



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE “BILANCIO DI
PREVISIONE DELLO STATO PER L’ANNO FINANZIARIO 2024
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2024-2026” (A.S. 926)

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



Novembre 2023



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE “BILANCIO DI
PREVISIONE DELLO STATO PER L’ANNO FINANZIARIO 2024
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2024-2026” (A.S. 926)

NOVEMBRE 2023

Indice

Premessa	3
La composizione della manovra	3
La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi	9
Le misure del decreto-legge n. 145 del 2023	11
Le misure sulle entrate	15
<i>Le misure di riduzione della pressione fiscale</i>	16
<i>Le misure in materia di entrata e di circolazione dei beni e dei valori nominali</i>	18
<i>Le misure per la lotta all'evasione</i>	20
I redditi da lavoro	27
La spesa sociale e previdenziale	29
La spesa sanitaria	35
La spesa in conto capitale	44
<i>Gli investimenti pubblici</i>	45
<i>Gli investimenti della difesa e le misure per la sicurezza interna</i>	58
<i>Gli interventi per i settori produttivi</i>	64
La revisione della spesa	68
Conclusioni	73
Riquadri	75
Riquadro 1 - Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici	77
Riquadro 2 - Rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche	81
Riquadro 3 - Sostegno agli investimenti e al credito delle imprese	84

PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2024–2026. Si tratta di una manovra di ampiezza inferiore a quella precedente, ma che interviene in un momento congiunturale particolarmente complesso; di seguito vengono espresse le prime valutazioni in relazione a quelli che sono i temi principali del provvedimento oggi all’esame del Parlamento.

LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

1.

La manovra proposta dal Governo con il disegno di legge di bilancio, in linea con quanto preannunciato nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento al DEF 2023, si caratterizza per un impatto espansivo nei primi due anni (2024 e 2025), cui fa seguito una curvatura restrittiva nel 2026. Sul triennio di previsione (cfr. Tavola 1) si propagano, seppur in misura marginale, anche gli effetti del d.l. n. 145/2023, il cui impatto finanziario si è prevalentemente concentrato sul *deficit* del 2023, anticipando a tale annualità oneri destinati a ricadere nel 2024 (circa 3,5 miliardi), in particolare in materia di redditi del settore pubblico e di adeguamento dei trattamenti pensionistici all’inflazione (vedi *infra par. Le misure del d.l. n. 145 del 2023*).

Nel 2024, la manovra comporta un maggior indebitamento netto di 15,7 miliardi (pari allo 0,7 per cento del Pil), inglobando anche gli effetti di minima entità del d.l. n. 145/2023 (24,5 milioni). La portata espansiva si attenua nel 2025, con la previsione di maggiore *deficit* per 4,6 miliardi (72 milioni il contributo del d.l. n. 145/2023), per poi passare ad una *stance* restrittiva nell’ultimo anno di previsione, nel quale si profila una contrazione dell’indebitamento di 3,9 miliardi, riportando il saldo al di sotto della soglia del 3 per cento (2,9 per cento).

In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra sono negativi per 21,2 miliardi nel 2024, 12,1 miliardi nel 2025 e 7,3 miliardi nel 2026.

Gli scostamenti tra i predetti saldi e quelli dell’indebitamento netto sono dovuti alle differenze, anche temporali, nella rilevazione degli effetti finanziari di alcune disposizioni tra la contabilità finanziaria e quella economica. In particolare, determinano effetti solamente o prevalentemente sul saldo netto da finanziare alcuni interventi relativi alle

regolazioni contabili, alcune misure di rifinanziamento della spesa in conto capitale, nonché la diversa modalità di imputazione delle risorse al Servizio sanitario nazionale. L'effetto combinato della manovra e della crescita attesa del Prodotto interno determina, nel triennio di previsione, una progressiva riduzione di due punti percentuali dell'incidenza della spesa primaria rispetto al Pil, dal 46,7 al 44,7 per cento. Il peso delle entrate finali rimane invece stabile, intorno al 46,5 per cento.

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA DI BILANCIO

	2024	2025	2026	2024	2025	2026	
	<i>valori in milioni</i>			<i>composizione % manovra</i>			
DDL bilancio (Sez. I e II)	1. Maggiori entrate	8.528,7	5.645,8	5.903,7	26,0	32,6	35,6
	2. Minori spese	8.609,5	7.152,1	14.669,4	26,2	41,3	88,3
	Totale risorse	17.138,1	12.797,9	20.573,0	52,2	73,9	123,9
	3. Minori entrate	17.371,5	903,1	690,8	53,0	5,2	4,2
	4. Maggiori spese	15.429,8	16.409,4	15.912,9	47,0	94,8	95,8
	Totale impieghi	32.801,3	17.312,5	16.603,7	100,0	100,0	100,0
	Aum(+)/Rid(-) indeb.	15.663,2	4.514,7	-3.969,3	47,8	26,1	-23,9
DL 145/23	1. Maggiori entrate	450,2	0,0	54,4	12,2	0,0	34,2
	2. Minori spese	3.212,2	154,0	0,0	87,1	68,1	0,0
	Totale risorse	3.662,4	154,0	54,4	99,3	68,1	34,2
	3. Minori entrate	576,7	10,7	0,0	15,6	4,7	0,0
	4. Maggiori spese	3.110,2	215,3	159,1	84,4	95,3	100,0
	Totale impieghi	3.686,9	226,0	159,1	100,0	100,0	100,0
	Aum. (+) / Rid. (-) Indeb. netto	24,5	72,0	104,7	0,7	31,9	65,8
Totale Manovra	1. Maggiori entrate	8.978,9	5.645,8	5.958,1	24,6	32,2	35,5
	2. Minori spese	11.821,7	7.306,1	14.669,4	32,4	41,7	87,5
	Totale risorse	20.800,5	12.951,9	20.627,4	57,0	73,8	123,1
	3. Minori entrate	17.948,2	913,8	690,8	49,2	5,2	4,1
	4. Maggiori spese	18.540,0	16.624,8	16.072,0	50,8	94,8	95,9
	Totale impieghi	36.488,2	17.538,6	16.762,8	100,0	100,0	100,0
	Aum. (+) / Rid. (-) Indeb. netto	15.687,7	4.586,7	-3.864,6	43,0	26,2	-23,1
	<i>valori in milioni</i>			<i>valori in % Pil</i>			
	indebitamento tenden.	76.746,0	75.626,0	70.706,0	3,6	3,4	3,1
	indebitamento progr	92.433,7	80.212,7	66.841,4	4,3	3,6	2,9
	Var. netta spese	6.718,3	9.318,7	1.402,7	0,3	0,4	0,1
	Var. netta entrate	-8.969,4	4.732,0	5.267,3	-0,4	0,2	0,2
	Spesa primaria tend	989.649,0	1.013.416,0	1.019.999,0	46,5	46,0	44,9
	Spesa primaria prog	996.076,3	1.022.092,7	1.020.739,7	46,7	46,2	44,7
	Entrate compl. Tend	1.001.873,0	1.032.232,0	1.052.854,0	47,0	46,9	46,3
	Entrate compl. Progr	992.903,6	1.036.964,0	1.058.121,3	46,5	46,9	46,4
	PIL nominale tendenziale (mld)	2.130,5	2.203,1	2.274,0			
	PIL nominale programmatico (mld)	2.135,2	2.212,2	2.281,7			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2024 e NaDEF 2023

2.

La scomposizione della manovra, al netto degli effetti del decreto n. 145/2023, tra impieghi e risorse a copertura (cfr. Tavola 2) evidenzia come i primi siano pari, in termini di contabilità economica, a circa 32,8 miliardi nel primo anno (1,5 punti percentuali di

Pil), scendendo poi a 17,3 miliardi nel 2025 (0,8 per cento del Pil) e a 16,6 miliardi nel 2026 (0,7 per cento del Pil).

TAVOLA 2

LA MANOVRA DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II)

	2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026
	valori in milioni			composizione% manovra			% Pil		
Maggiori entrate (di cui)	8.528,7	5.645,8	5.903,7	26,0	32,6	35,6	0,4	0,3	0,3
tributarie	6.778,4	2.931,7	3.120,0	20,7	16,9	18,8	0,3	0,1	0,1
contrib.	19,9	87,5	147,5	0,1	0,5	0,9	0,0	0,0	0,0
extratrib.	0,0	55,3	110,6	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0
trib.contr.	1.730,4	2.571,3	2.525,6	5,3	14,9	15,2	0,1	0,1	0,1
Minori spese (di cui)	8.609,5	7.152,1	14.669,4	26,2	41,3	88,3	0,4	0,3	0,6
correnti	5.758,2	3.008,5	3.166,1	17,6	17,4	19,1	0,3	0,1	0,1
c/capitale	2.851,2	4.143,6	11.503,2	8,7	23,9	69,3	0,1	0,2	0,5
Totale risorse	17.138,1	12.797,9	20.573,0	52,2	73,9	123,9	0,8	0,6	0,9
Minori entrate (di cui)	17.371,5	903,1	690,8	53,0	5,2	4,2	0,8	0,0	0,0
tributario	1.515,7	317,8	392,9	4,6	1,8	2,4	0,1	0,0	0,0
contrib.	15.845,8	585,3	297,9	48,3	3,4	1,8	0,7	0,0	0,0
extratrib.	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese (di cui)	15.429,8	16.409,4	15.912,9	47,0	94,8	95,8	0,7	0,7	0,7
correnti	10.978,0	13.405,1	12.731,1	33,5	77,4	76,7	0,5	0,6	0,6
interessi	291,0	642,0	662,0	0,9	3,7	4,0	0,0	0,0	0,0
c/capitale	4.160,8	2.362,3	2.519,8	12,7	13,6	15,2	0,2	0,1	0,1
Totale impieghi	32.801,3	17.312,5	16.603,7	100,0	100,0	100,0	1,5	0,8	0,7
Aum. (+) / Rid. (-) Indebit.	15.663,2	4.514,7	-3.969,3	47,8	26,1	-23,9	0,7	0,2	-0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 disegno di legge 2024 e NaDEF 2023

Nel primo anno la manovra si compone prevalentemente di minori entrate, per 17,4 miliardi (il 53 per cento), sostanzialmente concentrate in quelle contributive, cui si accostano riduzioni di introiti tributari per circa 1,5 miliardi. La residua quota di impieghi (47 per cento) deriva dall'incremento delle voci di spesa per 15,4 miliardi, di cui poco meno di 11 miliardi di parte corrente primaria e 4,2 miliardi di parte capitale; sono 291 milioni i maggiori oneri per interessi passivi riflessi nelle previsioni del disegno di legge all'esame. 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. Gli oneri aggiuntivi derivano, per l'87,4 per cento (circa 13,5 miliardi), da interventi normativi della Sezione I, mentre la residua quota (12,6 per cento, circa 1,9 miliardi) a rifinanziamenti disposti dalla Sezione II (cfr. Tavole 3 e 4).

MANOVRA: RIPARTIZIONE SEZIONE I E II

(in milioni)

Risorse	2024			2025			2026		
	Sez. I	Sez. II	Totale	Sez. I	Sez. II	Totale	Sez. I	Sez. II	Totale
Maggiori entrate (di cui)	8.228,3	300,3	8.528,7	5.645,4	0,3	5.645,8	5.903,3	0,3	5.903,7
tributarie	6.478,1	300,3	6.778,4	2.931,3	0,3	2.931,7	3.119,6	0,3	3.120,0
contrib.	19,9	0,0	19,9	87,5	0,0	87,5	147,5	0,0	147,5
extratrib.	0,0	0,0	0,0	55,3	0,0	55,3	110,6	0,0	110,6
trib.contr.	1.730,4	0,0	1.730,4	2.571,3	0,0	2.571,3	2.525,6	0,0	2.525,6
Minori spese (di cui)	3.139,2	5.470,3	8.609,5	3.017,8	4.134,3	7.152,1	4.955,1	9.714,3	14.669,4
correnti	2.898,0	2.860,3	5.758,2	2.800,3	208,3	3.008,5	3.148,9	17,3	3.166,1
c/capitale	241,2	2.610,0	2.851,2	217,6	3.926,0	4.143,6	1.806,2	9.697,0	11.503,2
Totale risorse	11.367,5	5.770,6	17.138,1	8.663,3	4.134,6	12.797,9	10.858,4	9.714,6	20.573,0
Impieghi									
Minori entrate (di cui)	17.371,5	0,0	17.371,5	903,1	0,0	903,1	690,8	0,0	690,8
tributario	1.515,7	0,0	1.515,7	317,8	0,0	317,8	392,9	0,0	392,9
contrib.	15.845,8	0,0	15.845,8	585,3	0,0	585,3	297,9	0,0	297,9
extratrib.	10,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese (di cui)	13.480,3	1.949,5	15.429,8	15.549,9	859,5	16.409,4	15.060,9	852,0	15.912,9
correnti	9.215,8	1.762,2	10.978,0	12.972,9	432,2	13.405,1	12.583,9	147,2	12.731,1
interessi	291,0	0,0	291,0	642,0	0,0	642,0	662,0	0,0	662,0
c/capitale	3.973,5	187,3	4.160,8	1.935,0	427,3	2.362,3	1.815,0	704,8	2.519,8
Totale impieghi	30.851,8	1.949,5	32.801,3	16.453,0	859,5	17.312,5	15.751,7	852,0	16.603,7
Aum. (+) / Rid. (-) Indeb. netto	19.484,3	-3.821,1	15.663,2	7.789,7	-3.275,1	4.514,7	4.893,3	-8.862,6	-3.969,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2024

MANOVRA: RIPARTIZIONE % SEZIONE I E II

(in milioni)

Risorse	2024			2025			2026		
	Sez. I	Sez. II	Totale	Sez. I	Sez. II	Totale	Sez. I	Sez. II	Totale
Maggiori entrate (di cui)	96,5	3,5	8.528,7	100,0	0,0	5.645,8	100,0	0,0	5.903,7
tributarie	95,6	4,4	6.778,4	100,0	0,0	2.931,7	100,0	0,0	3.120,0
contrib.	100,0	0,0	19,9	100,0	0,0	87,5	100,0	0,0	147,5
extratrib.			0,0	100,0	0,0	55,3	100,0	0,0	110,6
trib.contr.	100,0	0,0	1.730,4	100,0	0,0	2.571,3	100,0	0,0	2.525,6
Minori spese (di cui)	36,5	63,5	8.609,5	42,2	57,8	7.152,1	33,8	66,2	14.669,4
correnti	50,3	49,7	5.758,2	93,1	6,9	3.008,5	99,5	0,5	3.166,1
c/capitale	8,5	91,5	2.851,2	5,3	94,7	4.143,6	15,7	84,3	11.503,2
Totale risorse	66,3	33,7	17.138,1	67,7	32,3	12.797,9	52,8	47,2	20.573,0
Impieghi									
Minori entrate (di cui)	100,0	0,0	17.371,5	100,0	0,0	903,1	100,0	0,0	690,8
tributario	100,0	0,0	1.515,7	100,0	0,0	317,8	100,0	0,0	392,9
contrib.	100,0	0,0	15.845,8	100,0	0,0	585,3	100,0	0,0	297,9
extratrib.	100,0	0,0	10,0			0,0			0,0
Maggiori spese (di cui)	87,4	12,6	15.429,8	94,8	5,2	16.409,4	94,6	5,4	15.912,9
correnti	83,9	16,1	10.978,0	96,8	3,2	13.405,1	98,8	1,2	12.731,1
interessi	100,0	0,0	291,0	100,0	0,0	642,0	100,0	0,0	662,0
c/capitale	95,5	4,5	4.160,8	81,9	18,1	2.362,3	72,0	28,0	2.519,8
Totale impieghi	94,1	5,9	32.801,3	95,0	5,0	17.312,5	94,9	5,1	16.603,7
Aum. (+) / Rid. (-) Indeb. netto	124,4	-24,4	15.663,2	172,5	-72,5	4.514,7	-123,3	223,3	-3.969,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2024

Al netto del d.l. n. 145/2023, le minori entrate contributive per 15,8 miliardi (48,3 per cento della manovra) sono ascrivibili, nella sostanza, alla misura temporanea di riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti per 14,7 miliardi (10,8 miliardi al netto degli effetti fiscali indotti), a quelle di welfare aziendali (348,7 milioni) e all'intervento di esonero contributivo delle lavoratrici con figli per il periodo 2024-2026 per 747,1 milioni (568 milioni al netto dell'effetto fiscale indotto). Le minori entrate di carattere tributario (1,5 miliardi, circa il 4,6 per cento degli impieghi) derivano, prevalentemente, dalla riduzione del canone RAI (430 milioni, compensati dal contestuale venir

meno del trasferimento delle somme alla società), dalla proroga della riduzione dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato (222,7 milioni), dagli effetti fiscali delle misure di *welfare* aziendale (261,5 milioni) e dal differimento semestrale della *plastic tax* e della *sugar tax* (329 milioni).

Le disposizioni che comportano maggiori spese nel 2024 sono 95; le prime 4 per dimensioni finanziarie assorbono oltre il 55 per cento del totale, mentre, tra le restanti, si registra una distribuzione polverizzata, con oltre 40 interventi caratterizzati da importo individuale inferiore a 20 milioni. Tra gli interventi legislativi di spesa della Sezione I, generano l'impatto finanziario maggiore in termini di indebitamento netto: le risorse di 3 miliardi destinate ai rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici (1,5 miliardi al netto degli effetti riflessi), il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (1,9 miliardi), la copertura del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nella ZES unica del Mezzogiorno (1,8 miliardi), l'incremento del fondo per il sostegno agli indigenti e per l'acquisto di beni di prima necessità (600 milioni), il contributo per gli investimenti alla RAI S.p.A. (430 milioni), le risorse per l'avvio della realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina (410 milioni), i fondi in favore della Sicilia per il concorso statale all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria (350 milioni), nonché l'integrazione del fondo per l'assistenza alla popolazione ucraina (300 milioni). Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento di parte corrente (1,8 miliardi, in particolare per missioni internazionali) e, in misura minore, in conto capitale (187 milioni).

3.

Nel biennio successivo, la composizione della manovra varia, concentrandosi sulla componente delle maggiori spese, che arrivano ad assorbire il 94,8 per cento degli impieghi nel 2025 (16,4 miliardi) e il 95,8 per cento nel 2026 (15,9 miliardi). Le minori entrate si riducono a 0,9 miliardi nel 2025 e a 0,7 miliardi nel 2026, rispettivamente il 5,2 e il 4,2 per cento della manovra per tali anni.

Nel periodo 2025-2026, le maggiori spese scaturiscono principalmente da interventi normativi della Sezione I (15,5 miliardi nel 2025 e 15 miliardi nel 2026); in entrambi gli esercizi il relativo peso sul totale è di circa il 95 per cento. La componente di spesa corrente primaria è fortemente prevalente: poco meno di 13 miliardi nel 2025 e 12,6 miliardi nel 2026; la maggior spesa per interessi sale a 0,6 miliardi annuali. Gli interventi legislativi di spesa in conto capitale determinano oneri per 1,9 miliardi nel 2025 e 1,8 miliardi nel 2026.

Tra gli oneri principali per dimensione finanziaria, nel biennio 2025-2026, figurano nella Sezione I: i fondi per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici (il cui importo annuo sale a 5 miliardi, 2,6 miliardi al netto degli effetti riflessi), il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (2,7 miliardi nel 2025 e 2,9 miliardi nel 2026), l'istituzione del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi in virtù delle statuizioni della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale (0,9 miliardi nel 2025 e 1,1 miliardi nel 2026, integralmente coperti dalla contestuale espunzione delle medesime somme dagli stanziamenti del Fondo di solidarietà comunale), gli stanziamenti per il progetto del Ponte di Messina (rispettivamente 650 e 800 milioni nel biennio), nonché le misure pensionistiche di flessibilità in uscita (1,1 miliardi lordi nel 2025 e 0,6 miliardi lordi nel 2026), l'incremento dei fondi per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente e capitale (0,6 miliardi annui) e l'ulteriore incremento dei fondi in favore della Sicilia per il concorso statale all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria (0,4 miliardi annui). Le maggiori spese della Sezione II (circa 850 milioni annui) riguardano decisioni di rifinanziamento.

Le minori entrate nel 2024 e 2025 continuano a riflettere le misure di riduzione del carico contributivo e gli effetti sulle imposte dirette della rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni (122 milioni annui).

4.

Nel 2024 la copertura della manovra, sempre al netto degli effetti del decreto n. 145/2023, è assicurata per 17,1 miliardi da nuove risorse (52,2 per cento degli impieghi) e per 15,7 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento (47,8 per cento delle coperture). Le maggiori entrate previste ammontano a 8,5 miliardi; di simile entità le minori spese (8,6 miliardi), di cui 5,8 di parte corrente e 2,8 in conto capitale.

Tra le prime, la gran parte è rappresentata dagli effetti riflessi delle misure di spesa concernenti la riduzione del cuneo fiscale e i fondi per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici (oltre il 63 per cento del totale). A queste si aggiunge l'introito atteso dall'imposta sostitutiva sulla rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni (656 milioni), nonché il gettito stimato dagli interventi di lotta all'evasione (1,3 miliardi), quali il rialzo di 3 punti percentuali della ritenuta effettuata dalle banche e da Poste Italiane S.p.A. sui bonifici parlanti (518 milioni), l'estensione della ritenuta a titolo d'acconto alle provvigioni corrisposte a fronte di prestazioni di intermediazione nel settore assicurativo (583 milioni), il contrasto alle frodi IVA nella compravendita di autoveicoli (32 milioni), l'irrigidimento dei limiti alle compensazioni orizzontali (125 milioni). Inoltre, dai rifinanziamenti della Sezione II derivano ulteriori maggiori entrate per 300 milioni.

Sul fronte delle minori spese (8,6 miliardi), le coperture per il 2024 sono, in primo luogo, costituite dai definanziamenti e dalle riprogrammazioni disposte nella Sezione II (5,5 miliardi, oltre il 63 per cento del totale delle riduzioni di oneri). I definanziamenti (5 miliardi) sono il riflesso, in particolare, dell'utilizzo delle risorse (2,8 miliardi) appositamente accantonate per la manovra con il d.l. 145/2023 (vedi *infra* par. *Le misure del d.l. n. 145 del 2023*), cui si aggiunge il ricorso al Fondo avvio opere indifferibili e a quello perequativo infrastrutturale (complessivamente 2,2 miliardi). Le riprogrammazioni che si traducono in minori spese, tutte di parte capitale, ammontano a 410 milioni. Con la Sezione I sono, poi, disposti interventi di riduzione di spesa per 3,1 miliardi, di cui 2,9 di parte corrente e 0,2 in conto capitale; ciò attraverso le misure di *spending review* (complessivamente pari a 1,6 miliardi), il riversamento in entrata di somme in contabilità speciale per 600 milioni, la riduzione dei trasferimenti alla RAI S.p.A. a fronte della riduzione del canone (430 milioni), l'abrogazione di tre fondi nel settore della disabilità per 232 milioni finalizzati alla costituzione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità di pari importo, nonché la rideterminazione in senso sfavorevole del meccanismo di indicizzazione delle pensioni elevate con risparmi di 135 milioni annui (77 milioni al netto degli effetti riflessi sulle entrate).

Nell'anno successivo si riduce significativamente il ricorso all'indebitamento (atteso a 4,5 miliardi, in calo di 11,1 miliardi), la cui incidenza sul piano delle coperture scende al 26,1 per cento. Ciò è conseguenza della contrazione delle dimensioni della manovra (-15,5 miliardi), molto più ampia di quella delle risorse dalla stessa originate (-4,3 miliardi); queste ultime si attestano a 12,8 miliardi (garantendo poco meno di tre quarti delle coperture), di cui 7,2 miliardi consistenti in risparmi di spesa e 5,6 miliardi in incrementi di entrata. Nel 2026, a fronte di un'ulteriore lieve contrazione degli impieghi, attesi sul livello di 16,6 miliardi, si prevede un forte incremento delle risorse attive, le quali si avvicineranno alla soglia dei 20,6 miliardi (+7,8 miliardi), grazie alle restrizioni sul fronte della spesa (14,7 miliardi), in particolare di parte capitale (11,5 miliardi). Le minori entrate rimarrebbero sostanzialmente stabili, sul livello di 5,9 miliardi. Nell'anno finale

di previsione, pertanto, le risorse arrivano a superare gli impieghi, determinando un riassorbimento dell'indebitamento di poco meno di 4 miliardi.

Nel 2025 e 2026 le principali fonti delle crescenti riduzioni di spesa sono costituite dagli interventi disposti nella Sezione II (4,1 miliardi nel 2025 e 9,7 miliardi nel 2026), da un lato, attraverso le riprogrammazioni (3,2 miliardi nel 2025 e 8,9 miliardi nel 2026), in particolare del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, nonché degli investimenti nel settore ferroviario e stradale; dall'altro lato, per effetto dei definanzeamenti (0,9 miliardi nel 2025 e 0,8 miliardi nel 2026). Nel quadro degli interventi legislativi della Sezione I, una quota importante di riduzioni di spesa rimane legata alle misure di *spending review*, con profilo crescente nel biennio (1,5 miliardi nel 2025 e 3,1 miliardi nel 2026 per effetto anche dello slittamento di alcuni programmi della Difesa).

