgenti in materia fiscale, ha disposto la riduzione del fondo di 20 milioni di euro per il 2024.

Interventi a favore del settore cinematografico

49.

Il Disegno di legge interviene a modificare la disciplina relativa al finanziamento del settore del cinema e dell'audiovisivo, prevista dalla legge n. 220 del 2016 con la finalità di razionalizzare le disposizioni relative al finanziamento pubblico del comparto, già oggetto di intervento nelle precedenti leggi di bilancio.

Le modifiche riguardano innanzitutto l'articolo 13, che aveva istituito il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo. Viene ridotto l'importo

[53] La legge di bilancio per il 2022 ha previsto l'accorpamento nel capitolo 2415 (*Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*) delle risorse finanziarie dei due fondi destinati all'attività di promozione dell'ICE (cap. 2415 – *Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese* e capitolo 7959 – *Fondo per la promozione del* Made in Italy), superando la precedente distinzione fra piano promozionale ordinario e fondi straordinari *Made in Italy*.

[54] Ai sensi dell'art. 14, comma 26-*ter* del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), "*a decorrere dall'anno 2012, la dotazione del Fondo di cui al comma 19 è determinata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed è destinata all'erogazione all'Agenzia di un contributo annuale per il finanziamento delle attività di promozione all'estero e di internazionalizzazione delle imprese italiane. A decorrere dall'anno 2012 è altresì iscritto nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un apposito capitolo destinato al finanziamento delle spese di funzionamento, la cui dotazione è determinata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e di un apposito capitolo per il finanziamento delle spese di natura obbligatoria della medesima Agenzia. Il contributo erogato per il finanziamento delle attività di promozione all'estero e di internazionalizzazione delle imprese italiane non può essere utilizzato a copertura delle spese fisse per il personale dipendente*". Al riguardo, le somme destinate alle spese di funzionamento dell'ICE sono attualmente allocate nel cap. 2414 dello stato di previsione del MAECI.

minimo del finanziamento degli interventi a valere sul fondo stesso, dagli attuali 700 milioni[55] ai 550 milioni per il 2026 e 500 milioni annui a decorrere dal 2027. Di conseguenza, l'impatto sui saldi di finanza pubblica[56] è di riduzione della spesa di parte capitale di 150 milioni per il 2026 e di 200 milioni per il 2027 e 2028. Inoltre, viene previsto il rinvio ad un decreto ministeriale non solo per l'individuazione delle tipologie, previste dalla legge, di contributi fra i quali ripartire il fondo, ma anche per i criteri e per le modalità di attuazione degli incentivi fiscali.

> Il Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero della cultura, è destinato al finanziamento degli incentivi fiscali (rappresentati in via prevalente dai crediti d'imposta), dei contributi automatici per lo sviluppo, la produzione e la distribuzione delle opere cinematografiche e audiovisive, dei contributi selettivi, dei contributi alle attività e alle iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva, nonché degli interventi straordinari per il rilancio del settore (tra i quali il Piano per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e polifunzionali e il Piano per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo, di cui rispettivamente agli articoli 28 e 29 della legge 220 del 2016). Il Fondo è allocato sul capitolo 8599 dello stato di previsione del Ministero della cultura ma ad esso vanno sommate le risorse che restano appostate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ed in particolare al capitolo 7765 (Somma da riversare in entrata a reintegro dei minori versamenti conseguenti alla fruizione dei crediti d'imposta per il cinema) e al capitolo 3872 (Somma da riversare in entrata in relazione al credito d'imposta per gli esercenti delle sale cinematografiche). Con riguardo ai soli incentivi fiscali di cui agli articoli da 15 a 20 della legge 14 novembre 2016, n. 220, le risorse destinate, per l'anno 2024, al settore cinematografico e audiovisivo, sono state individuate dal Ministero della cultura complessivamente in 412,7 milioni (decreto ministeriale rep. 145 del 12 aprile 2024). Con riguardo a tutti i *tax credit* per il settore "cinema, musica, arte, cultura e editoria", secondo i dati forniti dall'Agenzia delle entrate sulle compensazioni in F24, le risorse fruite sono state per circa 0,7 miliardi[57] nel 2024 (circa 0,5 miliardi nel 2023) e nel primo semestre 2025 circa 0,4 miliardi.

Viene modificato, anche, l'art. 21 della medesima legge, con particolare riguardo al "credito d'imposta per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici e audiovisivi", stabilendo che, qualora per tale credito sia necessario aumentare il limite previsto dal Decreto ministeriale sopra menzionato, tale incremento non possa, comunque, superare il limite massimo complessivo previsto per gli incentivi fiscali. Si introduce, altresì, un monitoraggio trimestrale della spesa dei contributi e del tiraggio dei crediti d'imposta previsti dalla legge 220 del 2016 al fine di verificare il rispetto dei limiti, effettuato dal Ministero della cultura i cui esiti sono comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze entro il mese successivo alla conclusione di ciascun trimestre.

[55] Il vigente articolo 13 della legge 220 del 2016, al comma 2 prevede che "…*Il complessivo livello di finanziamento dei predetti interventi è parametrato annualmente all'11 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore a 700 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES e IVA…".*

[56] In termini sia di saldo netto da finanziare e sia di indebitamento netto.

[57] Capitoli 3872, 3898, 7765 e 7768 del MEF e cap. 8599 del Ministero della cultura.

Infine, vengono soppressi i vincoli di spesa minima precedentemente previsti, per alcuni specifici contributi e finalità (articoli 27, 28 e 29 della legge n. 220 del 2016).
L'insieme delle disposizioni presenta un sicuro impatto sull'attività delle imprese che operano nel settore cinematografico e introduce maggiori controlli al fine di evitare possibili situazioni di abuso o utilizzo indebito delle incentivazioni pubbliche.

Interventi in materia di garanzie pubbliche

50.

Con riguardo al sistema delle garanzie, il d.d.l. riporta il limite massimo di esposizione garantita dallo Stato per le maggiori garanzie (SACE e MCC), coerentemente con il Piano annuale di attività e il Sistema dei limiti di rischio approvati dal Consiglio di gestione dei Fondi e dal CIPESS.
In particolare, prosegue per il Fondo di garanzia PMI la graduale riduzione dell'esposizione, il cui limite massimo è passato dai 225 miliardi[58] del 2023 ai 140 miliardi riferibili all'esposizione di garanzie in essere al 31 dicembre 2025 e all'ammontare di nuove garanzie concedibili nel corso dell'esercizio finanziario 2026.
Per il Fondo Export, SACE è autorizzata, per l'anno finanziario 2026, a rilasciare garanzie e coperture assicurative relativamente alle attività di cui all'articolo 11-*quinquies*, comma 4, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (sostegno all'internazionalizzazione), entro una quota massima del 30 per cento (come per il 2025) di ciascuno dei limiti che per il 2026 sono 10 miliardi (7 miliardi per il 2025) per le garanzie di durata sino a ventiquattro mesi e in 64 miliardi (67 miliardi per il 2025) per le garanzie di durata superiore a ventiquattro mesi. Il limite cumulato di assunzione degli impegni da parte di SACE S.p.A. e del Ministero dell'economia e delle finanze, per conto dello Stato, di cui all'articolo 6, comma 9-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, è fissato, per l'esercizio finanziario 2026, in 260 miliardi (235 miliardi per il 2025). Per la garanzia c.d. Archimede[59] il limite massimo è di 10 miliardi per il 2026 in continuità con il precedente anno.

[58] Tale limite per l'anno 2023 (articolo 3, comma 6, della legge n. 197/2022), è stato, successivamente, collocato sulla soglia dei 200 miliardi per il 2024 (articolo 3, comma 6, legge n. 213/2023), per essere ulteriormente ridimensionato a 160 miliardi per l'anno 2025 (articolo 3, comma 8, della legge n. 207/2024).
[59] Art. 1, co. 267, legge 30 dicembre 2023, n. 213.

Le garanzie pubbliche sui prestiti hanno agevolato l'accesso al credito e contribuito a contenere le insolvenze e a stimolare gli investimenti. Tuttavia, occorre rafforzare il monitoraggio nel rispetto dei suddetti limiti e contenendo i rischi per il bilancio dello Stato.

Con riguardo al Fondo di garanzia, la cui disciplina era stata riformata dal d.l. n. 145/2023, introducendo un regime derogatorio per il 2024 poi prorogato con modifiche anche per il 2025 dalla legge n. 207/2024, sarebbe opportuno definire, prima della chiusura dell'anno in corso, il quadro normativo di riferimento per dare stabilità al sistema economico (bancario e imprese) ed evitare che a fronte dell'incertezza si determini una maggiore richiesta di garanzie sul finire dell'anno con la conseguenza di un incremento dello stock di esposizione.

GLI INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

51.

La manovra di bilancio in tema di investimenti pubblici si inquadra nella cornice definita con il DPFP presentato ad inizio ottobre che ha posto a base delle previsioni di spesa la concentrazione delle risorse nella fase realizzativa finale del PNRR per gli anni 2026 e 2027 e, dall'annualità successiva, negli strumenti di finanziamento nazionali, al fine di conseguire l'obiettivo richiesto come condizione per l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio. Una prospettiva confermata nel Documento programmatico di bilancio, in cui il ruolo strategico degli investimenti pubblici per la crescita risulterebbe salvaguardato dall'incidenza del 3,8 per cento sul Pil nel biennio 2026-2027 e del 3,5 per cento nel 2028, dopo la conclusione del PNRR.

Il disegno di legge, a differenza delle precedenti manovre di bilancio, non presenta elementi di novità in relazione alle misure a favore degli investimenti dell'amministrazione centrale. Inoltre, le riprogrammazioni e i definanziamenti operati sui veicoli finanziari già esistenti comportano una riduzione consistente nel prossimo esercizio e la dinamica degli investimenti nel triennio resta rimessa al completamento delle progettualità del PNRR e alla prosecuzione degli interventi di rilancio contenuti nelle autorizzazioni di spesa vigenti di cui si adeguano cronoprogrammi.

52.

Guardando separatamente al contributo determinato da ciascuna delle due sezioni del DLB, il perimetro degli investimenti diretti dello Stato è interessato in maniera assolutamente marginale dalla sezione I, essendo la maggior parte delle misure di parte capitale finalizzata a rafforzare strumenti di incentivo alle imprese e strutture commissariali per fronteggiare le conseguenze negative derivanti da situazioni emergenziali (sisma 2009 e 2016, scarsità idrica), nonché rivedere la dotazione finanziaria dei fondi per la coesione.

Gli interventi specifici a favore degli investimenti diretti (art. 77, co. 1, art. 83, co. 1 e art. 131, co. 6), infatti, comportano, nel triennio, oneri in termini di SNF e indebitamento per poco meno di 13 milioni destinati alle infrastrutture digitali della PA (potenziamento del sistema Tessera sanitaria e sistemi informativi del MEF).

Peraltro, considerando anche gli effetti determinati dalle disposizioni dell'art. 129, comma 2, che, per ragioni legate all'efficientamento e miglioramento della capacità di programmazione delle spese in conto capitale, prevedono riduzioni negli stati di previsione dei Ministeri, verrebbe a profilarsi per gli investimenti una chiara tendenza riflessiva. L'effetto di minore spesa, recuperato poi nel triennio successivo, è superiore a 5,4 miliardi complessivi nel periodo 2026-2028 sul SNF e di 3,9 miliardi in termini di indebitamento e fabbisogno. Tenuto conto che gli interventi riduttivi colpiscono anche capitoli di spesa in conto capitale non rientranti nel perimetro degli investimenti diretti, una approssimazione dell'effettivo impatto restrittivo su questa area di spesa è rappresentata dal risparmio richiesto sulle missioni che sono espressione prevalente delle strategie pubbliche di accumulazione di capitale: in termini di SNF, 669 milioni su Infrastrutture pubbliche e logistica, 292 milioni su Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, 599 milioni su Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto, 336 milioni su Ordine pubblico e sicurezza, 75 milioni su Giustizia, 495 milioni su Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente.

> Un confronto sinottico delle autorizzazioni di spesa a favore degli investimenti dell'amministrazione centrale contenute nella LB 2025, nei successivi provvedimenti adottati nell'anno e nel disegno di legge di bilancio 2026 mostra la differente entità delle risorse messe a disposizione.
> Dotazioni finanziarie più ingenti sono state assicurate dalla legge di bilancio per il 2025 (oltre 5,3 miliardi nel periodo 2025-2028, di cui 5,2 miliardi nel triennio 2026-2028); limitato il contributo derivante dal d.l. n. 73/2025 che ha previsto per gli investimenti diretti solo 18,5 milioni da destinare alla società Autostrade dello Stato S.p.A. per la realizzazione di progetti innovativi di monitoraggio e sorveglianza delle infrastrutture; il d.l. n. 95/2025 ha aumentato le dotazioni finanziarie (58

milioni) per la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie nonché per la riqualificazione e ristrutturazione delle strutture esistenti (risorse più ingenti sono state destinate agli investimenti degli enti locali e quindi non ricompresi nell'attuale perimetro). Infine, il recente d.l. n. 156/2025 ha provveduto a incrementare le risorse da riconoscere a RFI per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture e per il contratto – parte servizi - con effetti finanziari (1,8 miliardi) anticipati al 2025.
I settori di intervento interessati da innesti di risorse di maggior rilievo nel periodo 2025-2028 sono, pertanto, le infrastrutture ferroviarie (oltre 3,6 miliardi) e gli investimenti plurisettoriali destinatari di dotazioni finanziarie aggiuntive per 4 miliardi veicolate attraverso il fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito con la LB 2025 e operativo dal 2027. Seguono, a molta distanza, i finanziamenti per le infrastrutture stradali (poco meno di 200 milioni). Va comunque tenuto presente che su tali dotazioni finanziarie possono aver inciso le scelte riallocative disposte con il DLB per il 2026.

TAVOLA 23

LE RISORSE DESTINATE AGLI INVESTIMENTI CENTRALI DAL 2025

	Saldo Netto da Finanziare				
	2025	**2026**	**2027**	**2028**	**2025-2028**
LB 2025	**105,7**	**388,5**	**3.115,7**	**1.699,9**	**5.309,7**
difesa	7,7	7,7	7,7		**23,0**
infrastrutture ferroviarie	483,0	615,0	497,0	235,9	**1.830,9**
infrastrutture idriche e idrauliche	53,0	33,0			**86,0**
infrastrutture plurisettoriali	-350,0	-174,2	-350,0		**-874,2**
infrastrutture stradali	-100,0	-100,0	378,0		**178,0**
investimenti plurisettoriali			2.576,0	1.464,0	**4.040,0**
rafforzamento amministrativo	12,0	7,0	7,0		**26,0**
DL 73/2025	**0,5**	**8,5**	**9,5**	**0,0**	**18,5**
infrastrutture stradali	0,5	8,5	9,5	0,0	**18,5**
DL 95/2025	**40,0**	**0,0**	**18,0**	**0,0**	**58,0**
fabbricati	40,0	0,0	18,0	0,0	**58,0**
DL 156/2025	1.800,0				**1.800,0**
infrastrutture ferroviarie	1.800,0				**1.800,0**
DLB 2026		**5,0**	**3,8**	**3,8**	**12,6**
rafforzamento amministrativo		5,0	3,8	3,8	12,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegati 3

La sezione II del DLB, attraverso riprogrammazioni, definanziamenti e rifinanziamenti, opera la manovra effettiva sugli investimenti. Per il triennio viene programmato un maggiore utilizzo di risorse per investimenti pubblici per 3,1 miliardi. L'esito complessivo, tuttavia, sconta nel 2026 una minore spesa di 1,5 miliardi, più che compensata, poi, nel successivo biennio (+1,8 nel 2027 e +2,8 miliardi nel 2028).
Nel dettaglio, le riprogrammazioni (-52 milioni nel triennio), che rinviano gli utilizzi al 2028, concernono i progetti finanziati dal Piano nazionale complementare al PNRR di cui al d.l. n. 59/2021. Dal punto di vista dei settori di intervento, ciò si traduce in uno slittamento in avanti della spesa per le infrastrutture ferroviarie, la messa in sicurezza delle opere stradali, le infrastrutture sanitarie e sociali.
I rifinanziamenti (oltre 5,7 miliardi, concentrati in particolare nel biennio 2027-2028) interessano in via quasi esclusiva le opere di manutenzione straordinaria delle infrastrutture incluse nei contratti di programma con RFI e ANAS.
I definanziamenti (oltre 2,6 miliardi) sono concentrati nel primo anno di programmazione (1,6 miliardi) e concernono in prevalenza gli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di

reiscrizione in bilancio ai sensi dell'articolo 30, comma 2, della legge n.196/2009, denotando difficoltà delle amministrazioni nell'assunzione tempestiva di obbligazioni giuridicamente vincolanti. Risulta particolarmente rilevante la quota riferita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1,1 miliardi), incidente esclusivamente su capitoli di spesa che si riferiscono a progetti finanziati con il PNC. Una parte dei definanziamenti da reiscrizioni ex art. 30 è riferita anche al Fondo da ripartire a favore delle amministrazioni centrali dello Stato per il finanziamento di interventi in materia di investimenti e infrastrutture che, complessivamente, fino all'anno terminale, registra una riduzione superiore a 1,2 miliardi. (v. Riquadro Sezione II Spesa per investimenti).

> Il fondo presenta una dotazione complessiva di 18.486 milioni, di cui 2.576 milioni per l'anno 2027, 1.464 milioni per l'anno 2028, 800 milioni per l'anno 2029, 1.949 milioni per ciascuno degli anni dal 2030 al 2033 e 1.950 milioni per ciascuno degli anni dal 2034 al 2036. La prima annualità, per la quale è previsto l'importo più cospicuo di risorse, dovrebbe imprimere una spinta acceleratoria alla misura. Il fondo opera in tre direzioni: finanziamento di nuovi interventi (specificamente individuati e muniti del relativo CUP già nei decreti di assegnazione), co-finanziamento di interventi già avviati, così da assicurare continuità a linee di investimento che rischierebbero di esaurirsi per mancanza di risorse, rimodulazione e riprogrammazione delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, in considerazione delle tempistiche di realizzazione del singolo intervento. Una quota del fondo per il 2027 (1,8 miliardi) è stata già destinata per far fronte ad esigenze di varie amministrazioni (principalmente MiMIT, MIT e MUR).

