



CORTE DEI CONTI

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

ESTRATTO PER L’INTERVENTO ORALE

NOVEMBRE 2024

1.

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

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

Il quadro prospettato rimane, tuttavia, difficile e richiederà scelte importanti dal momento che presenta coperture che in alcuni casi hanno natura temporanea, rendendo necessarie soluzioni ulteriori nel futuro, e passa per una strutturale riduzione e ricollocazione della spesa, strada obbligata per conseguire avanzi di bilancio sufficienti a ricondurre il debito su un profilo discendente.

2. Le entrate

Sul fronte delle entrate, è confermata a regime la riduzione a tre delle aliquote della tassazione sulle persone fisiche, rivedendo al contempo le detrazioni per carichi di lavoro. È avviato poi un percorso di graduale revisione del sistema delle spese fiscali, processo più volte annunciato nell'ultimo decennio, ma sempre eluso. Una misura che è destinata ad incidere su una platea di contribuenti limitata (essendo i soggetti con più di 75.000 euro di reddito complessivo poco meno del 3 per cento dei contribuenti), per i quali si accentua la già elevata pressione fiscale.

Esigenze di trasparenza e di verifica dell'impatto finanziario delle misure avrebbero richiesto una separata evidenziazione delle stime degli effetti: da una parte il costo della revisione della scala delle aliquote e della detrazione per lavoro dipendente e, dall'altra, il maggior gettito derivante dal riordino delle detrazioni per oneri.

Con riferimento alle detrazioni per gli interventi di riqualificazione degli immobili, cui è sotteso un bilanciamento tra sostegno al settore e mitigazione dell'impatto sui conti

pubblici, occorre tuttavia assicurare che la riduzione delle agevolazioni non si traduca, nei prossimi anni, in una spinta all'attività sommersa, con una perdita di IVA e imposte indirette. Non ancora in linea con le esigenze future, l'impegno per l'efficientamento energetico degli edifici, e in particolare di quelli appartenenti ai nuclei con minore disponibilità economica, che rischiano di rimanere intrappolati in una spirale di povertà energetica dovuta alla bassa efficienza degli edifici e dunque agli alti costi di riscaldamento e raffreddamento.

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

Si tratta, tuttavia, di misure non prive di elementi che richiedono un'attenta riflessione: infatti, esse finiscono per acuire la penalizzazione dei nuclei familiari mono reddito; complicare ancora la gestione degli adempimenti tributari; ampliare ulteriormente l'area dei soggetti che risultano sostanzialmente esentati dal contribuire al finanziamento dell'apparato pubblico, con una ulteriore riduzione della manovrabilità della leva fiscale. Sul fronte delle maggiori entrate, per quanto riguarda la DTA, lo stock relativo alla sola componente dei crediti deteriorati (valutata nel 2015 in 65 miliardi) farebbe pensare alla possibilità che la norma dia luogo ad un gettito superiore a quanto preventivato. Trattandosi di un puro anticipo di imposta, un effetto di incasso più consistente nel prossimo biennio si rifletterebbe, tuttavia, in una perdita di gettito più pronunciata dal 2027.

Sulla realizzabilità delle maggiori entrate da *web tax* e criptovalute pesano, invece, i risultati finora ottenuti per la prima (una dinamica crescente nell'ultimo biennio, anche se ancora molto al di sotto delle attese) e la grande facilità dello spostamento delle basi imponibili per le seconde.

Significativo il contributo atteso da specifiche misure di lotta all'evasione (1,2 miliardi nel triennio). Oltre un terzo dei maggiori introiti deriva da un opportuno intervento sui pagamenti elettronici e sull'interoperabilità delle banche dati: effetti positivi deriverebbero, da un lato, dall'integrazione dal 2026 del POS (*Point of Sale*) con il registratore telematico dei corrispettivi, operazione che potrebbe essere facilitata da una

forma di compensazione per gli oneri per l'adeguamento tecnologico dei sistemi; dall'altro, dall'obbligo di indicazione del codice identificativo nazionale (CIN) per le locazioni brevi: disposizione che pare comportare un effetto incerto, essendo frutto della proiezione sul futuro degli esiti di una misura di natura completamente diversa (incentivazione dell'emersione mediante una aliquota agevolata), per di più risalente a oltre dieci anni fa.