Nel medesimo biennio, le coperture per maggiori entrate (5,6 miliardi nel 2025 e 5,9 miliardi nel 2026), in continuità con quanto già rilevato sul 2024, sono dovute agli effetti riflessi dei fondi per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici (2,4 miliardi in entrambi gli anni) e alle misure di lotta all'evasione (2,4 miliardi in entrambi gli esercizi); tra queste ultime, oltre a quelle già esaminate con riguardo al 2024, producono effetti nel biennio in discorso anche la tassazione dei redditi derivanti dalla costituzione di diritti reali di godimento (rispettivamente 416 e 208 milioni nel 2025 e 2026) e la rideterminazione delle regole della base imponibile relative alla cessione di metalli preziosi (196 milioni annui). Si attenua poi il gettito atteso dell'imposta sostitutiva sulla rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni (a 172 milioni annui), mentre rimane costante quello derivante dal ripristino delle aliquote IVA antecedenti al taglio operato con la legge di bilancio per il 2023 sui prodotti per l'infanzia e femminili (163 milioni).

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, oltre l'80 per cento degli impieghi del 2024 vengono assorbiti da interventi riconducibili a quattro gruppi di norme: oltre la metà (56,4 per cento, 0,6 punti percentuali di Pil) è destinata alle misure del Titolo III di riduzione della pressione fiscale (50 per cento) e di rinnovo dei contratti del pubblico impiego (6,4 per cento); oltre l'11 per cento è finalizzato alle politiche per la crescita e gli investimenti del Titolo VII (0,1 punti di Pil); un ulteriore 7,7 per cento è legato alle misure in tema di sanità, cui si aggiungono, con un peso del 4,6 per cento, quelle nel settore del lavoro, famiglia, pari opportunità e politiche sociali (Titolo V). Di rilievo anche l'incidenza dei fondi assorbiti dalla Sezione II attraverso le decisioni di rifinanziamento (6,8 per cento del totale, circa 0,1 punti percentuali di Pil).

TAVOLA 5

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

	Titolo	Tipo intervento	Effetti netti interventi (valori in milioni)			Composizione % manovra			%Pil		
			2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026
Impieghi	II	Sostegno potere acquisto	532,0	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	III	Totale	13.679,0	2.898,7	2.572,8	56,4	23,6	23,0	0,6	0,1	0,1
		di cui	1.545,0	2.575,0	2.575,0	6,4	20,9	23,0	0,1	0,1	0,1
		di cui		Pubblico impiego							
		di cui		Riduz press fisc							
		di cui									
	V	Totale	1.118,9	1.559,6	1.166,2	4,6	12,7	10,4	0,1	0,1	0,1
		di cui		Disabilità							
		di cui		Famiglia, pari opport. e inter. sociali							
		di cui		Lavoro e politiche sociali							
	VI	Sanità	1.874,8	2.753,6	2.905,1	7,7	22,4	25,9	0,1	0,1	0,1
	VII	Totale	2.830,2	1.267,1	1.122,7	11,7	10,3	10,0	0,1	0,1	0,0
		di cui		Misure per gli investimenti							
		di cui		Misure per imprese							
		di cui		Ricerca, istruzione e cultura							
	VIII	Totale	359,8	330,0	250,0	1,5	2,7	2,2	0,0	0,0	0,0
		di cui		Immigrazione							
		di cui		Misure per la difesa							
	IX	Giustizia	92,2	81,4	80,9	0,4	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
	X	Misure internazionali e Ucraina	506,5	259,9	266,7	2,1	2,1	2,4	0,0	0,0	0,0
	XI	Misure per calamità e emergenze	448,2	442,6	302,7	1,8	3,6	2,7	0,0	0,0	0,0
	XII	Totale	797,0	1.142,0	950,0	3,3	9,3	8,5	0,0	0,1	0,0
		di cui		Enti locali							
	di cui		Regioni								
XIII	Fondi	359,8	712,5	730,0	1,5	5,8	6,5	0,0	0,0	0,0	
Sez. II	Rifinanziamenti	1.649,2	859,2	851,7	6,8	7,0	7,6	0,1	0,0	0,0	
Totale	Impieghi	24.247,6	12.306,5	11.198,6	100,0	100,0	100,0	1,1	0,6	0,5	
Coperture	IV	Totale	1.844,2	2.780,8	3.035,1	21,5	35,7	20,0	0,1	0,1	0,1
		di cui		Lotta evasione							
		di cui		Misure su entrate							
		di cui									
	XIII	Spending review	1.270,0	876,8	2.418,6	14,8	11,3	15,9	0,1	0,0	0,1
	Sez. II	Definanziamenti	5.060,3	923,3	817,3	58,9	11,8	5,4	0,2	0,0	0,0
	Sez. II	Riprogrammazioni	410,0	3.211,0	8.897,0	4,8	41,2	58,7	0,0	0,1	0,4
	Totale	Impieghi	8.584,4	7.791,8	15.168,0	100,0	100,0	100,0	0,4	0,4	0,7
		Aum(+)/Rid(-) indeb.	15.663,2	4.514,7	-3.969,3				0,7	0,2	-0,2
	DL 145/23	Impieghi	3.686,9	226,0	159,1						
DL 145/23	Risorse	3.662,4	154,0	54,4							
Manov.+dl 145	Aum(+)/Rid(-) indeb.	15.687,7	4.586,7	-3.864,6							

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2024

Nella Tavola 5 si riportano le principali aree di intervento. Nella lettura va considerato che, diversamente dalle tavole precedenti, i dati relativi a ciascun obiettivo presentano gli effetti netti delle misure previste. In altre parole, le aree di intervento vengono suddivise, tra impieghi e coperture, in ragione dell'impatto netto determinato dalle stesse sul fronte delle spese e delle entrate. Tale scelta spiega una dimensione più limitata della manovra. Nella tavola, inoltre, gli effetti del d.l. n. 145/2023 sono riportati scindendo gli impieghi di risorse dalle relative coperture. Si tratta naturalmente di una semplificazione richiesta dalla necessità di valutare la composizione delle misure che, approvata la legge di bilancio, diventeranno operative da inizio 2024.

Il livello elevato di concentrazione nella distribuzione delle risorse trova peraltro conferma anche nel biennio successivo, nel quale, tuttavia, si assiste ad una ricomposizione degli interventi. I citati quattro gruppi di spesa arrivano ad assorbire il 69 per cento delle risorse totali. Al loro interno scende il peso delle misure di riduzione della pressione fiscale (al 2,6 nel 2025 per poi annullarsi nel 2026), in particolare per il venir meno degli effetti della riduzione del cuneo fiscale, nonché di quelle per la crescita e gli

investimenti (al 10,3 e al 10 per cento nel biennio); sale, invece, l'incidenza delle risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego (al 20,9 per cento nel 2025 e al 23 per cento nel 2026), di quelle per la sanità (al 22,4 per cento nel 2025 e al 25,9 nel 2026), nonché di quelle per le politiche sociali (al 12,7 nel 2025 e al 10,4 per cento nel 2026). Sempre nell'ambito della Sezione I diviene importante il peso finanziario netto delle misure per gli enti territoriali del Titolo XII (dal 3,3 per cento del 2024, al 9,3 e 8,5 per cento nel successivo biennio), in particolare per la crescita del contributo in favore della Regione siciliana in materia sanitaria e, nel 2025, degli interventi per il Giubileo; in rialzo anche gli accantonamenti ai fondi (dall'1,5 per cento del 2024, al 5,8 e 6,5 per cento del successivo biennio), prevalentemente per le maggiori risorse destinate al finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente. Si mantiene, inoltre, consistente la pressione dei rifinanziamenti della Sezione II (7 per cento nel 2025 e 7,6 per cento nel 2026).

Le risorse individuate dalla manovra a copertura nel 2024 sono principalmente prelevate dalle decisioni di definanziamento e riprogrammazione della Sezione II (complessivamente il 63,7 per cento); le ulteriori quote di coperture dell'anno derivano, per il 21,5 per cento, dalle misure del Titolo IV di lotta all'evasione (14,3 per cento) e afferenti alle entrate (7,2 per cento), mentre per il residuo 14,8 per cento dalla *spending review*. Nel 2025, invece, cresce il peso delle risorse generate dalle misure fiscali (al 35,7 per cento) a fronte della contrazione di quello della *spending review* (all'11,3 per cento) e dei definanziamenti e riprogrammazioni della Sezione II che si mantengono comunque su un livello consistente (53,1 per cento). Nell'ultimo anno di previsione la composizione delle coperture torna ad una conformazione sostanzialmente analoga a quella del 2024.

LE MISURE DEL DECRETO-LEGGE N. 145 DEL 2023

6.

Con il decreto-legge n. 145 del 2023 (decreto "Anticipi") è stata data attuazione allo scenario di finanza pubblica prefigurato per il 2023 nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento al DEF di settembre. Come noto, in tale sede il Governo aveva delineato, per il corrente anno, un lieve scostamento di 0,1 punti percentuali del Pil rispetto al tendenziale, innalzando il *deficit* dal 5,2 al 5,3 per cento. Nella contestuale Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6, legge n. 243/2012 gli spazi finanziari liberati

dal maggior ricorso all'indebitamento erano quantificati in 3,2 miliardi, preannunciandone l'utilizzo per l'anticipo del conguaglio dei trattamenti pensionistici per l'adeguamento Istat previsto nel 2024, nonché per misure per il personale pubblico e per la gestione dei flussi migratori.

7.

Con l'intervento normativo in discorso il Governo intende, in via principale, anticipare l'adozione di alcune importanti misure, facendone gravare gli effetti finanziari sull'esercizio in corso ed alleggerendo così gli oneri in quello successivo. Infatti, il decreto comporta un maggior *deficit* di 3,4 miliardi cumulati nel quadriennio 2023-2026, con impatto sostanzialmente concentrato sul corrente anno (3,2 miliardi oltre il 94 per cento del totale del periodo di previsione); nei successivi esercizi gli impieghi, di dimensioni calanti, trovano quasi integralmente copertura all'interno del decreto stesso. In termini di saldo netto da finanziare, l'impatto del decreto sul 2023 è più ampio (18,2 miliardi), per effetto in particolare delle maggiori spese per 15 miliardi destinate alle regolazioni contabili del bilancio dello Stato connesse al maggior tiraggio delle agevolazioni per i bonus edilizi (non rilevanti ai fini dell'indebitamento).

Ulteriori differenziazioni rilevanti negli impatti sui vari saldi nelle due contabilità (finanziaria e nazionale) attengono alle minori entrate da rinvio al 2024 dei versamenti di imposta (2,5 miliardi) e della restituzione da parte del GSE del prestito infruttifero per l'acquisto di gas (4 miliardi), tutte variazioni rilevanti solo per il saldo netto da finanziarie. A ciò si contrappongono, sempre con impatto sul solo saldo netto da finanziarie, le maggiori entrate (5,3 miliardi) da riversamento in entrata di somme disponibili in conto residui nello stato di previsione del MEF e su conti di tesoreria di CDP S.p.A., oltre alla maggiore entità dei risparmi di spesa corrente derivanti dalle riduzioni degli stanziamenti dei Ministeri (oltre 2 miliardi).

Nella sua architettura finanziaria, l'intervento in commento prevede, per il 2023, impieghi complessivi per 7 miliardi, sostanzialmente riconducibili ad incrementi di spese. La relativa copertura deriva, per il 54,7 per cento, da risorse liberate dal decreto stesso (3,8 miliardi), mentre il residuo 45,3 per cento comporta, come detto, maggior indebitamento (3,2 miliardi).

In dettaglio, i maggiori oneri sono concentrati su poche iniziative; le prime tre, per dimensioni, assorbono poco meno di tre quarti del totale degli impieghi. La prima (art. 1) riguarda l'anticipo a quest'anno del conguaglio di 0,8 punti percentuali per il calcolo delle rivalutazioni delle pensioni in relazione al tasso di inflazione del 2022, il quale si è attestato a consuntivo sul livello dell'8,1 per cento, in luogo del 7,3 per cento applicato

in via provvisoria ad inizio 2023. L'intervento determina una spesa aggiuntiva sull'anno in corso di 2 miliardi (29 per cento degli impieghi del decreto); al netto degli effetti fiscali indotti sul fronte delle entrate, l'impatto scende a 1,5 miliardi, cui corrisponde un risparmio del medesimo importo nel 2024.

Il secondo intervento (art. 3) prevede, nelle more dei rinnovi contrattuali per il triennio 2022-2024, l'incremento di 6,7 volte del valore annuale dell'indennità di vacanza contrattuale in essere (dal mese di luglio 2022 pari allo 0,5 per cento). La quantificazione dell'onere associato è pari a 2 miliardi (28,5 per cento degli impieghi complessivi), costo che scende a 1 miliardo se si considerano gli effetti riflessi sulle entrate. Detta stima si riferisce al solo personale statale a tempo indeterminato, mentre per le restanti Amministrazioni pubbliche la norma prevede, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, la possibilità di erogare l'anticipo previa copertura dell'onere a carico dei rispettivi bilanci. La relazione tecnica non fornisce indicazioni di dettaglio in merito ai parametri ed ipotesi alla base della quantificazione; tuttavia, partendo dai dati di Conto annuale 2021 (unità e stipendio tabellare medio per comparto) e applicando l'incremento disposto all'IVC si perviene a valori coerenti con quelli quantificati nel decreto.

La terza misura (art. 12), sempre per rilevanza finanziaria, è costituita dall'incremento di 1 miliardo dell'autorizzazione di spesa per il finanziamento del contratto di programma, parte servizi 2022-2027, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed RFI.

Tra gli altri interventi di spesa che superano la soglia dei 100 milioni rientrano le seguenti misure: il rifinanziamento per 500 milioni del Fondo di cui all'articolo 200, comma 1, d.l. n. 34/2020, istituito a compensazione dei ricavi tariffari del trasporto pubblico locale per il periodo emergenziale (art. 10, c. 1); il rifinanziamento, per 326 milioni, dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale (art. 15, c. 1); il contributo in favore della Regione siciliana, per l'importo di 300 milioni per l'anno 2023, a titolo di concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11 (art. 9, c. 1); l'autorizzazione di spesa, per 180 milioni, per la prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina; l'incremento del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'articolo 7-bis, c. 3, d.l. n. 68/2022, avente ad oggetto la copertura dell'importo da riconoscere al concessionario autostradale in caso di estinzione di una concessione a seguito dell'inadempimento dello stesso (art. 14). Agli impieghi concorrono, in misura minimale in termini di indebitamento netto, anche disposizioni comportanti minori entrate, quale il rinvio al 30 giugno 2024 del termine entro cui è possibile riversare i crediti d'imposta per attività di ricerca e sviluppo indebitamente utilizzati in compensazione, con un impatto stimato di 33 milioni nel 2023 e 10,7 milioni annui nei successivi due esercizi.

Sul fronte delle coperture, i 3,8 miliardi reperiti sul 2023 dal decreto in commento sono riconducibili, per il 60 per cento (2,3 miliardi), a riduzioni di spesa e, per il residuo 40 per

cento (1,5 miliardi), a maggiori entrate. Tra le prime, 1,6 miliardi si riferiscono a voci di parte corrente e 0,7 miliardi a quelle in conto capitale.

I minori oneri sono prevalentemente dovuti ai tagli agli stanziamenti di spesa elencati in allegato, per circa 1 miliardo, di cui 560 milioni di parte capitale e 430 milioni di parte corrente. A ciò si somma, *ex multis*, il definanziamento, per 350 milioni, del Fondo per le politiche in favore della disabilità, per ulteriori 350 milioni, delle risorse destinate all'erogazione dell'Assegno unico e universale, per 258 milioni, di quelle destinate al Reddito di cittadinanza, per 150 milioni, alla riduzione del Fondo perequativo infrastrutturale e, per 130 milioni, di quello per interventi strutturali di politica economica. Le coperture da maggiori entrate nel 2023 sono solamente legate agli effetti riflessi delle misure di anticipo dell'IVC al personale statale e di quello dell'adeguamento all'inflazione dei trattamenti pensionistici.

Gli interventi del decreto all'esame producono effetti finanziari anche nel triennio successivo 2024-2026, sostanzialmente concentrati nel primo anno. In termini di impieghi, si determina un impatto sul 2024 di 3,7 miliardi, dovuto a maggiori spese per 3,1 miliardi, cui si sommano riduzioni di entrata per 0,6 miliardi. Le prime sono sostanzialmente dovute all'accantonamento di risorse da utilizzare nella manovra di bilancio (2,8 miliardi), oltre che all'incremento del Fondo per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale per 216 milioni.

TAVOLA 6

EFFETTI FINANZIARI DEL DECRETO-LEGGE ANTICIPI

	Effetti d.l. n. 145/2023 in termini di indebitamento netto (valori in milioni)				Composizione % manovra				%Pil			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
Maggiori entrate (di cui)	1.536,0	450,2	0,0	54,4	39,8	12,3	0,0	100,0	0,1	0,0	0,0	0,0
tributario	566,0	450,0	0,0	0,0	14,7	12,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
extratrib.	0,0	0,0	0,0	54,4	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
trib.contr.	970,0	0,2	0,0	0,0	25,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minori spese (di cui)	2.320,7	3.212,2	154,0	0,0	60,2	87,7	100,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
correnti	1.602,7	2.040,2	0,0	0,0	41,6	55,7	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
c/capitale	718,0	1.172,0	154,0	0,0	18,6	32,0	100,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Totale risorse	3.856,7	3.662,4	154,0	54,4	100,0	100,0	100,0	100,0	0,2	0,2	0,0	0,0
Minori entrate (di cui)	33,0	576,7	10,7	0,0	0,5	15,6	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
tributario	0,0	566,0	0,0	0,0	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
extratrib.	33,0	10,7	10,7	0,0	0,5	0,3	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese (di cui)	7.011,4	3.110,2	215,3	159,1	99,5	84,4	95,3	100,0	0,3	0,1	0,0	0,0
correnti	5.580,6	3.085,2	142,3	54,3	79,2	83,7	63,0	34,2	0,3	0,1	0,0	0,0
interessi	0,0	25,0	73,0	104,8	0,0	0,7	32,3	65,8	0,0	0,0	0,0	0,0
c/capitale	1.430,9	0,0	0,0	0,0	20,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Totale impieghi	7.044,4	3.686,9	226,0	159,1	100,0	100,0	100,0	100,0	0,3	0,2	0,0	0,0
Aum. indebitamento	3.187,8	24,5	72,0	104,7	45,3	0,7	31,9	65,8	0,2	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 al d.l. n. 145/2023

Detti oneri vengono sostanzialmente coperti dalle risorse approntate nel medesimo provvedimento legislativo (il maggiore indebitamento previsto si attesta infatti a soli 24,5 milioni): per 3,2 miliardi attraverso riduzioni di spesa, dovute al venir meno degli oneri

anticipati al 2023 (adeguamento dei trattamenti pensionistici e investimenti ferroviari), e per 0,5 miliardi con maggiori entrate (trattasi degli effetti della rideterminazione del contributo di solidarietà per i produttori di energia).

LE MISURE SULLE ENTRATE

8.

Sul fronte delle entrate la manovra proposta è particolarmente consistente ma solo nel 2024: gli introiti correnti sono previsti in riduzione per circa 17,5 miliardi di cui 15,8 legati agli sgravi contributivi. Il rilievo delle misure si riduce a soli 912 milioni nel 2025 e a 647 milioni nel 2026.

Tale andamento riflessivo è attenuato già nel primo anno dalle misure di incremento del gettito collegate prevalentemente agli effetti indotti dalle misure per i rinnovi contrattuali e per gli stessi sgravi contributivi (poco meno di 6 miliardi). A queste si aggiungono principalmente le entrate previste con l'imposta sostitutiva sulla rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni negoziate e non negoziate nei mercati regolamentati (655 milioni), l'incremento di tre punti percentuali della ritenuta effettuata dalle banche e da Poste Italiane S.p.A. all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili (518 milioni) e l'estensione della ritenuta a titolo d'acconto a società, enti e persone fisiche che corrispondono provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza (583 milioni).

Nel biennio successivo si riducono gli effetti indotti dagli sgravi contributivi ma si confermano quelli relativi ai rinnovi contrattuali, quelli connessi a imposte sostitutive e, soprattutto, all'ampliamento delle ritenute: le maggiori entrate sono rispettivamente pari a 5,6 e 5,9 miliardi.

Nel complesso quindi le entrate tributarie e contributive si riducono nel 2024 di circa 9 miliardi per crescere nel 2025 e nel 2026 rispettivamente di 4,7 e 5,2 miliardi. Sulla base di tali andamenti la pressione fiscale è prevista ridursi il prossimo anno, rispetto al dato tendenziale, di 4 decimi di punto che vengono recuperati nel biennio successivo.

Le misure di riduzione della pressione fiscale

9.

L'art. 5, Titolo III, Capo I del disegno di legge di bilancio prevede l'esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti. In particolare, tale norma dispone una riduzione del prelievo contributivo a carico del lavoratore di 7 punti percentuali (dal 9,49 per cento al 2,49 per cento) fino a 25 mila euro di retribuzione imponibile, e di 6 punti percentuali (dal 9,49 per cento al 3,49 per cento) per retribuzioni imponibili comprese tra 25 mila e 35 mila euro. Il prelievo contributivo rimane poi invariato dopo i 35 mila euro. Va inoltre rilevato che lo sgravio contributivo è da considerarsi "in via eccezionale" (fino al 31/12/2024), che gli effetti non devono essere estesi al rateo di tredicesima e che l'eccezionalità della misura non incide sull'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche; ciò implica che al fine del calcolo della prestazione pensionistica, il computo avverrà su base figurativa per la quota di contributi non effettivamente versati, ma fiscalizzati. Nel caso però in cui la riduzione di sgravio contributivo divenga strutturale, data la difficoltà di riassorbimento di tale disposizione negli anni successivi, vi sarà il problema di come dare copertura a regime attraverso la fiscalità generale.

Dal punto di vista del quadro di insieme, inoltre, tale previsione va letta congiuntamente alle modifiche apportate alla tassazione Irpef dal decreto legislativo oggi all'esame del Parlamento (Atto n. 88) in attuazione della riforma dell'imposizione per la quale il Governo ha ottenuto delega dal Parlamento.

Lo schema di decreto legislativo prevede di dare attuazione parziale a quanto previsto dall'art. 5 della legge 111/2023 (delega al Governo per la riforma fiscale) attraverso la revisione delle aliquote Irpef, con validità limitata al solo 2024. Nello specifico, i due scaglioni finora in vigore – tra 0 e 15 mila euro e tra 15 mila e 28 mila euro a cui sono applicate, rispettivamente, le aliquote del 23 e del 25 per cento – sono accorpati in un unico scaglione da 0 a 28 mila euro a cui si applica l'aliquota del 23 per cento. Il collegamento tra le due norme, quella di riduzione dei contributi e quella di accorpamento delle prime due aliquote Irpef al 23 per cento, si sostanzia nella necessità – tra le altre – che l'aumento della base imponibile Irpef conseguente alla riduzione del prelievo contributivo non venga tassato con l'aliquota del 25 per cento, così vanificando una parte dell'incremento di reddito disponibile. Poiché però l'accorpamento delle prime due aliquote, per chi è al di sopra dei 28 mila euro, genera un risparmio di imposta massimo pari a 260 euro (il prodotto tra l'ampiezza dello scaglione, cioè 13 mila euro, e la riduzione di 2 punti di aliquota), la combinazione di sgravio contributivo e aumento della base imponibile Irpef può produrre effetti erratici lungo la scala dei redditi. Da un lato, si avrà una relativa regolarità dell'importo dello sgravio contributivo, che sarà costante nell'intervallo governato dall'applicazione del minimo contributivo, poi crescente fino a 25 mila euro, con una discontinuità in riduzione subito dopo i 25 mila euro in ragione della riduzione dello sgravio da 7 a 6 punti percentuali, e una discontinuità finale dopo i 35 mila euro a causa dell'azzeramento dello sgravio.

Dall'altro, l'andamento dello sgravio Irpef appare più erratico, in ragione del fatto che in quella fascia di reddito interagiscono detrazioni per lavoro dipendente, trattamento integrativo e decontribuzione. Fermo restando che, per retribuzioni annue lorde inferiori a 8.649 euro, lo sgravio Irpef è nullo in quanto all'interno della no tax area, tra gli 8.649 e i 9.295 euro si potrebbe verificare un incremento di reddito a causa della decontribuzione, poiché il reddito Irpef entrerebbe nella fascia in cui è previsto il trattamento integrativo. Con l'art. 2, si introduce per il 2024, per i redditi al di sopra dei 50 mila euro, una sorta di franchigia da applicare al totale degli oneri detraibili al 19 per cento (escluse le spese sanitarie) e al 26 per cento pari a 260 euro, cioè al beneficio massimo che questi redditi otterrebbero dall'accorpamento dei primi due scaglioni. Si tratta di criteri che introducono complessità anche gestionale e frammentazione del sistema con lo scopo di evitare che il vantaggio fiscale derivante dalla modifica degli scaglioni, si estenda ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo rientrante nel terzo scaglione, per i quali continua a valere la vigente struttura delle detrazioni, nell'assunto che l'attuale sistema di progressività, per questa fascia di reddito, non sia da modificare.