Dal quadro complessivo, emerge dunque che gli strumenti finanziari destinati a sostenere gli investimenti pubblici al di fuori del perimetro PNRR, sono, al momento, quelli già previsti da autorizzazioni di spesa vigenti, la cui dotazione finanziaria è rimodulata in avanti nell'arco temporale attraverso le modalità consentite dall'art. 23 della legge di contabilità, in particolare, riprogrammazioni, definanziamenti e rifinanziamenti. Una revisione che nel 2026 è funzionale anche a dare spazi finanziari ad interventi di sostegno delle imprese. Come già sottolineato dalla Corte in occasione dell'audizione sul DPFP nel mese di ottobre 2025, assicurare continuità di risorse agli interventi già programmati è una esigenza prioritaria ai fini di mantenere un livello congruo di investimenti. Nel contempo, tuttavia, in vista dell'approssimarsi della conclusione del PNRR, non può essere trascurata l'esigenza di dare avvio ad una nuova stagione di pianificazione della policy che, superando l'ottica della riallocazione delle risorse e del recupero di efficienza di spesa, sia orientata a favorire in maniera più incisiva il rilancio e la crescita infrastrutturale del Paese.

***RIQUADRO* – SEZIONE II SPESA PER INVESTIMENTI**

Complessivamente nel triennio di programmazione la Sezione II registra un maggior impiego, in termini di saldo netto da finanziare, per quasi 4,6 miliardi, come conseguenza dei Rifinanziamenti, Definanziamenti e Riprogrammazioni. Tale effetto è sospinto dalla spesa in conto capitale, che a partire dal 2027 registra importanti rifinanziamenti.

SEZIONE II

(*in milioni*)

Sezione II	Totale triennio	2026	2027	2028
Spesa corrente	***536***	***380***	***-27***	***183***
Definanziamenti	*-652*	*-157*	*-293*	*-203*
Rifinanziamenti	*1.188*	*537*	*265*	*385*
Spesa in conto capitale	***4.032***	***-1.245***	***2.078***	***3.199***
Definanziamenti	-2.620	-1.623	-662	-335
Rifinanziamenti	6.804	445	2.891	3.469
Riprogrammazioni	-152	-67	-150	65
Totale complessivo	***4.567***	***-865***	***2.051***	***3.382***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Relazione tecnica al DLB 2026_2028

Anche la spesa corrente, che rappresenta l'11,7 per cento del totale, presenta nel triennio un saldo positivo (+536 milioni), con un picco nel primo anno di programmazione.
A parziale integrazione di quanto già descritto nei precedenti paragrafi, si specificano di seguito i principali interventi operati dalla Sezione II in relazione alla sola spesa per investimenti "diretta" delle amministrazioni centrali, al netto, degli interventi a carattere emergenziale, quali quelli del Fondo emergenze nazionali, che viene rifinanziato nel triennio per quasi 1,1 miliardi e degli interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016, che hanno una riprogrammazione della spesa che va oltre il triennio in esame, si registra un maggior impiego di risorse per 3,1 miliardi. Il 2026 sconta un saldo negativo per 1,5 miliardi ampiamente recuperato nel biennio successivo (1,8 e 2,8 miliardi rispettivamente nel 2027 e 2028).

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

(in milioni)

Sezione II	Totale triennio	2026	2027	2028
Definanziamenti	***-2.620***	***-1.623***	***-662***	***-335***
Rifinanziamenti	*5.744*	*145*	*2.511*	*3.089*
Riprogrammazioni	*-52*	*-47*	*-80*	*75*
Totale complessivo	***3.072***	***-1.525***	***1.768***	***2.829***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Relazione tecnica al DLB 2026_2028

All'interno di tale perimetro, una lettura per aree di intervento consente di comprendere i settori che hanno generato tale saldo e le movimentazioni relative.
Le riprogrammazioni riguardano esclusivamente il decreto-legge n. 59 del 2021 (Fondo complementare al PNRR) e prevedono uno slittamento in avanti della spesa in ambito delle risorse destinate alle infrastrutture ferroviarie, alla messa in sicurezza, alla sanità e al sociale. In particolare:

- Fondo per il rafforzamento delle linee ferroviarie regionali, la cui spesa viene riprogrammata a partire dal 2029, generando nel triennio di programmazione un minor impatto per 52 milioni;
- Progetto relativo alla messa in sicurezza e implementazione di un sistema di monitoraggio dinamico per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25) (Strade sicure), che dal 2027 slitta al 2028 (30 milioni);
- somme da destinare agli investimenti per l'ecosistema innovativo della salute e gli ecosistemi al sud in contesti urbani marginalizzati che dal 2026 si riprogrammano per il biennio successivo (47 milioni in totale);
- somme destinate al sisma 2009 e 2016, che vengono riprogrammate a partire dal 2029 (100 milioni).

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

(*in milioni*)

Sezione II-Aree di intervento	Totale triennio	2026	2027	2028
Riprogrammazioni	***-52***	***-47***	***-80***	***75***
Infrastrutture ferroviarie	*-52*	*0*	*-72*	*20*
Messa in sicurezza	*0*	*0*	*-30*	*30*
Sanità	*0*	*-25*	*10*	*15*
Sociale	*0*	*-22*	*12*	*10*
Rifinanziamenti	***5.744***	***145***	***2.511***	***3.089***
Manutenzione straordinaria	*5.260*	*90*	*2.260*	*2.910*
Infrastrutture carcerarie	*157*	*35*	*80*	*42*
Promozione cinematografica	*88*	*0*	*55*	*33*
Infrastrutture digitali	*85*	*7*	*40*	*38*
Immobili Difesa	*55*	*0*	*25*	*30*
Difesa	*45*	*0*	*30*	*15*
Turismo	*38*	*13*	*13*	*13*
Edilizia sanitaria	*16*	*0*	*8*	*8*
Definanziamenti	***-2.620***	***-1.623***	***-662***	***-335***
Art. 30 L. 196	*-1.786*	*-1.213*	*-453*	*-120*
Infrastrutture	*-530*	*-250*	*-156*	*-124*
Difesa	*-304*	*-160*	*-53*	*-91*
Totale complessivo	***3.072***	***-1.525***	***1.768***	***2.829***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Relazione tecnica al DLB 2026-2028

I rifinanziamenti (5,7 miliardi) determinano il risultato positivo dell'aggregato della Sezione II qui considerato, assorbendo i 2,6 miliardi di definanziamenti; tra i rifinanziamenti, la manutenzione straordinaria riguardante i contratti di programma e di servizio delle infrastrutture riguardanti Anas e RFI rappresenta oltre il 91 per cento del totale e viene prevista principalmente nel biennio 2027-2028. Il resto dei rifinanziamenti è, in linea di massima, polverizzato tra vari interventi, con importi che, al netto di quello relativo al capitolo 7471/1 del ministero delle infrastrutture e dei trasporti (infrastrutture carcerarie, di cui al d.l. n. 133/2014 art. 3, comma 12) per 157 milioni, presentano importi in media di 54 milioni. In particolare, si tratta:

- infrastrutture carcerarie: d.l. n. 133 / 2014 art. 3, comma 12 (157 milioni nel triennio);
- promozione cinematografica: fondo unico per lo spettacolo L n. 163 / 1985 art. 2 (16 milioni nel triennio);
- infrastrutture digitali destinate ai vari settori, tra cui sanità, lavoro, cittadinanza (85 milioni nel triennio);
- immobili difesa: Agenzia del demanio per acquisto immobili - caserma di Pisa (55 milioni nel triennio);
- difesa: d.lgs. n. 66 / 2010 art. 608 che prevede che la spesa per la difesa venga riprogrammata annualmente in occasione della legge di bilancio (45 milioni nel triennio);
- turismo: rifinanziamento del fondo unico per il turismo di conto capitale previsto dalla LB n. 234 / 2021 art. 1, comma 368 (37,5 milioni nel triennio);
- edilizia sanitaria: rifinanziamento delle opere di adeguamento sismico, antincendio, ristrutturazione, manutenzione straordinaria strutture ospedaliere e ammodernamento previste dalla LB n. 145 / 2018 art. 1, comma 95, punto F quinquies decies (16 milioni nel triennio).

Come già osservato negli anni precedenti, anche per il triennio di programmazione, sul versante dei Definanziamenti oltre il 68 per cento (1,8 miliardi nel triennio) riguarda le riduzioni operate sugli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'articolo 30, comma 2, della legge n.196/2009 di vari ministeri (MEF, MiMIT, Giustizia, Interno, MAECI, MASAF, MASE, MIC e MIT).

DEFINANZIAMENTI EX. ART. 30, COMMA 2 LEGGE N. 196/2009

	In milioni				In percentuale			
Amministrazione	Totale triennio	2026	2027	2028	Totale triennio	2026	2027	2028
MIT	*-1.124*	*-754*	*-298*	*-71*	*62,9*	*62,2*	*65,7*	*59,5*
Giustizia	*-203*	*-99*	*-80*	*-25*	*11,4*	*8,1*	*17,5*	*20,7*
Interno	*-176*	*-117*	*-44*	*-16*	*9,9*	*9,6*	*9,7*	*13,2*
MASE	*-105*	*-105*	*0*	*0*	*5,9*	*8,7*	*0,0*	*0,0*
MEF	*-95*	*-95*	*0*	*0*	*5,3*	*7,8*	*0,0*	*0,0*
Cultura	*-42*	*-33*	*-8*	*0*	*2,3*	*2,7*	*1,8*	*0,2*
MAECI	*-18*	*-10*	*-8*	*0*	*1,0*	*0,8*	*1,8*	*0,0*
MASAF	*-14*	*0*	*-5*	*-8*	*0,8*	*0,0*	*1,2*	*6,5*
MiMIT	*-10*	*0*	*-10*	*0*	*0,6*	*0,0*	*2,2*	*0,0*
Totale complessivo	*-1.786*	*-1.213*	*-453*	*-120*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Relazione tecnica al DLB 2026-2028

È sul 2026 che tali definanziamenti incidono particolarmente (1,2 miliardi). Per il ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che rappresenta quasi il 63 per cento del totale) si tratta di interventi sul Fondo complementare d.l. n. 59/2021 art. 1, comma 2, punto C-*quinquies*) relativo a strade sicure - messa in sicurezza e implementazione di un sistema di monitoraggio dinamico per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25), cap/pg: 7701/4, e alla strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade inclusa la manutenzione straordinaria anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a limitazione della circolazione, cap/pg: 7408/1. Con la Sezione II, quindi, si interviene, tra l'altro, su quei capitoli/piani gestionali su cui l'amministrazione aveva ritenuto di applicare l'istituto dell'articolo 30, comma 2, ma poi eventuali difficoltà operative o scelte allocative differenti hanno portato all'eliminazione in fase di disegno di legge di bilancio.
Ai definanziamenti per Reiscrizioni ex art. 30, comma 2, della legge n.196/2009, si aggiungono quelli nell'ambito delle infrastrutture connesse al Fondo da ripartire a favore delle amministrazioni centrali dello stato per il finanziamento di interventi in materia di investimenti e infrastrutture, previsto dalla LB n. 207/2024 art. 1, comma 875. Nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze è stato istituito tale fondo, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con una dotazione complessiva di 18.486 milioni, di cui 2.576 milioni per l'anno 2027, 1.464 milioni per l'anno 2028, 800 milioni per l'anno 2029, 1.949 milioni per ciascuno degli anni dal 2030 al 2033 e 1.950 milioni per ciascuno degli anni dal 2034 al 2036. Tale fondo viene ora definanziato per 280 milioni nel triennio di programmazione, ma fino all'anno terminale registra una riduzione per oltre 1,2 miliardi. Sul primo anno di programmazione (2027) il definanziamento di 156 milioni va a ridurre la quota che non è stata oggetto di distribuzione con provvedimento del ministro del tesoro del 2025 (DMT 206419). Tale provvedimento, infatti, a valere sul disegno di legge per l'anno 2027, destina 1,8 miliardi a spese in conto capitale in carico di varie amministrazioni (principalmente MiMIT, MIT e Università).
Infine, un definanziamento in ambito infrastrutturale riguarda il fondo per l'avvio di opere indifferibili, previsto dal d.l. n. 50/2022 art. 26, comma 7, che nel triennio vede una riduzione per 250 milioni (tutti sul 2026).

Un ultimo sguardo riassume la manovra della Sezione seconda in relazione al d.l. n. 59 del 2021, sul quale si registrano 12 interventi (11 capitoli) delle amministrazioni MEF, MiMIT, MIT, e SALUTE, come di seguito rappresentati facendo riferimento a rimodulazione, riprogrammazione, rifinanziamento e definanziamento.

SEZIONE II -D.L. N. 59 DEL 2021

(in milioni)

Articolo 23, comma 3	2026	2027	2028	Totale triennio	2029 e succ.
Definanziamento	**-209,5**	**-90,0**		**-299,5**	
MIT	*-209,5*	*-90,0*		*-299,5*	
Rinnovo flotte, bus, treni e navi verdi - navi - rinnovo e ammodernamento delle navi anche in fase di costruzione	-28,9			-28,9	
Rinnovo flotte, bus, treni e navi verdi -navi - realizzazione di impianti di liquefazione di gas naturale per la decarbonizzazione dei trasporti marittimi	-10,5			-10,5	
Strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade inclusa la manutenzione straordinaria anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a limitazione della circolazione	-20,0			-20,0	
Strade sicure -messa in sicurezza e implementazione di un sistema di monitoraggio dinamico per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25)	-150,0	-90,0		-240,0	
Rifinanziamento		*2,0*		*2,0*	
MEF		2,0		2,0	
PCM Piattaforma PagoPA E APP IO		2,0		2,0	
Rimodulazione lett a)	*489,2*			*489,2*	
MEF	489,2			489,2	
FS AV VIicenza Padova- Attraversamento Vicenza	106,2			106,2	
FS AV SA-RC	383,0			383,0	
Riprogrammazione	*-67,0*	*-150,0*	*65,0*	*-152,0*	*152,0*
MEF	-42,0	-58,0	0,0	-100,0	100,0
PCM ecosistemi al sud in contesti urbani marginalizzati	-22,0	12,0	10,0	0,0	
SISMA 2009 E 2016	-20,0	-70,0	-10,0	-100,0	100,0
MIT		-102,0	50,0	-52,0	52,0
Strade sicure -messa in sicurezza e implementazione di un sistema di monitoraggio dinamico per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25)		-30,0	30,0	0,0	
Rafforzamento delle linee ferroviarie regionali		-72,0	20,0	-52,0	52,0
SALUTE	*-25,0*	*10,0*	*15,0*	*0,0*	
Somme da destinare agli investimenti per l'ecosistema innovativo della salute	*-25,0*	*10,0*	*15,0*	*0,0*	
Totale complessivo	*212,7*	*-238,0*	*65,0*	*39,7*	*152,0*

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

LE MISURE PER LE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

53.

Alle amministrazioni territoriali è dedicato l'intero Titolo IX del disegno di legge, di cui il capo I concernente le Regioni (artt. 114-117), il capo II relativo agli enti locali (artt. 118-122) e il capo III riguardante la definizione e il monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 123-128).

Guardando alle disposizioni che interessano le Regioni, vengono in evidenza in particolare gli articoli 114 e 115 che, attraverso modifiche di natura contabile, mirano ad alleggerire il contributo di finanza pubblica richiesto per il 2026 ed aprire spazi di spesa nei bilanci, secondo la linea concordata dalle Regioni ad inizio ottobre in sede di auto coordinamento e nella Conferenza Stato-Regioni, e promossa dal Tavolo tecnico istituito per i profili attuativi della nuova Governance economica europea.

54.

La prima tipologia di intervento (art. 114, comma 1) è di tipo lineare e comporta la riduzione del contributo introdotto dalla legge di bilancio 2025 (art. 1, c. 786, legge n. 207/2024) che, per l'annualità 2026, scende quindi da 840 a 740 milioni per le Regioni a statuto ordinario.

> Il comma 786 dell'art. 1 della legge n. 207/2024 prevede a carico delle Regioni a statuto ordinario un contributo alla finanza pubblica aggiuntivo pari a 280 milioni per l'anno 2025, a 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni per l'anno 2029. Il riparto del concorso alla finanza pubblica avrebbe dovuto essere adottato entro il 28 febbraio 2025, in sede di auto coordinamento tra le Regioni e formalizzato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. In assenza di accordo in sede di auto coordinamento, il riparto sarebbe stato effettuato, entro il 20 marzo 2025, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in proporzione, con riferimento al perimetro non sanitario, agli impegni di spesa corrente al netto degli impegni per gli interessi, per i trasferimenti al bilancio dello Stato per concorso alla finanza pubblica e per le spese della missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, come risultanti dall'ultimo rendiconto approvato, anche soltanto da parte della Giunta di ciascuna Regione. Sul decreto di riparto, non ancora adottato, le Regioni hanno espresso parere favorevole nella Conferenza del 2 ottobre 2025, condizionato all'inserimento nel primo provvedimento legislativo utile, dell'ipotesi di norma sul "Contributo di finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2026" e sulla "Cancellazione della restituzione di anticipazioni di liquidità.

In aggiunta, viene riconosciuta alle Regioni la possibilità di ottenere un contenimento della manovra complessiva richiesta a legislazione vigente per il 2026. Il comma 3 dell'art. 114, infatti, interviene consentendo agli Enti di rinunciare ai trasferimenti statali previsti per il 2026 dall'articolo 1, comma 134, della legge n. 145 del 2018 - destinati a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio - in cambio di una revisione in diminuzione del contributo regionale alla finanza pubblica per la medesima annualità, costituito sia dal risparmio di parte corrente imposto dalla legge di bilancio per il 2025 che dal taglio di risorse disposto dalla legge di bilancio per il 2024 (articolo 1, comma 527, legge n. 213/2023).