Positive sono poi l'estensione all'Agenzia delle dogane dell'accesso ai dati della fatturazione elettronica per i controlli sui prodotti di competenza (che consentirebbe di recuperare circa il 10 per cento del *tax gap* relativo alle accise sull'energia elettrica e sul gas naturale, pari a 35,5 milioni) e l'aver condizionato, dal 2025, la deducibilità delle spese di rappresentanza o di "trasferta" al pagamento con strumenti tracciabili. Al riguardo va osservato come questa misura copra, tuttavia, una parte soltanto dei fenomeni evasivi esistenti: una certa efficacia potrebbe avere l'obbligatorietà di pagamento tracciato anche per altre operazioni caratterizzate da alti livelli di evasione (locazioni immobiliari, compensi ai collaboratori familiari, spese funebri, riparazioni domestiche).

3. Lavoro pubblico

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

Viene poi reintrodotta, per il solo 2025, con la finalità di realizzare risparmi di spesa (570 milioni), il blocco del *turn-over*, con alcune eccezioni, tra cui la condivisibile esclusione delle amministrazioni di modeste dimensioni per le quali, già in passato, tali vincoli si sono rivelati di difficile applicazione. Anche il personale scolastico è interessato dalla disposizione e subirà una flessione di quasi 8.000 unità complessive. Sarà necessario valutare con largo anticipo gli effetti di questa riduzione nell'ambito del complesso *iter* di formazione delle classi per il prossimo anno scolastico.

4. La spesa previdenziale e sociale

In materia previdenziale sono riproposti istituti già significativamente rivisti nelle due ultime manovre (Quota 103 e Opzione donna), confermate misure da tempo sperimentate (APE sociale) e riproposta una rivalutazione *una tantum* delle pensioni minime. Vengono inoltre rafforzati gli incentivi alla permanenza in servizio e favorita la prosecuzione dell'attività lavorativa per i dipendenti pubblici.

Il disegno di legge conferma, quindi, nel suo insieme, l'approccio che ha connotato, in particolare, le innovazioni introdotte nelle due precedenti manovre, le quali hanno previsto soluzioni idonee a gestire i profili di maggiore criticità della riforma strutturale del 2011, senza alterarne il complessivo impianto.

La valutazione delle scelte operate è positiva. La conferma di interventi orientati alla limitazione dei pensionamenti anticipati attraverso la selettività delle categorie interessate ed il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici sono significativi. Essi potranno costituire, nei prossimi anni, un punto di riferimento per una desiderabile disciplina strutturale del tema della flessibilità in uscita.

Mancano, tuttavia, misure volte a favorire la diffusione della previdenza complementare a cui nel Piano strutturale si faceva riferimento per assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema interamente contributivo. Sul fronte sociale, in materia di famiglia, si confermano norme di sostegno alla genitorialità e di incentivo alla natalità, attraverso il rafforzamento dei congedi parentali, l'estensione del contributo per il pagamento delle rette per gli asili nido e gli sgravi contributivi per le lavoratrici madri di più figli, mentre è introdotto un *bonus* a supporto delle famiglie con nuovi nati nel 2025 con riferimento ai nuclei familiari con ISEE inferiore a 40 mila euro. Di rilievo, in un contesto di forte deterioramento del potere di acquisto indotto dal recente shock inflazionistico, le disposizioni che incrementano, da un lato, in modo permanente, le risorse del Fondo destinato alla distribuzione di beni di prima necessità per le famiglie indigenti e, dall'altro, confermano, per il 2025 la Carta "Dedicata a te", a quelle con ISEE inferiore a 15 mila euro.

Con tali misure, si punta ad attribuire un carattere strutturale, migliorandone le caratteristiche, a istituti già esistenti, diretti a tutelare la genitorialità o incentivare la natalità.