Va poi ricordato che a seguito della modifica degli scaglioni Irpef, dovranno essere rimodulate le addizionali Irpef regionali e comunali nei casi in cui esse siano applicate con sistemi di progressività, anziché con aliquote proporzionali (art. 3 del d.lgs.).

Va infine osservato come gli effetti erratici della combinazione di sgravi contributivi e modifiche della base imponibile, l'interazione tra detrazioni da lavoro dipendente, trattamenti integrativi e decontribuzione e l'applicazione di nuove franchigie non potranno non aumentare la complessità di un sistema già ampiamente provato dai regimi tributari differenziati applicabili a diverse categorie di reddito.

10.

Sempre riconducibili all'obiettivo di ridurre la pressione fiscale, ma di minor rilievo finanziario, sono poi le misure contenute negli articoli dal 6 al 9 sempre del Titolo III, del disegno di legge. Si tratta della riproposizione del trattamento fiscale particolare del c.d. "welfare aziendale" (art. 6). Si prevede che il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati ai lavoratori dipendenti, nonché le somme erogate o rimborsate agli stessi lavoratori dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico, dell'energia elettrica e del gas naturale, delle spese per l'affitto della prima casa e per gli interessi sul mutuo prima casa, non concorrono a formare il reddito imponibile entro il limite di 1.000 euro, innalzato a 2.000 euro per i lavoratori dipendenti con figli, secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 2, del TU delle imposte sui redditi (limiti di reddito per i figli fiscalmente a carico).

Con gli articoli 7 e 9 si dispone poi una riduzione al 5 per cento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività (per l'anno 2024) e un trattamento integrativo speciale per il solo periodo gennaio/giugno 2024 per i lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e ai lavoratori del comparto del turismo (inclusi gli stabilimenti

termali) pari al 15 per cento delle retribuzioni lorde corrisposte in relazione al lavoro notturno e alle prestazioni di lavoro straordinario, a favore dei dipendenti che – nel 2023 – abbiano percepito un reddito di lavoro dipendente non superiore a 40 mila euro.

Si tratta di misure che, seppur destinate ad una attenuazione dell'onerosità del prelievo o ad interventi a sostegno di particolari situazioni di difficoltà, aumentano il numero già consistente di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni; misure che alimentano un livello eccessivo di complessità del sistema, determinando anche un aumento dei costi diretti e indiretti in termini gestionali.

Una tendenza che vede il progressivo svuotamento di quanto sottoposto a tassazione progressiva e che presenta elevati rischi di instabilità in senso prospettico, anche in ragione delle dinamiche demografiche e salariali che interesseranno il Paese nei prossimi 20 anni.

Desta perplessità, infine, l'eliminazione di una quota del canone Rai e il contemporaneo aumento dei trasferimenti all'azienda per investimenti. Se è vero che lo spostamento a carico della fiscalità generale attenua l'onere per le famiglie, si rinuncia in tal modo ad una forma di tassazione che sembra essersi dimostrata piuttosto efficace.

Le misure in materia di entrata e di circolazione dei beni e dei valori nominali

11.

Di particolare rilievo, al riguardo, sono l'art. 11 e l'art. 12. Nell'art. 11, comma 1, lettere a) e b), si procede a un ulteriore rinvio dell'entrata in vigore della *plastic tax* e della *sugar tax*, dall'1/1/2024 al 30/6/2024. Le due imposte furono previste nella legge di bilancio 2020 per disincentivare l'impiego delle plastiche monouso e il consumo di bevande analcoliche zuccherate. In particolare, si ricorda che la *plastic tax* è un'imposta che colpisce il consumo di manufatti in plastica che abbiano un singolo impiego, e dovrebbe essere applicata con un valore fisso di 0,45 euro per ogni chilogrammo di prodotti in plastica venduti o acquistati. La *sugar tax*, invece, è un'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, che dovrebbe essere applicata nella misura di 10 euro per ettolitro nel caso di prodotti finiti e di 0,25 euro per chilogrammo nel caso di prodotti consumabili a seguito di diluizione. Si tratta di un ulteriore rinvio, di soli sei mesi, che potrebbe incrementare l'incertezza per gli operatori che dovrebbero invece avviare importanti cambiamenti dei processi per rispondere ai nuovi prezzi relativi. Questo

elemento è tanto più delicato nel quadro di una inflazione ancora elevata che già influenza le convenienze all'investimento delle imprese e impatta sui consumi delle famiglie.

Sempre all'art. 11, comma 2, lettere a) e b), in ambito IVA, si prevede poi lo spostamento di alcuni beni dall'aliquota del 5 per cento all'aliquota del 10 per cento ovvero dall'aliquota del 5 per cento all'aliquota del 22 per cento.

In particolare, con la lettera a) sono stati soppressi dalla tabella A dell'allegato al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 della parte II-*bis* (Beni e servizi soggetti all'aliquota del 5 per cento) i numeri 1-*quinquies*) e 1-*sexies*) relativi ai prodotti per l'infanzia e all'igiene femminile, mentre con la successiva lettera b) nella parte III (Beni e servizi soggetti all'aliquota del 10 per cento) sono stati introdotti i prodotti relativi al latte in polvere o liquido per l'alimentazione dei lattanti o dei bambini nella prima infanzia, condizionato per la vendita al minuto; estratti di malto; preparazioni per l'alimentazione dei fanciulli, per usi dietetici o di cucina, a base di farine, semolini, amidi, fecole o estratti di malto, anche addizionate di cacao in misura inferiore al 50 per cento in peso e prodotti per l'igiene femminile. Infine, non avendo inserito nella citata parte III i seggiolini per bambini da installare nei veicoli, tali beni sono assoggettati all'aliquota ordinaria del 22 per cento.

Al riguardo, anche con il passaggio dal 5 al 10 per cento, si mantiene la logica di applicare aliquote differenziate dell'IVA, rispetto all'ordinaria, su beni potenzialmente rilevanti dal punto di vista sociale. Come più volte affermato, l'IVA non è un'imposta che si presti in modo efficace ad azioni redistributive relativamente a singoli beni. Inoltre, mentre aumenti delle aliquote IVA generalmente provocano corrispondenti aumenti di prezzo, riduzioni delle aliquote IVA non sono in grado di garantire una simmetria verso una corrispondente riduzione di prezzo. Il che apre alcuni dubbi sull'efficacia di azioni redistributive che coinvolgono imposte che per loro natura non si applicano su base personale.

C'è infine, all'art. 11, 3° comma, la previsione di un aumento delle imposte sulle sigarette che coinvolge sia la componente specifica del prelievo, sia l'onere fiscale minimo previsto in quella forma di tassazione.

In particolare, le variazioni riguardano: a) la componente specifica del prelievo che aumenta, per il 2024, da 28,20 euro per mille sigarette a 29,30 euro per mille sigarette (da 28,70 a 29,50 euro per mille sigarette nel 2025). Si ricorda che la componente specifica è una delle due componenti dell'accisa sulle sigarette; la seconda è una componente ad valorem il cui calcolo sarà anche influenzato dall'aumento della specifica e dal livello del prezzo medio ponderato che si assume come base di riferimento; b) l'accisa minima, invece, viene aumentata da 140 euro per chilogrammo a 147,50 euro per chilogrammo nel 2024 (148,50 euro per chilogrammo nel 2025); c) infine, l'onere fiscale minimo (accise + IVA) viene ritoccato in aumento per il 2024 in una misura pari al 98,70 per cento del prelievo totale sulle sigarette corrispondenti al prezzo medio ponderato (anziché 98,50 per cento) e al 98,80 per cento nel 2025.

L'aumento della componente specifica, rispetto ad altri Paesi europei, si muove tendenzialmente nella giusta direzione, essendo l'Italia uno dei Paesi con il maggior peso della componente ad valorem nella struttura dell'accisa totale.

Nell'art. 12, si prevede, infine, la possibilità di rideterminare il valore di acquisto di terreni edificabili e con destinazione agricola, nonché di partecipazioni negoziate e non negoziate in mercati regolamentati, anziché fare riferimento al costo storico ai fini della determinazione della base imponibile di eventuali plusvalenze. Questa possibilità era stata introdotta nel 2002, per i valori posseduti al gennaio 2002. Già nella legge di bilancio per il 2023, si era prevista l'estensione di questa disposizione per i valori posseduti al gennaio 2023; l'art. 12 della legge di bilancio per il 2024 ripropone la disposizione per i valori posseduti al gennaio 2024. La rideterminazione è possibile a fronte del pagamento di un'imposta sostitutiva del 16 per cento parametrata al valore risultante da un'apposita perizia giurata di stima redatta da professionisti abilitati. L'aliquota del 16 per cento, secondo quanto disposto dall'art. 12 secondo comma, è ora applicabile anche alle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate. La rideterminazione dei valori utilizzabili per il calcolo della plusvalenza a fronte del pagamento di un'aliquota del 16 per cento costituisce un'ulteriore frammentazione che si estende nell'ambito di un'imposizione già sostitutiva dell'Irpef e pari, nel regime ordinario, al 26 per cento.

Le misure per la lotta all'evasione

12.

Il capo II del titolo IV del disegno di legge di bilancio reca misure per il contrasto dell'evasione fiscale volte all'emersione delle basi imponibili e al potenziamento della riscossione. Qui di seguito si formulano alcune considerazioni sulle disposizioni che sembrano presentare maggiore interesse.

L'art. 17 è finalizzato a realizzare una più stretta cooperazione tra l'INPS e l'Agenzia delle entrate nel settore del lavoro domestico. Attraverso la tempestiva disponibilità dei dati in possesso dell'INPS saranno predisposte le dichiarazioni precompilate dei lavoratori e, in presenza di irregolarità, saranno inviate le c.d. lettere di compliance e sarà svolta la conseguente attività di accertamento.

Al riguardo va ricordato quanto evidenziato nella RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA 2023, ove si afferma che “il valore

aggiunto prodotto dalla componente di lavoro irregolare è, invece, molto rilevante nel settore degli Altri servizi alle persone, dove pesa per il 21,8 per cento ed è fondamentalmente imputabile al lavoro domestico...”¹.

In considerazione di ciò, dunque, l’intervento previsto dall’art. 17, pur utile per la regolarizzazione delle basi imponibili fiscali, non sembra risolutivo ai fini del ridimensionamento del fenomeno, che non si sviluppa tanto con l’occultamento dei redditi in presenza di una sostanziale regolarità contributiva, ma che frequentemente si realizza attraverso il radicale occultamento del rapporto di lavoro sia sul piano contributivo che fiscale o, anche, l’occultamento di una parte dei compensi sia ai fini contributivi che fiscali. Sotto tale profilo il contenimento del fenomeno non sembra poter prescindere dall’introduzione di specifici incentivi economici per l’emersione dei rapporti² e da una intensificazione e qualificazione dei controlli finalizzati all’individuazione dei rapporti di lavoro domestico.

Con l’art. 18 si interviene sulla disciplina fiscale delle locazioni brevi e sulle plusvalenze in caso di cessione a titolo oneroso di beni immobili.

Il tema dell’eccessiva frammentazione del sistema di prelievo, in gran parte ricollegata ai regimi sostitutivi, è stato più volte rilevato dalla Corte. Nella legislazione vigente anche i prelievi sui rendimenti degli immobili non fanno eccezione, visto che sono previste due aliquote cedolari sugli affitti sostitutive dell’Irpef (21 e 10 per cento) e l’obbligo di aprire la partita IVA nel caso di locazione di più di quattro unità abitative.

Il regime di cedolare secca sulle locazioni dei fabbricati, introdotto nel 2011, si proponeva di stimolare l’emersione delle locazioni non denunciate e la calmierazione dei canoni, incentivando una maggiore offerta sul mercato. È stato introdotto con l’articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 ed è un regime opzionale per la tassazione sostitutiva dell’Irpef, delle addizionali regionali e locali e delle imposte di registro e bollo per i redditi delle locazioni a fini abitativi con aliquota del 21 per cento. Il regime è stato progressivamente ampliato agli affitti brevi e più recentemente agli affitti commerciali (categoria c1). La scelta del regime opzionale blocca la possibilità di adeguamento del canone di locazione all’inflazione. Per il canone concordato, inclusi gli affitti dedicati agli studenti universitari fuori sede, è prevista una aliquota ridotta, inizialmente del 19 per cento poi passata al 10 per cento. La legge di bilancio 2021 (legge 178/2020, art. 1, comma 595), con effetto dal periodo d’imposta relativo al 2021, ha disposto che il regime delle locazioni brevi è riconosciuto solo in caso di destinazione alla locazione breve di non più di quattro

¹ Si veda RELAZIONE SULL’ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL’EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA 2023, par. II.2.1.

² Come previsto dalla legge 23 marzo 2023, n. 33 concernente Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane, che tra i principi e criteri direttivi di cui all’art. 5, comma 2, prevede “al fine di promuovere il miglioramento, anche in via progressiva, del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni di lavoro di cura e di assistenza in favore delle persone anziane non autosufficienti su tutto il territorio nazionale, la ricognizione e il riordino delle agevolazioni contributive e fiscali, anche mediante la rimodulazione delle aliquote e dei termini, nell’ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, volte a sostenere la regolarizzazione del lavoro di cura prestato al domicilio della persona non autosufficiente, per sostenere e promuovere l’occupazione di qualità nel settore dei servizi socio-assistenziali”.

appartamenti per ciascun periodo d'imposta. Negli altri casi, l'attività di locazione si presume svolta in forma imprenditoriale.

Il regime della cedolare secca è stato scelto nel 2021 da oltre 2,8 milioni di contribuenti, pari al 15 per cento del totale di coloro che dichiarano reddito di fabbricati, anche solo catastale (18,9 mln di contribuenti). Il reddito imponibile da locazioni sottratto alla progressività è così giunto a 18 miliardi nel 2021, con la quota delle locazioni a canone concordato che costituisce il 52 per cento del totale. Sia la scelta del regime cedolare, sia il beneficio medio – in termini di base imponibile o di risparmio di imposta stimato – presentano un profilo chiaramente regressivo: mentre tra i contribuenti con reddito complessivo inferiore a 20.000 euro i beneficiari della tassazione sostitutiva sono il 4 per cento, la quota sale al 32 per cento tra coloro che dichiarano un imponibile oltre 120.000 euro. Questi ultimi evidenziano un imponibile agevolato medio pari a oltre tre volte quello medio totale e un risparmio di imposta superiore a quattro volte il valore medio complessivo³.

L'articolo 18 del disegno di legge inserisce una terza aliquota, pari al 26 per cento, che si applicherà a tutti gli appartamenti in locazione per un periodo inferiore a 30 giorni, quando ce ne siano almeno due e meno di cinque. Si prevede dunque l'invarianza del prelievo nel caso si posseda una sola unità abitativa o più di quattro destinate alla locazione breve, mentre in presenza di un secondo appartamento l'aliquota sale al 26 per cento per entrambi. Gli effetti finanziari positivi che la RT attribuisce a regime alla misura ammontano a soli 8,8 mln di euro, tenuto conto che l'imponibile ricollegabile alla nuova aliquota è valutato in 376 milioni di euro. Al riguardo si rileva che, se anche l'incremento di aliquota va nella direzione di maggiore equità orizzontale⁴ e di un disincentivo all'eccesso di offerta delle locazioni brevi, introduce nuove forme di segmentazione del sistema fiscale e potrebbe portare a un incremento dell'evasione sul rendimento dell'eventuale secondo immobile affittato, visto che il passaggio da uno a due immobili comporterebbe una aliquota marginale elevata. Si ritiene, infatti, che il rapido stravolgimento del mercato immobiliare delle maggiori città italiane, ricollegabile all'incremento dei flussi turistici, con conseguente riduzione delle locazioni ordinarie e di quelle destinate agli studenti universitari, non possa essere affrontato semplicemente attraverso una modifica del differenziale fiscale, ma avrebbe bisogno di interventi più organici che dovrebbero includere una maggiore attenzione all'edilizia pubblica, agli alloggi per studenti offerti dagli enti per il diritto allo studio regionali, una più agevole

³ Si veda Corte dei conti, RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA 2023. In quell'occasione di rilevava anche notevole eterogeneità nella possibilità di utilizzare l'aliquota ridotta del 10 per cento in diverse aree del paese. In alcune aree i canoni concordati sono stati fissati in modo molto più generoso e consentono di godere dell'aliquota agevolata anche per locazioni sostanzialmente allineate ai prezzi di mercato, mentre in altre città gli accordi hanno maggiore rigidità o la domanda di mercato è comunque così vivace da tenere i canoni di mercato lontani da quelli determinabili sulla base degli accordi medesimi. Si tratta di situazioni che richiederebbero adeguati approfondimenti per valutare la coerenza degli accordi stipulati localmente con le finalità perseguite dal legislatore nella fissazione dell'aliquota del 10 per cento.

⁴ L'aliquota del 26 per cento avvicina, infatti, il prelievo sui rendimenti brevi degli immobili alle aliquote cedolari sulle attività finanziarie e riduce il beneficio complessivo di una agevolazione che ha carattere regressivo.

tutela dei diritti dei proprietari in caso di morosità degli inquilini e una riflessione generale sull'incidenza delle attività legate al turismo nelle maggiori città italiane.

La disposizione prevede, inoltre, che la misura della ritenuta che devono operare gli intermediari che riscuotono i canoni sia sempre del 21 per cento e venga considerata a titolo di acconto quando il locatore disponga di due o più abitazioni destinate alla locazione breve.

Il comma 2, dello stesso articolo 18 interviene anche sul regime Irpef delle plusvalenze per la cessione di immobili entro cinque anni, che rientrano nella categoria dei redditi diversi.

In base alla legislazione vigente (art. 67 del TUIR) un immobile rivenduto entro i cinque anni dall'acquisto (o dall'accettazione di una donazione) è sottoposto a un prelievo sull'eventuale plusvalenza, costituita dalla differenza tra prezzo o valore di acquisto e prezzo di vendita. Sono esclusi gli immobili acquisiti per successione e le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari. Dalla base imponibile così determinata possono essere dedotte una serie di spese incrementative sostenute dopo l'acquisto e prima della cessione, come imposte, spese notarili e la manutenzione straordinaria. È possibile usufruire di un'imposta sostitutiva dell'Irpef del 26 per cento, purché la plusvalenza non sia maturata nell'esercizio di attività di impresa o di arti e professioni.

I commi da 2 a 4 dell'articolo 18 modificano l'articolo 67 del Tuir inserendo due condizioni che rendono potenzialmente più onerosa la vendita di un immobile per cui sia stato ricevuto il c.d. Superbonus del 110 per cento introdotto dal d.l. n. 34/2020 per spese di efficientamento energetico e per la prevenzione dei danni da sisma e per cui si sia scelta l'opzione per la cessione del credito o dello sconto in fattura. Si tratta di interventi realizzati su singole unità immobiliari e sulle parti comuni degli edifici condominiali, per cui la conclusione dei lavori sia avvenuta da non più di dieci anni al momento della cessione. Da un lato il periodo in cui si rimane soggetti alla tassazione della plusvalenza si allunga da cinque a dieci anni, dall'altro le spese collegate al superbonus risultano totalmente indeducibili dalla base imponibile per i primi cinque anni e risultano poi deducibili al 50 per cento nei successivi cinque. A titolo parzialmente compensativo, l'articolo 18, comma 4, prevede che il prezzo di acquisto o di costruzione sia adeguato con la rivalutazione prevista dall'indice dei prezzi al consumo.

Si tratta di un intervento che, pur andando nella direzione di limitare il particolare favore che è stato accordato ai soggetti che hanno usufruito dell'incentivo ad aliquota del 110 per cento e che – come più volte segnalato dalla Corte – comporta ingenti oneri per la finanza pubblica, determina tuttavia nuove forme di frammentazione nella normativa. La

norma colpisce in particolare coloro che hanno usufruito del bonus mediante cessione del credito (o sconto in fattura), mentre il regime di vantaggio ha interessato anche coloro che hanno portato in compensazione, avendone evidentemente la possibilità, una detrazione maggiorata delle spese sostenute, che invece non sembrano toccati dall'attuale formulazione dell'articolo 18. L'allungamento del regime temporale pone una forte segmentazione al sistema mentre la previsione dell'adeguamento del prezzo di acquisto all'inflazione – previsto per il periodo tra i cinque e i dieci anni dalla conclusione dei lavori – che dovrebbe attenuare il peso della plusvalenza, in linea di principio dovrebbe essere estesa a tutti i contribuenti perché se l'aumento di valore non fosse reale ma solo dovuto alla crescita generale dei prezzi, non ci sarebbe giustificazione economica al prelievo. Non è possibile formulare previsioni circa l'influenza che questa norma avrà sulle scelte dei contribuenti e dunque correttamente la relazione tecnica non quantifica una variazione del gettito. Di certo la norma dovrebbe andare nella direzione di rallentare le vendite immobiliari degli immobili toccati dalla ristrutturazione collegata ai superbonus. Va valutato tuttavia che la vendita dell'immobile potrebbe essere non esclusivamente ricollegabile all'intento speculativo, ma essere dettata anche da esigenze personali come una crisi di liquidità o una diversa organizzazione dell'unità familiare, esigenze che verrebbero in parte toccate dalle nuove norme. Infine, il nuovo assetto incrementa la percezione di una generale instabilità e frammentarietà della normativa, che tende a ostacolare la pianificazione degli investimenti.

L'articolo 20 del d.d.l. prevede la possibilità, per le imprese che non adottano i principi contabili internazionali, di modificare, in aumento o in diminuzione, il valore delle rimanenze esistenti all'inizio del periodo d'imposta in corso al 30 settembre 2023. L'adeguamento comporta il pagamento di un'imposta sostitutiva dell'Irpef, dell'Ires e dell'Irap del 18 per cento e, nel caso di eliminazione di valori, anche il pagamento dell'IVA sulla base di un coefficiente di maggiorazione stabilito con successivo provvedimento dirigenziale.

La norma trova un precedente per i contribuenti soggetti agli studi di settore nell'art. 7, commi 9 e segg., della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000). In questo caso, tuttavia, la misura dell'imposta sostitutiva era del 30 per cento e si ricollegava a una più rigorosa modulazione degli stessi studi di settore.

Successivamente, la regolarizzazione dei valori contabili è stata prevista, nell'ambito del generale provvedimento di condono fiscale, dall'art. 14 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

Come già disposto anche dalle disposizioni del passato ricordate, la nuova norma stabilisce che la rettifica del valore delle rimanenze non comporta il pagamento di sanzioni, che i nuovi valori sono riconosciuti ai fini civilistici e fiscali a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 30 settembre 2023 e che nei limiti dei valori iscritti o eliminati non possono essere utilizzati ai fini dell'accertamento per i periodi d'imposta precedenti.

Nell'ipotesi di svalutazione del magazzino iniziale 2023 il pagamento dell'imposta sostitutiva e dell'IVA sul differenziale incrementato producono l'effetto di regolarizzare i periodi d'imposta precedenti al 2023. Viceversa, nell'ipotesi di rivalutazione del magazzino iniziale 2023 l'effetto contabile di tale rivalutazione si tradurrà in una riduzione del reddito e dell'imposta dovuta per il periodo d'imposta 2023. Per tale parte, dunque, la misura non dovrebbe essere considerata un recupero di evasione idoneo ad alimentare il Fondo per la riduzione della pressione fiscale come, al contrario, genericamente prevede il comma 8 dell'articolo.

L'articolo 23 del d.d.l., la cui rubrica fa riferimento al contrasto all'evasione e alla razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti, reca varie misure di natura eterogenea. Tra queste si segnala, anche per l'entità degli effetti previsti a regime (622 milioni di maggiori introiti annui) il comma 1, che stabilisce l'innalzamento – dal marzo 2024 – dall'8 all'11 per cento della misura della ritenuta d'acconto che le banche e Poste Italiane spa sono tenute a operare all'atto dell'accredito dei bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare delle detrazioni per interventi edilizi e di risparmio energetico. Va rilevato che la misura di tale ritenuta è sensibilmente variata nel corso del tempo⁵ senza uno specifico criterio economico, come conferma indirettamente anche il richiamo, contenuto nella relazione illustrativa, all' "allineamento" alla ritenuta prevista per i compensi di lavoro autonomo.

⁵ Dopo l'iniziale 10 per cento, l'art. 25 del d.l. n. 78 del 2010 ha previsto, dal 6 luglio 2011 e fino al 31 dicembre 2014, una ritenuta dal 4 per cento per poi passare all'attuale 8 per cento.

Specifico rilievo assume pure la previsione del comma 2, che estende la ritenuta d'acconto anche alle provvigioni corrisposte nel settore assicurativo con una previsione di maggior gettito a regime di 778 milioni di euro.

Notevole considerazione richiede anche il comma 13, che introduce l'articolo 75-ter al d.P.R. n. 602 del 1973. La nuova disposizione intende favorire, mediante la cooperazione applicativa e informatica, l'acquisizione delle informazioni in possesso di altri soggetti prima dell'avvio della procedura di recupero coattivo e, in particolare, di quella mobiliare. Alla norma potrebbe corrispondere secondo la RT un maggior gettito a regime di 694,7 milioni che prudenzialmente viene ridotto sul piano previsionale a 486,29 milioni.

Così come formulata la norma appare alquanto generica, demandando a successivi decreti del Ministro l'individuazione delle soluzioni di cooperazione applicativa e di utilizzo degli strumenti informatici concretamente adottabili.