> Il fondo istituito dall'art. 1 comma 134 della legge n. 145 del 2018 prevede contributi statali erogati alle Regioni da destinare a investimenti per la progettazione e per la realizzazione di 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 anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati. Il 70 per cento delle risorse viene trasferito dalle Regioni ai comuni per le stesse finalità. La dotazione finanziaria è quantificata in 135 milioni per l'anno 2021, di 435 milioni per l'anno 2022, di 424,5 milioni per l'anno 2023, di 524,5 milioni per l'anno 2024, di 124,5 milioni per l'anno 2025, di 259,5 milioni per l'anno 2026. Con

l'art. 1, comma 797 della LB 2025, l'anno terminale della misura è stato anticipato dal 2034 al 2026 con conseguente definanziamento dell'autorizzazione di spesa per un ammontare di 2,4 miliardi.

Le risorse disponibili per il 2026, pari come specificato a 259,5 milioni, rappresentano il limite finanziario entro cui può essere esercitata l'opzione di rinuncia da parte del complesso delle Regioni e l'intervento comporta sia maggiori che minori oneri sui saldi di bilancio. Sul saldo netto da finanziare, nell'ipotesi in cui tutte le Regioni accedessero alla misura, si determinerebbe, come indicato nella RT, un risparmio pari a 173,9 milioni, dato dalla differenza tra il minor onere derivante dalla mancata erogazione del contributo dello Stato alle Regioni e il maggior onere - fissato dalla norma in un tetto massimo di 85,6 milioni - connesso alla riduzione del contributo richiesto alle stesse ai sensi dell'art. 1, comma 527 della legge di bilancio per il 2024.
In termini di indebitamento netto e fabbisogno, dal combinato disposto del comma 1 e comma 3 della norma, discende una maggiore spesa nel 2026, pari a 100 milioni, compensata nel periodo 2027-2035 da risparmi per circa 82,5 milioni, derivanti dalla riduzione di spesa in conto capitale delle Regioni correlata ai minori utilizzi del contributo alla finanza pubblica a fini di investimento, secondo le modalità introdotte dalla legge di bilancio per il 2025.

La misura nel suo complesso, dunque, consente di andare incontro alla richiesta delle Regioni di alleggerire il concorso agli obiettivi di finanza pubblica del 2026, assicurando, al contempo, un effetto contenuto sull'indebitamento (100 milioni nel 2026, in maggior parte compensati negli anni successivi).

Sulla gravosità del contributo posto a carico del comparto regionale si è espressa di recente anche la Corte costituzionale definendo gli importi richiesti "considerevoli", in grado di impattare "in modo significativo sull'autonomia finanziaria delle Regioni" ed evidenziando "il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica". Pur tenendo conto di tale prioritaria esigenza, non può passare tuttavia inosservato che il risultato in termini di impatto sui conti pubblici (in particolare, gli effetti positivi sul SNF nel 2026 e sull'indebitamento dal 2027 in poi) viene ad essere assicurato attraverso una operazione di dequalificazione della spesa. L'allentamento dei vincoli di finanza pubblica che operano sulla parte corrente dei bilanci, infatti, poggia sulla rinuncia a contributi statali che, per legge, erano finalizzati a spese di investimento, determinando altresì un possibile effetto a cascata sui comuni ai quali doveva essere trasferito almeno il 70 per cento delle risorse. L'impatto restrittivo sulla spesa in conto capitale viene ad essere accentuato, inoltre, dalla stessa riduzione degli accantonamenti, la quale si tradurrà in minori investimenti da parte degli enti in avanzo.

L'effetto sfavorevole verrebbe ad essere limitato dalla sussistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte dalle amministrazioni regionali; in tali ipotesi, le stesse amministrazioni regionali saranno chiamate a fare fronte con risorse proprie, secondo quanto indicato al comma 3 dell'articolo in esame.

55.

Strettamente collegato a questa operazione di ridimensionamento della manovra per il 2026 è l'intervento disciplinato dal successivo art. 115. Esso dispone la cancellazione del debito derivante dalle anticipazioni di liquidità concesse in passato alle Regioni che ne hanno fatto richiesta perché non in grado di far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 (art. 2, d.l. n. 35/2013) e al 31 dicembre 2019 (art. 116, d.l. n. 34/2020 e art. 1 comma 833, della legge n. 178/2020). Viene altresì disposto l'accollo da parte dello Stato del debito derivante dalle anticipazioni accordate tramite la Cassa Depositi e Prestiti alle regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia ai fini dell'estinzione dei debiti contratti per il risanamento strutturale dei servizi sanitari regionali (art. 2, comma 46, legge n. 244/2007).

Al riguardo si rammenta che, data la natura delle anticipazioni, destinate esclusivamente al superamento di temporanee carenze di liquidità in relazione al pagamento di spese per le quali era già prevista idonea copertura di bilancio, esse non potevano comportare in alcun caso la disponibilità di risorse aggiuntive per gli enti richiedenti e a presidio di tale principio, onde evitare che fossero trattate come indebitamento, ha operato finora il meccanismo contabile del fondo anticipazione di liquidità (FAL), iscritto tra gli accantonamenti del risultato di amministrazione.

> Il DLB dispone la cancellazione a decorrere dal 2026 del debito residuo delle Regioni derivante dall'obbligo di restituzione delle anticipazioni allo Stato (poco più di 25 miliardi) e l'accollo da parte di quest'ultimo del debito delle Regioni verso Cassa DD.PP. per le somme accordate ai fini del ripiano dei disavanzi sanitari (circa 6,3 miliardi). Le Regioni, da parte loro, continueranno a versare al bilancio dello Stato gli importi annuali corrispondenti alle rate di rimborso delle anticipazioni secondo il piano di ammortamento deliberato per la restituzione del prestito. Contestualmente è disposta la cancellazione del FAL dal risultato di amministrazione del rendiconto 2025.

La norma, secondo quanto dettagliato dalla RT, produce effetti negativi sul saldo netto da finanziare dovuti alle mancate restituzioni allo Stato (comma 1) e alle rate che lo stesso si impegna a versare alla Cassa Depositi e Prestiti. (comma 2) dal 2026 al 2051 in forza dell'accollo del debito per i ripiani sanitari. Gli effetti risultano interamente compensati dai commi 3 e 4 dell'articolo in esame che prevedono, sullo stesso arco temporale, l'obbligo a carico delle Regioni di versare all'entrata del bilancio dello Stato l'importo corrispondente alle rate di rimborso delle anticipazioni ricevute. In termini di indebitamento netto e fabbisogno gli effetti negativi sono determinati dalla cancellazione

del FAL iscritto nel risultato di amministrazione, compensati dal tetto all'utilizzo del risultato di amministrazione da parte di ciascuna Regione disposto con il comma 5.
I maggiori oneri per la finanza pubblica derivanti dalla misura (pari a 120 milioni annui) sono connessi all'incremento della quota del risultato di amministrazione utilizzabile dal 2026 al 2030, da parte di 5 regioni (Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Toscana), le quali potranno procedere, in sede di auto coordinamento, ad attivare anche modalità di flessibilizzazione degli importi utilizzabili.

> Gli effetti di maggiore spesa sul fabbisogno e indebitamento netto vengono indicati nella RT in 30,7 milioni nel 2026, a 68,2 milioni nel 2027, a 103,7 milioni nel 2028, a 118,1 milioni nel 2029, a 120 milioni nel 2030, a 89,3 milioni nel 2031, a 51,8 milioni nel 2032, a 16,3 milioni nel 2033, a 1,9 milioni nel 2034. Alla base della distribuzione temporale degli effetti di maggiore spesa è posta l'ipotesi di un utilizzo delle quote incrementali di avanzo frazionato nel tempo.

L'operazione presenta un elevato grado di complessità e di tecnicismo a fronte del quale la RT non fornisce chiarimenti pienamente sufficienti su tutti gli aspetti finanziari correlati. Tra l'altro non vengono esplicitati i criteri alla base della determinazione della quota incrementale di utilizzo del risultato di amministrazione riconosciuta solo ad alcune Regioni e in misura differenziata tra loro. Ciò non rende agevole, quindi, valutare l'impianto complessivo di una così rilevante revisione contabile dei bilanci regionali. Come l'articolo che precede, la norma è senza dubbio funzionale a realizzare un alleggerimento dei conti delle Regioni e consentire l'apertura di nuovi spazi di spesa. Tuttavia, la misura deve necessariamente essere mantenuta all'interno del sentiero stretto tracciato dalla giurisprudenza costituzionale in materia di anticipazioni di liquidità sin dal 2015, senza venire meno all'esigenza di preservare la funzione, da sempre attribuita al FAL, di neutralizzazione di una disponibilità di bilancio solo apparente, così da evitare coperture di spesa inesistenti e scongiurare che le quote residue delle anticipazioni di liquidità possano snaturarsi in una forma di indebitamento, in violazione dell'art. 119 Cost.
Tale imprescindibile esigenza sembra apparentemente tutelata dal comma 5 dell'art. 115 che, a fronte del deciso miglioramento dei saldi determinato dalla cancellazione del FAL nel rendiconto, pone un argine alla espansione della capacità di spesa.

> Tutte le Regioni che dal 2025 procedono alla cancellazione del FAL, a decorrere dal 2026 applicano al proprio bilancio di previsione un risultato di amministrazione pari all'importo determinato con riferimento ai risultati del rendiconto 2024 o, in assenza, dell'ultimo rendiconto formalmente approvato dalla Giunta o dal Consiglio, non superiore: 1) al limite previsto dall'articolo 1, commi 897 e seguenti, della legge n. 145 del 2018, se al 31 dicembre 2024 la Regione è in disavanzo di

amministrazione di lettera E; 2) al risultato di amministrazione di lettera A, al netto del fondo anticipazione di liquidità e del fondo crediti di dubbia esigibilità, se al 31 dicembre 2024 il risultato di amministrazione (lettera E) è positivo o pari a zero.
Si ricorda che in base all'art. 1, comma 897 della legge n. 145 del 2018, ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita anche agli enti in disavanzo per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Sotto un profilo formale, la quantificazione della quota utilizzabile del risultato di amministrazione entro gli stessi limiti restrittivi fissati a legislazione vigente (che escludono dall'impiego, tra l'altro, gli accantonamenti per le anticipazioni di liquidità) nonché la cristallizzazione al 2024 che sembra derivare dall'indicatore finanziario così calcolato, dovrebbero assicurare l'inutilizzabilità delle risorse provenienti dalle anticipazioni ricevute, fino alla annualità di chiusura del piano di rimborso, evitando dunque che la liberazione del fondo possa costituire fonte di finanziamento di nuova spesa.

Tuttavia, sotto un profilo più sostanziale, il blocco all'impiego del risultato di amministrazione non risulta impeditivo della "spendibilità" del FAL, all'interno del risultato di amministrazione, proprio in conseguenza del miglioramento dei saldi. La diminuzione del disavanzo, o ancora di più il passaggio alla condizione di avanzo, generati dalla cancellazione del FAL, riducono o rimuovono del tutto la necessità di comprimere la spesa per dare copertura al disavanzo accertato a rendiconto nel 2024.

Il superamento della situazione di disavanzo che, se anche non realizzato immediatamente a seguito della cancellazione del FAL, potrà essere comunque più agevolmente conseguito in tempi abbreviati rispetto alla situazione attuale, oltre a rendere possibile per l'ente l'applicazione degli avanzi liberi nei limiti della quota di utilizzo del risultato di amministrazione di cui al comma 5, reca anche un vantaggio (che si auspica sia privilegiato) in termini di finalizzazione a spesa di investimento del contributo richiesto per il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

Al riguardo, tuttavia, va considerato che il limite quantitativo posto dal comma 5 a tutela del contenimento della capacità di spesa degli enti rappresenta un tetto insuperabile, in grado di incidere, in caso di incapienza, anche sull'entità della spesa per investimenti finanziata dal contributo alla finanza pubblica.

Le condizioni attualmente previste per aprire spazi alla spesa di investimento attraverso l'utilizzo dei risparmi di parte corrente non sono interessate dalla norma in esame, rimanendo fermo, quindi, il requisito di un risultato sostanziale di avanzo. Come pure non è affrontata la problematica, che progressivamente potrebbe risultare rilevante a seguito dell'attuazione della norma in esame, degli enti il cui contributo alla finanza pubblica risulti eccessivo rispetto al ripiano del disavanzo residuo. Il ridisegno che si opera con l'art. 115, quindi, sembra porre questioni di coordinamento con la disciplina vigente del contributo alla finanza pubblica. Questioni che il legislatore è chiamato ad affrontare anche per rispondere alle sollecitazioni della Corte costituzionale la quale, nella recente pronuncia n. 152/2025, ha stigmatizzato l'eccessiva rigidità del meccanismo previsto dall'art. 1, comma 790 della legge di bilancio per il 2025 che esclude del tutto le Regioni in disavanzo dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, con la conseguenza di creare esternalità negative sulla perequazione infrastrutturale tra le diverse Regioni.

Infine, è da notare che, se per un verso il limite all'utilizzo delle quote del risultato di amministrazione di cui al comma 5 citato mira a tutelare l'esigenza di arginare la capacità espansiva della spesa delle Regioni, per altro verso le modalità di calcolo, che, per come espresso nella norma, sembrerebbero cristallizzate sui risultati di bilancio del 2024 senza che sia previsto alcun elemento di verifica e di adeguamento alla evoluzione effettiva delle grandezze finanziarie, potrebbe frustrare il percorso di miglioramento dei bilanci regionali, sia in termini di maggior recupero del disavanzo che di produzione di avanzi, in considerazione della impossibilità di incrementare nel tempo la quota di utilizzo dei migliori risultati conseguiti. In particolare, l'ipotesi che gli avanzi di amministrazione, generati dagli enti ed accertati in sede di rendiconto, possano non essere integralmente nella disponibilità degli enti, di fatto replica una situazione che era venuta a determinarsi negli anni di vigenza della regola del pareggio di bilancio quale concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e con riferimento alla quale la Corte costituzionale si era espressa nel 2017 in termini di "attivo strutturale inertizzato", cioè risorse che, pur esistendo, non possono essere utilizzate per le destinazioni già programmate, violando così il principio costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Gli spunti di riflessione sinteticamente esposti portano a concludere che le disposizioni contenute nell'art. 115, pur agendo in maniera specifica sulla problematica delle anticipazioni di liquidità, operano una profonda ristrutturazione contabile dei bilanci regionali. In assenza di un coordinamento con altri elementi portanti della disciplina contabile vigente e con gli andamenti gestionali effettivi, ciò potrebbe implicare aspetti di criticità in grado di generare distorsioni al momento difficilmente valutabili.

Inoltre, il percorso intrapreso, volto a definire, all'interno delle Regioni a statuto ordinario, paradigmi contabili differenziati e individualizzati, finisce per minare l'uniformità e la stabilità del quadro ordinamentale, ponendo le premesse per una ricorrente attività di revisione. (v. Riquadro "Ipotesi degli effetti derivanti dall'attuazione dell'art. 115").

56.

Vanno in una direzione espansiva dei bilanci anche le modifiche all'ordinamento contabile che interessano gli enti locali; in particolare gli artt. 118 e 119 del disegno di legge di bilancio comportano, per l'intero triennio di programmazione, maggiore spesa corrente per poco più di 1 miliardo.

L'art. 118 è diretto a rivedere le modalità di contabilizzazione di uno dei pilastri della contabilità armonizzata, il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Attualmente in base al principio contabile 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 188/2011 per i crediti di dubbia e difficile esazione è previsto lo stanziamento nel bilancio di previsione di una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" il cui ammontare è parametrato alla dimensione dei crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti. Una forma di premialità è prevista per gli enti che negli ultimi tre esercizi hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione, ai quali è consentito di calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati di tali tre esercizi.

Il comma 1 dell'art. 118 rafforza, a partire dal bilancio di previsione 2027-2029 (o eventualmente dall'assestamento del bilancio 2026-2028) la deroga già contenuta nei principi contabili per gli enti più virtuosi, riconoscendo alle amministrazioni che abbiano attivato un progetto, almeno triennale, teso al miglioramento strutturale della capacità di riscossione, di calcolare l'FCDE sulla base del risultato di un solo esercizio in cui risulti

dimostrato l'incremento della capacità di riscossione rispetto alla media del triennio precedente.

> L'effetto negativo sui saldi di finanza pubblica, determinato dall'ampliamento della capacità di spesa conseguente alla riduzione dell'FCDE, è stimato nella RT, in termini di indebitamento netto e di fabbisogno, pari a 690,3 milioni nel triennio di programmazione, per raggiungere l'ammontare cumulato di oltre 1,3 miliardi fino al 2032. Alla base della stima è stato ipotizzato un ricorso graduale da parte degli enti: un primo gruppo, a partire dall'assestamento del bilancio di previsione 2026 fino ad un ultimo scaglione che attiverebbe la modalità più favorevole solo con il bilancio di previsione 2029. È stato inoltre ipotizzato che circa il 30 per cento degli enti che rappresentano l'onere complessivo non accederà alla misura.

La problematica relativa ai crediti inesigibili è indubbiamente rilevante, considerando che i crediti accantonati nel periodo 2020-2024 nell'FCDE del bilancio di previsione di Comuni, Province e Città metropolitane risultavano pari, in media, a 3,5 miliardi riferiti al titolo I, tipologia 1 (imposte e tasse) e 2,2 miliardi per il titolo 3 (proventi extratributari). Importi che a rendiconto salgono rispettivamente a 20,9 miliardi e 13,7 miliardi.