5. La sanità

In linea con quanto previsto nel Piano strutturale, la manovra prevede un aumento della spesa sanitaria: essa cresce a poco meno di 142,9 miliardi nel 2025 e supera i 152 miliardi nel 2027. Una variazione che stabilizza la spesa al 6,4 per cento del prodotto, un livello pari a quello registrato prima della crisi. A fronte dell'orientamento restrittivo che caratterizza tutte le principali voci, si rafforza quindi il peso della sanità in rapporto al complesso della spesa corrente primaria. Rivisto in aumento anche il fabbisogno nazionale standard cui contribuisce lo Stato, che raggiungerà i 141,1 miliardi nel 2027. Nel triennio tuttavia si conferma, pur attenuandosi, il profilo riduttivo delle risorse: dal 6,3 per cento del Pil del 2024 al 5,9 del 2027.

Oltre ai rinnovi contrattuali, i nuovi fondi sono destinati, tra l'altro, a incrementare le indennità di specificità, tra cui quelle riguardanti il pronto soccorso: è da rilevare, tuttavia, che i ripetuti aumenti dell'indennità, a cui si aggiunge ora un limitato incremento del trattamento economico per i medici in formazione specialistica, in particolare per le specializzazioni meno ambite, non sembrano aver finora consentito di riorientare le scelte degli operatori sanitari.

Risorse aggiuntive sono, inoltre, previste sia per l'aggiornamento dei LEA e gli importi tariffari, che per la remunerazione delle prestazioni per acuti e post acuti: una variazione quest'ultima rilevante, con un aumento dell'ordine del 3,7 per cento. Quanto all'aumento del tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni specialistiche ed ospedaliere da privati, secondo il monitoraggio condotto sui risultati di esercizio 2023, la spesa è risultata ben al di sopra del limite vigente. Il finanziamento previsto sembra, quindi, in grado di sostenere solo in parte l'incremento di spesa relativo a tale voce.

Guardando a quanto previsto nel Piano strutturale in tema di potenziamento del sistema sanitario nazionale, il disegno di legge di bilancio sembra intervenire solo su alcuni dei punti in esso indicati. Se infatti si prevedono risorse per garantire, dopo la conclusione del PNRR, il completamento degli investimenti programmati per il potenziamento dell'assistenza territoriale e l'aggiornamento dei LEA, mancano indicazioni in tema di programmazione delle assunzioni di personale, di sviluppo e riordino per la sanità integrativa, di rafforzamento e di revisione degli strumenti di monitoraggio della spesa.

6. Le misure a sostegno delle imprese

Il disegno di legge introduce alcuni interventi a sostegno delle imprese, prevedendo misure ad efficacia sia diretta che indiretta.

In relazione a queste ultime, quelle in favore dei dipendenti che confermano un regime agevolato per i premi di risultato, l'esenzione fiscale delle somme rimborsate dal datore di lavoro per locazioni, beni ceduti o servizi prestati. A queste si aggiunge, dal 2025, l'esenzione fiscale delle somme rimborsate dal datore di lavoro, nei limiti di 5 mila euro annui, per le spese di locazione e manutenzione dei fabbricati locati dai lavoratori che spostano la residenza oltre un raggio di 100 chilometri e la detassazione del lavoro notturno e festivo per i dipendenti di strutture turistico-alberghiere. Si tratta di norme per le quali si ravvisano incertezze in merito ai metodi di stima dei relativi effetti finanziari che, in alcuni casi, mutano di anno in anno, mentre, per quelle prorogate, manca una prima valutazione sull'efficacia.

Di rilevante impatto finanziario sono poi due disposizioni, sempre in materia di lavoro, per favorire l'occupazione nelle aree svantaggiate. La prima proroga agli anni 2025 - 2027 la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in caso di nuove assunzioni, la seconda dispone un intervento per regolamentare l'impatto della decisione della Commissione Europea sulla c.d. "Decontribuzione SUD" che ne ha limitato l'operare entro il 2024. In sostituzione viene previsto un fondo che, a partire dal 2025, finanzia interventi finalizzati a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese.