Al riguardo la Corte da tempo ha segnalato quelli che sono i principali impedimenti alle procedure di riscossione coattiva⁶ quali, ad esempio, la preclusione al pignoramento dell'abitazione principale; la preclusione alla vendita coattiva immobiliare per i beni di valore inferiore a 120 mila euro ancorché essa possa essere economica comportando un realizzo superiore alle spese di procedura; l'obbligo di preventiva iscrizione ipotecaria con decorso di almeno sei mesi prima della vendita immobiliare; l'assenza di una presunzione rafforzata sulla proprietà dei beni che si trovano presso l'abitazione ove il debitore risiede.

Un organico intervento per superare le attuali insufficienze della riscossione coattiva non dovrebbe prescindere dalla considerazione che in molti casi l'insolvenza del debitore è preordinata o, comunque, interviene ben prima dell'inizio della procedura coattiva. Occorrerebbe, dunque, un incisivo potenziamento degli strumenti di ricerca investigativa da parte dell'agente della riscossione e degli stessi enti impositori, allo scopo di pervenire alla ricostruzione dell'effettivo patrimonio mobiliare e immobiliare del debitore e non solo di quello detenuto legittimamente presso terzi (quali le banche), ma anche di quello la cui titolarità è fittiziamente riferita ad altri soggetti.

⁶ Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, *Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva*, pag. 139 e segg.; Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delib. 23 dicembre 2022, n. 56/2022/G.

I REDDITI DA LAVORO

13.

Per il triennio 2022/2024, le prime risorse a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale del settore statale⁷ sono state stanziare dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 609), nella misura di 310 milioni per il 2022 e di 500 milioni a decorrere dal 2023. In presenza di un consistente aumento dell'inflazione che non avrebbe consentito la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale commisurata all'indice IPCA aggiornato, per il solo anno 2023 si è optato per la corresponsione di un elemento accessorio *una tantum*, definito dall'art. 1, comma 330 della LB 2023, da corrispondere per 13 mensilità, pari all'1,5 per cento dello stipendio tabellare, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza⁸.

L'art. 10 del disegno di legge di bilancio 2024 all'esame incrementa il "Fondo contratti per il personale dello Stato – rinnovi contrattuali"⁹; le ulteriori risorse consistono in 3 miliardi per il 2024 che diventano 5 nell'anno successivo, ovvero a regime tenuto conto del fatto che il 2024 costituisce l'ultimo anno del triennio contrattuale 2022-2024. Per completezza, va ricordato che l'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 ha disposto una consistente anticipazione della spesa stabilendo il pagamento, entro fine 2023, di un emolumento in unica soluzione pari a 6,7 volte l'importo dell'indennità di vacanza contrattuale in corso di erogazione. Tale previsione è finalizzata ad anticipare, nel 2023, la spesa di circa 2 dei 5 miliardi complessivamente disponibili per i rinnovi contrattuali dal 2024 in avanti.

Per il personale delle restanti Amministrazioni pubbliche¹⁰, l'art. 10, comma 3 prevede, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano poste a carico dei singoli bilanci le risorse contrattuali quantificate sulla base delle stesse percentuali di incremento.

⁷ Personale della Scuola e degli istituti di alta formazione artistica e musicale, dei Ministeri, delle Agenzie fiscali, della PCM e del personale statale in regime di diritto pubblico (comparto Sicurezza-difesa, Magistratura, carriera prefettizia, carriera diplomatica e carriera penitenziaria).

⁸ Non hanno effetto sull'indennità di buonuscita o altri analoghi trattamenti, nonché sul trattamento di fine rapporto, sull'indennità sostitutiva del preavviso e sull'indennità in caso di decesso di cui all'art. 2122 c.c. L'erogazione di tale emolumento è avvenuta a partire dal mese di luglio 2023 (nota MEF 107 del 17 luglio 2023).

⁹ Il Fondo è allocato sul cap. 3027 del MEF, missione 33 "Fondi da ripartire".

¹⁰ Personale del SSN, delle Regioni, delle Università, degli EPNE, degli Enti di ricerca, degli enti artt. 60 e 70 e delle autorità indipendenti.

Le risorse complessivamente messe a disposizione per gli aumenti retributivi di tutto il personale sono in grado di assicurare una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025, anno questo che, come già ricordato, coincide con l'entrata a regime dei contratti collettivi 2022-2024 e degli accordi per il restante personale statale. Si tratta, sia in termini percentuali che in cifra assoluta, di un aumento significativo che è destinato, almeno in parte, a compensare la perdita del potere di acquisto sofferta dalle retribuzioni negli ultimi anni. D'altronde, l'ancoraggio *tout court* al solo indice IPCA¹¹, sebbene depurato degli effetti derivanti dalla variazione dei prezzi energetici, in una situazione come quella attuale caratterizzata da forti e repentini shock, avrebbe rischiato di innescare indesiderati effetti della spirale salari-prezzi.

Di contro, continua a destare preoccupazione la circostanza, costantemente segnalata dalla Corte, che la definizione del quadro complessivo delle risorse per i rinnovi contrattuali avvenga oramai con un ritardo consistente, che si riflette ed amplifica ulteriormente i tempi della contrattazione e delle complesse procedure di verifica degli esiti negoziali, concentrando su una sola annualità oneri che avrebbero dovuto trovare la loro naturale allocazione in un arco temporale più esteso.

Tale ritardo assume un rilievo ancor più significativo a causa della concomitante impennata dei prezzi al consumo, che potrebbe rendere non adeguate/non soddisfacenti le pur significative risorse a ciò destinate.

Occorre segnalare, in ultimo, che il rinvio dinamico all'adeguamento degli accantonamenti necessari per allineare le scelte di politica retributiva tra il settore statale e quello delle restanti Amministrazioni pubbliche, così come previsto dall'art. 48, comma 2, include anche l'ipotesi di concedere il medesimo anticipo retributivo previsto dall'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, sebbene si tratti, in questo caso, di una valutazione rimessa in capo alle Amministrazioni non statali.

¹¹ Il valore dell'IPCA cumulato nel periodo 2022-2024 risulterebbe pari a 16,1 per cento. L'Istat, infatti, ha aggiornato la stima del 2022 dell'indice IPCA al netto dei beni energetici importati stimandolo nella stessa misura del 2022, ovvero al +6,6 per cento per l'anno 2023, riducendosi al +2,9 per cento nel 2024 e +2,0 per cento sia nel 2025 sia nel 2026. Si rammenta che l'IPCA 2022 è stato rivisto al rialzo di 1,9 punti percentuali, rispetto al dato di giugno 2022, in cui risultava pari a +4,7 per cento.

LA SPESA SOCIALE E PREVIDENZIALE

14.

Importanti, sia sul piano quantitativo che qualitativo, sono le norme del DLB in materia di lavoro, famiglia, pari opportunità e politiche sociali, di cui al Titolo V. Nel Capo I (lavoro e politiche sociali) il legislatore affronta principalmente temi previdenziali riproponendo, in taluni casi con significativi aggiustamenti, istituti già sperimentati negli ultimi anni (Ape sociale, Opzione donna e Quota 100-103); contrastando gli effetti previdenziali della discontinuità di contribuzione attraverso incentivi al riscatto; adeguando, in una logica di armonizzazione, le aliquote di rendimento di talune gestioni; ritoccano ancora, per l'anno 2024, la disciplina dell'indicizzazione dei redditi da pensione alla variazione dei prezzi al consumo. Per quel che riguarda gli altri fronti, le norme proposte supportano le famiglie nel campo delle rette per gli asili nido, creano i presupposti per più adeguate politiche sociali nel delicato campo delle disabilità, rafforzano, ulteriormente, dopo gli interventi degli anni scorsi, i congedi parentali e favoriscono le lavoratrici con due o più figli attraverso sgravi contributivi.

Le valutazioni ufficiali degli effetti finanziari dei 15 articoli del Titolo V, indicano, per il 2024, una maggiore spesa lorda pari a 1,12 miliardi in termini di indebitamento netto, un importo che sale a 1,33 miliardi in termini di saldo netto da finanziare considerato il ruolo significativo che giocano le norme di decontribuzione, le quali si traducono in maggiori esborsi del bilancio dello Stato verso gli enti di previdenza

15.

In materia di pensioni, il disegno di legge di bilancio pur confermando, nel suo insieme, l'approccio di breve termine che ha connotato le misure degli ultimi anni, propone alcune innovazioni di rilievo che rimarcano la consapevolezza dell'importanza di non snaturare l'impianto della riforma strutturale del 2011, limitandosi a gestirne i tratti di maggiore criticità. Il tema della flessibilità in uscita – al centro dell'attenzione dal 2017, quando si introdussero gli Anticipi pensionistici (Ape volontario, Ape sociale, RITA, ecc) e poi, segnatamente, dal 2019, con la scelta di derogare, con Quota 100, alle norme generali della legge 214/2011 – viene affrontato (art. 30) da due punti di vista: da un lato, intervenendo sullo schema previsto per Quota 103 (ossia l'opzione di uscire anticipatamente dal lavoro in presenza di un requisito anagrafico di 62 anni e con 41 anni di anzianità contributiva) e, dall'altro lato, considerando nell'ambito di una logica unitaria l'“Ape sociale” e l'“Opzione donna”.

Sul fronte del canale di pensionamento anticipato generale, viene confermata la possibilità di accedere con i requisiti previsti per Quota 103, disponendo che il calcolo del trattamento pensionistico avvenga con il sistema contributivo e riducendo la soglia oltre la quale il trattamento di pensione anticipata con Quota 103 non viene erogato (da cinque a quattro volte il trattamento minimo) fino alla data di maturazione dei requisiti ordinari. Completa il quadro la disciplina prevista per le cosiddette “finestre mobili” previste per la nuova Quota 103, che vengono ora allungate di quattro mesi per il comparto privato (dagli attuali tre ai sette) e di tre mesi per quello pubblico (dai sei ai nove). È confermato l’incentivo economico alla permanenza in servizio, rappresentato dalla possibilità di rinunciare all’accredito dei contributi sociali a proprio carico con la conseguenza di beneficiarne immediatamente in busta paga.

La Relazione tecnica, nel valutare l’insieme dei fattori disincentivanti all’adesione alla Quota 103 per il 2024 (in primo luogo, la riduzione permanente del trattamento pensionistico, a fronte di un anticipo relativamente limitato rispetto ai requisiti previsti dalla normativa vigente) ha prudenzialmente stimato in 17 mila il maggior numero di pensioni a fine 2024, dato da confrontarsi con quello ipotizzato per la Quota 103 del 2023, pari a 41,1 mila. A fronte delle stime estremamente prudenziali, volte a garantire la copertura derivante dall’adesione a diritti soggettivi, si contrappongono i dati effettivi resi noti dall’INPS, che attestano, alla data del 31 maggio 2023, un numero di 5.125 domande per accedere a Quota 103, dato che prelude a risultati sensibilmente più bassi per la nuova e più severa normativa.

Per quanto riguarda invece il canale del pensionamento anticipato correlato a situazioni particolari ritenute meritevoli di tutela (Ape sociale e Opzione donna) lo stesso articolo 30 dispone, sul primo fronte, la proroga per un ulteriore esercizio (fino al 31 dicembre 2024) delle norme sull’anticipo pensionistico con l’elevamento da 63 anni a 63 anni e 5 mesi del requisito anagrafico comune a tutte le categorie tutelate. Viene introdotto un vincolo alla cumulabilità del beneficio con i redditi da lavoro, compatibile unicamente con redditi da lavoro autonomo occasionale entro i 5.000 euro annui (attualmente, l’Ape sociale è compatibile con redditi da lavoro dipendente fino a 8 mila euro annui e con redditi da lavoro autonomo fino a 4.800 euro annui).

Sul fronte strettamente pensionistico, è disposta la proroga di un ulteriore anno della più severa disciplina per l’Opzione donna introdotta con la legge di bilancio per il 2023, con il contestuale innalzamento del requisito anagrafico da 60 a 61 anni (e fermo restando il requisito di anzianità contributiva a 35 anni con il correlato meccanismo agevolativo per le lavoratrici con figli).

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

Secondo i dati trasmessi alla Corte, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel periodo 2017-22 sono state complessivamente oltre 93.200 le domande accolte per l'Ape sociale, circa la metà del numero di richieste presentate. Fra il 2019 e il 2021 la contestuale introduzione del canale di pensionamento Quota 100, con requisiti di accesso compatibili con quelli previsti per l'Ape sociale, ha compresso il ricorso all'istituto entro un *range* di 11-13 mila domande all'anno. Tale effetto si è attenuato nel 2022, con oltre 17 mila domande accolte. I beneficiari si addensano, per il 65 per cento, nella categoria disoccupazione, mentre circa il 17 per cento dei lavoratori è addetto a mansioni gravose. L'11 per cento presenta invalidità mentre il restante 8 per cento è assorbito dai *caregivers*. Le donne rappresentano una quota di circa il 40 per cento dei richiedenti, mentre l'età media alla data di presentazione delle domande è di 64 anni. La Relazione tecnica, nel valutare in circa 16-17 mila i beneficiari di Ape sociale per il 2023, stima per il 2024 circa 12.500 nuovi accessi, dato che dovrebbe tener conto dell'effetto di compressione delle uscite associato all'innalzamento del requisito anagrafico.

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

Gli ultimi dati resi noti dall'INPS indicano che, dall'1.1.2010 all'1.1.2023, le pensioni liquidate riferite a Opzione donna sono state 174.535, pari al 16,3 per cento delle pensioni anticipate complessivamente liquidate alle donne nel predetto periodo. L'assegno medio mensile (1.171 euro) è di quasi il 40 per cento più basso del valore presentato, in media, dall'aggregato considerato, in ragione del minor numero di anni di contribuzione versata, dell'età al pensionamento e del sistema di calcolo contributivo del trattamento pensionistico. In particolare, con i requisiti di accesso introdotti dal d.l. 4/2019 e prorogati fino al 2022 (35 anni di anzianità contributiva; 58 anni di età per le lavoratrici dipendenti, 59 anni per le autonome; finestra mobile di 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e di 18 mesi per le autonome) sono state liquidate fra il 2019 e il 2022 oltre 80 mila pensioni. L'età media presentata al pensionamento è stata pari a 60 anni, con un anticipo medio di 53 mesi rispetto ai requisiti di accesso al pensionamento ordinari. Al momento della presentazione della domanda, l'anzianità contributiva posseduta era, in media, di 36,7 anni. Con le limitazioni introdotte dall'ultima legge di bilancio, fino a settembre di quest'anno sono state presentate circa 2.200 domande, talché la Relazione tecnica, tenendo conto dell'innalzamento di un anno del requisito anagrafico, conferma un pari ammontare di nuove pensioni a fine 2024.

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

16.

In definitiva, le norme principali sin qui menzionate, tese ad assicurare una maggiore flessibilità in uscita, sono affiancate da misure che contribuiscono positivamente al controllo della spesa previdenziale e all'elevamento dell'età effettiva di quiescenza, variabile che continua a segnalare l'Italia tra i Paesi con valori inferiori alla media OCSE: ricalcolo contributivo per Quota 103, contestuale allungamento delle finestre mobili, diminuzione della soglia provvisoria all'ammontare del beneficio, incumulabilità con redditi da lavoro per l'Ape sociale, innalzamento del requisito anagrafico per l'accesso all'Ape sociale e all'Opzione donna.

17.

In un contesto in cui si confermano le difficoltà della lotta contro l'inflazione e un rientro verso gli obiettivi più lento dell'atteso, con il DLB 2024 il legislatore ridetermina, limitatamente al prossimo esercizio, i parametri di indicizzazione delle pensioni, uno schema che aveva già visto anche innovazioni nel suo funzionamento in sede di legge di bilancio per il 2023 e con riferimento ai trattamenti del biennio 2023-24.

Va al riguardo ricordato che la normativa in materia ha conosciuto negli anni frequenti modifiche ed inversioni di rotta. Per assicurare una disciplina più stabile si era puntato da ultimo ad un meccanismo relativamente semplificato, organizzato su tre scaglioni, secondo una logica di progressività/regressività, e quindi con adeguamenti degli assegni con un dato quoziente di recupero per ciascun scaglione di reddito pensionistico¹². Con la legge di bilancio per il 2023 il legislatore aveva articolato il meccanismo su sei fasce di reddito con una copertura decrescente fino ad un minimo del 35 per cento del tasso di inflazione (il 7,3 per cento, quello relativo al 2022 temporaneamente stabilito, poi risultato pari all'8,1) accoppiato alla scelta di tutelare un po' di più i percettori dei trattamenti minimi particolarmente colpiti, percentualmente, dal rincaro dei beni energetici. Per tali figure il recupero era stato infatti di 1,5 punti in più (2,7 nel 2024) rispetto allo standard.

Premesso che con il decreto-legge n. 145/2023, parte integrante della manovra finanziaria di quest'autunno, è stato disposto l'anticipo del previsto conguaglio di 0,8 punti

¹² Il meccanismo fa riferimento al reddito pensionistico complessivo come determinato dalla somma dei diversi assegni pensionistici in capo a ciascun pensionato.

percentuali, il disegno di legge di bilancio 2024 riduce di 10 punti, dal 32 al 22 per cento, la percentuale di copertura delle pensioni sopra 10 volte l'importo minimo. Sotto il profilo generale, in tema di indicizzazione all'andamento dei prezzi si deve rimarcare quanto sostenuto in analoghe circostanze, ossia l'esigenza di garantire una disciplina stabile e il più possibile ispirata da solidi principi di fondo; in tale ambito andrebbe fatta anche un'attenta valutazione su quale sia il meccanismo di indicizzazione più coerente con un sistema che eroga prestazioni calcolate su base contributiva. Sembra peraltro correlabile anche a tale tematica la costituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, della Commissione di esperti disposta nella parte del DLB dedicata alla *spending review* (art. 88).

18.

In materia pensionistica la valutazione d'insieme delle scelte operate con il disegno di legge di bilancio 2024 è positiva. Infatti, se da un lato si continua ad intervenire su taluni istituti con la sostanziale finalità di recuperare risorse finanziarie, dall'altro si fanno scelte che, pur se non particolarmente incisive sotto il profilo delle quantità aggregate, hanno una notevole portata segnaletica: è il caso del ricalcolo contributivo delle pensioni anticipate a cui si accederà attraverso Quota 103 (62 anni di età e 41 anni di contribuzione), per correggere, in una logica attuariale, i benefici pensionistici concessi derogando al criterio standard. Vanno altresì in direzione positiva (nel senso di una maggiore armonizzazione e di un'appropriata correlazione tra durata del periodo di quiescenza e di lavoro) la riduzione dell'aliquota di rendimento per la parte retributiva riconosciuta in talune gestioni previdenziali e il ripristino, prima del 2026 come disposto dal d.l. n. 4/2019, del normale adeguamento dei requisiti contributivi alle variazioni della speranza di vita. La correzione del calcolo dell'assegno associato a Quota 103 è significativa anche perché potrà costituire, nei prossimi anni, un punto di riferimento per una desiderabile disciplina strutturale del tema della flessibilità in uscita. Al riguardo va ricordato che la legislazione vigente consente ai "contributivi puri" il pensionamento a 64 anni di età con soli 20 anni di contribuzione, se in presenza di un assegno pari a 2,8 volte il trattamento minimo, un parametro che viene ora elevato a 3 volte in via ordinaria. Bisognerebbe chiedersi se in prospettiva, quando la quota di coloro i quali hanno iniziato a lavorare nel 1996 (contributivi puri) crescerà significativamente e diventerà più stridente lo scarto con il requisito di uscita (67 anni) di coloro che hanno iniziato a

lavorare solo un anno prima, non sarebbe opportuno puntare a convergere verso una età di pensionamento anticipato uniforme con l'applicazione, per i "misti", di appropriate correzioni del trattamento. Si assicurerebbe così una sorta di ventaglio di opzioni di uscita intorno alla data standard (per esempio gli attuali 67 anni) con correzioni dell'importo su tutte le componenti dell'assegno (contributive e retributive) al ribasso o al rialzo in relazione all'anticipo o al posticipo rispetto alla predetta data "fisiologica". In ogni caso, come la Corte ha spesso rimarcato, è da auspicare che si giunga presto ad un assetto stabile della normativa in materia di uscite: regole equilibrate, non soggette a cambiamenti frequenti e in grado di contemperare le diverse esigenze micro e macroeconomiche, potrebbero anche avere effetti benefici sui comportamenti di spesa delle famiglie a riflesso di aspettative più affidabili circa il loro reddito disponibile futuro.

19.

Oltre alle misure di natura previdenziale, tra le quali si inseriscono anche positive disposizioni per contrastare la discontinuità delle contribuzioni per i lavoratori in regime di calcolo contributivo puro (riscatti di periodi non coincidenti), il Titolo V va ricordato anche per le norme in materia di famiglia, pari opportunità e disabilità. Tra queste mentre desta perplessità la scelta di non considerare nell'ISEE talune forme di ricchezza mobiliare – essendo viceversa urgente dedicare sempre maggiore attenzione alla capacità dell'indicatore di rappresentare l'effettiva situazione economica delle famiglie – vanno in una direzione positiva le misure che rafforzano ulteriormente il congedo parentale, che supportano i nuclei familiari sul fronte delle rette per gli asili nido, che incentivano la natalità anche attraverso la decontribuzione delle lavoratrici con due/tre figli, e, infine ma non ultime in ordine di importanza, quelle che dispongono la costituzione di un fondo unico per la disabilità, il quale ci si augura possa costituire il presupposto per politiche mirate sempre più incisive. Per quel che concerne gli incentivi per le lavoratrici vale solo rilevare se non sia meritevole una riflessione, che invero andrebbe fatta anche per le norme generali di decontribuzione e riduzione del cuneo fiscale, finalizzata a valutare in che misura il taglio del costo del lavoro non sarebbe più trasparente se operato attraverso il sistema tributario, piuttosto che attraverso i contributi sociali, caso, quest'ultimo, che si espone al rischio di opacità in termini di effetti sugli equilibri prospettici del sistema previdenziale.

LA SPESA SANITARIA

20.

Con l'articolo 41 del disegno di legge il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato viene aumentato di 3 miliardi per il 2024, 4 miliardi per il 2025 e 4,2 miliardi a decorrere dall'anno 2026. Un incremento che è volto a finanziare principalmente il rinnovo dei contratti per il personale del settore, ma anche diversi altri interventi minori. Si tratta dell'incremento delle tariffe orarie previste per far fronte alle carenze di personale in alcuni comparti, di quello delle misure per il riassorbimento delle liste d'attesa, della rideterminazione dei tetti della spesa farmaceutica, delle modifiche alle modalità di distribuzione dei medicinali, dell'aggiornamento del tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie da privati, del finanziamento dell'aggiornamento dei LEA e di ulteriori misure in materia di potenziamento del servizio sanitario nazionale e dell'assistenza territoriale.

21.

Il rifinanziamento proposto fa crescere l'importo del fabbisogno sanitario nazionale cui contribuisce lo Stato a 134 miliardi. Ben al di sopra dei 129 miliardi del 2023, anno in cui, tuttavia, ha inciso anche il finanziamento pari a 1.085 milioni destinato dal d.l. 34/2023 a ridurre l'incidenza del *payback* sui dispositivi medici a carico delle aziende produttrici. Nel 2025 il finanziamento si colloca ora a 135,4 miliardi, in aumento di un ulteriore 1 per cento (Tavola 7).

Due aspetti vanno poi rilevati. Nonostante l'aumento previsto dal d.d.l. di bilancio, il fabbisogno sanitario a cui concorre lo Stato si conferma in rapporto al prodotto in graduale ma netta flessione: nel triennio di previsione si riduce di tre decimi di punto (dal 6,3 del 2023 al 6 per cento a fine periodo).

Inoltre, dei nuovi fondi 2,4 miliardi sono destinati al rinnovo dei contratti per il personale, mentre circa 500 milioni nel 2024 (che crescono a 1,5 miliardi nel 2025) sono "vincolati" a specifici interventi. Risultano pertanto pressoché nulli i margini disponibili per adeguare la spesa ai fabbisogni crescenti, legati innanzitutto alla crescita dei prezzi delle altre voci di costo del settore. Si deve considerare, infatti, che già nell'anno in corso la tenuta dei conti del settore è stata soggetta ad una crescita della spesa particolarmente

significativa: un aumento del 3 per cento, trainato soprattutto dagli acquisti di beni (+7,5 per cento), dalla specialistica (+5,2 per cento) e dai servizi appaltati (+5,6 per cento).