Il gap esistente tra FCDE a previsione e a rendiconto fa ritenere che l'efficacia della misura potrebbe ridimensionarsi ove all'incremento della capacità di riscossione delle entrate di competenza dell'anno non faccia seguito anche un innalzamento della capacità di smaltimento dei residui sulle stesse tipologie di entrate, in grado di ridurre le risorse bloccate nei risultati di amministrazione.

A tale disposizione si accompagna quella contenuta al comma 3 dello stesso articolo 118 che attribuisce agli enti locali la facoltà o l'obbligo (a seconda del posizionamento di ciascun ente rispetto agli indicatori della capacità di riscossione che saranno successivamente definiti con specifico provvedimento attuativo) di affidare il servizio relativo all'attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie alla società a partecipazione pubblica AMCO – *Asset management company* S.p.A.

Entrambe le misure sono ispirate dalla esigenza, sempre più urgente, di agire sul lato del recupero di efficienza nella realizzazione delle entrate locali, al fine di adeguare la capacità di spesa agli effettivi fabbisogni di servizi e investimenti espressi dai territori.

Gli interventi si inseriscono nel filone dell'efficientamento del sistema della riscossione, alimentato anche dal PNRR che, nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma dell'Amministrazione fiscale" (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121), ha introdotto l'obiettivo di "Riduzione del *tax gap*".

La Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ha sottolineato in più occasioni che gli accantonamenti all'FCDE, diretti a tutelare gli equilibri di bilancio di fronte agli andamenti critici delle attività di riscossione, non possono essere considerati risolutivi in un'ottica di lungo periodo, con il rischio che la crescita continua possa finire per generare disequilibri strutturali, paralizzando la capacità di spesa e, conseguentemente, la capacità amministrativa.

Le disposizioni contenute nell'art. 118, dunque, approntano nuovi strumenti per fronteggiare la problematica; tuttavia, affinché la modalità agevolata del calcolo dell'FCDE nel bilancio di previsione possa dispiegare pienamente gli effetti positivi attesi in termini di mobilizzazione di risorse di bilancio, scongiurando al contempo gli esiti negativi dovuti al finanziamento di spese esigibili attraverso risorse non realizzabili, risulterà cruciale, in primo luogo, definire competenze e modalità di verifica della idoneità delle leve organizzative attivate dagli enti rispetto all'obiettivo di miglioramento strutturale della capacità di riscossione (prerequisito necessario ai fini dell'accesso alla misura agevolativa). Secondariamente, sarà indispensabile agire sul recupero dei crediti pregressi, attività che, favorendo il ridimensionamento dell'FCDE accantonato nel risultato di amministrazione a rendiconto (le cui modalità di calcolo non sono interessate dal disegno di legge di bilancio), può dare effettività all'operazione di alleggerimento degli accantonamenti disposti in sede previsionale.

A questo secondo obiettivo dovrebbe concorrere l'affidamento ad AMCO della riscossione coattiva dei crediti relativi alle entrate tributarie o patrimoniali degli enti locali, i quali rimarrebbero comunque titolari delle partite creditorie.

> Alla società verrebbero affidati anche i crediti deteriorati, oggetto di discarico da parte di AdER, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 110 del 2024, attuativo della delega fiscale contenuta nella legge n. 111/2023. Ad AMCO sarebbe affidato un ruolo di *service*, con il coordinamento delle procedure di riscossione e il monitoraggio sui soggetti affidatari delle attività operative. Questi ultimi verrebbero selezionati direttamente da AMCO a seguito di procedura competitiva tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997.

Appare condivisibile la scelta di agire sulla incisività della riscossione coattiva, atteso che la valenza dissuasiva che la caratterizza, può contribuire a consolidare la *compliance*, migliorando anche i tassi di riscossione ordinaria e innescando un circolo virtuoso in grado di aumentare la solidità e l'efficacia complessiva dell'intero ciclo di riscossione.

Al riguardo, la scelta ricaduta su AMCO si connota per una forte spinta accentratrice, evidente, tra l'altro, nella definizione degli obiettivi di miglioramento della riscossione

attribuiti alla società da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e, quindi, individuati e determinati in termini complessivi, con riferimento all'intera massa di crediti affidati. Nell'operazione, per come descritta dalla norma, gli enti locali, che continueranno a mantenere la titolarità dei propri crediti, appaiono come beneficiari dei risultati positivi conseguiti da AMCO, senza essere coinvolti nella procedura di recupero. In assenza di analitici elementi informativi, rimangono tuttavia non chiarite le motivazioni in base alle quali la scelta ricaduta sull'affidamento alla società AMCO risponda a criteri di maggiore efficienza rispetto ad altri strumenti alternativi.

Ulteriore misura, di carattere generale, destinata a favorire la spesa degli enti locali, in particolare quella corrente, è contenuta al comma 2 dell'art. 119 che introduce il comma 898-*bis* all'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, riconoscendo agli enti locali che hanno recuperato la quota di ripiano del disavanzo del bilancio di previsione, la possibilità di applicare all'esercizio in corso di gestione, dopo l'approvazione del rendiconto, l'avanzo vincolato di parte corrente formatosi nell'esercizio precedente. Dalla deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente scaturisce una espansione della spesa corrente stimata in 105 milioni annui.

57.

Il Capo III del Titolo IX raccoglie le disposizioni finalizzate alla definizione e monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Si tratta di disposizioni volte a progredire nell'attuazione dell'articolo 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, disciplinando i livelli essenziali delle prestazioni sulla base delle macroaree di intervento nelle materie sanità, assistenza, istruzione.
Per la sanità vengono fatti salvi i livelli essenziali di assistenza già previsti dall'art.1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e definiti con il dPCM 12 gennaio 2017, e successivi aggiornamenti, così come individuati dalla disciplina vigente.
Con riferimento ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio, il disegno di legge di bilancio segna un importante passo avanti con l'introduzione del Sistema di garanzia dei LEPS (in analogia al sistema già operativo in sanità) basato su una rete di ambiti territoriali sociali e destinato ad assicurare il coordinamento tra finanziamento, erogazione e monitoraggio dei servizi sociali essenziali. Il Sistema dovrebbe garantire

gradualmente, a partire dal 2027, le prestazioni già definite a legislazione vigente per gli obiettivi di servizio comunali, le prestazioni socio assistenziali per persone anziane non autosufficienti, l'accesso integrato ai servizi, i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali e dovrebbe assicurare standard quantitativi di personale e servizi.
Il finanziamento del Sistema è assicurato dagli stanziamenti previsti a legislazione vigente dalla legge n. 234 del 2021 e dall'art. 1, comma 496, lettera a), della legge n. 213 del 2023 e indirizzati a colmare il gap per il raggiungimento degli standard ottimali di servizio. Le risorse incrementali rispetto alla legislazione vigente riguardano solo il plafond di 200 milioni annui a valere sul fondo speciale per l'equità del livello dei servizi da destinare al potenziamento dell'equipe multidisciplinare presente presso ciascun ATS.

Di rilievo le disposizioni che definiscono il Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli alunni e degli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva. Vengono individuati i contenuti specifici del LEP in funzione di garantire un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività ed è individuata una fase transitoria per il biennio 2026-2027 associata ad uno specifico obiettivo di servizio che consente l'avvio graduale del LEP.
La norma non è assistita da finanziamenti aggiuntivi, né per il periodo transitorio né per la fase a regime del LEP e in base a quanto indicato nella RT le risorse statali disponibili a legislazione vigente sui due strumenti finanziari a ciò deputati, il Fondo unico per l'inclusione e Fondo equità e livello dei servizi, garantiscono alla platea di studenti certificati del primo e secondo ciclo scolastico (n. 399.475 unità) la copertura dell'obiettivo di servizio definito in un numero di ore annue individuali non inferiori a 50. Al finanziamento del livello di servizio concorrono anche gli enti territoriali con le risorse disponibili.
La spesa media delle ore per studente, essendo un obiettivo di servizio e non un vincolo di spesa obbligatoria, potrebbe essere riproporzionata automaticamente a fronte di variazioni nella platea o nella disponibilità delle risorse.
Con riferimento alla materia "istruzione" viene fatto rinvio ai livelli essenziali delle prestazioni definiti all'articolo 7 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68 e si provvede ad un incremento di risorse, pari a 250 milioni annui a decorrere dall'anno 2026,

del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio di cui all'articolo 18 del medesimo decreto legislativo.

Nelle more dell'iter approvativo della delega al Governo in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), e in vista della scadenza intermedia di fine anno prevista nell'ambito della Riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale) del PNRR che presuppone la definizione dei LEP, l'avanzamento del percorso di attuazione dell'articolo 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011 continua con modalità frammentate e disorganiche.

Nodo fondamentale resta il principio del limite delle risorse disponibili che condiziona l'esigibilità immediata dell'erogazione dei LEP e rende necessaria, come indicato nelle disposizioni all'esame, una progressione graduale nell'applicazione di livelli uniformi su tutto il territorio.

La Corte ha sottolineato di recente, nel Referto sulla spesa sociale dei comuni, la necessità di creare un sistema capace di garantire pari opportunità di accesso ai servizi essenziali, evidenziando che persistono significative differenze territoriali nella capacità di spesa, con Regioni del Mezzogiorno che non sembrano riuscire a tenere il passo con le dinamiche osservate altrove. In termini di policy, ciò suggerisce, da un lato, la necessità di rafforzare i meccanismi perequativi nazionali per garantire un livello minimo e uniforme di prestazioni sociali; dall'altro, l'opportunità di sostenere le amministrazioni locali più in difficoltà, non solo con risorse adeguate, ma anche tramite strumenti di *capacity building* e rafforzamento organizzativo.

> Il percorso di definizione dei LEP nell'ordinamento è stato caratterizzato da un andamento che, oltre ad essere lento, è risultato frammentato e disomogeneo, sia sotto il profilo qualitativo che procedurale, e non ha condotto, ad oltre 25 anni dall'avvio del federalismo fiscale, al completamento del quadro attuativo. Negli anni recenti, con la legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, commi 159 e ss.), sono stati definiti diversi obiettivi di servizio come percorso di avvicinamento ai Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), con l'intento di rafforzare il sistema di welfare locale e garantire equità nell'accesso ai servizi. I principali obiettivi individuati hanno riguardato: assistenza domiciliare sociale (SAD) e assistenza integrata con i servizi sanitari per anziani non autosufficienti o a rischio di emarginazione, soluzioni abitative innovative, come la coabitazione solidale e l'adattamento tecnologico delle abitazioni, servizi sociali di sollievo per le famiglie, inclusi pronto intervento e sostituzione temporanea degli assistenti familiari, supervisione del personale dei servizi sociali, con la previsione di standard quantitativi di almeno 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti (e un obiettivo prospettico di 1 ogni 4.000 abitanti), servizi per la residenza fittizia per persone senza dimora, programmi di prevenzione dell'allontanamento familiare, valutazione multidimensionale e definizione di percorsi personalizzati di assistenza, progetti per il "Dopo di Noi" e per la vita indipendente delle persone con disabilità.
>
> Con la legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197/2022, art. 1, commi 791-801) sono stati introdotti primi tasselli della disciplina per la determinazione dei LEP in termini di spesa costituzionalmente necessaria e nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale su tutto il

territorio nazionale secondo principi di equità. Il completamento del percorso di definizione dei LEP è stato posto quale precondizione per procedere all'attuazione di ulteriori forme e condizioni di federalismo asimmetrico di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Su alcune norme è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che ha dichiarato in particolare l'illegittimità costituzionale della procedura di determinazione dei LEP delineata dal legislatore.
Nell'anno in corso è stato presentato il disegno di legge n. 1623, attualmente all'esame in Senato, recante la delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), con il quale si intende dare completa attuazione all'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, attraverso un processo organico di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali Nel complesso quadro normativo, si inseriscono gli obiettivi di riforma fissati nel PNRR (M1C1-119, nell'ambito della Riforma 1.14, Riforma del quadro fiscale subnazionale) che presuppongono, tra l'altro, la determinazione dei LEP relativi alle materie regionali (sulla base dell'art. 14 del decreto legislativo n. 68 del 2011, individuate in sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale), considerata come un *interim step* da raggiungere entro dicembre 2025.
Nodo cruciale nella definizione dei livelli essenziali è il limite delle risorse disponibili. Il rispetto dei vincoli di finanza pubblica è principio già richiamato all'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011che ha disegnato il *framework* per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. A detto principio ha fatto espresso richiamo la Corte costituzionale nella sentenza citata affermando che "in linea generale, i LEP rappresentano il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili".
L'esigenza di rispettare i vincoli di bilancio è alla base del percorso graduale di raggiungimento dei LEP attraverso la fissazione di obiettivi di servizio intermedi. Con la legge 232/2016, art. 1 comma 449, lettera d-*quinquies*, d-*sexies* e d-*opties* sono stati definiti e finanziati, mediante quote specifiche del fondo di solidarietà comunale, gli obiettivi di servizio relativi ai servizi socioeducativi comunali (servizi sociali, asili nido e trasporto scolastico alunni disabili). Le risorse condizionate al rispetto del tetto massimo disponibile, sono state considerate vincolate al raggiungimento degli obiettivi e soggette a monitoraggio e rendicontazione da parte dei Comuni. La Commissione tecnica sui fabbisogni standard nel 2024 ha provveduto a pubblicare, per ciascuno dei tre ambiti di spesa sociale, le specifiche risorse assegnate a ciascun ente attraverso il Fondo di solidarietà comunale per l'annualità 2024, le note metodologiche per la certificazione (schede di monitoraggio e rendicontazione) delle spese e dei *target*; con riferimento alle annualità precedenti che dovevano essere rendicontate nel 2024, è stato definito lo schema di cronoprogramma che gli enti inadempienti sono tenuti a predisporre per programmare il pieno raggiungimento degli obiettivi entro il 2027.
A seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 71 del 2023, con la LB 2024 è stato disposto, a decorrere dal 2025, lo scorporo dal Fondo di solidarietà comunale delle specifiche risorse aggiuntive e la costituzione del nuovo Fondo speciale per l'equità nel livello dei servizi (FELS) cui è riconosciuto un carattere vincolato ai fini di rimuovere gli squilibri economici e sociali e garantire il pieno esercizio dei diritti sociali (ai sensi dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione). Con il d.i. del 6 giugno 2024 è stata dettata la disciplina attuativa dei commi da 498 a 500 dell'art. 1 della legge n. 213/2023 (LB 2024).
Il monitoraggio condotto da SOSE per conto della Ragioneria Generale dello Stato in relazione al periodo 2021-2023 ha evidenziato che sono risultati inadempienti, per mancata trasmissione della rendicontazione e/o per non aver raggiunto il *target* assegnato, n. 4.819 enti. Le inadempienze si sono concentrate in particolare negli enti del Sud e delle Isole e in quelli di piccole dimensioni, sui quali, peraltro, incide anche il livello eccessivamente basso di domanda.

***RIQUADRO* – IPOTESI SUGLI EFFETTI DERIVANTI DALL'ATTUAZIONE DELL'ART. 115**

L'articolo art. 115 (*Cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità delle Regioni*) introduce una misura di forte impatto, tesa a ottenere un miglioramento della situazione finanziaria del comparto regionale in termini di riduzione del disavanzo registrato negli ultimi anni. Infatti, la cancellazione del fondo anticipazioni di liquidità, fra gli accantonamenti previsti nel risultato di amministrazione, consentirà alle Regioni che avevano fatto ricorso a tale forma di finanziamento (quasi tutte le Regioni a statuto ordinario e la regione Siciliana) il recupero di spazi finanziari in termini di riduzione della parte accantonata, migliorando di fatto la parte disponibile residuale.
Come emerge dalle elaborazioni che seguono, tale disposizione potrà consentire ad alcuni enti di azzerare il disavanzo, se non addirittura di chiudere in avanzo. Osservando, infatti, per ciascuna Regione i valori registrati in sede di rendiconto per l'esercizio 2024, relativi alla movimentazione del fondo anticipazioni di liquidità, sono piuttosto evidenti gli effetti della cancellazione generati sulla composizione del risultato di amministrazione, che consentirà nel 2025 a sette Regioni di ridurre il disavanzo, con effetti sul relativo piano di rientro, mentre tre Regioni potranno interromperne il ripiano, perché registreranno una parte disponibile positiva.
Gli importi delle quote rimborsate del fondo anticipazioni resteranno a carico del bilancio regionale e saranno versate annualmente all'entrata dello Stato, secondo le modalità previste con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze: complessivamente nel 2024 sono state di circa 539 milioni.
La misura non include, ovviamente, le Regioni che non hanno mai fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità e, pertanto, non hanno fra le quote accantonate il relativo fondo (Basilicata, Lombardia e Marche).
La cancellazione del FAL consentirà, alle Regioni a statuto ordinario coinvolte, di migliorare la parte disponibile complessivamente considerata per 21,9 miliardi (importo totale del FAL), consentendo una riduzione del disavanzo da -24,7 miliardi a -2,8 miliardi, al lordo del debito autorizzato e non contratto.