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

Si tratta del credito di imposta per la quotazione delle piccole e medie imprese, dell'ulteriore finanziamento della "Nuova Sabatini" e del credito d'imposta per gli investimenti realizzati dal 1° gennaio al 15 novembre 2025 nella Zona economica speciale (ZES unica). Una misura, quest'ultima, che per il carattere temporaneo e i diversi adempimenti richiesti ai fini del riconoscimento dell'agevolazione implica valutazioni tecniche non semplici, tanto al momento di effettuazione dell'investimento, quanto per le modalità di fruizione del credito, le tempistiche e i limiti.

Tra gli strumenti di sostegno agli investimenti, il disegno di legge prevede alcune misure particolari. Una 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. Disposizioni la cui attivazione è subordinata all'emanazione di ulteriori decreti attuativi. L'entità del contributo finanziato per un solo anno non consente una programmazione di lungo periodo, ma solo interventi limitati dall'entità delle risorse disponibili.

Viene poi previsto un contributo in conto capitale a favore delle imprese che avevano beneficiato di un credito di imposta per ricerca e sviluppo, ma che non sono risultate incluse nel perimetro dell'agevolazione e che hanno aderito alla procedura di riversamento dell'importo entro il 31 ottobre 2024. Se è comprensibile l'intento di venire incontro alle esigenze delle imprese in ragione delle possibili incertezze originarie della norma, occorre rilevare, tuttavia, che la disposizione appare generica laddove demanda a un decreto ministeriale la formulazione della disciplina e, soprattutto, la determinazione della percentuale del contributo. Da ultimo, occorre sottolineare che rimangono poco definiti sia lo scopo della disposizione, se si tratti o meno cioè di una misura premiale verso soggetti che avevano in buona fede usufruito di un credito a loro non spettante, che la finalità del nuovo Fondo, vale a dire se "il contributo in conto capitale" da erogare alle imprese sia connesso o meno ad attività di ricerca e sviluppo.

Infine, è prevista l'erogazione di contributi finalizzati al completamento degli interventi concernenti le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione di infrastrutture a banda ultra-larga nelle zone bianche del territorio nazionale. Al riguardo va sottolineato come la previsione sia carente in ordine a quali possano essere le esigenze che giustificano la richiesta di maggiori risorse da parte del concessionario.

7. La Spending review

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

Tale tendenza si è interrotta nel 2022, ma ancora nel 2024, guardando agli stanziamenti definitivi (il dato è aggiornato all'ottobre scorso), il livello della spesa sembra collocarsi su importi superiori, in termini reali, di poco meno del 18 per cento rispetto a prima della pandemia. Cifre che indicano come, nonostante il rientro dell'emergenza sanitaria e

l'attutirsi di quella energetica, le amministrazioni sembrano trovare difficoltà a rientrare nella dimensione della gestione che precedeva la pandemia.

Il percorso di revisione della spesa avviato nel 2023 è stato rafforzato nel 2024. Ma insieme alla crescita degli importi, sono cresciute anche alcune delle criticità già presenti lo scorso anno. Se i tagli operati si sono concentrati prevalentemente sulla spesa corrente, essi sembrano caratterizzati da una forte dispersione su piccoli importi nel caso dei consumi intermedi, da un ruolo sempre rilevante delle riassegnazioni di residui perenti correnti e capitali e, in generale, da interventi sui fondi relativi al funzionamento di enti pubblici o destinati ad attività "rimodulabili". Caratteristiche che pesano anche sulla effettiva conseguibilità dei risparmi attesi.

La necessità di garantire il recupero di più consistenti modalità di copertura ha richiesto, con il disegno di legge di bilancio, l'assunzione di scelte più ambiziose: 7,7 miliardi nel triennio, di cui 2,6 nel 2025. Importi che vanno ad aggiungersi a quelli già disposti nelle precedenti manovre e che fanno crescere l'impatto su ciascun esercizio ad oltre 4,9 miliardi. Ciò nonostante, l'andamento degli stanziamenti iniziali in termini reali si conferma anche nel 2025 ben superiore al livello del 2019 (+23,4 per cento). Un dato che si riduce significativamente (al 16,2 per cento) se si considera al netto dei fondi relativi agli eventi straordinari degli ultimi anni (Ngeu, emergenza energetica, 110%). Esso è tuttavia inferiore a quello che è stato il risultato del 2023 e anche a quello che si profila per il 2024.