TAVOLA 7

QUADRO DI SINTESI DEL FABBISOGNO FINANZIARIO SANITARIO PER IL SSN -
ANNO 2022 – 2025 (importi assoluti in milioni)

	2023	2024	2025	2026 (**)
Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a legislazione vigente	128.869	131.013	131.391	131.391
variazione %	2,29	1,66	0,29	-
in quota Pil	6,28	6,15	5,96	5,78
Contributo statale per ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (RISORSE EXTRA FONDO) d.l. 34/2023	1.085			
Incremento finanziamento sanitario nazionale DLB 2024 (art. 41)		3.000	4.000	4.200
di cui				
art.10 c. 3 4 (stima *) rinnovo contratto settore		2.431	2.431	2.431
art.42 incremento tariffa oraria prestazioni agg.		280	280	280
art.43 rideterminazione tetti farmaceutica				
art.44 modifica distribuzione farmaci		53	77	77
art.45 abbattimento liste attesa				
art.46 aggiornamento tetto acquisti da privato		123	368	490
art.47 proroga quote premiali				
art.48 finanziamento aggiornamento LEA		50	200	200
art.49 contributo SSN lavoratori frontalieri				
art.50 c.1 potenziamento ass. territoriale PNRR			250	350
art.50 c.2 cure palliative e terapia del dolore		10	10	10
art.50 c.3 obiettivi sanitari prioritari			240	310
art.66 c.2 finanziamento INMP		1	1	1
totale parziale		2.948	3.857	4.149
Totale complessivo del Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard	128.869	134.013	135.391	135.591
variazione %	2,29	3,99	1,03	0,15
in quota Pil	6,28	6,29	6,15	5,96
Totale comprensivo d.l. 34/2023	129.954	134.013	135.391	135.591
variazione %	3,15	3,12	1,03	0,15
in quota Pil	6,34	6,29	6,15	5,96
Stima rinnovo contratto sanità (*)				
unità lavoratori interessati (dato 2021)	724.734			
retribuzione media complessiva (pro capite)	42.358			
incremento a regime (dal 2024)	5,78			
onere annuo (pro capite)	2.448			
onere complessivo per retribuzioni (in milioni)	1.774			
oneri riflessi a carico datore di lavoro (32,7 %) in milioni	657			
Costo complessivo	2.431			

Fonte elaborazione su dati MEF e Ministero della salute

Considerando l'impatto delle misure, al lordo degli effetti indotti, la spesa sanitaria nel 2024, in termini di contabilità economica, cresce di 1,2 miliardi rispetto all'anno precedente (135,9 miliardi rispetto ai 134,7 miliardi del 2023). Per il triennio 2024-2026 si attenua il profilo discendente disegnato con il DEF 2023 prima e con la NaDEF poi: la spesa è attesa crescere del 3,5 nel 2025 e dell'1,8 per cento nell'anno terminale. Il rapporto fra la spesa sanitaria e Pil si mantiene al 6,4 per cento nel prossimo biennio (due decimi di punto inferiori al 2023) per flettere di un decimo nel 2026 (Tavola 8).

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI
(importi assoluti in milioni)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
LB 2024	127.451	131.103	134.734	135.946	140.701	143.172
variazione su anno prec	3,90	2,87	2,77	0,90	3,50	1,76
in % Pil	6,99	6,74	6,57	6,38	6,39	6,30
in % spesa corrente primaria	15,61	15,28	15,31	15,08	15,33	15,45
Nadef 2023	127.451	131.103	134.734	132.946	136.701	138.972
variazione su anno prec	3,90	2,87	2,77	-1,33	2,82	1,66
in % Pil	6,99	6,74	6,57	6,24	6,21	6,11
in % spesa corrente primaria	15,61	15,28	15,31	14,85	15,07	15,15
Def 2023	127.451	131.103	136.043	132.737	135.034	138.339
variazione su anno prec	3,90	2,87	3,77	-2,43	1,73	2,45
in % Pil	7,13	6,87	6,74	6,31	6,21	6,17
in % spesa corrente primaria	15,65	15,33	15,35	14,98	15,01	15,13
LB 2023	127.834	133.998	134.548	131.039	132.095	
variazione su anno prec	4,17	4,82	0,41	-2,61	0,81	
in % Pil	7,17	7,04	6,76	6,31	6,14	
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,46	14,74	14,67	
Nadef 2022	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428	
variazione su anno prec	4,17	4,82	-1,70	-2,29	0,56	
in % Pil	7,17	7,04	6,62	6,20	6,02	
in % spesa corrente primaria	15,70	15,39	15,14	14,48	14,37	
Def 2022	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518	
variazione su anno prec	4,17	3,03	-0,74	-1,42	0,50	
in % Pil	7,20	7,00	6,65	6,32	6,15	
in % spesa corrente primaria	15,66	15,55	15,08	14,78	14,66	
Nadef 2021	129.449	125.708	123.554	124.428		
variazione su anno prec	4,84	-2,89	-1,71	0,71		
in % Pil	7,28	6,67	6,30	6,14		
in % spesa corrente primaria	15,54	15,20	14,93	14,89		
Def 2021	127.138	123.662	126.231	124.410		
variazione su anno prec	2,97	-2,73	2,08	-1,44		
in % Pil	7,31	6,74	6,63	6,33		
in % spesa corrente primaria	15,41	15,00	15,15	14,83		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF vari anni

Il quadro che emerge si conferma quindi stringente. Si tratta di una condizione che richiederà scelte gestionali non facili in termini di allocazione delle risorse tra i diversi obiettivi e un attento esame della qualità della spesa. Ciò rende necessario un riesame dell'efficacia di tutti gli strumenti per la razionalizzazione della spesa messi in campo negli ultimi anni a cui non sempre si sono accompagnati effetti positivi.

22.

Per far fronte alla carenza di personale si proroga a fine 2026 l'autorizzazione agli incrementi delle tariffe orarie delle prestazioni aggiuntive di cui all'articolo 115, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area sanità, già disposte dal d.l. 34/2023 per quanto riguarda il settore dell'emergenza urgenza e ora estese a tutti i comparti, confermando gli importi per il personale medico (100 euro) ed incrementando quelle del personale del comparto fino a 60 euro lordi omnicomprensivi, al netto degli

oneri riflessi a carico dell'Amministrazione. A tale finalità sono destinati 280 milioni annui per il prossimo triennio, a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard. Si rafforza poi il monitoraggio sull'attività intramoenia, prevedendo che l'Organismo Paritetico regionale istituito a seguito dell'adozione del Piano per il riassorbimento delle liste d'attesa presenti una relazione semestrale sullo svolgimento di tale attività al Comitato LEA, da prendere in considerazione nell'ambito della valutazione degli adempimenti relativi alle liste di attesa.

Per garantire la completa attuazione dei propri Piani operativi per il recupero delle liste d'attesa, si autorizzano le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ad avvalersi nel 2024 anche delle strutture private accreditate, superando i limiti posti dal d.l. 95/2021 ma entro lo 0,4 per cento del livello di finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per l'anno 2024. Anche per questa finalità, il tetto di spesa per acquisti di prestazioni è stabilito per il 2024 pari all'importo del 2011 incrementato dell'1 per cento. Nel 2025 è previsto un ulteriore incremento, rispettivamente del 3 e del 4 per cento.

La scelta assunta con il disegno di legge spinge a due riflessioni. La conferma del ricorso alle prestazioni aggiuntive previste dal contratto nazionale ha avuto ormai una prima applicazione in un arco temporale non breve. Disporre di primi dati sul ricorso a tale modalità di intervento e alla sua estensione potrebbe aiutare a comprenderne l'efficacia e le potenzialità. Un secondo elemento di riflessione è desumibile dalla dinamica crescente dell'attività intramoenia (Tavola 9). I dati relativi al primo semestre 2023 (a confronto con lo stesso periodo del 2022) segnano andamenti significativi: a livello complessivo le uscite per intramoenia crescono di oltre il 12 per cento, come conseguenza di un aumento superiore al 13 per cento della specialistica e del 9,3 per cento dell'ospedaliera. Un risultato che rafforza quello registrato a fine 2022. Il fenomeno non può essere letto solo (da un punto di vista patologico) sotto il profilo dei vincoli da porre ad un suo esercizio, in presenza di liste d'attesa ancora da riassorbire. Esso rappresenta anche l'espressione di come, alla ricerca di una integrazione del reddito, si accompagna una gestione del tempo eccedente l'orario di lavoro e una prospettiva professionale che non trova corrispondenza nelle occasioni offerte da prestazioni aggiuntive. Un segnale di un orientamento (e di una sofferenza) del personale sanitario di cui è necessario tener conto.

COMPARTECIPAZIONE IN INTRAMOENIA

	Compartecipazione al personale per attività intramoenia - Totale	di cui area ospedaliera	di cui area specialistica	di cui consulenze
<i>1° semestre 2022 (valori in migliaia)</i>				
Nord-ovest	153.425	41.385	86.732	21.304
Nord-est	116.046	15.109	88.070	9.362
Centro	95.159	16.389	64.927	8.908
Mezzogiorno	65.066	12.246	41.717	4.402
Totale	429.696	85.129	281.446	43.976
<i>1 semestre 2023 (valori in migliaia)</i>				
Nord-ovest	171.398	43.210	100.902	23.373
Nord-est	128.432	16.384	97.868	10.674
Centro	104.168	19.455	69.526	9.796
Mezzogiorno	78.194	14.007	49.977	5.533
Totale	482.193	93.056	318.272	49.376
<i>variazione 23/22</i>				
Nord-ovest	11,7	4,4	16,3	9,7
Nord-est	10,7	8,4	11,1	14,0
Centro	9,5	18,7	7,1	10,0
Mezzogiorno	20,2	14,4	19,8	25,7
Totale	12,2	9,3	13,1	12,3

Fonte: elaborazione su dati NSIS

Le misure finora assunte non sembrano in grado di rispondere strutturalmente alle difficoltà che caratterizzano ormai in maniera diffusa tutte le strutture pubbliche. Oltre a quanto avviene nel settore dell'emergenza e urgenza, infatti, si accentuano i problemi legati ai pensionamenti, all'aumento dei casi di "fuga dal pubblico" ma anche di ricerca di opportunità di lavoro all'estero, legata a condizioni economiche più vantaggiose. La crisi di personale è resa oggi più difficile anche dal fatto che fabbisogni crescenti caratterizzano anche gli altri paesi europei, sottoponendo il nostro ad una forte pressione competitiva e restringendo i margini per il ricorso a personale straniero. La rilevazione OCSE relativa al 2021 indica un flusso in uscita dal nostro paese superiore al migliaio di unità in media annua. Si tratta di trasferimenti soprattutto in direzione di tre nazioni (Gran Bretagna, Germania e Svizzera).

Secondo i dati OCSE sono poco meno di 13.000 i dottori formati in Italia e che operano all'estero, con un flusso che tra il 2019 e il 2021 si è collocato al di sopra delle 1.100 unità annue. Forti anche le differenze retributive: a parità del potere di acquisto lo stipendio annuale in Germania è del 79 per cento e nel Regno Unito del 40 per cento superiore a quello italiano. Più limitate e recenti le informazioni sul personale infermieristico. Si tratta, sempre secondo l'OCSE, di 3.558 unità trasferitesi all'estero nell'ultimo quinquennio, anche in questo caso in Germania, Regno Unito e Svizzera. Significative, ma più contenute, le differenze retributive (sempre a parità di potere d'acquisto): + 56 per cento in Germania, + 46,2 per cento in Svizzera circa il 20 per cento nel Regno Unito.

Le pur consistenti differenze di retribuzione (in parità del potere di acquisto) non appaiono essere l'unica ragione di un fenomeno più complesso, per affrontare il quale devono essere trovati nuovi punti di equilibrio tra le necessità del servizio pubblico e le legittime aspettative dei professionisti. Per incidere sul mantenimento del personale nell'area pubblica è necessario, infatti, garantire remunerazioni più adeguate, ma anche migliorare le condizioni di lavoro, riducendo i carichi in molti casi oggi eccessivi, offrire modalità di lavoro flessibili, fornire attrezzature adeguate. Non aiutano poi allo scopo l'allungamento dei tempi per il rinnovo dei contratti (su cui la disponibile oggi di risorse specificamente destinate potrebbe incidere positivamente), il discontinuo operare dei concorsi, i vincoli posti all'attività professionale.

23.

Sul fronte della farmaceutica si interviene sia sui tetti alla spesa, che sul meccanismo di remunerazione delle farmacie. Nel primo caso crescono le percentuali di quella per l'assistenza diretta e flettono quelle per la convenzionata; nel secondo l'aggiornamento degli importi (fissi e variabili) riconosciuti per farmaco si accompagna alla previsione di specifiche maggiorazioni e alla eliminazione degli sconti.

Con l'articolo 44, in particolare, si modificano i tetti della spesa farmaceutica.

Per l'anno 2024 il limite per gli acquisti diretti è rideterminato nella misura del 8,5 per cento (rispetto al 7,65 per cento del 2023 e all'8,3 previsto a legislazione vigente), mentre quello per la farmaceutica convenzionata si riduce dal 7 al 6,8 per cento.

La modifica, se amplia i margini di spesa per gli acquisti diretti, incide anche sulla dimensione degli sfondamenti e, per questa via, sul contributo richiesto alle imprese farmaceutiche per il *payback* (pari al 50 per cento della spesa eccedente il limite in tutti e due i casi). Due elementi possono aiutare a comprendere l'entità della modifica. Guardando ai risultati dei primi 6 mesi del 2023 (quelli al momento disponibili) proiettati ad anno, con le nuove soglie 8 Regioni supererebbero il tetto del 6,8 per cento previsto per la convenzionata (di 130,4 milioni) mentre il dato nazionale sarebbe ancora inferiore al limite previsto (Tavola 10).

Diverso l'andamento nel caso degli acquisti diretti. Pur confermandosi in tutte le regioni un livello di spesa al di sopra del limite, lo scostamento complessivo, con il passaggio al tetto dell'8,5 per cento rispetto all'8,3 per cento del fabbisogno sanitario standard si riduce

di 255 milioni, da 3,4 a circa 3,1 miliardi, (da 4,2 a 3,1 miliardi rispetto al tetto al 7,65) con un conseguente ridimensionamento del *payback*.

TAVOLA 10

LA SPESA FARMACEUTICA - UN ESERCIZIO IN BASE AGLI ULTIMI DATI DISPONIBILI RELATIVI A GIUGNO 2023

<i>(in milioni)</i>					
	spesa convenz. annualizzata	tetto a 7	tetto a 6,8	tetto a 7	tetto a 6,8
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)
PIEMONTE	536,9	655,6	636,9	-118,7	-99,9
V. D'AOSTA [#]	14,1	18,5	17,9	-4,4	-3,8
LOMBARDIA	1.616,9	1.487,8	1.445,3	129,0	171,6
P.A. BOLZANO	48,1	76,2	74,0	-28,1	-25,9
P.A. TRENTO [#]	65,5	78,9	76,6	-13,4	-11,1
VENETO	552,5	731,7	710,8	-179,2	-158,3
FRIULI V.G. [#]	156,6	179,9	174,8	-23,3	-18,2
LIGURIA	204,0	246,3	239,2	-42,2	-35,2
E. ROMAGNA	503,4	676,5	657,1	-173,0	-153,7
TOSCANA	449,5	566,7	550,5	-117,2	-101,0
UMBRIA	111,5	135,2	131,3	-23,7	-19,8
MARCHE	206,8	227,5	221,0	-20,7	-14,2
LAZIO	836,7	854,6	830,2	-17,9	6,5
ABRUZZO	197,1	194,7	189,2	2,3	7,9
MOLISE	42,3	45,6	44,3	-3,3	-2,0
CAMPANIA	855,0	829,3	805,6	25,7	49,4
PUGLIA	605,6	590,7	573,8	15,0	31,8
BASILICATA	88,2	83,1	80,8	5,1	7,5
CALABRIA	288,8	284,9	276,8	3,9	12,0
SICILIA [#]	674,3	715,0	694,5	-40,7	-20,2
SARDEGNA [#]	242,0	238,7	231,9	3,3	10,1
ITALIA	8.295,9	8.917,3	8.662,5	-621,4	-366,6

A meno di non ipotizzare una riduzione degli acquisti diretti, il nuovo tetto alla spesa comporterebbe un costo aggiuntivo significativo. Le maggiori risorse attribuite al SSN devono compensare, quindi a parità di consumi, anche tale minor apporto richiesto alle aziende farmaceutiche.

Come già osservato, se il ricorso a tetti di spesa ha prodotto anche nel recente passato distorsioni e conseguenze negative sulle scelte degli operatori, nonché un prolungato contenzioso, la conferma dei trend di spesa e il permanere di forti differenze nei consumi tra regioni e aree richiedono una attenta valutazione degli effetti associati alla norma, anche sotto il profilo delle entrate nette regionali, e spingono ad una riconsiderazione complessiva del meccanismo.

Particolare rilievo, nel processo di revisione del sistema, assume, poi, il riassorbimento del contenzioso e il monitoraggio del rispetto degli obblighi di copertura degli importi

dovuti dalle aziende farmaceutiche e da quelle di dispositivi medici che continuano a presentare “sfondamenti” di rilievo.

SEGUE TAVOLA 10

(in milioni)

	spesa diretta annualizzata	tezzo a 7,65	tezzo a 8,3	tezzo a 8,5	tezzo a 7,65	tezzo a 8,3	tezzo a 8,5
	(1)	(2)	(3)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	(5)=(1)-(3)
PIEMONTE	1.014,1	716,5	777,4	796,1	297,6	236,7	218,0
V. D'AOSTA [#]	24,2	20,2	21,9	22,4	4,0	2,3	1,8
LOMBARDIA	1.927,9	1.626,0	1.764,2	1.806,7	301,9	163,8	121,2
P.A. BOLZANO	117,3	83,3	90,3	92,5	34,1	27,0	24,8
P.A. TRENTO [#]	105,6	86,2	93,5	95,8	19,4	12,1	9,8
VENETO	1.084,8	799,7	867,6	888,5	285,1	217,2	196,3
FRIULI V.G. [#]	331,9	196,6	213,3	218,5	135,3	118,5	113,4
LIGURIA	414,2	269,1	292,0	299,0	145,1	122,2	115,2
E. ROMAGNA	1.146,3	739,3	802,1	821,4	407,0	344,2	324,9
TOSCANA	899,6	619,3	671,9	688,1	280,3	227,7	211,5
UMBRIA	237,1	147,7	160,3	164,2	89,4	76,8	73,0
MARCHE	393,3	248,6	269,7	276,2	144,7	123,6	117,1
LAZIO	1.305,5	933,9	1.013,3	1.037,7	371,5	292,2	267,8
ABRUZZO	344,2	212,8	230,9	236,5	131,4	113,3	107,8
MOLISE	67,8	49,8	54,0	55,3	18,0	13,8	12,5
CAMPANIA	1.414,9	906,3	983,3	1.007,0	508,6	431,6	407,9
PUGLIA	1.004,3	645,5	700,4	717,2	358,7	303,9	287,0
BASILICATA	144,4	90,9	98,6	101,0	53,6	45,8	43,5
CALABRIA	462,9	311,4	337,8	346,0	151,5	125,1	116,9
SICILIA [#]	1.037,7	781,4	847,8	868,2	256,4	190,0	169,6
SARDEGNA [#]	446,6	260,9	283,0	289,9	185,7	163,6	156,7
ITALIA	13.924,7	9.745,3	10.573,4	10.828,2	4.179,3	3.351,3	3.096,5

Elaborazione su dati AIFA e Ministero della salute

Sotto questo profilo è importante sottolineare l'importanza di condizionare l'aggiornamento dei tetti all'integrale pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, degli oneri per il ripiano degli sfondamenti degli esercizi passati.

24.

L'articolo 45 introduce una modifica delle modalità di distribuzione dei medicinali, confermando la particolare attenzione riservata negli ultimi anni al sistema delle farmacie.

Una attenzione che aveva portato con la legge di bilancio per il 2018 al finanziamento di una sperimentazione di servizi delle farmacie in 9 Regioni. La legge di bilancio 2020 aveva prorogato al biennio 2021-2022 la sperimentazione, estendendola a tutte le Regioni a statuto ordinario, grazie a un finanziamento di 50,6 milioni. A giugno 2022 erano ancora incerti i risultati della sperimentazione prevista per le farmacie di comunità.

Sempre nell'ambito del rafforzamento dei servizi territoriali il d.l. 137/2020 aveva previsto un credito di imposta per l'acquisto di apparecchiature da utilizzare nelle farmacie operanti in Comuni con meno di 3.000 abitanti. Solo il 15 dicembre 2021 era stato pubblicato il decreto del Ministro della salute, di concerto con il MEF che specificava i “Criteri e modalità di attribuzione del

contributo, sotto forma di credito d'imposta, in favore delle farmacie per favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani, nel rispetto del limite di spesa previsto per l'anno 2021".

Più di recente la legge di bilancio per il 2023 aveva previsto una remunerazione aggiuntiva al fine di salvaguardare la rete di prossimità rappresentata dalle farmacie italiane, riconoscendone il ruolo di centri sociosanitari polifunzionali a servizio delle comunità (le farmacie sono poco meno di 20.000 e servono in media circa 3000 residenti). La pandemia, pur rallentando il processo di sperimentazione avviato con la legge di bilancio del 2018, ha visto l'ampliamento e la diffusione dell'area dei servizi offerti: le farmacie hanno potuto erogare in regime convenzionato nuovi servizi strategici come i tamponi e, soprattutto, le vaccinazioni; finita la fase emergenziale, si stanno ampliando i servizi forniti con prezzi competitivi e tempi di attesa limitati. Sviluppi dell'assistenza territoriale che dovranno trovare un raccordo con le reti assistenziali previste dal PNRR.

La relazione tecnica fa riferimento ad una valutazione condotta dal Ministero della salute con l'ausilio di AIFA, di cui non sono noti i dettagli. Il nuovo sistema di remunerazione prevede la corresponsione per ciascuna confezione venduta di una quota percentuale (il 6 per cento del prezzo) e di una quota fissa che varia in relazione al prezzo. Ad esse si aggiungono ulteriori quote nel caso di vendite di farmaci inseriti nelle liste di trasparenza e/o in funzione del fatturato registrato verso il SSN. Al contempo sono soppressi gli sconti previsti finora a carico delle farmacie, che nel 2022 avevano consentito di abbattere il costo per il sistema sanitario di circa 540 milioni. L'incremento dei margini per le farmacie aumenterebbe, secondo la relazione tecnica, di 227 milioni, quindi in misura inferiore all'importo stesso degli sconti finora corrisposti. Se ne desume che il nuovo sistema vede ridursi l'importo medio finora corrisposto per confezione. Al netto poi della remunerazione aggiuntiva prevista dalla legge 197/2022, la maggiore spesa a carico del SSN è stimata in 77 milioni annui (53 milioni per il 2024).

25.

Di rilievo finanziario soprattutto a partire dal 2025, ma certamente fondamentali per le prospettive dell'assistenza, sono infine le misure previste per il finanziamento dell'aggiornamento dei LEA, delle cure palliative e, soprattutto, volte a potenziare la riforma dell'assistenza territoriale. Da una rapida attuazione di tale riforma dipende infatti non solo un miglioramento delle cure di prossimità, ma anche un effetto positivo in grado di estendersi all'intero sistema sanitario. Sarebbe per questa via possibile muovere, infatti, verso un più appropriato utilizzo delle diverse strutture, "decongestionando" quelle ospedaliere, in particolare quelle di emergenza-urgenza. Una attuazione per cui risultano determinanti, oltre al coinvolgimento dei medici di medicina generale, adeguati reclutamenti di personale a cui la legge di bilancio destina ulteriori risorse.

26.

In conclusione, entro i margini di manovra molto ristretti in cui si collocano gli interventi della legge di bilancio, le risorse destinate alla sanità sono certamente rilevanti. Esse non sono tuttavia sufficienti ad invertire il profilo riflessivo già disegnato nel quadro tendenziale. La riduzione in termini di prodotto rimane evidente anche se l'attenzione per questo settore di spesa è testimoniato dalla seppur limitata crescita del rapporto con il totale della spesa corrente primaria. Il settore sanitario, come altri del complesso sistema di welfare, sta conoscendo il peso di una crescita dei prezzi ben superiore all'aumento delle risorse disponibili.

Su questo fronte la manovra ripropone lo schema degli ultimi esercizi, prevedendo un incremento di risorse per affrontare i fabbisogni più urgenti: quest'anno il rinnovo dei contratti a fronte della forte crescita inflattiva (lo scorso anno la crescita dei costi energetici), interventi temporanei mirati a tamponare criticità sempre più evidenti (liste d'attesa e difficoltà dei pronto soccorsi) e misure che puntano a rispondere alle richieste di importanti soggetti del mondo sanitario (aziende farmaceutiche e farmacie, ma lasciando fuori il comparto dei dispositivi medici). Limitati spazi sono riservati alla revisione dei LEA e al rafforzamento delle risorse destinate alla riforma dell'assistenza territoriale.

I vincoli che si porranno in futuro sul fronte della spesa portano a guardare con preoccupazione al rinvio nell'individuazione di soluzioni più strutturali ai problemi del nostro sistema sanitario.

LA SPESA IN CONTO CAPITALE

27.

Nel disegno di legge di bilancio 2024-2026 le politiche di sviluppo infrastrutturale e di accumulazione di capitale sembrano veder attenuata la centralità che le aveva connotate in precedenti cicli di bilancio. Indicativo al riguardo l'andamento previsto per la spesa in c/capitale a seguito della manovra: la spesa in rapporto al prodotto, già in flessione nel 2023 di 4 decimi di punto rispetto al 2022, si conferma in riduzione anche nel 2024 per collocarsi (dopo la crescita del 2025 in connessione alla fase più intensa del PNRR) al 4,1 per cento nell'anno terminale, 4 decimi di punto inferiori al dato tendenziale. La manovra

lascia, infatti, immutato il valore atteso per il 2024 mentre dispone riduzioni nel biennio successivo che si fanno consistenti nel 2026 (-9 miliardi circa).