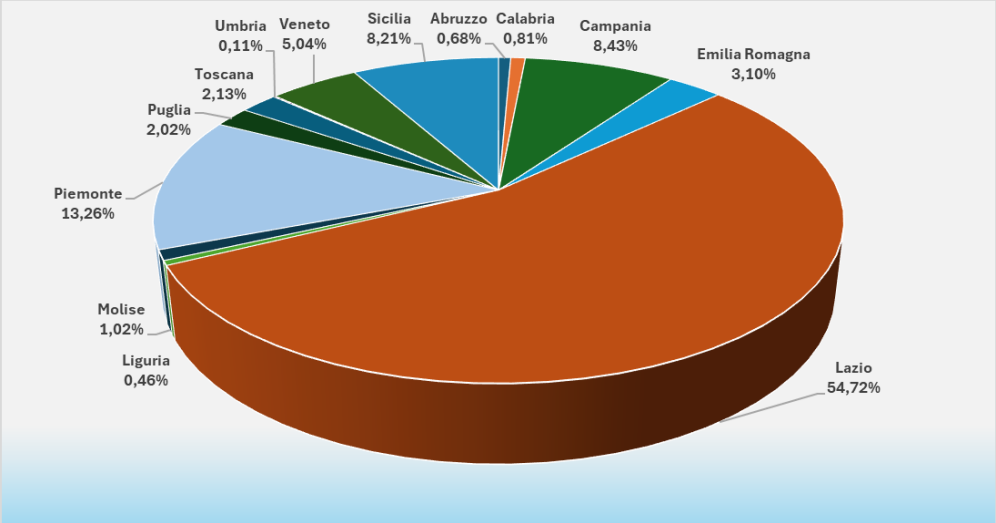
ART. 115. *CANCELLAZIONE DELLA RESTITUZIONE DELLE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ DELLE REGIONI*: EFFETTI SULLA PARTE DISPONIBILE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2024

Regione	Risultato di amministrazione 2024 (lettera A)	*di cui FAL 2024*	parte disponibile 2024 (lettera E)	parte disponibile 2024 al netto del FAL
	a	*b*	c	d=b+c
Abruzzo	805.787.042	*162.969.696*	-93.456.834	69.512.862
Calabria	2.067.670.007	*193.713.844*	57.843.128	251.556.972
Campania	2.205.700.054	*2.009.479.676*	-2.745.448.343	-735.968.668
Emilia-Romagna	1.260.864.792	*738.315.340*	-1.065.245.938	-326.930.598
Lazio	3.287.809.456	*13.048.513.540*	-13.048.513.540	0
Liguria	896.274.597	*110.410.010*	7.006.332	117.416.342
Molise	173.417.226	*243.535.202*	-488.644.502	-245.109.299
Piemonte	-1.065.062.993	*3.161.491.791*	-4.881.400.530	-1.719.908.739
Puglia	4.192.677.640	*481.279.255*	-68.665.107	412.614.148
Toscana	1.147.042.181	*507.681.943*	-998.237.556	-490.555.613
Umbria	403.695.140	*25.991.749*	-70.070.656	-44.078.907
Veneto	2.159.685.351	*1.202.483.308*	-1.270.395.398	-67.912.090
totale RSO interessate dalla misura	**17.535.560.493**	***21.885.865.354***	**-24.665.228.944**	**-2.779.363.590**
Sicilia	12.488.386.250	*1.958.313.230*	2.150.402.866	4.108.716.096
Totale	**30.023.946.743**	***23.844.178.584***	**-22.514.826.078**	**1.329.352.506**

Fonte: elaborazione su dati BDAP – aggiornamento ottobre 2025

Nel grafico seguente, si riporta la distribuzione per Regione del fondo anticipazioni di liquidità che a fine esercizio 2024 ammontava a circa 23,8 miliardi di euro. Le maggiori quote, sopra il miliardo, sono imputabili in ordine decrescente alle regioni Lazio (13 miliardi), Piemonte (3,2 miliardi), Campania (2 miliardi), regione Siciliana (1,96 miliardi) e Veneto (1,2 miliardi).

DISTRIBUZIONE DEL FONDO DI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ FRA LE REGIONI



Fonte: elaborazione su dati BDAP – aggiornamento ottobre 2025

Gli effetti della cancellazione del fondo, differenziati per singolo ente, oltre a ridimensionare il disavanzo nell'immediato, potrebbero consentire negli esercizi futuri l'applicazione di un maggiore utilizzo del risultato di amministrazione e contestualmente un minore recupero del disavanzo nell'esercizio successivo, liberando risorse disponibili e di fatto ampliando i margini di spesa, pur nei limiti del rispetto degli equilibri di bilancio.

Al fine di limitare tale effetto, la norma pone vincoli con riguardo all'utilizzo del risultato di amministrazione, come risorsa in entrata, mentre non si rilevano indicazioni circa l'eventuale impiego degli spazi che potrebbero venirsi a creare con la riduzione o l'azzeramento del recupero del disavanzo.

Il comma 5 descrive i criteri di quantificazione, per gruppi di Regioni o per singolo ente, del tetto massimo di utilizzo dell'avanzo a decorrere dal bilancio 2026 come concordato con la Conferenza delle Regioni e province autonome.

Sulla base dell'indicazioni del testo normativo, per come espresse, il limite all'utilizzo è calcolato partendo dai risultati del rendiconto 2024: per gli enti in avanzo il risultato di amministrazione (lettera A) considerato al netto del FCDE e del FAL; diversamente per quelli in disavanzo, si applica l'art. 1, commi 897 e ss. della legge n. 145/2018, che opera una distinzione fra gli enti in disavanzo cosiddetto "moderato" ed enti in disavanzo "elevato". Se, infatti, il risultato di amministrazione (lettera A) risulta capiente rispetto al FCDE e al FAL, l'ente può applicare al bilancio "un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione[60]". Se invece il risultato di amministrazione risulta negativo o inferiore al FCDE e al FAL, in tal caso "gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione[61]".

A beneficio di cinque Regioni, sono aggiunte agli importi così determinati le quote indicate nell'allegato V, dal 2026 al 2030, mentre solo per due Regioni ulteriori incrementi sono previsti dal 2027.

Le prescrizioni di cui all'art. 115 sull'utilizzo dell'avanzo, contestuali alla cancellazione del FAL come accantonamento nel risultato di amministrazione, perdureranno fino al 2051 per le Regioni a statuto ordinario, mentre per la regione Siciliana termineranno nel 2045.

[60] Art. 1, comma 897 della legge n. 145/2018.
[61] Art. 1, comma 898 della legge n. 145/2018.

Restringendo l'osservazione alle sole Regioni a statuto ordinario, è possibile notare come l'utilizzo massimo previsto per il 2026, al netto di eventuali assestamenti di bilancio, sia pari a circa 6 mld, mentre per il 2027 salga a 6,4 mld. Nel periodo di applicazione della disposizione, il limite imposto[62], ancorato alla situazione contabile registrata dagli enti a fine 2024, rappresenterebbe il margine di manovra della spesa regionale, a prescindere dagli andamenti della situazione finanziaria dei singoli enti.

Provando a simulare la situazione contabile di ciascun ente nei prossimi esercizi, l'effetto su alcune Regioni è, come già evidenziato, di azzeramento del disavanzo (Lazio) o di passaggio ad una situazione di avanzo (Abruzzo e Puglia).

Non rilevandosi indicazioni in merito alla possibilità di modificare la destinazione dell'utilizzo del risultato di amministrazione, la parte disponibile positiva potrebbe essere anche destinata al finanziamento di spesa corrente, seppur nei limiti previsti dall'art. 42, comma 6 del d.lgs. n. 118/2011.

ART. 115. *CANCELLAZIONE DELLA RESTITUZIONE DELLE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ DELLE REGIONI*: CALCOLO DELL'UTILIZZO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE SECONDO IL COMMA 5

(in migliaia)

Regione	2024					importo del disavanzo da recuperare iscritto nel bilancio di previsione 2025	calcolo quota del RA applicabile ai bilanci di previsione dal 2026 ai sensi art. 115, comma 5, DLB*	quote RA applicabili incrementali (Allegato V DLB)	totale quota del RA utilizzabile nel bilancio di previsione 2026
	Risultato di Amministrazione (lettera A)	avanzo/ disavanzo (lettere E)	FAL	FCDE (importo minimo del fondo)	Risultato di amministrazione 2024 al netto del fcde e fal				
	a	b	c	d	e=a-c-d	f	g	h	i=g+h
Abruzzo	805.787	-93.457	162.970	18.326	624.492	0	624.492		624.492
Calabria	2.067.670	57.843	193.714	647.803	1.226.153	-	1.226.153		1.226.153
Campania	2.205.700	-2.745.448	2.009.480	553.034	-356.814	209.378	209.378	29.790	239.168
Emilia-Romagna	1.260.865	-1.065.246	738.315	529.315	-6.765	22.131	22.131	15.465	37.596
Lazio	3.287.809	-13.048.514	13.048.514	844.262	-10.604.966	212.578	212.578	29.490	242.068
Liguria	896.275	7.006	110.410	170.954	614.911	-	614.911		614.911
Molise	173.417	-488.645	243.535	87.661	-157.779	32.013	32.013		32.013
Piemonte	-1.065.063	-4.881.401	3.161.492	424.264	-4.650.818	235.938	235.938		235.938
Puglia	4.192.678	-68.665	481.279	1.280.339	2.431.059	17.088	2.448.147		2.448.147
Toscana	1.147.042	-998.238	507.682	830.945	-191.585	20.061	20.061	5.220	25.281
Umbria	403.695	-70.071	25.992	188.935	188.768	874	189.642		189.642
Veneto	2.159.685	-1.270.395	1.202.483	1.133.051	-175.849	41.746	41.746	40.035	81.781
totale	**17.535.560**	**-24.665.229**	**21.885.865**	**6.708.889**	**-11.059.194**	**791.807**	**5.877.190**	**120.000**	**5.997.190**

* Legenda applicazione art. 115, comma 5:

lettera a): Le regioni Calabria, Liguria e regione Siciliana, poiché chiudono in avanzo nell'esercizio 2024, applicano al bilancio un importo pari al risultato di amministrazione (lettera A) al netto di FCDE e FAL. Le regioni Puglia e Umbria, poiché chiudono in disavanzo nell'esercizio 2024 e il risultato di amministrazione al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL è positivo, applicano al bilancio il risultato al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL, incrementato del disavanzo da recuperare. Le regioni Molise e Piemonte, poiché chiudono in disavanzo nell'esercizio 2024 e il risultato di amministrazione al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL è negativo, applicano al bilancio il disavanzo da recuperare.

Lettere b), c), d): La regione Abruzzo, poiché chiude in disavanzo nell'esercizio 2024 e il risultato di amministrazione al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL è positivo, applica al bilancio 2026 il risultato al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL incrementato del disavanzo da recuperare, aumentato nel 2027 di 5 milioni. Le regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, poiché chiudono in disavanzo nell'esercizio 2024 e il risultato di amministrazione al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL è negativo, applicano al bilancio 2026 il disavanzo da recuperare, aumentato degli importi dell'allegato III. La regione Lazio, poiché chiude in disavanzo nell'esercizio 2024 e il risultato di amministrazione al netto della quota minima obbligatoria FCDE e del FAL è negativo, applica al bilancio il disavanzo da recuperare, aumentato dell'importo dell'allegato III nel 2026 e di 404 milioni nel 2027.

Fonte: elaborazione su dati BDAP – aggiornamento ottobre 2025

Quindi, oltre a liberare risorse per il venire meno del recupero del disavanzo, l'operazione di alleggerimento dei conti regionali, consentirebbe agli enti tornati in avanzo, di poter utilizzare avanzo libero, di cui non avrebbero disposto in assenza della cancellazione del FAL.

[62] Le soglie definite dalla norma prevedono un importo aggiuntivo di 120 milioni nel 2026 e di 409 milioni nel 2027.

Nella tavola seguente si esamina la destinazione del contributo alla finanza pubblica accantonato nel fondo destinato, ai sensi dell'art. 1, comma 790, della legge n. 207/2024, alla luce dell'attuazione dell'art. 115, comma 5. Il contributo, come noto, può essere utilizzato per ripianare anticipatamente il disavanzo di amministrazione, in misura aggiuntiva rispetto a quanto previsto nel bilancio di previsione, diversamente, se l'ente è in avanzo, può finanziare spesa di investimento, nell'esercizio successivo.
Se consideriamo la parte disponibile al netto anche del DANC, oltre che del FAL, l'attuazione della misura consentirebbe ad un numero maggiore di Regioni di destinare il contributo di finanza pubblica alla realizzazione di spesa di investimento.
Nella tavola che segue viene proposta una simulazione degli utilizzi del contributo di finanza pubblica accantonato nel 2025, tenendo conto del tetto imposto: per tutte le Regioni l'importo previsto dall'art. 115, è capiente rispetto al contributo richiesto e può essere destinato al miglioramento dei disavanzi per 77,14 milioni e a spesa di investimento per 137,17 milioni.

SIMULAZIONE DELLA DESTINAZIONE DEL CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA 2025 E 2026, NEL LIMITE DEL TETTO IMPOSTO ALL'UTILIZZO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DALL'ART. 115, COMMA 5

(in migliaia)

Regione	simulazione utilizzo contributo alla finanza pubblica 2025					simulazione utilizzo contributo alla finanza pubblica 2026				
	contributo alla finanza pubblica 2025*	calcolo utilizzo risultato di amministrazione 2026 ai sensi dell' art. 115	differenza fra contributo e utilizzo avanzo	contributo finanza pubblica utilizzato per ridurre il disavanzo nel 2025	contributo finanza pubblica utilizzato per spesa di investimento nel 2026	contributo alla finanza pubblica 2026*	calcolo utilizzo risultato di amministrazione 2027 ai sensi dell' art. 115	differenza fra contributo e utilizzo avanzo	contributo finanza pubblica utilizzato per ridurre il disavanzo nel 2026	contributo finanza pubblica utilizzato per spesa di investimento nel 2027
Abruzzo	8.848	624.492	615.644	0	8.848	23.384	629.492	606.108	0	23.384
Calabria	12.488	1.226.153	1.213.665	0	12.488	33.004	1.226.153	1.193.149	0	33.004
Campania	29.512	239.168	209.656	29.512	0	77.996	239.168	161.172	77.996	0
Emilia-Romagna	23.828	37.596	13.768	0	23.828	62.974	37.596	-25.378	0	37.596
Lazio	32.760	242.068	209.308	0	32.760	86.580	646.068	559.488	0	86.580
Liguria	8.680	614.911	606.231	0	8.680	22.940	614.911	591.971	0	22.940
Molise	2.688	32.013	29.325	2.688	0	7.104	32.013	24.909	7.104	0
Piemonte	23.044	235.938	212.894	23.044	0	60.902	235.938	175.036	60.902	0
Puglia	22.820	2.448.147	2.425.327	0	22.820	60.310	2.448.147	2.387.837	0	60.310
Toscana	21.896	25.281	3.385	21.896	0	57.868	25.281	-32.587	39.281	0
Umbria	5.488	189.642	184.154	0	5.488	14.504	189.642	175.138	0	14.504
Veneto	22.260	81.781	59.521	0	22.260	58.830	81.781	22.951	0	58.830
totale	**214.312**	**5.997.190**	**5.782.878**	**77.140**	**137.172**	**566.396**	**6.406.190**	**5.839.794**	**185.283**	**337.148**

***** Percentuali di assegnazione del contributo di finanza pubblica secondo il dpcm 25 marzo 2025.
Fonte: elaborazione su dati BDAP – aggiornamento ottobre 2025

Ipotizzando la situazione finanziaria degli enti anche nell'esercizio 2027, che tiene conto degli effetti migliorativi sul disavanzo di alcune Regioni per l'utilizzo del contributo ai fini del ripiano anticipato, si nota come il tetto imposto potrebbe, invece, non consentire di applicare pienamente il risparmio richiesto, ai fini del rispetto dei nuovi vincoli di finanza pubblica.
Si rileva, infatti, per due regioni che il limite all'utilizzo potrebbe non permettere, l'applicazione del contributo totale. In particolare, in caso di disavanzo, l'ente dovrebbe poter destinare il contributo per intero al ripiano, anche se superiore al tetto massimo consentito. Un'altra ipotesi che emerge dall'analisi e che lo stesso art. 1, comma 790, della legge n. 207/2024 non chiarisce, riguarda i casi in cui il contributo sia eccedente l'importo del disavanzo e, quindi, se tale eccedenza possa essere impiegata per spesa di investimento oppure rappresenti un accantonamento inutilizzato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

58.

La manovra di finanza pubblica per il prossimo triennio si muove all'interno del sentiero tracciato dal Piano strutturale di bilancio a medio termine e dà attuazione agli interventi delineati, sia pur sommariamente, nel Documento programmatico di finanza pubblica e nel successivo Documento programmatico di bilancio.

Il disegno di legge di bilancio interviene in un contesto in cui permangono forti elementi di incertezza del quadro macroeconomico internazionale, segnato dal nuovo regime dei dazi americani e dalla prosecuzione ed accentuazione dei conflitti geopolitici, che hanno condizionato le scelte delle imprese e frenato la propensione alla spesa delle famiglie.

Il complesso degli interventi proposti mira, pertanto, a coniugare esigenze diverse nel cui ambito centrale appare l'impegno del Governo ad assicurare la sostenibilità della finanza pubblica cui si affiancano misure a sostegno del potere di acquisto delle famiglie e delle imprese e per il sociale.

Sotto il primo profilo, la manovra è volta a garantire l'impegno a mantenere la spesa netta entro i limiti di crescita stabiliti nel Piano strutturale di bilancio, includendo le misure necessarie a correggere il disallineamento registrato nel 2026 tra la previsione del tasso di crescita della spesa netta a legislazione vigente e il suo valore obiettivo e utilizzando, invece, i margini assicurati rispetto agli obiettivi previsti nei due anni successivi, per finanziare interventi mirati ad affrontare le attuali priorità di politica economica.

In tale direzione, il rispetto degli obiettivi di crescita della spesa netta dovrebbe mantenere l'indebitamento sotto la soglia del 3 per cento del Pil nel 2026 e confermare l'evoluzione prevista del rapporto debito/pil lungo un sentiero discendente a decorrere dal 2027.

Quanto agli impatti sulla crescita, la manovra appare volta, nelle intenzioni del Governo, al rispetto dei limiti della traiettoria della spesa netta, consentendo di sostenere la domanda interna e i redditi del ceto medio attraverso interventi di riduzione del prelievo fiscale, di sostegno alle imprese e di salvaguardia nel tempo della spesa sanitaria ma che solo in parte interviene sul potenziamento degli investimenti pubblici e privati. Un articolato che infine non include aumenti sul fronte della spesa per la difesa che verranno inseriti successivamente, una volta deciso se l'Italia richiederà l'attivazione della clausola di salvaguardia per finanziare in deficit questa voce di spesa e se utilizzerà il meccanismo

Safe proposto dalla Commissione Europea per l'erogazione dei corrispondenti prestiti agevolati.