Al netto di quanto potrà derivare da un miglioramento dell'efficienza della gestione, si tratta di comprendere e poter valutare come questo si tradurrà in una revisione dei servizi offerti ai cittadini. Da tale punto di vista, la ripartizione proporzionale dei tagli adottata a livello centrale rappresenta una soluzione legata ai tempi stringenti imposti dalla manovra, ma risulta insoddisfacente. A fronte di un percorso che per più esercizi richiederà il mantenimento delle variazioni della spesa al di sotto di quella del prodotto, sarà indispensabile una sempre più netta selezione degli interventi e un chiaro profilo di quello che potrà essere il contributo alla crescita del Paese dell'operatore pubblico.

8. Gli investimenti dell'Amministrazione centrale

Gli stanziamenti per la spesa per investimenti diretti dello Stato (gli investimenti fissi lordi e i contributi erogati a favore di soggetti che rappresentano lo strumento operativo attraverso cui lo Stato realizza i programmi di sviluppo infrastrutturale) flettono nel

prossimo triennio di oltre 3,7 miliardi rispetto alla legislazione vigente, collocandosi nel biennio 25-26 su un importo annuo di 14,2 miliardi, così prefigurando un calo anche in termini di contabilità economica.

Si interrompe quindi la crescita che aveva caratterizzato gli ultimi esercizi e che nel 2024 (ultimo dato dello scorso ottobre) vedeva gli importi collocarsi su livelli di poco inferiori ai 16,5 miliardi (a fronte di stanziamenti iniziali di 14,7 miliardi).

Va osservato che, al netto delle somme destinate alla “Difesa e sicurezza del territorio” che rimangono su valori sostanzialmente invariati (8,1 miliardi), la flessione è dell’ordine del 25 per cento. Un calo che è in buona parte recuperato nel 2027 (almeno in termini di stanziamento) quando inizia ad operare il nuovo fondo destinato ad assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale.

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

9. Gli enti territoriali

Di particolare rilievo è, infine, la tempestiva trasposizione interna delle regole dettate dalla nuova *governance* economica, sia perché consente di superare la situazione di provvisorietà che ha caratterizzato nelle recenti annualità i contributi alla finanza pubblica posti a carico degli enti territoriali, sia per i risvolti che con essa si hanno nella riqualificazione della spesa corrente e nel complessivo ridisegno delle linee di finanziamento in tema di investimenti locali.

La revisione del contributo previsto va nella direzione di un inasprimento della manovra per le Amministrazioni locali. Specie nel caso dei comuni, tale incremento è reso, tuttavia,

più sostenibile dalla previsione di risorse aggiuntive di parte corrente destinate soprattutto al Fondo di solidarietà comunale.

Ma il legame che unisce l'introduzione di un contributo alla finanza pubblica destinabile a spesa di investimento e la consistente riduzione dei finanziamenti per contributi in conto capitale agli enti appare problematico, almeno nel triennio 2025-27. Nel disegno di legge si attribuisce un effetto in termini di minore spesa corrente di 700 milioni e maggiori investimenti per 180 milioni; ciò a fronte di un taglio di contributi per infrastrutture di oltre un miliardo. Inoltre, la distribuzione delle amministrazioni locali con risultati positivi (che potranno quindi destinare le somme accantonate a spese di investimento) è prevalente nell'area settentrionale; potrebbero acuirsi pertanto le divaricazioni nelle dotazioni infrastrutturali nelle aree del centro e del sud, nonché nelle città metropolitane, dove sono più diffuse le situazioni di criticità finanziaria. Un problema che potrà essere affrontato, ma a partire dal 2027, con quanto previsto con il Fondo per gli investimenti di cui all'articolo 120.

In ogni caso, la riduzione di risorse non deve rischiare di depotenziare la spinta impressa dalle progettualità del PNRR e di rendere difficoltoso per le amministrazioni locali mantenere nel tempo un *target* (quantitativo e qualitativo) di investimenti pubblici coerente con quanto realizzato nel periodo di operatività del Piano.

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