TAVOLA 11

LA SPESA IN CONTO CAPITALE DOPO LA MANOVRA DI BILANCIO

	<i>(valori assoluti in milioni)</i>				
	2022	2023	2024	2025	2026
Totale spese in conto capitale (quadro tendenziale)	150.517	129.028	94.571	106.336	102.831
Investimenti fissi lordi	52.226	58.730	69.183	74.102	72.235
Contributi in c/capitale	81.442	64.907	23.639	27.672	26.120
Altri trasferimenti	16.849	5.391	1.749	4.562	4.476
Bonus edilizi					
bonus in % Pil (fonte NadeF)	2,8	1,8			
bonus assoluto	54.501	36.911			
Totale spese in conto capitale (quadro tendenziale) al netto bonus edilizi	96.016	92.117	94.571	106.336	102.831
in % Pil	4,9	4,5	4,4	4,8	4,5
Manovra spesa c/capitale					
minore spesa c/capitale		0	4.023	4.298	11.503
maggiore spesa c/capitale		713	4.161	2.362	2.520
variazione netta		713	138	-1.935	-8.983
Totale spesa c/capitale post manovra	96.016	92.830	94.709	104.401	93.848
in % Pil	4,9	4,5	4,4	4,7	4,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NaDEF 2023, d.l. 145/2023 e DLB 2024

Gli investimenti pubblici

28.

In tema di investimenti pubblici la manovra di bilancio conferma le linee già anticipate nel DPB: le risorse aggiuntive rese disponibili sono destinate in prevalenza alla realizzazione di progetti specifici (tra i quali il ponte sullo stretto di Messina, il terzo valico, il giubileo, investimenti della Rai) e a investimenti delle Regioni e degli enti locali (da destinare alla progettazione).

La Sezione I del disegno di legge di bilancio dedica specificamente alla crescita e agli investimenti il Titolo VII, che comprende misure per le imprese al Capo I e misure per il potenziamento degli investimenti al Capo II; si aggiungono poi altri interventi contenuti nel titolo VIII (Misure per la difesa e la sicurezza nazionale), nel Titolo XI, in materia di calamità naturali ed emergenze, e nel Titolo XII riferito alle misure dirette agli enti territoriali. Al netto degli interventi per la difesa e la sicurezza nazionale e quelli strettamente connessi alla gestione commissariale delle emergenze, l'insieme delle misure è prioritariamente mirato a finanziare specifici interventi infrastrutturali,

rimanendo residuale la previsione strumenti di sostegno agli investimenti a portata generale.

Rientrano nella prima linea di sviluppo le linee di finanziamento per: Ponte sullo Stretto di Messina, impianto funiviario di Savona, nuovo Campus dell'Università degli studi di Milano nell'ex sito EXPO 2015, interventi correlati al "Progetto Bandiera @Erzelli – strutture sanitarie e per la ricerca traslazionale", adeguamento e ristrutturazione della rete del sistema dell'emergenza del servizio sanitario regionale della regione Lazio, interventi necessari allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, IT-ALERT, contributo al Comune di Milano per il rimborso dei prestiti relativi alla realizzazione delle linee metropolitane M4-M5, interventi per il Giubileo, contributi alla RAI Radiotelevisione italiana S.p.A. per lo sviluppo infrastrutturale delle reti del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, contributi per gli scavi archeologici a Pompei e negli altri parchi archeologici nazionali, nonché per interventi per la sicurezza e la conservazione delle zone di interesse archeologico, i contributi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per la realizzazione, la produzione e la gestione, anche digitale, delle carte valori, nonché per lo sviluppo e la realizzazione di sistemi di tracciabilità delle stesse. Presentano invece un carattere trasversale le previsioni attinenti a: ridefinizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, programmazione degli investimenti finanziabili mediante mutui concessi dalle organizzazioni e istituzioni internazionali e comunitarie, programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, investimenti delle Regioni a statuto ordinario, contributi alla progettazione da parte degli enti locali.

Altre misure specifiche per gli investimenti sono state anticipate nel d.l. n. 145/2023, i cui effetti per il triennio 2024-2026 risultano integrati nel disegno di legge di bilancio.

Si tratta dell'incremento delle risorse per il 2023 (1 miliardo) finalizzate a sopperire il maggior fabbisogno finanziario espresso da RFI sul programma di investimenti tradizionali, sia nuove opere che manutenzione straordinaria, il cui effetto viene scontato per il 2024 con la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, c. 396, della legge 234/2021. Si aggiunge all'art. 15 il rifinanziamento con 326 milioni dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale finanziati a valere sull'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 4, comma 3, della legge 266/1997. Si tratta di investimenti destinati alla difesa nazionale "per garantire un qualificato livello della presenza italiana nei programmi aeronautici di elevato contenuto tecnologico, connessi alle esigenze della difesa aerea nazionale e realizzati nel contesto dell'Unione europea". L'autorizzazione di spesa è stata oggetto di diversi rifinanziamenti, tra cui LB n. 205/2017 art. 1, comma 1072 (riparto del fondo investimenti per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese) e da ultimo con la sezione seconda della legge n. 197/2022. L'anticipazione delle risorse per il 2023 è coperta dalla corrispondente riduzione di 172 milioni nel 2024 e 154 nel 2025. L'art. 16 prevede, infine, un contributo di 8 milioni in favore della Federazione ciclistica italiana al fine di assicurare il completamento della realizzazione di un Velodromo nel comune di Spresiano (TV). L'infrastruttura era stata finanziata con la legge di bilancio per il 2008 nell'ambito delle risorse destinate alla realizzazione degli impianti sportivi e di servizio per i campionati del mondo di ciclismo su pista del 2012. Alla realizzazione del velodromo veniva destinato il 95 per cento del contributo quindicennale previsto quale concorso dello Stato agli oneri derivanti dalla contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie che la Federazione ciclistica italiana.

Complessivamente, sia per le misure di carattere trasversale sia per quelle specifiche, la Sezione I del disegno di legge di bilancio prevede risorse incrementali nel triennio 2024-2026 per 4,6 miliardi. L'aggregato rappresenta il 59,3 per cento (il 25 per cento nel 2024

e oltre il 90 per cento nel biennio successivo) del totale delle maggiori spese in conto capitale previste dalla Sezione I (pari a 7,7 miliardi) e determina effetti in termini di indebitamento netto per 2,7 miliardi. Incide in misura particolarmente rilevante il finanziamento per il ponte sullo Stretto che assorbe risorse per 3,1 miliardi, con un effetto pari a 1,9 miliardi sull'indebitamento. La dotazione finanziaria per questo intervento risulta già programmata fino al 2032 (11,6 miliardi) per consentire di approvare entro il 2024 la delibera CIPRESS del progetto definitivo.

Alle misure connotate da un carattere di generalità, ovverosia finalizzate a sostenere un ampio ventaglio di settori di intervento di competenza sia centrale che territoriale, è destinato nel triennio un plafond di 915 milioni (il 20 per cento dei finanziamenti complessivi), che in termini di indebitamento spiega effetti di maggiore spesa in conto capitale per 705 milioni, con un profilo decrescente nel periodo (275 milioni nel 2024, 245 milioni nel 2025 e 185 milioni nel 2026). La restante quota è assorbita dagli specifici interventi micro-settoriali, la maggior parte dei quali elencati nell'Allegato V del disegno di legge di bilancio. La parte riservata a tali interventi rimane prioritaria anche al netto delle risorse per il Ponte e quantifica circa 1,5 miliardi, pari al 34 per cento dei finanziamenti complessivi, con un impatto sull'indebitamento di poco superiore a 1 miliardo.

TAVOLA 12

MISURE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI - SEZIONE I DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO E D.L. 145/2023 –
EFFETTI SUI SALDI

(in milioni)

Norma	Saldo netto da finanziare						Indebitamento					
	2023	2024	2025	2026	totale 2024- 2026	Totale 2023- 2026	2023	2024	2025	2026	totale 2024- 2026	Totale 2023- 2026
<i>DL 145_2023</i>	1.008	-1.000	-	-	-1.000	8	1.008	-1.000	-	-	-1.000	8
Misure a carattere generale	1.000	-1.000	-	-	-1.000	-	1.000	-1.000	-	-	-1.000	-
Investimenti specifici	8	-	-	-	-	8	8	-	-	-	-	8
<i>DDL 2024-2026</i>	-	2.020	1.774	1.791	5.585	5.585	-	1.255	1.135	1.305	3.695	3.695
Misure a carattere generale	-	395	310	210	915	915	-	275	245	185	705	705
Investimenti specifici	-	1.625	1.464	1.581	4.670	4.670	-	980	890	1.120	2.990	2.990
<i>di cui Stretto di Messina</i>	-	780	1.035	1.300	3.115	3.115	-	410	650	800	1.860	1.860
Totale complessivo	1.008	1.020	1.774	1.791	4.585	5.593	1.008	255	1.135	1.305	2.695	3.703

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato 3 del disegno di legge di bilancio e d.l. 145/2023

Sugli investimenti pubblici del triennio 2024-2026 incidono, inoltre, le modifiche ex art. 23, c. 3, lett. b) della legge 196/2009 operate sulla spesa in conto capitale con definanziamenti per 3,8 miliardi, rifinanziamenti per quasi 7 miliardi e riprogrammazioni per circa 15 miliardi. La contrazione delle risorse di bilancio genera effetti in termini di indebitamento netto pari a minori spese finali per 2,4 miliardi nel 2024, 3,5 miliardi nel 2025 e 8,9 miliardi nel 2026.

In particolare, gli interventi che si configurano come investimenti pubblici (al netto delle autorizzazioni di spesa relative alla difesa e al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie) sono incisi dalle modifiche della Sezione II con una riduzione complessiva di risorse per 11,9 miliardi, determinata dal definanziamento del Fondo per l'avvio di opere indifferibili (3 miliardi nel triennio di programmazione e 5 miliardi fino al termine dell'intervento) e del Fondo per la perequazione infrastrutturale (-886 milioni nel triennio di programmazione e -2,7 miliardi dal 2027 fino al termine dell'intervento, comportando di fatto lo svuotamento completo del Fondo), dallo slittamento di spesa per riprogrammazioni pari a 9,3 miliardi e da rifinanziamenti per 1,3 miliardi.

Tra le riprogrammazioni, risultano di maggior rilievo finanziario nel triennio i rinvii di spesa relativi agli investimenti di ANAS (-2,2 miliardi) e di RFI (-1,8 miliardi), seguiti dagli interventi per la ricostruzione pubblica post terremoto (-1,5 miliardi) e l'edilizia sanitaria (-0,7 miliardi). Numerose riprogrammazioni sono operate sui fondi di bilancio di cui alle leggi n. 232/2016, 145/2018 e 160/2019 determinando un rinvio al 2027 ed esercizi successivi di 3,8 miliardi di spesa. L'anticipo di somme programmate per gli anni successivi riguardano i contributi alle province e città metropolitane per il settore dei trasporti e viabilità a valere sui fondi investimento e i contributi agli investimenti dei comuni per gli asili nido (200 milioni). Di minor rilievo (circa 268 milioni, di cui 100 milioni già a valere sul 2024) sono gli effetti dei rifinanziamenti operati sugli stessi fondi di bilancio e concernono misure per l'edilizia pubblica, la digitalizzazione delle Amministrazioni centrali e la ricerca, mentre i rifinanziamenti più rilevanti si concentrano negli interventi per la ricostruzione pubblica post terremoto, per i centri di permanenza temporanea e per le infrastrutture ferroviarie.

Sul quadro risultante dalle riprogrammazioni, con riferimento esclusivo alle linee di finanziamento riconducibili ai Fondi di investimento di bilancio, potrebbe tuttavia incidere l'applicazione del comma 4 dell'art. 88 (Misure in materia di revisione della spesa) che consente, in deroga alla procedura prevista dall'articolo 23, comma 3 della legge di contabilità, di modificare in via amministrativa, per tutto il 2024, le riprogrammazioni disposte con il disegno di legge di bilancio. La previsione apre ad un possibile recupero di capacità di spesa sui capitoli alimentati dai fondi, ma trova comunque il limite nella necessità di garantire i risparmi di spesa in termini di indebitamento netto della Pubblica amministrazione e l'invarianza di effetti sui saldi.

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

<i>(in milioni)</i>				
Modifiche Sezione II	2024	2025	2026	2024-2026
Definanziamento	-2.293	-793	-800	-3.886
<i>FOI</i>	-2.000	-500	-500	-3.000
<i>FPI</i>	-293	-293	-300	-886
Rifinanziamento	263	422	607	1.292
di cui				
<i>Lb 145_2018, art. 1 c. 95</i>	45	38	20	103
<i>Lb 160_2019 art. 1 c 14</i>	30	30	30	90
<i>Lb 205_2017 art. 1, c. 1072</i>	25	25	25	75
Riprogrammazione	-906	-3.163	-5.269	-9.338
di cui				
<i>LB 145_2018, ART. 1 C. 95</i>	280	-450	-869	-1.039
<i>LB 160_2019 ART. 1 C 14</i>	80	-240	-269	-429
<i>LB 160_2019 ART. 1 C. 59</i>			200	200
<i>LB 205_2017 ART. 1, C. 1072</i>	-250	36	-518	-732
<i>LB 232_2016 ART. 1 C. 140</i>	-284	-159	-317	-760
Totale complessivo	-2.936	-3.534	-5.462	-11.932

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio

29.

Nell'ambito delle misure di portata generale contenute nella Sezione I, alcune non presentano effetti finanziari (Ridefinizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, Programmazione degli investimenti finanziabili mediante mutui concessi dalle organizzazioni e istituzioni internazionali e comunitarie), avendo un carattere puramente programmatico e ordinamentale. Al riguardo, merita comunque attenzione la norma che prevede la sottoscrizione del nuovo Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, mirata a superare, attraverso l'aggiornamento di modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, le criticità tuttora persistenti nella gestione efficace ed efficiente della linea di finanziamento attivata con l'art. 20 della legge n. 67/1998. Sul tema la Corte è stata recentemente chiamata ad esprimersi nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nel quadro della missione 6 del PNRR.

Richiamando le valutazioni espresse in quella sede, si pone in evidenza che il programma previsto dall'articolo 20 della legge 67/1988 continua a rappresentare il principale strumento di intervento per l'ammodernamento e il potenziamento infrastrutturale del sistema sanitario. Le risorse destinate

alla definizione di Accordi di programma hanno raggiunto, al 31 dicembre 2022, 24,3 miliardi; tuttavia, sotto il profilo realizzativo il programma presenta forti rallentamenti. Degli accordi sottoscritti entro il 2010 per un ammontare (al netto delle revoche) di 10,8 miliardi, a distanza di oltre un decennio ne risultano ad oggi finanziati per 9,2 miliardi. Degli interventi ammessi, poco più del 84 per cento è oggi operativo con l'avvio in esercizio; si tratta di un dato medio che nasconde differenze territoriali di rilievo. Un indiretto segnale delle difficoltà di funzionamento del programma deriva anche dalla dimensione crescente delle risorse correnti che, tra il 2019 e il 2022, gli Enti del Servizio sanitario nazionale hanno destinato a investimenti. Il quadro che emerge, caratterizzato da rilevanti difficoltà, rende auspicabile un intervento finalizzato alla revisione delle modalità e procedure di programmazione dei fondi previsti dall'art. 20 della legge del 1998 ponendo particolare attenzione a "ridurre i costi di manutenzione; rispondere adeguatamente alla spinta delle politiche ambientali ed energetiche; calibrare gli interventi sulle necessità di potenziamento dell'assistenza territoriale; superare criticità connesse alla vetustà del patrimonio; economizzare sui costi sopportati per gli affitti dei locali utilizzati; mettere in sicurezza le strutture dai rischi sismici". La Corte ha già evidenziato come sia prioritario lavorare sui tempi di realizzazione dei progetti e su una revisione dell'istituto della revoca che per come finora strutturato non è risultato idoneo a stimolare le regioni nell'utilizzo delle risorse programmate, a partire dalla richiesta di finanziamento per progetti effettivamente in grado di essere realizzati, e non ha consentito di recuperare le risorse non utilizzate. Altro fattore su cui la Corte ha suggerito di intervenire riguarda la definizione di una procedura più snella per gli interventi di minore rilievo (investimenti di piccola dimensione, manutenzioni straordinarie, acquisti di apparecchiature, etc.), mantenendo un maggior dettaglio (ma adeguando l'analisi alle procedure più recenti, ad esempio, quelle utilizzate dalla Bei) per gli investimenti su nuove strutture in cui l'impatto e la coerenza con il modello esistente è più importante. In generale, risulta indispensabile eliminare quanto più possibile i passaggi procedurali non necessari che finiscono solo per aggravare il procedimento, e accentrare, successivamente alla sottoscrizione degli Accordi, la gestione di integrazioni o modifiche tra pochi attori. La Corte si è espressa favorevolmente per un potenziamento o una evoluzione del Tavolo tecnico interistituzionale (istituito a giugno 2022) in una Cabina di regia, laddove la nuova configurazione possa rappresentare concretamente la sede idonea ad assicurare una assistenza continuativa ed efficace per la realizzazione del Programma di investimenti.

30.

Sempre con riferimento alle misure a portata generale, si individuano meccanismi di rafforzamento finanziario di strumenti già operativi. In particolare, l'art. 57 prevede il rifinanziamento del Fondo prosecuzione opere elevando lo stanziamento per il 2024 da 500 a 700 milioni e integrando la dotazione complessiva con un finanziamento anche per il 2025 (100 milioni). L'immissione di nuove risorse nel Fondo prosecuzione va in direzione opposta al consistente definanziamento operato sul Fondo opere indifferibili ed essendo entrambi gli strumenti destinati al rafforzamento finanziario dei progetti inclusi nel PNRR e nel PNC, le previsioni del disegno di legge di bilancio esprimono l'esigenza di un adeguamento dei Fondi al maggior fabbisogno finanziario rilevato per la fase realizzativa dei progetti piuttosto che per quella dell'avvio di nuovi. (v. Riquadro "RIFINANZIAMENTO DEL FONDO PER LA PROSECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE".)

L'art. 81 dispone, invece, il rifinanziamento del fondo per la progettazione degli enti locali con 100 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2024-2026 al fine di rafforzare e favorire la tempestiva realizzazione delle opere pubbliche.

Il fondo per la progettazione degli enti locali relativa a opere per la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, delle scuole e delle strade, per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, comprese le scuole, è stato istituito con la legge di bilancio n. 160/2019 e nel quadriennio 2020-2023 risultano essere state stanziati risorse per 1,4 miliardi pressoché interamente erogate agli enti locali beneficiari. Una conferma della rilevanza e della buona performance dello strumento si trae indirettamente anche dalla lettura dei dati SIOPE relativi ai pagamenti sostenuti dagli enti locali per gli incarichi professionali per investimenti. La relativa voce del piano dei conti, infatti, è passata da 180,8 milioni nel 2020 a 254,5 milioni nel 2022 e nei primi 10 mesi del 2023 ha raggiunto un ammontare pari a 246,6 milioni.

Gli altri due interventi di rilievo a carattere generale riguardano il Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici (art. 71) e la previsione di contributi per investimenti diretti delle Regioni (art. 78).

Quanto al Programma di mitigazione del rischio sismico, inserito nel titolo "Misure in materia di calamità naturali ed emergenze", il rilievo è da correlare più che all'impatto finanziario (165 milioni nel triennio 2024-2026) all'architettura del meccanismo attuativo delineato dalla norma, orientata ad una revisione della governance nella programmazione degli interventi in un settore su cui insiste, da tempo, una pluralità di linee di finanziamento riconducibili a diversi strumenti di pianificazione. Il Programma di mitigazione dovrebbe inquadrarsi dunque in un'ottica di riconduzione a sistema degli interventi già operativi e di coordinamento delle nuove misure da pianificare. (v. Riquadro "PROGRAMMA DI MITIGAZIONE STRUTTURALE DELLA VULNERABILITÀ SISMICA DEGLI EDIFICI PUBBLICI")

Al riguardo si rammenta che già la legge di bilancio 2023 aveva introdotto un nuovo strumento di sostegno agli investimenti, il Fondo per le infrastrutture ad alto rendimento (FIAR), ingegnerizzato secondo un modello unitario di pianificazione, programmazione, nonché finanziamento, delle opere infrastrutturali definite ad "alto rendimento", in un'ottica di semplificazione della pluralità di strumenti attivati, di linee di finanziamento e di soggetti titolari. Tuttavia, la complessità di attivazione dello strumento, rimessa ad una serie corposa di decreti interministeriali conseguenti all'espletamento di articolate fasi procedurali, era stata fin da subito individuata come forte elemento di criticità. Il Fondo non risulta tuttora attivato e non sono state neppure avviate le azioni di ricognizione prodromiche all'attivazione. Altrettanto dicasi per il Fondo perequativo infrastrutturale istituito con la legge di bilancio per il 2021 con un programma finanziario di 4,6 miliardi dal 2022 al 2033. Lo strumento è accompagnato da un complesso percorso attuativo scandito dalla ricognizione, individuazione e conseguente finanziamento degli interventi finalizzati a superare il gap infrastrutturale tra le diverse aree del Paese; tuttora non risulta attivato, nonostante che esso costituisca ai sensi dell'art. 22 della legge 42/2009 un passaggio necessario per il completamento del disegno di federalismo fiscale. Gli impieghi del Fondo, dalla sua istituzione ad oggi sono stati a copertura di altre iniziative; da ultimo il d.l. 145/2023 ne prevede la riduzione della dotazione finanziaria di 200 milioni nel 2023 per il finanziamento di parte delle misure contenute nel provvedimento e la Sez. II del disegno di legge di bilancio la riprogrammazione dal 2024 al termine dell'intervento per 3,8 miliardi.

Tenuto conto delle vicende relative ai due fondi con finalità trasversale istituiti dalle leggi di bilancio per il 2021 e per il 2023 (Fondo per la perequazione infrastrutturale e al Fondo

per le infrastrutture ad alto rendimento), appare necessario sottolineare il rischio che previsioni normative di strumenti per il finanziamento degli investimenti pubblici che richiedono procedure amministrative/organizzative particolarmente articolate e complesse (anche per la numerosità di attori coinvolti) possano facilmente accumulare ragguardevoli ritardi nell'entrata a regime o, addirittura, rimanere inattuati. Un fenomeno che reca la conseguenza, da una parte, di mancare quegli obiettivi sostanziali che avevano motivato l'istituzione degli strumenti e, dall'altra, di consentire un utilizzo distorto degli stessi, a guisa di riserve indistinte per la copertura di misure e priorità successive, anche profondamente distanti dalle finalità cui erano originariamente destinati i fondi stessi.

31.

Passando all'art. 78, esso prevede contributi alle RSO da destinare ad investimenti diretti per un ammontare complessivo nel periodo 2024-2028 di 250 milioni (50 milioni annui).

L'importo assegnato a ciascuna Regione è stabilito dal legislatore stesso sulla base della ripartizione del plafond proporzionale alla popolazione residente; fermo il contributo complessivo, il riparto è modificabile in sede di auto coordinamento delle Regioni entro la fine del mese di gennaio 2024. L'utilizzo delle risorse è vincolato alla realizzazione di opere e le finalità (in coerenza con altre linee di finanziamento nazionale e comunitario già in essere) si concentrano nella messa in sicurezza di edifici e territorio e sistemi di trasporto, nello sviluppo dei sistemi di trasporto pubblico e nella trasformazione green. L'erogazione delle risorse è affidata al MEF e secondo quella che è una procedura ormai consolidata per i Comuni, i trasferimenti sono frazionati in tre tranche associate allo stato di avanzamento dei progetti; l'accesso alle risorse è condizionato dal rispetto di puntuali tempistiche di affidamento dei contratti verificato sulla base del monitoraggio attraverso la banca dati BDAP- Mop. Previsto anche il meccanismo di revoca delle risorse non utilizzate.

La misura si aggiunge al contributo assegnato alle Regioni ai sensi del c. 809 della legge n. 178/2020 (pari a 908,5 milioni nel triennio 2024-2026) e contribuisce, seppure con risorse molto più esigue rispetto al passato, a stabilizzare il livello di spesa per investimenti delle RSO, considerando che con l'anno 2023 si chiude la finestra temporale durante la quale le stesse avevano assicurato una quota annua aggiuntiva di investimenti diretti secondo le modalità fissate nell'Accordo Stato-regioni del 15 ottobre 2018.