59.

Sul fronte delle entrate, nella manovra sono previsti interventi ad ampio spettro, alcuni finalizzati ad alleggerire il carico fiscale di alcune categorie di contribuenti, altri ad ottenere un incremento del gettito tributario.

Innanzitutto, è prevista la riduzione dell'aliquota IRPEF dal 35 al 33 per cento, che consente il recupero del reddito disponibile, eroso, negli ultimi anni, dalla forte crescita dei prezzi. Beneficio pensato per i contribuenti con reddito superiore ai 28.000 euro ma che, in sede di concreta attuazione, tende a riconoscere un effetto massimo verso i contribuenti con reddito pari o superiore ai 50.000 euro fino ai 200.000 euro. L'operatività del meccanismo per sterilizzare l'aumento per i contribuenti superiori a 200.000 euro è, inoltre, eventuale poiché dipende dall'esistenza di detrazioni pari alla minore imposta.

Di rilievo sono, inoltre, gli interventi sull'imposizione di alcuni redditi da lavoro dipendente allo scopo di alleggerire il carico fiscale riconducibile ai rinnovi contrattuali, il cui effetto positivo è, tuttavia, mitigato dalla circostanza che si tratta di interventi temporanei, che concentrano i loro effetti nel 2026. Peraltro, le modalità dell'intervento sono differenziate fra i settori pubblico e privato. Inoltre, in relazione a quest'ultimo, l'agevolazione riguarda i soli percettori di reddito da lavoro dipendente fino a 28.000 euro mentre per il personale pubblico il limite è stabilito a 50.000 euro.

Al riguardo, considerato che è in corso il processo di completamento dell'attuazione della delega di riforma del sistema tributario, sarebbe comunque, auspicabile che gli interventi venissero inseriti nel nuovo contesto normativo nell'ambito di una revisione organica di tutto il comparto dell'imposizione diretta e dei trasferimenti monetari nei confronti del lavoro dipendente.

Le disposizioni in materia di imposte sulle imprese incidono, con carattere di temporaneità ovvero in via strutturale, sulla disciplina di alcune componenti che concorrono alla formazione del reddito con sicuri effetti positivi sul gettito ed anche, in alcuni casi, con vantaggi fiscali per i contribuenti (disposizioni sulla rateizzazione per la tassazione delle plusvalenze sui beni strumentali, modifica della disciplina sui dividendi, misure in favore del settore agricolo, assegnazione agevolata dei beni a soci,

estromissione dei beni dalle imprese individuali, affrancamento straordinario delle riserve in sospensione di imposta).

L'intervento di maggiore rilievo riguarda le disposizioni applicabili al settore finanziario e, in particolare, agli istituti bancari e, per alcuni versi alle società operanti nel settore assicurativo. Si tratta di una pluralità di disposizioni che, prevedendo modalità operative differenziate aventi per lo più carattere temporaneo, potrebbero determinare maggiori entrate stimate in misura pari a 4,1 miliardi nel 2026 e a circa 10 miliardi nel triennio 2026-2028.

La manovra prevede inoltre specifiche misure per la definizione agevolata dei carichi fiscali (cd "rottamazione") affidati all'agente della riscossione e una disciplina di principio da applicarsi da parte delle Regioni e degli Enti locali.

La disciplina introdotta diverge parzialmente dai precedenti interventi normativi perché limita la possibilità di ricorrere alla definizione agevolata ai soli casi nei quali il contribuente ha omesso il versamento delle imposte sul reddito e sul valore aggiunto, comunque oggetto di dichiarazione, e agli accertamenti formali e cartolari sulle dichiarazioni.

Se anche il perimetro è limitato, escludendo i casi di mancata presentazione della dichiarazione dei redditi delle imposte e le somme dovute a seguito di accertamento, l'intervento sconta, comunque, le criticità, più volte sottolineate dalla Corte, e, in particolare, la possibilità che la misura possa ridurre la compliance fiscale, il rischio che l'Erario possa diventare un "finanziatore" dei contribuenti morosi, incentivando l'omesso versamento come forma di liquidità, l'incertezza sugli effetti sui saldi di finanza pubblica, potenzialmente negativi, soprattutto se le adesioni dovessero superare le stime iniziali.

Parallelamente, sono delineati alcuni interventi in materia di contrasto a comportamenti indebiti da parte dei contribuenti, adottati in attuazione di quanto previsto dalla Riforma 1.12 del PNRR relativa all'Amministrazione fiscale, quali la possibilità che l'Agenzia delle Entrate possa mettere a disposizione dell'Agente della Riscossione i dati aggregati sui corrispettivi fatturati dai debitori iscritti a ruolo verso specifici soggetti terzi negli ultimi sei mesi.

Si rileva, da ultimo, che l'incremento del gettito di alcune imposte, tra cui le accise dei tabacchi lavorati e del carburante, è direttamente destinato a copertura degli interventi previsti dal d.d.l., mentre viene differito l'effetto dell'entrata in vigore dell'imposta sul

consumo dei manufatti con singolo impiego (*plastic tax*) e sulle bevande alcoliche edulcorate (*sugar tax*).

60.

Sul fronte della spesa, di rilievo qualitativo in relazione ai segnali di policy ad essa correlati, sono le norme in materia di lavoro, famiglia, previdenza sociale e pari opportunità.

La materia previdenziale si caratterizza, da un lato, per l'assenza, dopo molti anni, di alcune delle consuete proroghe che hanno permesso l'accesso al pensionamento in deroga ai requisiti ordinari della legge 214 del 2011, dall'altro, per la conferma, sia pur con alcune eccezioni, dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alla speranza di vita, cui si aggiungono misure più specifiche dirette ad incentivare la permanenza al lavoro di chi matura i requisiti per il pensionamento anticipato e ad incrementare gli assegni dei pensionati in condizioni disagiate.

Si tratta di misure che mirano ad assicurare elementi di certezza ad un quadro normativo di fondo nel quale regole equilibrate ed in grado di contemperare le diverse esigenze siano in grado di garantire la sostenibilità del sistema nei suoi profili economico-finanziari e sociali.

Le misure in tema di famiglia e pari opportunità, pur frammentarie, si innestano nel solco di quelle introdotte nell'ultima manovra contribuendo ad accrescere gli strumenti messi a disposizione delle politiche pubbliche per favorire il progetto di costruzione di una nuova famiglia favorendone la conciliazione con l'attività lavorativa.

Qualche perplessità suscita invece la modifica di alcuni parametri tecnici per il calcolo dell'indicatore della situazione economica delle famiglie (ISEE) che, pur nello sforzo di includere nella platea dei beneficiari delle misure assistenziali i nuclei familiari economicamente fragili, dovrebbe comunque assicurare la coerenza logica interna tra le diverse determinanti che si è nel tempo sviluppata coinvolgendo esperienze e competenze specifiche.

Di significativo rilievo risultano infine gli incentivi alla crescita dell'occupazione giovanile che si sostanziano in misure di decontribuzione di carattere generale, di rafforzamento degli ammortizzatori sociali anche nella loro accezione più ampia "di ultima istanza" nonché per alcuni specifici settori produttivi (pesca); di quelle, infine, che

si muovono nella sfera dell'inclusione nel mercato del lavoro delle madri lavoratrici ed in genere di tutela, in ambito lavorativo, delle pari opportunità.

61.

In tema di sanità, l'aumento delle risorse, che porta il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario in quota Pil al 6,15 per cento nel 2026 (rapporto che nel 2027 e 2028 si attesterebbe rispettivamente a 6,04 e 5,92), corrisponde all'impegno assunto nei documenti programmatici ma consente di rispondere solo parzialmente agli interventi necessari per affrontare le criticità del settore nel cui ambito appaiono in crescita i costi per i contratti del personale, per i farmaci, per gli acquisti di prestazioni sanitarie da privati e per i dispositivi medici ed, in generale, per corrispondere alle esigenze di una popolazione sempre più anziana e con cronicità multiple che richiede risposte sempre più complesse e costose.

Di rilievo risultano le disposizioni volte a valorizzare il personale del servizio sanitario sotto il profilo retributivo, incrementando il valore di alcune indennità e il numero delle prestazioni aggiuntive, e le norme finalizzate ad autorizzare nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato (di cui tuttavia non viene stimato né il numero né la suddivisione tra le diverse qualifiche professionali). Si tratta, peraltro, di misure che solo in parte hanno fino ad ora consentito di far fronte alla carenza di personale, attesa la minore attrattività della sanità pubblica soprattutto nell'ambito delle professioni infermieristiche e di alcune specializzazioni mediche, con maggiori sbocchi lavorativi nel settore privato e nella libera professione.

Positive, le misure dirette al potenziamento delle politiche di prevenzione sanitaria e le disposizioni dirette, nel contesto della fase sperimentale avviata nel 2018, alla integrazione delle *Farmacie dei servizi* come presidi territoriali di erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie, nel cui ambito i servizi maggiormente performanti sono stati quelli afferenti ad attività di vaccinazione, screening e di telemedicina a conferma della forte domanda territoriale di esami, normalmente disponibili solo in ambito specialistico o ospedaliero.

62.

In relazione al sistema produttivo, il disegno di legge prevede alcuni interventi diretti a favorire gli investimenti delle imprese, il sostegno alle politiche di internazionalizzazione,

il riordino di alcuni incentivi in favore dell'industria cinematografica e alcune disposizioni in tema di garanzie pubbliche.

La misura principale, prevista peraltro solo per il 2026, è diretta a sostenere le imprese che investono in beni strumentali nuovi mediante la reintroduzione di un sistema basato su aliquote di ammortamento dei beni particolarmente elevate, a seconda della dimensione dell'investimento e delle finalità perseguite, con percentuali di maggior favore per gli interventi finalizzati alla transizione ecologica, riproponendo un meccanismo già utilizzato in passato, a partire dal 2015, noto come super e iper-ammortamento.

Il sistema delle agevolazioni mediante crediti di imposta è, comunque, mantenuto mediante la previsione dell'estensione temporale al triennio 2026 – 2028 del credito d'imposta per gli investimenti effettuati nelle Zone Economiche Speciali (ZES) del Mezzogiorno attualmente in vigore fino al 16 novembre 2025 (con un finanziamento di 2,3 miliardi nel 2026 che si riduce negli anni successivi), e con la proroga sino al 2028 il credito d'imposta per le Zone Logistiche Semplificate (ZLS), finanziate con 100 milioni per ciascun anno, con la finalità di rafforzare uno strumento strategico per la competitività dei territori interessati, favorendo la crescita economica e l'occupazione.

Anche in favore delle imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli, nonché in quello della pesca e dell'acquacoltura è contemplata, per il solo 2026, la possibilità di fruire di un credito di imposta a fronte di investimenti in beni strumentali nuovi, sia materiali che immateriali.

Tra gli interventi consolidati è previsto un ulteriore potenziamento della dotazione finanziaria della Nuova Sabatini, misura che nel corso degli anni è stata utilizzata in via continuativa, dimostrando che nel sistema degli incentivi la stabilità delle misure assicura maggiori certezze e garanzie di operatività al sistema delle imprese.

Il disegno di legge ripropone, ancora, una misura in favore del settore turistico per incrementare l'attrattività turistica e consentire una destagionalizzazione che permetta la redistribuzione dei flussi in periodi diversi dell'anno o in località sinora interessate marginalmente, già prevista nella LB 2025 ma rimasta inattuata per la mancata adozione dei provvedimenti attuativi.

In relazione all'internazionalizzazione del sistema delle imprese è previsto l'incremento di alcuni fondi mentre non risultano delineate misure per far fronte alle situazioni di crisi

ed alle tensioni generate dalla "politica dei dazi" che si sta imponendo a livello internazionale.

L'insieme delle disposizioni di modifica del sistema degli incentivi nel settore cinematografico presenta, infine, positivo impatto sull'attività delle imprese che operano nel settore e introduce maggiori controlli, utili al fine di evitare possibili situazioni di abuso o utilizzo indebito delle incentivazioni pubbliche.

63.

Le misure per gli enti territoriali, cui è dedicato l'intero titolo IX, si riconducono, guardando le disposizioni che interessano le Regioni, ad una serie di modifiche di natura contabile che mirano ad alleggerire il contributo di finanza pubblica richiesto per il 2026 e ad aprire spazi di spesa nei bilanci.

Accanto ad un taglio lineare del contributo previsto dalla legge di bilancio 2025, viene riconosciuta alle regioni la possibilità di rinunciare ai trasferimenti statali prevista per il 2026 dall'art. 1, comma 134 della legge n. 145 del 2028 – destinati a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio – in cambio di una revisione in diminuzione del contributo regionale alla finanza pubblica per gli anni 2026 e 2027. Va, al riguardo osservato che la misura di alleggerimento è resa sostenibile sui saldi di finanza pubblica attraverso una operazione di dequalificazione della spesa; l'allentamento dei vincoli di finanza pubblica che operano sulla parte corrente dei bilanci poggia, infatti, sulla rinuncia a contributi statali che, per legge, erano finalizzati a spese di investimento, con un impatto restrittivo sulla spesa in conto capitale che viene ad essere accentuato dalla stessa riduzione degli accantonamenti, la quale si tradurrà in minori investimenti da parte degli enti in avanzo.

Strettamente collegato a questa operazione di ridimensionamento della manovra per il 2026 è l'intervento che dispone la cancellazione delle anticipazioni di liquidità concesse in passato alle regioni che ne hanno fatto richiesta perché non in grado di far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili, nonché della cancellazione delle anticipazioni accordate tramite la Cassa DD.PP. ai fini dell'estinzione dei debiti contratti per il risanamento strutturale dei servizi sanitari regionali (art. 2, comma 46, legge n. 244/2007).

Anche tale disposizione è senza dubbio funzionale a realizzare un alleggerimento dei conti delle regioni e consentire l'apertura di nuovi spazi di spesa, atteso che la

diminuzione del disavanzo o il passaggio ad una condizione di avanzo generati dalla cancellazione del FAL riducono la necessità di comprimere la spesa per dare copertura al disavanzo accertato nel 2024 oltre a rendere possibile l'applicazione degli avanzi liberi nei limiti, tuttavia, dei confini previsti dalla stessa norma al fine di porre un argine alla espansione della capacità di spesa.

Tali confini, consistenti nella cristallizzazione dei risultati di bilancio del 2024 risultante dalla lettera della norma senza che sia previsto alcun elemento di verifica e di adeguamento alla evoluzione delle grandezze finanziarie, potrebbe, tuttavia, frustrare il percorso di miglioramento dei bilanci regionali in considerazione della impossibilità di incrementare nel tempo la quota di utilizzo dei risultati gestionali.

Si tratta in sostanza di disposizioni che agendo sulla problematica delle anticipazioni di liquidità, operano una profonda ristrutturazione contabile dei bilanci regionali suscettibile di creare effetti distorsivi al momento difficilmente valutabili.

64.

La manovra di bilancio in tema di investimenti pubblici si inquadra nella cornice definita con il DPFP che ha posto, a base delle previsioni di spesa, la concentrazione delle risorse nella fase realizzativa finale del PNRR per gli anni 2026 e 2027 e, dall'annualità successiva, negli strumenti di finanziamento nazionali, al fine di conseguire l'obiettivo richiesto come condizione per l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio.

La manovra di bilancio, a differenza del passato, non presenta elementi di novità in relazione alle misure a favore degli investimenti dell'amministrazione centrale, con l'effetto che il rafforzamento della spesa interviene solo attraverso rifinanziamenti operati sui veicoli finanziari già esistenti.

La crescita degli investimenti nel prossimo triennio resta dunque rimessa, oltre che al completamento delle progettualità del PNRR, alla prosecuzione degli interventi di rilancio già previsti da autorizzazioni di spesa vigenti, puntando alla ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse in coerenza con i cronoprogrammi di spesa. Nell'allocazione delle risorse particolare attenzione è riservata al settore delle infrastrutture ferroviarie.

65.

Le risorse individuate dalla manovra a copertura, oltre al ricorso all'indebitamento, derivano, in via principale e sempre in termini di effetti netti, dall'operazione di

rimodulazione del PNRR (6,2 miliardi triennali), dalla spending review dei Ministeri (5,7 miliardi triennali) e dalle altre misure di razionalizzazione della spesa (4,1 miliardi), oltre che dall'incremento dell'IRAP su banche e assicurazioni (3,8 miliardi triennali) cui si affianca l'imposta sostitutiva sulle riserve (1,7 miliardi). Altre misure di carattere fiscale assumono rilievo nell'orizzonte triennale delle coperture: l'intervento di cui all'art. 22 sulle DTA e sul tetto del 45 per cento alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE (3,3 miliardi triennali), quello sulla revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE (2,9 miliardi) e quello della liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di dichiarazione annuale omessa (2 miliardi triennali). Nella costruzione del disegno di legge di bilancio, poi, dai definanziamenti della Sezione II sono attese risorse pari a 2,3 miliardi su base triennale.

La quota principale è riconducibile all'operazione di revisione del PNRR in corso di approvazione. Nonostante la significativa incidenza nel *mix* di coperture approntato in manovra (circa il 22,7 per cento del totale), nei documenti illustrativi non vengono forniti elementi informativi utili a identificare le misure prese in considerazione, all'interno di quelle indicate nel documento approvato dalla Cabina di regia PNRR del 26 settembre 2025 per complessivi 14,15 miliardi.

Di rilievo appaiono in secondo luogo le risorse provenienti dal controllo della spesa delle amministrazioni centrali.

In dettaglio, con l'articolo 129, al fine di garantire il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, sono ridotte le dotazioni dei Ministeri, in termini di indebitamento netto, per 1,3 miliardi nel 2026, valore che sale a 1,6 miliardi e 2,8 miliardi, rispettivamente nel 2027 e 2028.

Si tratta di minore spesa corrente per 354,9 milioni nel primo anno, in crescita a 1,1 miliardi nell'ultimo anno di previsione, con impatto identico sui saldi in contabilità finanziaria e nazionale.

A ciò si aggiungono le riduzioni incidenti sulla spesa in conto capitale, a cui, però, corrispondono incrementi di pari importo nel successivo triennio 2029-2031.

La ripresa e l'accentuazione di un percorso di riduzione della spesa rappresenta una condizione ineludibile per garantire il graduale rientro del debito, obiettivo da attuarsi, nel quadro delle nuove regole della governance economica europea, attraverso un tracciato ben definito di spesa netta finanziata a livello nazionale.

Le riduzioni previste, seppur significative in valore assoluto, rappresentano, tuttavia, ancora una quota contenuta della spesa tendenziale cui si aggiungono le difficoltà gestionali che hanno caratterizzato la concreta attuazione dei tagli impostati in precedenti manovre, come evidenziato, dalla Corte nell'ambito dei controlli finalizzati alla parifica del Rendiconto generale dello Stato per il 2024.

Si sottolinea al riguardo l'importanza del percorso previsto dall'art. 22-bis della legge n. 196/2009 che consente, di concerto con le amministrazioni di spesa, l'individuazione delle misure di revisione in anticipo rispetto alla fase di formazione del bilancio mediante una selezione attenta e preventiva degli interventi e il potenziamento delle attività di analisi dei complessivi piani di spesa. La disposizione, introdotta dal disegno di legge, che impone ai Ministeri la valutazione di una politica di spesa entro giugno 2026, sembra rappresentare un ulteriore passo verso un approccio più strutturale e sistematico, in linea con la specifica riforma inserita nel Piano strutturale di bilancio e con l'impostazione che sembra opportunamente caratterizzare, in questo ambito tematico, il progetto di riforma della legge n. 196/2009.

Con riferimento, infine agli interventi nel settore finanziario e, in particolare, agli istituti bancari e, per alcuni versi alle società operanti nel settore assicurativo, come già evidenziato, si tratta, nel complesso, di interventi aventi carattere temporaneo e non strutturale che sembrano finalizzati, unicamente, ad incrementare il gettito negli anni 2026-2028 con la finalità di copertura di parte delle spese rientranti nella manovra di bilancio. Le modalità dell'intervento che consiste, in larga misura nell'anticipazione di imposte che gli operatori finanziari interessati dovrebbero versare in esercizi futuri implica non solo che le entrate verranno meno a partire dal 2029, ma anche che parte delle imposte che matureranno in quegli esercizi saranno già state versate e, quindi, si potrà registrare un minor gettito.

Anche la Sezione II concorre a liberare risorse con definanziamenti pari a 2,3 miliardi principalmente derivanti dalla riduzione della reiscrizione in bilancio degli stanziamenti per leggi pluriennali di pertinenza di vari Ministeri (in prevalenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), oltre che dalla riduzione del fondo per l'avvio di opere indifferibili e nel biennio 2027-2028 anche dal fondo da ripartire a favore delle amministrazioni centrali dello Stato per il finanziamento di interventi in materia di investimenti e infrastrutture.

66.

Si tratta, in conclusione, di una manovra, nel complesso, prudente, in coerenza con le necessità di un Paese che deve riportare debito pubblico e disavanzi sotto controllo e consolidare la fiducia dei mercati finanziari. Appare al riguardo di rilievo l'obiettivo di uscita anticipata dalla procedura di infrazione già dal 2025.

Va di pari positivamente considerato l'effetto diretto ad una moderata destinazione delle risorse per contrastare la povertà e sostenere i redditi da lavoro. Peraltro, non può non destare attenzione una politica di investimenti basata sul pregresso, che sembra necessitare di una riconsiderazione ai fini di una proiezione di crescita di lungo periodo.

L'approssimarsi della conclusione del PNRR e la sua imminente revisione pone l'esigenza di dare avvio ad una nuova stagione di pianificazione della policy che, superando l'ottica della riallocazione delle risorse e del recupero di efficienza di spesa, sia orientata a favorire in maniera più incisiva il rilancio e la crescita infrastrutturale del Paese.

Il quadro che ne risulta, sia pur sostanzialmente in linea con le tendenze recenti dell'economia e della finanza pubblica, appare tuttavia complesso, atteso che l'attuazione delle misure previste dovrebbe fare aggio su un carattere maggiormente strutturale delle risorse fiscali a copertura degli interventi e su una più organica e sistematica riduzione e ricollocazione della spesa pubblica in uno con un urgente adeguamento dell'ordinamento legislativo in vigore alla nuove regole di *governance* europea in materia di bilanci.

Appendici

APPENDICE 1 - LE STIME DELL'ECONOMIA SOMMERSA

Tra i fattori che modificano la *tax compliance* vi sono d'altra parte anche le tendenze dell'economia. Difatti, fenomeni come l'evasione fiscale tendono in genere ad aumentare nelle fasi cicliche avverse. Soprattutto nei periodi di aumento della disoccupazione è più probabile che si affermino forme di infedeltà fiscale. Inoltre, contano anche i processi di cambiamento della struttura produttiva: ad esempio, vi sono alcuni settori – come l'agricoltura o i servizi alle famiglie – dove tradizionalmente tende ad esserci una quota elevata di sommerso economico.

Le caratteristiche del quadro economico potrebbero avere avuto un ruolo decisivo anche rispetto alla diminuzione del tax gap osservata nel corso degli ultimi anni. L'andamento del gap delle entrate tributarie e contributive è stimato dal MEF sino al 2022, e mostra una contrazione piuttosto marcata, soprattutto nel biennio 2020-2021, e un parziale recupero nel 2022. Il rialzo osservato nell'ultimo anno della serie storica solleva qualche dubbio sulla sostenibilità dei buoni risultati del periodo precedente.

Il biennio 2020-21 è stato d'altra parte fortemente segnato dagli impatti economici della pandemia, che ha determinato anche un drastico cambiamento dei comportamenti, ed ha avuto anche conseguenze sulla tax compliance. In alcuni casi si è trattato di cambiamenti destinati a persistere, come nel caso della maggiore diffusione degli strumenti di pagamento elettronici, o la diffusione degli acquisti on-line, che a loro volta comportano la tracciabilità delle transazioni. In altri casi, la pandemia potrebbe avere portato a cambiamenti di carattere transitorio, destinati a ridimensionarsi; è ad esempio il caso del minore utilizzo del contante per limitare i contatti, la riduzione degli acquisti in spazi condivisi, la riduzione dei flussi turistici e la conseguente riduzione dell'attività nel comparto alberghiero e nella ristorazione, la riduzione del numero di persone che frequentano l'ambito familiare anche a seguito della ridotta mobilità dei lavoratori stranieri[63].

Alla luce di queste osservazioni, l'aumento del tax gap osservato nel 2022 confermerebbe come i risultati del biennio precedente siano legati in una certa misura alle caratteristiche particolari del periodo della pandemia, e potrebbero rivelarsi almeno in parte di natura transitoria.

Alcune indicazioni relative alla fase più recente possono essere tratte dalle indagini relative alla misurazione dell'economia "sommersa". L'Istat effettua un monitoraggio del sommerso economico all'interno delle analisi del fenomeno più generale, cui si fa riferimento con l'espressione di "economia non osservata"[64]. Tali stime sono per loro natura complesse, considerando che si tratta di attività economiche che non sono rilevabili direttamente. Si tratta quindi di quantificazioni per loro natura soggette a margini di approssimazione. Tuttavia, gli ordini di grandezza sono eloquenti riguardo al rilievo dei fenomeni in oggetto.

In particolare, la stima del valore del Pil derivante dall'economia sommersa per l'ultimo anno disponibile, il 2023, risulta pari a 197,6 miliardi, con un'incidenza sul Pil complessivo pari al 9,2 per cento. L'evoluzione della dinamica dell'economia sommersa, secondo la stima dell'Istat, evidenzia che nel 2022-2023, quando ormai gli effetti legati più direttamente alle misure di separazione sociale si erano ridimensionati, non si presenta comunque in aumento rispetto al biennio 2018-2019, sempre in relazione al Pil.

Fra i fattori che possono avere concorso a ridurre il peso dell'economia sommersa nell'ultima fase si possono anche ricordare alcune caratteristiche della congiuntura economica. Oltre all'avanzare dei processi di digitalizzazione dell'economia, un aspetto di rilievo è che la crescita dell'economia negli ultimi anni è derivata soprattutto dall'andamento dell'attività nella filiera delle costruzioni. Ciò è stato dovuto in una prima fase agli incentivi fiscali legati ai bonus edilizi, e più recentemente alla ripresa delle opere pubbliche, spiegata dagli investimenti del PNRR. In entrambi i casi si tratta di attività per le quali è necessaria una rendicontazione che limita fortemente le possibilità di elusione ed evasione fiscale. Non a caso, dal grafico che confronta l'incidenza nel sommerso nel 2023 con il dato del 2018 emerge come i maggiori progressi

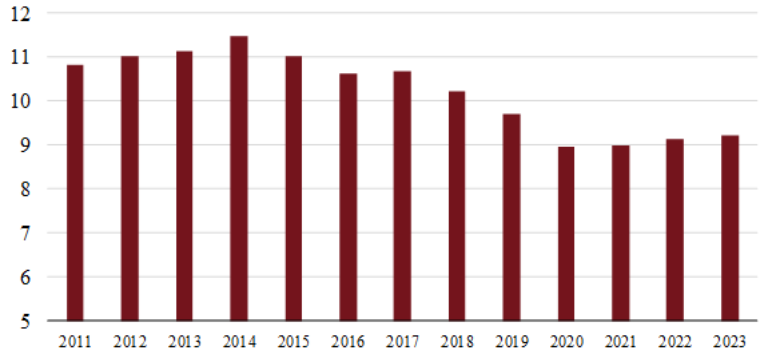
[63] La contabilità nazionale mostra fra il 2000 e il 2022 una fase di contrazione del valore aggiunto del settore delle "attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico". Il settore raccoglie al suo interno numerose figure professionali, non esclusivamente il lavoro domestico. In ogni caso i tratti peculiari di questo settore incentivano evidentemente situazioni di irregolarità dei rapporti di lavoro. Ne discende che questo è uno dei settori dove tradizionalmente si osserva una elevata incidenza dei fenomeni di evasione fiscale e contributiva.

[64] All'interno dell'economia non osservata vi sono quattro componenti: i) l'economia illegale (comprende transazioni di mercato consensuali non autorizzate dalla legge, quindi contrabbando, prostituzione e traffico di stupefacenti); ii) il sommerso statistico (attività non rilevate per limiti nelle basi dei dati); iii) l'economia informale (rapporti di scambio realizzati all'interno di relazioni familiari); iv) il sommerso economico, che per l'appunto include le attività economiche che sono sfuggite al processo di rilevazione perché sono state celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche, quindi a seguito di dichiarazioni incomplete riguardanti il fatturato, il valore aggiunto o l'utilizzo di input di lavoro non in regola. Istat (2025) L'economia non osservata nei conti nazionali.

siano stati osservati proprio nel comparto delle costruzioni ed in quello dei servizi professionali (che include al proprio interno le professioni della filiera delle costruzioni, come geometri, architetti, ingegneri).
Il dettaglio settoriale mette anche in evidenza come non ci siano stati progressi nel settore dei servizi alle persone, che è quello nel quale è più diffusa soprattutto l'incidenza del lavoro irregolare e la conseguente evasione contributiva.
In definitiva, le caratteristiche del tutto peculiari della congiuntura economica, spiegata a sua volta dai cambiamenti nella struttura della spesa pubblica, hanno avuto effetti di rilievo sulla *tax compliance* che potrebbero però ridimensionarsi una volta esauritisi questi fattori di carattere straordinario. Ne potrebbe derivare quindi un nuovo allargamento del *tax gap*, con perdite di gettito e conseguenti effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

GRAFICO A1.1

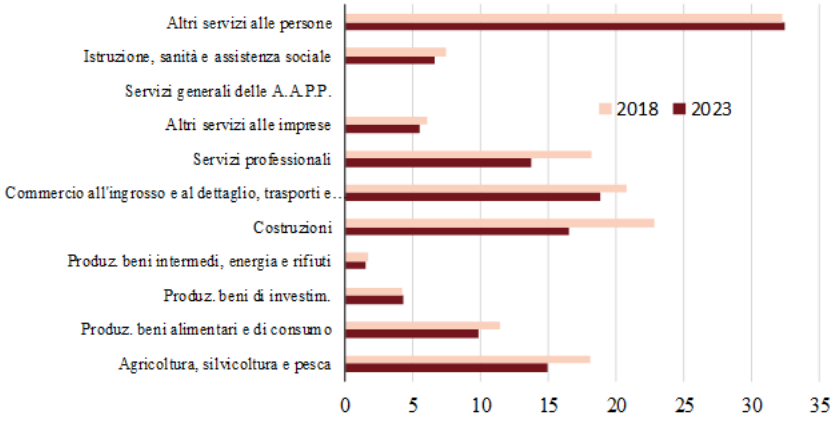
ECONOMIA SOMMERSA: INCIDENZA PERCENTUALE SUL PIL



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GRAFICO A1.2

INCIDENZA DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO PER ATTIVITÀ ECONOMICA



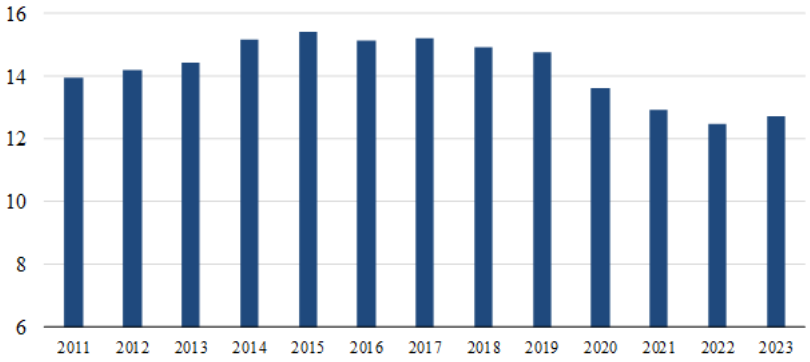
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Un ultimo spunto di riflessione riguarda le tendenze del mercato del lavoro. Il lavoro irregolare svolge un ruolo centrale fra le determinanti dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale e contributiva.
In generale, nelle fasi di crisi del mercato del lavoro, segnate da tassi di disoccupazione elevati, vi è una maggiore disponibilità da parte dei lavoratori ad accettare condizioni contrattuali non pienamente in regola nonostante a queste si associ un minore grado di tutele.
Da questo punto di vista, la contrazione del tasso di disoccupazione osservata negli ultimi anni in Italia ridisegna le relazioni sul mercato del lavoro. A tale andamento contribuiscono anche cambiamenti nella struttura demografica destinati ad accentuarsi nei prossimi anni.

La riduzione del tasso di disoccupazione spinge quindi nella direzione di una progressiva riduzione del lavoro irregolare, e di ciò inizia ad esservi evidenza nelle tendenze degli ultimi anni. Su questo aspetto sarebbero importanti iniziative più decise di moral suasion da parte delle istituzioni, oltre che delle associazioni sindacali e datoriali, anche considerando che i rapporti di lavoro irregolari comportano minori versamenti di contributi che si riflettono direttamente sui montanti contributivi dei lavoratori, e quindi sulle prestazioni pensionistiche di cui questi beneficeranno.

GRAFICO A1.3

TASSO DI IRREGOLARITÀ DELLE UNITÀ DI LAVORO A TEMPO PIENO PER ATTIVITÀ ECONOMICA



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

APPENDICE 2 - LE ROTTAMAZIONI

Di seguito sono indicati gli elementi che hanno contraddistinto le precedenti definizioni agevolate.

- 2016: Rottamazione (d.l. n. 193/2016)

Ha introdotto la possibilità di definire in misura agevolata i debiti fiscali relativi al periodo 2000-2016, senza pagare interessi di mora e sanzioni.

- 2017: Rottamazione-*bis* (d.l. n. 148/2017)

ha riaperto i termini per i carichi 2000-2016 (purché non già ricompresi in dichiarazioni di adesione presentate con la prima rottamazione);
ha previsto la possibilità di presentare la definizione agevolata dei carichi, affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non fosse stato ammesso alla precedente definizione agevolata prevista dall'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016 a causa del mancato pagamento di tutte le rate, dei relativi piani di rateizzazione ex art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, scadute fino al 31 dicembre 2016;
ha esteso la definizione agevolata ai carichi affidati tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2017.