Al fine di favorire gli investimenti regionali il comma 809 della legge di bilancio per il 2021, modificando l'art. 1, c. 134 della legge n. 145/2018, ha assegnato alle RSO risorse per 524,5 milioni nel 2024, 124,5 milioni nel 2025 e 259,5 milioni nel 2026 finalizzati a favorire gli investimenti per la progettazione e realizzazione di opere pubbliche di 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 diretti a ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali e per acquisto di impianti, macchinari, attrezzature e beni mobili pluriennali. Inoltre, ai sensi dell'art. 1 cc. 833-836 della legge

145/2018, che ha recepito l'Accordo del 15 ottobre 2018, le RSO hanno assicurato il concorso alla finanza pubblica nel biennio 2019-2020 anche attraverso la rinuncia ai trasferimenti statali per lo sviluppo infrastrutturale (pari a 2,5 miliardi nel periodo 2019-2022 e 1,7 miliardi per gli anni 2020-2023) e l'impegno a realizzare con risorse proprie investimenti diretti e indiretti di importo corrispondente ai mancati trasferimenti statali. In questo caso la scelta dei settori di intervento da parte del legislatore è ricaduta su opere di messa in sicurezza degli edifici, compreso adeguamento e miglioramento sismico degli immobili, prevenzione del rischio idrogeologico e tutela dell'ambiente, viabilità e trasporti, edilizia sanitaria e pubblica residenziale, interventi a favore delle imprese. Sulla base delle certificazioni prodotte fino a tutto il 2022 secondo il modello approvato con in data 23 dicembre 2021 dal MEF, tutte le Regioni risultano aver conseguito l'obiettivo di spesa aggiuntiva assegnato per il periodo (Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni/province autonome, esercizi 2019-2022) (Tavole 14 e 15)

TAVOLA 14

RSO NUOVI INVESTIMENTI AI SENSI DELLA LEGGE 145/2018 – MONITORAGGIO CONTRIBUTI 2021

(in migliaia)

Regione	Contributo 2019 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai cc. 833 e 834 della L. n. 145/2018 ripartiti nel periodo 2019 - 2022	Verifica dell'utilizzo del contributo per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 833 e 834 della L. n. 145 del 2018				totale spesa per nuovi investimenti nel 2019-2022	scostamento dall'obiettivo in migliaia di euro
		2019	2020	2021	2022		
Piemonte	205.368	65.818	46.517	46.516	46.517	205.368	0
Lombardia	436.399	139.860	98.846	98.846	98.847	436.399	0
Veneto	198.357	63.571	44.929	44.929	44.928	198.357	0
Liguria	77.402	24.806	17.532	17.532	17.532	77.402	0
Emilia-Romagna	212.341	68.053	48.096	48.096	48.097	212.342	1
Totale Nord	1.129.867	362.108	255.920	255.919	255.921	1.129.868	1
Toscana	195.136	62.539	44.199	44.199	44.199	195.136	0
Marche	86.927	29.104	25.447	13.724	18.688	86.963	36
Umbria	48.977	15.696	11.093	11.094	11.093	48.976	-1
Lazio	292.138	93.626	66.171	66.170	66.171	292.138	0
Totale Centro	623.178	200.965	146.910	135.187	140.151	623.213	35
Abruzzo	78.944	25.301	17.881	17.881	17.882	78.945	1
Molise	23.894	7.658	5.412	5.412	5.412	23.894	0
Campania	263.096	263.096	0	0	0	263.096	0
Puglia	203.507	65.221	46.095	46.096	46.095	203.507	0
Basilicata	62.370	20.707	14.190	13.347	14.125	62.369	-1
Calabria	111.345	35.685	25.220	25.220	25.220	111.345	0
Totale Sud	743.156	417.668	108.798	107.956	108.734	743.156	0
TOTALE RSO	2.496.201	980.741	511.628	499.062	504.806	2.496.237	36

Fonte: Corte dei conti – Deliberazione 13/SEZAUT/2023/FRG

Con riferimento agli investimenti delle autonomie territoriali, va altresì considerato che lo stimolo alla crescita oltre a trovare un limite nella scarsità di nuove risorse, potrebbe essere esposto (anche relativamente ai progetti attivati sulla base di linee di finanziamento già in essere) a ulteriori frenate connesse ai commi 7, 8 e ss. dell'art. 88 (Misure in materia di revisione della spesa) che introducono obiettivi di risparmio di spesa a carico degli enti territoriali per un importo complessivo di 3 miliardi nel quinquennio 2024-2028.

Si tratta, di fatto, di un contributo aggiuntivo rispetto alla modalità ordinaria che, ai sensi dell'art. 1, c. 819 e ss. della legge n. 145/2018 prevede il concorso alla finanza pubblica da parte di tutti gli enti territoriali attraverso il conseguimento di un risultato di

competenza non negativo, come desunto dal prospetto degli equilibri di bilancio di cui all'allegato 10 del d.lgs. 118/2011.

TAVOLA 15

RSO – NUOVI INVESTIMENTI AI SENSI DELLA LEGGE 145/2018 – MONITORAGGIO CONTRIBUTI

Regione	Contributo 2020 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 835 e 836 della L. n. 145 del 2018 ripartiti nel periodo 2020 - 2023	obiettivo da raggiungere nel triennio 2020-2022	Verifica dell'utilizzo del contributo 2020 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 835 e 836 della L. n. 145 del 2018 (comma 839 Tabella 5).			totale spesa nel 2020-2022	scostamento dall'obiettivo in euro
			2020	2021	2022		
Piemonte	143.664	105.185	28.219	38.487	38.488	105.194	9
Lombardia	305.280	223.514	59.965	81.783	81.766	223.514	0
Veneto	138.759	101.594	27.256	37.173	37.165	101.594	0
Liguria	54.146	39.644	10.636	14.505	14.502	39.643	-1
Emilia-Romagna	148.542	108.757	29.178	39.794	39.785	108.757	0
<i>Totale Nord</i>	<i>790.391</i>	<i>578.694</i>	<i>155.254</i>	<i>211.742</i>	<i>211.706</i>	<i>578.702</i>	<i>8</i>
Toscana	136.506	99.944	26.813	36.569	36.562	99.944	0
Marche	60.809	44.523	12.989	16.870	15.059	44.918	395
Umbria	34.261	25.085	6.730	9.179	9.177	25.086	1
Lazio	204.363	149.627	40.142	54.748	54.736	149.626	-1
<i>Totale Centro</i>	<i>435.939</i>	<i>319.178</i>	<i>86.674</i>	<i>117.366</i>	<i>115.534</i>	<i>319.574</i>	<i>396</i>
Abruzzo	55.225	40.434	10.848	14.795	14.791	40.434	0
Molise	16.715	12.238	3.283	4.478	4.477	12.238	0
Campania	184.047	134.752	184.047	0	0	184.047	49.295
Puglia	142.362	104.232	27.964	38.138	38.130	104.232	0
Basilicata	43.630	31.944	8.570	11.720	11.654	31.944	0
Calabria	77.891	57.029	15.300	20.867	20.862	57.029	0
<i>Totale Sud</i>	<i>519.870</i>	<i>380.628</i>	<i>250.012</i>	<i>89.998</i>	<i>89.914</i>	<i>429.924</i>	<i>49.296</i>
TOTALE RSO	1.746.200	1.278.500	491.940	419.106	417.154	1.328.200	49.700

Fonte: Corte dei conti – Deliberazione 13/SEZAUT/2023/FRG

Già con la legge n. 178/2020 (art. 1, c. 850) all'equilibrio si è affiancato un ulteriore obiettivo di finanza pubblica costituito dal contributo, in termini di risparmi di spesa connessi alla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile, quantificato in 196 milioni annui dal 2023 al 2025 per le regioni e PPAA, 100 milioni annui per i comuni e 50 per le province e città metropolitane. Non risultano ancora essere stati adottati i provvedimenti attuativi del comma 850 della legge di bilancio per il 2021, tuttavia, il nuovo contributo previsto dal disegno di legge di bilancio 2024-2026 parrebbe essere aggiuntivo rispetto al precedente.

Va poi considerato il fenomeno crescente delle importanti risorse drenate per fronteggiare situazioni specifiche di elevata criticità finanziaria che caratterizzano alcune Amministrazioni. Alla sospensione del rimborso delle quote capitale delle anticipazioni di liquidità delle Regioni, al ripiano del disavanzo per le Regioni che presentano un valore superiore a 1.500 euro procapite, ai Patti per i Comuni capoluogo di provincia da siglare a rafforzamento degli accordi ex art. 43 del d.l. 50/2022 per il recupero del disavanzo, al sostegno finanziario ai Comuni capoluogo di città metropolitana usciti dalla procedura di dissesto finanziario sono destinate risorse per poco più di 320 milioni nel triennio.

Il contributo richiesto agli obiettivi di finanza pubblica, insieme al permanere di situazioni di squilibrio finanziario, potrebbe determinare tensioni sul bilancio in grado di scaricarsi sulla spesa per investimenti e replicare fenomeni che si erano evidenziati nel lungo periodo di vigenza delle regole del Patto di stabilità interno. Infatti, i risparmi di spesa richiesti, parametrati sugli impegni di spesa corrente ma non vincolati alla stessa, non consentono di escludere scelte politiche locali che tendano a ridurre l'impatto delle riduzioni sulla spesa corrente a scapito di un rallentamento della spesa in conto capitale.

32.

Le misure previste dal disegno di legge di bilancio si innestano su una base di interventi per gli investimenti già operativi sia per la P.A. centrale che locale. L'insieme delle principali linee di finanziamento a portata generale tuttora attive (ad esclusione delle misure dirette ad assicurare il rafforzamento finanziario dei progetti PNRR) quantifica risorse di bilancio dal 2018 ad oggi superiori a 64 miliardi, di cui il 76 per cento assorbito da strumenti finalizzati ad una pluralità di settori e la restante parte destinata a interventi mirati allo sviluppo di ambiti infrastrutturali selezionati specificamente dal legislatore: messa in sicurezza degli edifici, efficientamento energetico, infrastrutture sociali, viabilità e trasporti. Circa 49 miliardi sono risorse immesse nel sistema attraverso i fondi per gli investimenti istituiti dalle leggi di bilancio.

TAVOLA 16

LINEE DI FINANZIAMENTO IN ESSERE – DATI CUMULATI DAL 2018 A SETTEMBRE 2023

(in milioni)

Settore	Stanziamiento definitivo di competenza (a)	% composizione	Pagato totale (b)	(b)/(a) %
Efficientamento energetico	2.500	4	1.086	43,44
Infrastrutture sociali	1.740	3	531	30,52
Messa in sicurezza	7.420	12	3.483	46,94
Viabilità e trasporti	3.494	5	3.494	100,00
Fondi trasversali (ivi inclusi i fondi LB 2017, LB 2019, LB 2020)	48.956	76	25.374	51,83
Totale complessivo	64.110	100	33.968	52,98

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il livello cumulato dei pagamenti complessivi nel periodo (34 miliardi) raggiunge circa il 53 per cento degli stanziamenti e in alcuni settori risulta essere stata erogata quasi la

totalità delle somme stanziare; ciò in particolare per le misure destinate agli enti locali connesse ai settori di viabilità e trasporti e alla progettazione.

L'andamento dei pagamenti annuali presenta complessivamente un profilo crescente (in particolare per le misure relative alla messa in sicurezza, alla viabilità e trasporti e all'efficientamento energetico) che esprime una certa dinamicità della spesa, pur tenendo conto che il dato, di natura strettamente finanziaria, non è sufficientemente indicativo della effettiva realizzazione degli investimenti cui le risorse sono destinate.

TAVOLA 17

LINEE DI FINANZIAMENTO IN ESSERE – PAGAMENTI PER ANNO

Settore	valori assoluti in milioni						variazione			
	2018	2019	2020	2021	2022	set-23	19/18	20/19	21/20	22/21
Efficientamento energetico			179	345	405	157			92,5	17,2
Infrastrutture sociali					470	61				
Messa in sicurezza	83	466	271	729	937	998	461,0	-41,9	169,4	28,5
Viabilità e trasporti	120	300	360	702	1.086	926	150,0	20,0	94,9	54,8
Fondi trasversali (ivi inclusi i fondi di bilancio per investimenti)	1.028	2.433	4.206	5.975	8.000	3.731	136,7	72,9	42,1	33,9
Totale complessivo	1.231	3.199	5.016	7.751	10.898	5.873	159,9	56,8	54,5	40,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I fondi che hanno maggiormente contribuito agli investimenti sono quelli previsti dall'art. 1, comma 140 legge 232/2016, dall'art. 1, comma 1072 legge 205/2017, dall'art. 1, comma 95 legge 145/2018 e dall'art. 1, comma 14 legge 160/2019, strumenti di finanziamento di carattere plurisettoriale destinati all'Amministrazione centrale e alle imprese pubbliche nel settore delle infrastrutture stradali e ferroviarie. Nell'ambito dei principali interventi a favore delle Amministrazioni locali, invece, si rinvengono contributi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane, contributi ai comuni per interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici destinati ad asili nido, investimenti in materia di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche, progetti di rigenerazione urbana, manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano, contributo alle regioni a statuto ordinario per la messa in sicurezza di edifici e territorio, fondo per la messa in sicurezza dei ponti e viadotti delle città metropolitane e delle province.

Tra gli interventi a carattere generale rientrano il fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei materiali da costruzione, il fondo destinato ai comuni per le spese di progettazione connesse a interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici, del patrimonio comunale e delle strade.

33.

Le considerazioni fin qui svolte portano a valutare la manovra complessivamente poco incisiva sotto il profilo di nuovi interventi a favore degli investimenti pubblici a portata generale. Forte, piuttosto, è lo sbilanciamento verso misure mirate a sostenere progetti specifici, primo fra tutti per peso finanziario, il Ponte sullo Stretto, seguito da una serie di altri interventi minori, con impatti limitati sul sistema economico per via della spiccata localizzazione. Come già evidenziato dalla Corte in occasione dell'audizione sulla Nota di aggiornamento al DEF 2023, dunque, le prospettive di crescita del Paese appaiono rimesse fondamentalmente alla tempestiva e completa attuazione dei progetti inclusi nel PNRR, non risaltando dalla nuova programmazione di bilancio misure di stimolo altrettanto innovative e in grado di competere con il dispositivo europeo di ripresa e resilienza. Resta aperta, tuttavia, l'individuazione delle linee di finanziamento alternative per i progetti che, in base al programma di revisione del Piano ancora in via di definizione, usciranno dal perimetro. Nelle more dell'approvazione delle modifiche, non si rintracciano nel disegno di legge di bilancio misure puntuali a ciò finalizzate, evidenziandosi esclusivamente un incremento delle dotazioni del Fondo sviluppo e coesione correlato al ciclo di programmazione 2021-2027, strumento che, anche alla luce delle indicazioni contenute nel Rapporto "Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU" approvato dalla Cabina di regia di 27 luglio scorso, sembra essere candidato a sostituire i finanziamenti PNRR.

In questo contesto di scarsità di nuovi finanziamenti, non è da sottovalutare peraltro l'effetto positivo degli interventi di sostegno statale già operativi e proiettati su un orizzonte temporale anche più ampio del triennio di programmazione. A distanza di diversi anni dalla loro istituzione, infatti, l'affievolimento delle complessità gestionali connesse alla prima fase di attuazione potrebbe porre le basi per un progressivo miglioramento della capacità di impiego delle risorse. Assicurare continuità finanziaria a tali strumenti già collaudati, seppure con la giusta attenzione agli effettivi programmi di pagamento, può rappresentare un vantaggio per la P.A. centrale e locale nell'azione di contrasto ai rischi di attenuazione del livello di spesa recati dalla non favorevole situazione congiunturale interna e internazionale, contribuendo ad assicurare un congruo livello annuale di spesa per investimenti pubblici.

Gli investimenti della difesa e le misure per la sicurezza interna

34.

Nell'ambito delle limitate risorse disponibili per un aumento delle spese in conto capitale assume particolare rilievo nel disegno di legge di bilancio la conferma della crescita di quelle destinate alla Difesa. Dei 1.942 milioni di rifinanziamento per interventi, 1,5 miliardi (oltre il 77 per cento) sono destinati annualmente, nel periodo 2024-2038, al Fondo per esigenze della difesa. Quota che si mantiene, in media, al di sopra del 60 per cento anche guardando al biennio 25-26.

TAVOLA 18

LE MODIFICHE APPORTATE ALLA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA DIFESA

(in milioni)

Azione/capitolo	Effetti finanziari Sez. II			Effetti finanziari Sez. I		
	2024	2025	2026	2024	2025	2026
Ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello Strumento Militare	1.352	1.264	760	-11	-20	-28
Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di difesa nazionale	1.500	1.500	1.500			
Spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi	-148	-236	-740	-11	-20	-28
Ammodernamento/Rinnovamento dello Strumento Operativo	-12					
Fondo per la realizzazione di un programma per la costruzione di nuove caserme demaniali con le annesse pertinenze e l'acquisto dei relativi arredi, nonché per la ristrutturazione, l'ampliamento, il completamento, l'esecuzione di interventi straordinari, l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico di quelle già esistenti, comprese quelle confiscate alla criminalità organizzata.	-12					
Ricerca tecnologica nel settore della difesa				1		
Somma da destinare al finanziamento della partecipazione dello stato italiano al NATO Innovation Fund.				1		
Trasporto aereo di Stato				-3	-3	-3
Spese per acquisto di mezzi, sistemi d'arma e relativo munizionamento e sistemi C41STAR e impianti di telecomunicazioni nonché delle scorte e materiali				-3	-3	-3
Totale complessivo	1.340	1.264	760	-13	-23	-31

Fonte: elaborazione Corte dei conti su disegno di legge di bilancio 2024

Nel 2024 nonostante le riprogrammazioni (160,4 milioni) e le riduzioni operate con la prima Sezione della legge di bilancio, gli stanziamenti crescono di 1,3 miliardi portando nel complesso le somme destinate a questa finalità poco al di sotto degli 8 miliardi. Importo confermato anche nel 2025 nonostante un apporto di nuovi fondi netti, seppur di poco, inferiore al precedente esercizio. Solo nel 2026 per la forte crescita delle rimodulazioni (740 milioni) le somme di competenza flettono del 2,3 per cento.

Due andamenti vanno sottolineati.

LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL BILANCIO STATO

	2024 BLV	2025 BLV	2026 BLV	2024 BLV	2025 BLV	2026 BLV
	<i>milioni di euro</i>			<i>composizione</i>		
MEF	72.036	71.439	71.955	57,1	60,2	64,5
MIMIT	17.427	14.849	8.964	13,8	12,5	8,0
LAVORO	59	59	59	0,0	0,0	0,1
GIUSTIZIA	1.258	1.097	649	1,0	0,9	0,6
MAECI	92	31	30	0,1	0,0	0,0
MIM	2.011	1.219	1.203	1,6	1,0	1,1
INTERNO	4.798	4.093	3.718	3,8	3,4	3,3
MASE	2.966	2.521	2.450	2,4	2,1	2,2
MIT	12.216	10.506	10.165	9,7	8,8	9,1
MUR	3.073	3.092	2.981	2,4	2,6	2,7
DIFESA	6.646	6.738	7.070	5,3	5,7	6,3
MASAF	1.092	825	465	0,9	0,7	0,4
CULTURA	1.790	1.636	1.461	1,4	1,4	1,3
SALUTE	609	487	362	0,5	0,4	0,3
TURISMO	135	149	53	0,1	0,1	0,0
TOTALE	126.209	118.739	111.585	100,0	100,0	100,0

	Effetti finanziari Sez. II			Effetti finanziari Sez. I		
	2024	2025	2026	2024	2025	2026
	<i>milioni di euro</i>					
MEF	30	-2.936	-5.971	2.829	213	450
MIMIT	-542	-438	61	802	376	-81
LAVORO						
GIUSTIZIA	-73	-118	17	-1	-2	-2
MAECI	40	25	15			
MIM	-475	15	205			
INTERNO	-227	-43	88	120	140	150
MASE	-420	-400	-350			
MIT	-759	-982	-1.099	1.146	1.349	1.329
MUR	10	26	70	49	39	27
DIFESA	1.340	1.264	760	-13	-23	-31
MASAF	40		20	89	89	88
CULTURA	-75	-10	35	-41	-42	-43
SALUTE						
TURISMO	70	85	105			
TOTALE	-1.041	-3.512	-6.044	4.980	2.139	1.886

	DLB integrato					
	2024	2025	2026	2024	2025	2026
	<i>milioni di euro</i>			<i>composizione</i>		
MEF	74.894	68.716	66.435	57,5	58,5	61,8
MIMIT	17.688	14.787	8.945	13,6	12,6	8,3
LAVORO	59	59	59	0,0	0,0	0,1
GIUSTIZIA	1.184	977	664	0,9	0,8	0,6
MAECI	132	56	45	0,1	0,0	0,0
MIM	1.537	1.234	1.408	1,2	1,1	1,3
INTERNO	4.691	4.190	3.955	3,6	3,6	3,7
MASE	2.546	2.121	2.100	2,0	1,8	2,0
MIT	12.603	10.873	10.395	9,7	9,3	9,7
MUR	3.132	3.156	3.077	2,4	2,7	2,9
DIFESA	7.973	7.979	7.799	6,1	6,8	7,3
MASAF	1.221	913	573	0,9	0,8	0,5
CULTURA	1.675	1.584	1.453	1,3	1,3	1,4
SALUTE	609	487	362	0,5	0,4	0,3
TURISMO	205	234	158	0,2	0,2	0,1
TOTALE	130.148	117.365	107.427	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DLB 2024

Innanzitutto, il rilievo della variazione disposta dal disegno di bilancio rispetto alle altre destinazioni è dato dal peso della spesa in conto capitale sul totale: a seguito della manovra questa passa dal 5,3 per cento a legislazione vigente al 6,1 per cento, per collocarsi al 7,3 per cento nel 2026.

Guardando agli investimenti fissi, poi, si rafforza ulteriormente la già rilevante quota riconducibile alla difesa: essa supera il 53 per cento del totale degli stanziamenti del bilancio nel 2024 contro il 49 per cento del 2023. Si colloca di poco sotto il 60 per cento nel 2025.

TAVOLA 20

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

	2024	2025	2026	2024	2025	2026
MEF	855	824	714	7,1	7,6	7,3
MIMIT	54	62	49	0,5	0,6	0,5
LAVORO	15	15	15	0,1	0,1	0,2
GIUSTIZIA	1.184	977	664	9,9	9,0	6,8
MAECI	114	56	45	0,9	0,5	0,5
MIM	101	53	52	0,8	0,5	0,5
INTERNO	1.415	1.113	664	11,8	10,2	6,8
MASE	135	52	69	1,1	0,5	0,7
MIT	799	473	453	6,7	4,4	4,6
MUR	18	17	14	0,2	0,2	0,1
DIFESA	6.422	6.426	6.253	53,5	59,2	64,0
MASAF	99	112	49	0,8	1,0	0,5
CULTURA	787	672	727	6,6	6,2	7,4
SALUTE	1	1	1	0,0	0,0	0,0
TURISMO	8	3	3	0,1	0,0	0,0
Totale	12.008	10.856	9.773	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DLB 2024

Inoltre, si accentua ulteriormente il peso della spesa in conto capitale sul totale di quelle per la difesa. Come già messo in evidenza in occasione dell'analisi del Rendiconto 2022 vi è stato un incremento, in particolare tra il 2020 e il 2023, della percentuale delle spese in conto capitale sul totale delle spese finali, con una notevole ricomposizione della spesa. La quota delle spese in conto capitale è passata dall'11,4 per cento del 2016 al 23,6 per cento del 2023. Già in aumento nel bilancio a legislazione vigente 2024 (al 24,1 per cento) registra una ulteriore crescita considerando la manovra. Per tutto il triennio 2024-2026, la percentuale delle spese in conto capitale, sia pure in leggero decremento nel 2026, rimane stabilmente oltre il 27 per cento delle spese finali.

Sulla traduzione di tali stanziamenti in spesa effettiva incideranno naturalmente oltre al superamento delle difficoltà gestionali rilevate anche le esigenze poste dai vincoli di bilancio.

Per un più efficace utilizzo delle risorse destinate ad investimento della difesa andranno superate difficoltà che hanno, nell'ultimo esercizio, portato ad una nuova crescita dei residui. Come rilevato nella Nota integrativa al Rendiconto 2022 sulla capacità di realizzazione della spesa in conto capitale ha inciso infatti "una minore flessibilità di impiego delle dotazioni a Fattore Legislativo rispetto alla dinamicità di attuazione dei programmi di A/R della Difesa; - slittamento dei cronoprogrammi di pagamento dei contratti in essere e rallentamento nella predisposizione delle nuove attività tecnico-amministrativa per le difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime conseguenti anche al conflitto in Ucraina; - ritardata finalizzazione dell'attività tecnico-amministrativa, derivante dalla necessità di dover disporre delle autorizzazioni ministeriali / Interministeriali previste dall'art. 536 del Codice dell'Ordinamento Militare per i programmi destinati alla Difesa nazionale".

Nell'articolato il comma 19 dell'art. 88 rimodula i programmi di spesa e le relative consegne del Ministero della difesa, fermo restando l'ammontare complessivo delle risorse. La riduzione di spesa in termini di indebitamento netto di 95 milioni nel 2024 di 1.546,78 milioni nel 2026 e di 245,63 milioni nel 2028 determina uno slittamento di 96,250 milioni di euro nel 2027 e di risorse pari a 1.791,16 milioni al 2029. Con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, saranno rideterminati i programmi di spesa e le relative consegne per garantire la riprogrammazione finanziaria indicata.

35.

Con l'art. 65, 1° comma, del disegno di legge di bilancio, al fine di sostenere e garantire il controllo del territorio, anche in relazione alle esigenze di prevenire e di contrastare la criminalità e il terrorismo, si dispone la proroga dell'impiego di un contingente di 6 mila unità delle Forze armate, la c.d. operazione Strade sicure, fino al 31 dicembre 2024

Per l'attuazione è autorizzata la spesa complessiva di 191 milioni per l'anno 2024 (185,3 e 5,6 milioni rispettivamente per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia). Inoltre, al fine di rafforzare i dispositivi di controllo e sicurezza dei luoghi ove insistono le principali infrastrutture ferroviarie del Paese, con il comma 3 si prevede che il contingente di personale delle Forze armate sia incrementato di ulteriori 800 unità per l'anno 2024. Per l'attuazione di tale disposizione è autorizzata la spesa complessiva di 34,2 milioni, di cui 18 milioni per gli oneri connessi con il personale e 16,2 milioni per gli oneri connessi con il funzionamento. Il comma 3 dell'art. 65 rafforza, quindi, quanto

disposto dal d.l. 133/2023 (articolo 9), che prevede già un incremento di 400 unità per la stessa operazione sino al 31 dicembre 2023.