- 2018: Rottamazione-*ter* (d.l. n. 119/2018)

Ha previsto la riapertura della possibilità di definire in via agevolata i debiti già ricompresi nell'ambito applicativo delle precedenti misure (cioè, i carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017), secondo scadenze di pagamento più dilazionate nel tempo;
ha esteso la possibilità anche ai carichi affidati dal 1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017;
in riferimento alla Rottamazione *bis* ha previsto il differimento al 7 dicembre 2018 del termine di pagamento delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018 e per quanti, entro tale termine, erano in regola con il pagamento delle predette rate, l'automatico slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le tempistiche previste dalla Rottamazione-*ter* (art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018) ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo così venire meno le rata che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).
Nello stesso anno è stato introdotto il "Saldo e Stralcio" (legge n. 145/2018) per soggetti in gravi difficoltà economiche (ISEE inferiore a € 20.000) sui debiti per omesso versamento di imposte dichiarate 2000-2017. Inoltre, l'art. 4 ha disposto l'annullamento dei debiti fino a € 1.000 risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

- 2019-2022: Proroghe e Riammissioni

Sono stati riaperti più volte i termini per l'adesione a Rottamazione-*ter* e Saldo e Stralcio (d.l. "Crescita", d.l. "Semplificazioni"). Il d.l. n. 34/2019 (c.d. decreto "Crescita"), convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha riaperto i termini per aderire alla "Rottamazione-*ter*" e al "Saldo e stralcio", spostandone la scadenza dal 30 aprile 2019 al 31 luglio 2019. Termini ulteriormente prorogati al 30 novembre 2019 dal d.l. n. 124/2019 e al 10 dicembre 2020 dal d.l. n. 34/2020. Il d.l. 135/2018, conv. dalla legge 12/2019 (d.l. Semplificazione) è intervenuto sulla "Rottamazione-*ter*" ed ha consentito l'adesione, previa presentazione di apposita dichiarazione, anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre della "Rottamazione-*bis*".
Nel 2021 il d.l. 41/2021 (art. 4, co. 1, lett.b, c.d. d.l. "Sostegni"), ha fissato nuovi termini entro i quali poter effettuare il pagamento delle rate 2020 non ancora versate e di quelle dovute per il 2021 per mantenere i benefici della misura agevolativa. Inoltre, i soggetti decaduti dalla "Rottamazione-*ter*" per mancato, insufficiente o tardivo versamento delle somme scadute nel 2019, i quali non possono beneficiare del nuovo termine previsto per il pagamento delle rate in scadenza nel 2020, per effetto delle nuove previsioni introdotte dal d.l. n. 34/2020 ("Decreto Rilancio") possono richiedere la rateizzazione delle somme ancora dovute ai sensi dell'art. 19, d.P.R. n. 602 del 1973. Analoga possibilità è stata estesa con il d.l. n. 137/2020 "Decreto Ristori" per i debiti oggetto delle precedenti rottamazioni ("Rottamazione" e "Rottamazione-*bis*") esclusi dall'agevolazione per mancato pagamento delle rate.

- 2022: d.l. 4/2022

Con l'art. 10-quinquies del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, è stata disposta la rimessione in termini relativamente alla Rottamazione-*ter* e al Saldo e stralcio. Con tale norma è stato previsto che il pagamento delle somme ancora dovute si considera tempestivo e non determina

l'inefficacia delle definizioni se avviene integralmente: entro il 30 aprile 2022, per le rate in scadenza nel 2020; entro il 31 luglio 2022, per le rate in scadenza nel 2021; entro il 30 novembre 2022, per le rate in scadenza nel 2022. È anche tollerata una tardività massima di cinque giorni (art. 3, comma 14-*bis* del d.l. n. 119/2018).

- 2023: Rottamazione-quater (legge n. 197/2022)

Ha riguardato sia i carichi affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione fino al 30 giugno 2022 sia i carichi affidati durante il periodo di sospensione, contenuti nelle cartelle avviate alla notifica a partire da settembre 2021.

APPENDICE 3 - LE SPESE FISCALI IN ITALIA: EFFETTI FINANZIARI ED INTERVENTI RECENTI

1.

Per il Fondo monetario internazionale, le spese fiscali sono entrate a cui lo Stato rinuncia attraverso misure selettive in favore di alcune categorie. Per l'OCSE, sono una spesa pubblica attuata attraverso il sistema fiscale. Per l'ordinamento nazionale si definiscono come "*qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti*" (art. 21, comma 11-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n.196). Si tratta di strumenti che mirano a integrare o sostituire misure di spesa pubblica destinate a specifici bisogni, sostenere il consumo di beni che producono esternalità positive, supportare settori e tipologie di contribuenti che il legislatore ritiene opportuno salvaguardare, con obiettivi allocativi o redistributivi. Di conseguenza, le spese fiscali, oltre a comportare una perdita di gettito, sono suscettibili di produrre effetti distorsivi, rendendo il sistema tributario meno equo e trasparente. Ne deriva l'importanza di adottare pratiche di monitoraggio volte a riformare, ridurre o eliminare le misure che risultino ingiustificate o superate, sulla base di valutazioni che considerino l'efficacia nel produrre l'impatto previsto e i rispettivi costi.

Al riguardo, si evidenzia che la Corte dei conti si è occupata della questione in più occasioni, l'ultima delle quali rappresentata dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2023. Tale documento, in particolare, fornisce un quadro dell'evoluzione delle spese fiscali in Italia e nel contesto internazionale, dando atto della difficile individuazione dell'istituto e delle possibili prospettive di riforma [65].

Ciò premesso, in Italia la questione delle spese fiscali fu posta già nel 1949, mentre in tempi più recenti riaffrontata in occasione della riforma fiscale dei primi anni Settanta e, successivamente, nel 1990 quando il governo ottenne una delega per la revisione delle agevolazioni[66]. Un impulso importante allo studio delle spese fiscali è giunto poi nel 2010 con l'istituzione di un gruppo di lavoro avente lo specifico compito di "*analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie l'area della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (...) e l'eccezione (...)*", il cui lavoro è pubblicato nella Relazione finale del 2011. Infine, con l'art. 1 del d.lgs. 160/2015 sono stati istituiti due strumenti annuali di monitoraggio delle spese fiscali: il "Rapporto annuale sulle spese fiscali" per una loro ricognizione e il "Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali" allegato alla Nota di aggiornamento del DEF indicante il programma di riordino da attuare con la manovra di finanza pubblica.

Azioni di monitoraggio e indirizzo sono svolte anche a livello di governance economica europea. La *Budgetary Frameworks Directive* prevede infatti alcuni obblighi di informazione sulle spese fiscali, e richieste di riduzione o revisione delle misure sono incluse nelle Raccomandazioni specifiche per Paese del Consiglio dell'Unione europea. Nelle più recenti, adottate a luglio scorso, si riconosce all'Italia "*un'ampia serie di spese fiscali, anche in materia di imposta sul valore aggiunto*", che "*rendono il sistema tributario estremamente complesso ed erodono la base imponibile, con conseguente perdita ingente di gettito*", da cui la necessità di ridurle (Raccomandazione n. 1).

L'esigenza di procedere a una razionalizzazione complessiva delle agevolazioni è dunque riconosciuta da lungo tempo – da ultimo nella delega fiscale approvata nel 2023 –, ma non è ancora stata affrontata.

2.

I dati presentati di seguito fanno riferimento alle spese fiscali erariali (non sono incluse le spese fiscali locali) e sono tratti dal Rapporto annuale nella sua ultima edizione (nona) del 2024, mentre si evidenzia che non è stato pubblicato il Rapporto programmatico per il 2024, trattandosi di un anno di transizione verso l'introduzione della rinnovata governance economica europea.

Tra il 2016 (prima edizione del Rapporto annuale) e il 2024, il numero di spese fiscali erariali è aumentato del 22,9 per cento.

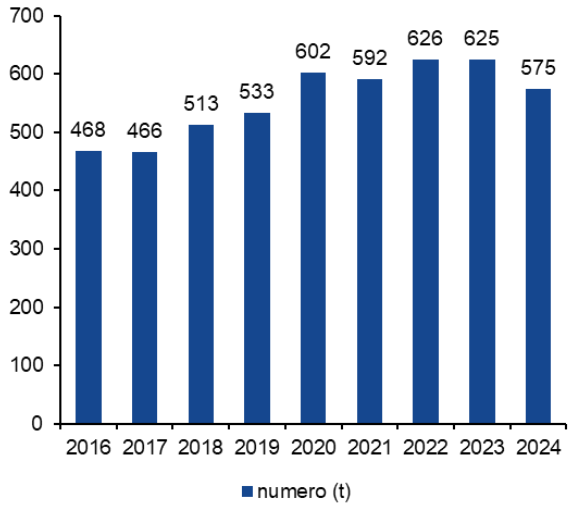
Per il 2024 ne sono censite 575, il livello più basso degli ultimi 5 anni. Tale diminuzione è motivata sia da un'applicazione più puntuale del criterio utilizzato per qualificare una misura come spesa fiscale, sia dalla naturale scadenza di alcune agevolazioni, non aventi più effetti finanziari dal 2025.

[65] Cfr. Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 17 maggio 2023, con delibera n. 22, depositata in data 25 maggio 2023.

[66] Fonte: MEF. Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale. Relazione finale. Roma, 22 novembre 2011.

GRAFICO A3.1

SPESE FISCALI ERARIALI IN ITALIA: NUMERO

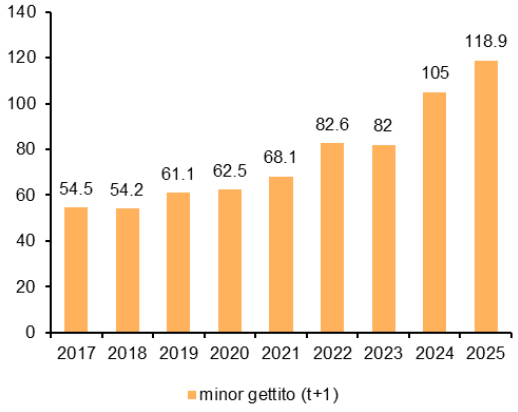


Fonte: Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024

Gli effetti finanziari di minor gettito erariale sono forniti in riferimento a ciascuno degli anni successivi a quello di predisposizione del Rapporto. Nonostante il calo nel numero di agevolazioni, si conferma la tendenza crescente della perdita di gettito (118,9 miliardi previsti per il 2025 rispetto ai 105 miliardi per il 2024), ascrivibile agli effetti degli interventi di riqualificazione energetica sulle parti comuni condominiali e agli effetti del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché al credito d'imposta "Transizione 5.0". In tutto il periodo di riferimento 2017-2025 la perdita di gettito è cresciuta del 118,2 per cento[67]. Un aumento che non include gli effetti di misure introdotte successivamente al primo semestre 2024, che è l'ultimo periodo di riferimento del Rapporto 2024, in attesa del suo aggiornamento. È dunque probabile che l'aumento complessivo al 2025 sarà superiore a quanto ivi riportato, una volta considerati anche gli interventi più recenti (di cui i principali sono richiamati nel prosieguo).

GRAFICO A3.2

SPESE FISCALI ERARIALI IN ITALIA: PERDITA DI GETTITO - MILIARDI DI EURO



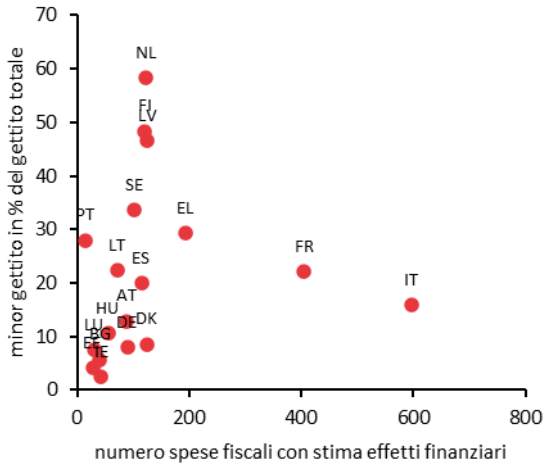
Fonte: Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024

[67] Il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024 sottolinea la necessità di interpretare con cautela le somme di effetti finanziari di varie spese fiscali. Infatti, la somma degli effetti finanziari delle singole misure non corrisponde all'effetto combinato delle stesse in ragione dell'influenza reciproca tra di essi. In più, molti interventi presentano un costo in termini di gettito trascurabile oppure di difficile quantificazione.

Considerando la classificazione per categorie omogenee, corrispondenti alle missioni di spesa del bilancio dello Stato, nel 2024 emerge come la quota prevalente sia riconducibile alla Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (103 misure su 575) e alla Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (95 misure). Quanto agli effetti finanziari riferiti all'anno 2025 prevale, invece, la Missione 19 "Casa e assetto urbanistico" (minor gettito per 63,5 miliardi); seguono la Missione 11 (19,6 miliardi) e la 24 (8,3 miliardi).
Il tributo maggiormente coinvolto è l'Irpef, sia in termini di numero di spese fiscali che di ammontare: 187 agevolazioni (32,5 per cento del totale) per un importo complessivo nel 2025 di 66,5 miliardi (pari al 28,2 per cento del gettito Irpef nell'anno 2024[68]). Quanto alle spese fiscali in materia di IVA, anche citate nelle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, queste sono 53 (9,2 per cento del totale delle agevolazioni) per un ammontare pari a 1,1 miliardi (1,0 per cento del totale).
Con riferimento alla tipologia tecnica, nel 2024 risultano prevalenti le esclusioni (127) e le esenzioni (108), seguite – con valori prossimi a 60 – da deduzioni, detrazioni e crediti d'imposta.
Più della metà delle spese fiscali (57,6 per cento) presenta un costo in termini di gettito per il 2025 inferiore a 10 milioni, oppure è senza effetti o con effetti non quantificabili, per un totale di beneficiari molto contenuto. Questo dato evidenzia una natura frammentata piuttosto che un carattere sistemico delle spese fiscali italiane, a cui si aggiunge il fatto che il loro numero risulta il più elevato tra i Paesi UE, da cui la già citata esigenza di una loro revisione.
Il *Global Tax Expenditures Database* (GTED) consente un confronto internazionale[69], da cui si evince che nel 2023[70] le spese fiscali italiane dotate di una stima degli effetti finanziari erano 597, segue a distanza solo dalla Francia con 405, mentre ad esempio Spagna e Germania ne contavano rispettivamente 115 e 90. In termini di mancato gettito espresso in percentuale del gettito totale[71], invece, l'Italia si posiziona sotto la media con 15,9 per cento, mentre i Paesi Bassi sono al primo posto con 58,3 per cento.

GRAFICO A3.3

SPESE FISCALI NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE – ANNO 2023



Fonte: GTED

3.
Dal Rapporto sulle spese fiscali emerge come "Casa e assetto urbanistico", insieme a "Competitività e sviluppo delle imprese" siano le Missioni su cui incidono con più frequenza le modifiche normative negli anni più recenti, successivamente alle misure straordinarie per le crisi Covid-19 ed energetica. Nel 2023 sono state modificate o prorogate 17 misure introdotte in anni precedenti, con effetti negativi sul gettito di circa 46 miliardi di euro nel 2025 e 2026 e 26,6 miliardi nel 2027 (tre misure hanno effetti nulli). Effetti

[68] Gettito Irpef di fonte MEF – Entrate tributarie.
[69] Il GTED (https://gted.taxexpenditures.org/) è un database sviluppato dal *Council of Economic Policies* (CEP) e dal *German Institute of Development and Sustainability* (IDOS). In aggiunta alle cautele già espresse nel valutare la somma di effetti finanziari, nel confronto internazionale si tenga conto che non vi è uniformità tra Paesi nel metodo di valutazione delle spese fiscali.
[70] Dati disponibili per 20 Paesi UE.
[71] Dati disponibili per 18 Paesi UE.

finanziari imputabili per il 98 per cento alle spese fiscali riferibili al patrimonio edilizio e in misura minore al credito di imposta per cinema e audiovisivo. Nel 2023 sono state introdotte 17 nuove misure, di cui sei a regime, con un onere finanziario complessivo di 1.7 miliardi di euro nel triennio. Nei primi 6 mesi del 2024 se ne sono aggiunte altre 6, con effetti per circa 4 miliardi nel triennio, derivanti soprattutto dall'impatto sul 2025 di "Transizione 5.0"[72].

Il Rapporto non include gli interventi decisi successivamente al primo semestre 2024. Si possono però individuare nella legge di bilancio 2025-2027: la misura con cui si rende strutturale la riduzione del cuneo fiscale, che rivede le detrazioni Irpef (aumentando quelle per i redditi fino a 40.000 euro, limitando quelle per i redditi sopra i 75.000 euro e mantenendo maggiori detrazioni per le famiglie numerose o con figli a carico con disabilità) e riduce la contribuzione sui redditi da lavoro pagata dai dipendenti; l'intervento di riduzione dell'aliquota Ires per imprese che investono o assumono sotto determinate condizioni; la rimodulazione dei termini di fruizione e delle aliquote di detrazione in materia edilizia e di efficientamento energetico; credito di imposta e bonus ZES Mezzogiorno.

Infine, come illustrato in precedenza, interventi in materia di crediti edilizi e incentivi agli investimenti delle imprese sono presenti anche nel disegno di legge di bilancio 2026-2028 in discussione.

In materia di crediti edilizi, l'articolo 9 (*Detrazioni delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici*) proroga per l'anno 2026 la detrazione Irpef al 50 per cento per le spese relative a interventi di recupero edilizio, di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico effettuati nel medesimo anno sulle abitazioni principali e quella al 36 per cento per le spese relative agli stessi interventi effettuati su immobili diversi dall'abitazione principale (detrazioni che in legislazione vigente sono fissate rispettivamente al 36 per cento e al 30 per cento). Inoltre, è prorogata la detrazione al 50 per cento per le spese sostenute nell'anno 2026 relative all'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici, fino a un importo massimo di 5.000 euro, destinati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. In termini di cassa, la perdita di gettito Irpef stimata è di 1.4 miliardi di euro nel triennio 2026-2028, con un impatto sul saldo, inclusi gli effetti indotti, di 1,1 miliardi di euro, e di circa 500 milioni di euro annui dal 2029 al 2036.

Si noti che nel disegno di legge di bilancio non trova menzione una proroga di altri due incentivi edilizi quali il Bonus per l'eliminazione delle barriere architettoniche e il Superbonus, che dunque termineranno il loro periodo di operatività a fine 2025. Il Superbonus resta in vigore, a specifiche condizioni, solo per gli interventi di ricostruzione degli immobili interessati dagli eventi sismici del Centro Italia.

Con riferimento agli incentivi per gli investimenti delle imprese private, la norma proposta con il d.d.l. (art. 94) contempla il rinnovo di un sostegno temporaneo modificando però il sistema di incentivazione rispetto al credito di imposta adottato negli anni più recenti (Industria 4.0, Transizione 4.0, Transizione 5.0) a favore di un'agevolazione che prevede la maggiorazione del costo di acquisizione ai fini della determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria.

[72] Cfr. Tavola 4 del Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024.