L'operazione Strade sicure è la più longeva delle diverse missioni delle Forze Armate sul territorio nazionale, svolta in massima parte dall'Esercito, con contributi di Carabinieri, Marina, e Aeronautica.

Le Forze armate italiane hanno da sempre affiancato, in genere per periodi molto limitati, al ruolo classico della difesa nazionale, quello di controllo del territorio. Nel 2001, con l'art. 18 della legge 128, era stata attribuita al Consiglio dei Ministri la facoltà di adottare – su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e della difesa e comunque sentito il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica – uno o più programmi di utilizzazione di contingenti delle Forze armate, da porre a disposizione dei Prefetti delle province in cui le esigenze di controllo si erano manifestate, per la sorveglianza e il controllo di obiettivi fissi, quali edifici istituzionali e altri di interesse pubblico (ancor prima l'art. 13 della legge 121/1981).

Con l'art. 7-bis, comma 1, del d.l. n. 92/2008, inserito dalla legge di conversione 125/2008, è stato quindi previsto che per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità può essere autorizzato un piano di impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate. Il piano poteva essere autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità da impiegare in servizi di vigilanza ad obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia, in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Al comma 1-bis si prevedeva, inoltre, l'impiego di 500 unità in presenza di fenomeni di emergenza criminale. Per l'attuazione delle attività di cui al comma 1 e 1-bis era autorizzata una spesa nei limiti di 31,2 milioni.

Numerose disposizioni di legge ne hanno prorogato la durata e rimodulato il contingente, anche con riferimento a specifiche emergenze, quale quella da Covid-19, nonché per particolari rilevanti eventi o per fronteggiare esigenze di alcune specifiche aree del territorio nazionale.

Come evidenziato in una relazione di questa Corte del 2013 (deliberazione n. 4/2013/G), l'operazione Strade sicure, nei primi anni di operatività esaminati, aveva raggiunto anche il risultato di recuperare risorse delle Forze di polizia da sostituire con unità di personale militare.

Il contributo delle Forze armate si estende ora all'operazione Stazioni sicure (attività condotta da Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza, comprese le rispettive Specialità, nonché dalla Polizia locale).

Come emerso in sede di Relazione allegata al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, l'Esercito dal 2021 aveva iniziato a ridurre, in considerazione della favorevole evoluzione del quadro epidemiologico, il numero di unità di personale impiegato nel Piano appositamente predisposto nell'ambito dell'emergenza Covid-19 per l'operazione Strade sicure, continuando a fornire le proprie unità di personale per assicurare l'impegno a livello internazionale e nei complessi di forza ad elevata prontezza nell'Alleanza Atlantica.

Nel Concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa (settembre 2022) era stata sottolineata la necessità di una riflessione in tema di *Homeland Security Operations*, ovvero sulla sostenibilità dell’impegno delle Forze Armate nel quadro delle operazioni di concorso alle Forze di Polizia/Pubbliche Istituzioni e, più nello specifico, dell’Operazione “Strade Sicure” (legge 125 del 2008).

Nella Relazione Illustrativa al disegno di legge di bilancio si ritorna sul tema evidenziando come il forte impegno richiesto da tali attività, la conseguente necessità di riconoscere giorni di recupero *“unito allo svolgimento delle attività propedeutiche all’impiego in operazione, conduca a una sensibile riduzione della presenza di personale nelle unità operative. Ciò ha conseguenti ricadute sull’operatività dello “Strumento militare”, in considerazione della insufficiente alimentazione effettiva dei reparti che non consente lo svolgimento di ulteriori attività operative istituzionali in Patria e fuori dal territorio nazionale, nonché sullo svolgimento delle necessarie attività addestrative utili a mantenere elevato il livello di efficienza delle Forze armate”*.

In tal senso, la rimodulazione finanziaria della norma per il 2024 con la previsione di adeguare il monte ore *pro-capite* di straordinario del personale effettivamente impiegato nei servizi di vigilanza di siti ed obiettivi sensibili portandolo da 47 a 55 ore mensili, mirerebbe a ridurre i giorni di assenza dai Reparti operativi per recuperi maturati, contribuendo ad elevare il livello di efficienza e operatività dello strumento militare. Ma si prevede comunque un aumento di mille unità di personale impiegate in Strade sicure (da 5 mila del 2023 a 6 mila nel 2024), oltre un incremento di 800 unità per l’operazione Stazioni sicure.

Occorre ricordare che, in considerazione del ruolo e degli impegni assunti dall’Italia in ambito internazionale e in considerazione della crisi internazionale, nel 2022 si è giunti alla conclusione dell’*iter* legislativo delle proposte modifiche della Riforma di cui alla legge n. 244/2012 e all’approvazione della legge n. 119 del 3 agosto, *“Revisione del modello di Forze Armate. Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale”*, con cui è stato previsto lo slittamento al 2033 del termine fissato per concludere il processo di rimodulazione in senso riduttivo degli organici delle FF.AA., inizialmente fissato dalla legge n. 244/2012, al 31 dicembre 2024.

La normativa che ha previsto l’utilizzo delle Forze Armate per specifiche esigenze e per un periodo limitato di tempo, più volte prorogata e rimodulata, ha reso possibile il capillare controllo del territorio. In considerazione delle attuali necessità connesse al quadro internazionale e alle esigenze addestrative e operative, appare importante per la funzionalità dello strumento militare un’attenta valutazione delle risorse disponibili ai fini della sostenibilità dell’impiego delle Forze Armate per la sicurezza interna.

Gli interventi per i settori produttivi

36.

Ai settori produttivi e allo stimolo della crescita sono destinate risorse complessivamente pari a 2,3 miliardi nel triennio, in termini di indebitamento, di cui 2 miliardi riferiti al 2024. Non può, tuttavia, essere sottaciuto che una quota consistente di fondi aggiuntivi indirizzati alla finalità in discorso, oltre 8 miliardi, sono oggetto della proposta di revisione del PNRR pubblicata il 27 luglio u.s.; essi sono principalmente concentrati nei crediti d'imposta e nella misura di sostegno alle filiere strategiche per le *net zero technologies*. L'eventuale esito positivo del confronto europeo su tali proposte renderebbe disponibile, nei prossimi anni, un quadro di risorse, destinate prioritariamente a favorire la transizione ambientale e digitale, molto più ampio di quello disposto con il disegno di legge di bilancio.

Nella prospettiva di assecondare la crescita e gli investimenti, comunque, la manovra interviene in vari modi. Un primo gruppo di interventi non determina impatti finanziari, muovendosi all'interno delle risorse in essere; rientrano in questo ambito: *i*) il rafforzamento e miglioramento delle modalità di gestione delle risorse per il Contributo *Export* a valere sul Fondo 295/73, attraverso la previsione della quantificazione degli accantonamenti necessari per la copertura dei rischi di tasso e di cambio gravanti sugli impegni presi, e *ii*) l'introduzione dello strumento volto a sostenere la continuità produttiva delle PMI agricole operanti nel settore ortofrutticolo, attraverso prestiti cambiari agevolati da parte di ISMEA.

Un secondo gruppo di interventi si sostanzia nel rifinanziamento di strumenti già esistenti: i contratti di sviluppo per programmi industriali, per l'importo di 190 milioni nel 2024 e 210 milioni nel 2025, prevedendo altresì la facoltà per il Ministero delle imprese e del *made in Italy* di impartire al soggetto gestore (Invitalia S.p.A.) specifiche direttive sull'utilizzo delle risorse; il Fondo per la crescita sostenibile, per 110 milioni nel 2024 e 220 milioni nel 2025; la misura Nuova Sabatini, per 100 milioni nel 2024. In questo ultimo caso, l'integrazione di risorse è giustificata dalla necessità di assicurare l'operatività della misura nel 2024, con un fabbisogno annuale, secondo le stime della Relazione illustrativa, pari a 578 milioni, a fronte dei 315 disponibili a legislazione vigente; va, al riguardo, considerato che la proposta del nuovo capitolo REPowerEU, pubblicata il 27 luglio 2023, contempla una misura di sostegno per l'autoproduzione di

energia da fonti rinnovabili nelle PMI, da attuarsi attraverso lo strumento Nuova Sabatini di tipo *green*, per un costo complessivo di 320 milioni (cfr. Riquadro SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI E AL CREDITO DELLE IMPRESE).

Maggior rilievo, sotto il profilo sistematico e finanziario, assumono le disposizioni volte a modificare la copertura del credito d'imposta per le imprese che investono nella neoinstituita ZES unica del Mezzogiorno e a rivedere gli strumenti di garanzia gestiti da SACE S.p.A. Nel primo caso la manovra interviene per definire l'ammontare delle risorse a disposizione per lo strumento, pari a 1,8 miliardi, rinviandone la regolamentazione attuativa (modalità di accesso, criteri di fruizione e forme di controllo) ad un decreto interministeriale.

Il percorso del credito d'imposta per gli investimenti nelle ZES si è sviluppato a partire dalla misura più generale di agevolazione di quelli nel Mezzogiorno. Più in dettaglio, la legge di stabilità 2016¹³ ha originariamente introdotto un credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e nelle regioni Molise e Abruzzo dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019, successivamente prorogato al 31 dicembre 2023 da diverse disposizioni legislative.

L'articolo 5, comma 2, del d.l. n. 91 del 2017 ha poi elevato tale credito di imposta per le imprese operanti nelle Zone economiche speciali-ZES, fissando in 50 milioni l'ammontare massimo di ciascun progetto di investimento al quale è commisurato il credito d'imposta, che veniva peraltro prorogato al 31 dicembre 2020 (limitatamente alle ZES). Tale limite temporale è stato portato al 31 dicembre 2022, della legge di bilancio 2020¹⁴ e quindi al 31 dicembre 2023 dalla legge di bilancio 2023¹⁵. L'ammontare massimo di ciascun progetto di investimento al quale è commisurato il credito d'imposta è stato elevato da 50 a 100 milioni dall'articolo 57 d.l. n. 77 del 2021 ed esteso all'acquisto di immobili strumentali agli investimenti. A sua volta, l'articolo 37 del decreto-legge n. 36 del 2022 ha esteso tale credito d'imposta nelle ZES anche all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti. Si ricorda, infine, che il credito di imposta per investimenti è stato previsto anche per i comuni delle Regioni Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo colpiti dagli eventi sismici succedutisi dal 24 agosto 2016¹⁶, nonché in favore delle imprese, già esistenti e di nuova istituzione, che operano nelle Zone logistiche semplificate – ZLS, cioè nelle aree portuali delle regioni più sviluppate¹⁷.

Secondo i dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze in sede di parifica sul 2022, il credito d'imposta per acquisto di beni strumentali nel Mezzogiorno ha visto lo scorso esercizio 84 mila beneficiari e importi compensati per 2,1 miliardi, quello per gli investimenti ZES 488 beneficiari e 76,8 milioni di importi compensati, quello per le zone del sisma del centro Italia, 1.400 beneficiari e 52,5 milioni di importi compensati.

In tema di ZES è intervenuto recentemente il d.l. 124/2023 (artt. 9 e ss.) che, in coerenza con quanto annunciato nel documento di revisione del PNRR, ha istituito, a far data dal 1° gennaio 2024, la "Zona economica speciale per il Mezzogiorno-ZES unica" che ricomprende i territori delle attuali regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, disciplinandone sia gli aspetti concernenti la *governance* (art. 10) sia la previsione di un Piano strategico (art. 11), sia i benefici fiscali (art. 16).

¹³ Articolo 1, commi da 98 a 108 della legge n. 208 del 2015.

¹⁴ Articolo 1, comma 316 legge n. 160 del 2019.

¹⁵ Articolo 1, comma 267, legge n. 197 del 2022.

¹⁶ Art. 18-*quater* d.l. n. 8 del 2017.

¹⁷ Articolo 1, commi da 61 a 65-*bis*, legge n. 205 del 2017.

Su tale ultimo aspetto, il nuovo credito d'imposta per gli investimenti della ZES unica (art. 16), rispetto alla vigente misura relativa al credito di imposta per investimenti nel Mezzogiorno e nelle ZES, in scadenza al 31 dicembre 2023, presenta elementi di razionalizzazione e potenziamento, in termini di intensità del beneficio e di taglia massima degli investimenti agevolabili (100 milioni), cui si accompagna anche la fissazione di una soglia minima (200 mila euro) e l'estensione dell'agevolazione all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti, fermo restando che il valore dei terreni e degli immobili non può superare il 50 per cento del valore complessivo dell'investimento agevolato.

Ben più profonde le novità legate all'operatività di SACE S.p.A. Al riguardo, la manovra introduce due nuovi strumenti di garanzia pubblica; il primo si sostituisce a quello scaduto al 30 giugno 2022 (Garanzia Italia) e a quello che giungerà a termine a fine anno (SupportItalia). La nuova misura opera a condizioni di mercato ed è rivolta alle imprese, diverse dalle PMI e da quelle in difficoltà, con la finalità di supportare gli investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, in particolare nei settori nei quali è presente un fallimento, anche parziale, del mercato. La durata dello strumento di garanzia è fissata fino al 31 dicembre 2029; viene altresì definito l'ammontare massimo di impegni assumibili nei sei anni, nell'importo di 60 miliardi, di cui 10 miliardi nel 2024, con ripartizione dei rischi tra Stato (80 per cento) e SACE S.p.A. (20 per cento), quota, quest'ultima, rispetto alla quale è accordata di diritto la garanzia statale di ultima istanza. In ragione delle potenziali conseguenze sulle finanze pubbliche, sono previsti specifici presidi in termini sia di competenza per l'approvazione delle operazioni di importo più elevato (subordinate al nulla osta del Ministero dell'economia e delle finanze) sia di condizioni all'operatività; tra queste ultime rilevano i limiti imposti alla durata delle garanzie (25 anni), al grado di concentrazione per singola controparte o gruppo di soggetti (rispettivamente 25 e 30 per cento del totale) e per settore di attività (40 per cento), nonché i requisiti di *rating* del beneficiario (classe "B" secondo la scala *Standard&Poor's*), fermo restando il rinvio alle concrete modalità di gestione dei rischi da definirsi in un apposito documento (*Risk Appetite Framework – "RAF"*), che SACE S.p.A. dovrà predisporre in linea con le *best practices* del settore.

Il secondo strumento di garanzia introdotto dalla manovra accompagna la previsione dell'obbligo per le imprese di assicurarsi per i danni derivanti da eventi calamitosi e catastrofici; viene al riguardo affidato a SACE S.p.A. il compito di concedere agli assicuratori e riassicuratori copertura fino al 50 per cento degli indennizzi che questi ultimi saranno chiamati a corrispondere al verificarsi degli eventi richiamati. Le obbligazioni assunte da SACE S.p.A. a condizioni di mercato non possono superare

l'importo di 5 miliardi in ciascuno degli anni 2024-2026 e sono assistite dalla garanzia dello Stato.

Dall'attuazione delle due nuove misure di garanzia pubblica non sono attesi oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le esposizioni che matureranno dagli impegni assunti dal gestore dovranno, infatti, essere fronteggiate con le disponibilità residue sul fondo istituito con il d.l. n. 23/2020, a valere sulle quali sono attualmente coperti gli impegni assunti in relazione alle garanzie di cui alle misure Garanzia Italia, Riassicurazione Crediti Commerciali (*ex art. 35 del d.l. n. 34/2020*), SupportItalia e Riassicurazione Crediti Energia (*ex art. 8, c. 3, d.l. n. 21/2022*); sulla base di quanto riferito nella Relazione tecnica, gli impegni già maturati a fronte degli strumenti in essere ammonterebbero, al 30 giugno 2023, a circa 47 miliardi, rendendo disponibili, alla medesima data, somme per circa 23 miliardi a valere sul richiamato fondo. Sulla base di tali dati riassuntivi, per i quali non vengono forniti elementi di maggior dettaglio, la Relazione tecnica esclude l'esigenza di rifinanziamento del fondo.

Da ultimo, nel medesimo ambito tematico, la manovra estende al 2024 l'operatività del sistema delle garanzie c.d. "*green*", ossia volte alla realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo del *Green new deal*, anch'esse affidate alla responsabilità di SACE S.p.A. dall'art. 64 d.l. n. 76/2020. Contestualmente alla proroga viene stabilito un tetto massimo al flusso scaturente dalla misura, pari a 3 miliardi; tale esposizione potenziale trova adeguata copertura, secondo quanto specificato dalla Relazione tecnica, nelle risorse già attualmente trasferite allo specifico fondo fuori bilancio, senza ulteriori necessità di rifinanziamento dello stesso.

Il quadro complessivo degli interventi in tema di garanzie pubbliche affidate a SACE S.p.A. lascia trasparire l'obiettivo di fondo di attivare capitali privati nella realizzazione di investimenti di pubblico interesse, agevolandone il finanziamento da parte di operatori bancari e assicurativi. Il crescente livello di esposizione a possibili esborsi per escussioni, generato dall'implementazione delle misure, porta questa Corte a sottolineare l'esigenza che i portafogli di garanzie siano gestiti secondo le migliori prassi di *risk management* e che le passività potenziali fuori bilancio progressivamente maturate siano oggetto di costante monitoraggio, al fine di assicurarne la coerenza con i fondi allo scopo accantonati.

Secondo i dati comunicati dal gestore, a fine giugno 2023, lo strumento Garanzia Italia aveva portato al finanziamento di oltre 5.700 operazioni per l'importo 28,9 miliardi, di cui 21,8 oggetto di garanzia. La misura Supporto Italia, alla medesima data, aveva consentito il finanziamento di oltre 2.500 operazioni, attivando finanziamenti per 23,9 miliardi, di cui 19,6 miliardi oggetto di garanzia. A fronte di tali esposizioni, risultavano accantonate somme per 29,8 miliardi, comprensive anche delle sezioni speciali dedicate alla misura *ex art. 8, c. 2, d.l. n. 21/2022* (0,9 miliardi) e a quella di Riassicurazione Crediti Energia *ex art. 8, c. 3, d.l. n. 21/2022* (5 miliardi). Sempre secondo le informazioni comunicate dal gestore, a giugno 2023, la misura Garanzia Green vedeva l'ammissione di oltre 450 operazioni, per garanzie concessi di 4,4 miliardi e importi accantonati di 1,5 miliardi.

LA REVISIONE DELLA SPESA

37.

Nel disegno di legge di bilancio alle misure di razionalizzazione della spesa è dedicato l'articolo 88. L'impianto proposto non sembra discostarsi da quello adottato nel decennio scorso. Le novità sono rilevabili solo sul fronte del rafforzamento dei poteri di intervento del Ministero dell'economia e delle finanze.

La revisione della spesa (c.d. *spending review*) è un argomento rimasto in ombra negli ultimi anni, oscurato dapprima dalla crisi pandemica sviluppatasi dal 2020 in poi e dalla crisi energetica, iniziata come conseguenza indiretta della pandemia e aggravatasi, a seguito del conflitto tra Russia e Ucraina. L'esigenza di dare un forte sostegno all'economia e alle imprese ha indotto, infatti, a spostare l'accento su incentivi ed investimenti e ad incrementare la spesa, tralasciando le politiche di risparmio, peraltro già meno incisive rispetto al passato. Basti pensare che gli ultimi commissari alla *spending review* sono stati nominati nel 2019 e che gli accordi di programma, finalizzati a ridurre la spesa dei Ministeri, di cui all'art. 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, hanno avuto attuazione una sola volta nel 2017 con riferimento al triennio 2018-20. Nello stesso periodo, anche la produzione normativa in tema di revisione della spesa e centralizzazione degli acquisti, che aveva visto introdurre nuove iniziative quasi ad ogni legge di stabilità o legge di bilancio, si è peraltro rarefatta. Beninteso, gli strumenti complessivamente messi in campo dalla legislazione varata in precedenza, in particolare tra 2012 e il 2014, al fine di razionalizzare la spesa senza ricorrere ai consueti tagli lineari (allargamento dell'obbligo di ricorso a strumenti di acquisto centralizzati, tavolo dei soggetti aggregatori, dismissioni immobiliari, riduzione delle locazioni passive e svariati altri provvedimenti volti ad efficientare il sistema) hanno continuato ad operare producendo anche risultati interessanti, ma senza incidere in modo determinante sulla riduzione della spesa pubblica e senza una rinnovata strategia di fondo.

La tematica è tornata successivamente di attualità. Un primo richiamo all'esigenza di razionalizzare la spesa si è avuto in occasione del varo del PNRR, quando ci si è resi conto che per "ripagare" i finanziamenti "non a fondo perduto" occorreva reperire risorse anche attraverso una riduzione delle spese non indispensabili. All'interno del Piano sono state, quindi, inserite una serie di riforme dirette ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, tra cui la misura "*MICI – riforma 1.13: Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica ("spending review")*" volta a migliorarne l'efficacia anche attraverso un rafforzamento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nel presidio dei processi di monitoraggio e supporto alle azioni dei Ministeri. In tale ambito il DEF 2022 ha stabilito che le Amministrazioni centrali dello Stato devono assicurare risparmi di spesa per 0,8 miliardi nel 2023, 1,2 miliardi nel 2024 e 1,5 miliardi nel 2025.

L'argomento, tuttavia, è rimasto confinato in una posizione di retroguardia ed è tornato d'attualità anche per la ripresa in sede europea del dibattito circa la necessità di un maggior controllo dei disavanzi e del debito, il che ha reso evidente la necessità di agire in modo più incisivo sulla spesa. Di qui una nuova fase di revisione e di contenimento della spesa avviata dal DEF 2023, che ha incrementato gli obiettivi di risparmio dei Ministeri portandoli a 1,5 miliardi per il 2024, 2 miliardi per il 2025 e 2,2 miliardi a partire dal 2026, e disposta con l'approvazione del dPCM 7 agosto 2023,

che ha fissato la ripartizione degli obiettivi per Ministero e i criteri concernenti la definizione delle proposte per il loro conseguimento e il relativo monitoraggio.

Le norme proposte sono raggruppabili in tre tipologie: quelle destinate alle Amministrazioni ministeriali, quelle disegnate per garantire il contributo degli Enti territoriali, quelle relative a misure specifiche e già oggetto di interventi normativi.

Con il comma 3 sono disposte riduzioni delle dotazioni di competenza e di cassa dei Ministeri per circa 821 milioni nel 2024 (di cui 492 milioni predeterminati per legge), 877 milioni nel 2025 (di cui 541 milioni predeterminati per legge) e poco più di 898 milioni nel 2026 e per gli anni successivi (di cui 521 milioni circa predeterminati per legge)¹⁸; riduzioni che – per garantire un margine di flessibilità ai Ministeri – possono essere rimodulate dalle Amministrazioni, fermo restando il conseguimento dei risparmi di spesa attesi: al riguardo, si osserva che ancora una volta non sono indicate le autorizzazioni di spesa oggetto del “taglio” né i relativi capitoli di bilancio e la pur ragionevole flessibilità, per un verso, concessa ai Ministeri si traduce, per altro verso, in una parziale delegificazione della legge di bilancio. Ciò in assenza, peraltro, di una comunicazione al Parlamento, come pure è stato previsto nel passato per analoghe fattispecie, attesa anche l’assenza del divieto di compensare tagli alla spesa corrente con analoghe riduzioni di quella in conto capitale, la quale tuttavia presenta un minore impatto sui saldi diversi da quello di contabilità finanziaria.

Viene prevista, altresì, (comma 4) la possibilità per i Ministeri di modificare anche le riprogrammazioni delle spese in conto capitale operate dalla Sezione II, ai sensi dell’art. 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009, fatti sempre salvi i risparmi di spesa stabiliti: valgono al riguardo le medesime considerazioni formulate per il comma 3. Si fa nuovamente riferimento, inoltre, alla procedura definita dall’art. 22-*bis*, comma 3 della legge n. 196 del 2009, in relazione alla quale appare cruciale, ancora una volta, il monitoraggio sul conseguimento dei risparmi previsti su proposta dei Ministeri da parte del MEF, sulla base delle linee guida adottate dal Ragioniere generale dello Stato con determina del 29 dicembre 2022.

¹⁸ Con rinvio all’Allegato VI dello stesso disegno di legge.

38.

Un “ritorno” è anche quello che le disposizioni per gli Enti territoriali segnano con i successivi commi 7, 8, 9 e 10. Viene richiesto infatti “*ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica*” un contributo per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, pari a 350 milioni annui per le Regioni a statuto ordinario, 200 milioni annui a carico dei comuni e 50 milioni annui a carico delle città metropolitane.

Per quanto riguarda le Regioni, la ripartizione del contributo fra i vari enti deve essere effettuata in sede di auto coordinamento (entro il 30 aprile 2024). In mancanza di accordo tra le Regioni, il riparto viene attuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie). Le Regioni debbono versare il contributo direttamente al bilancio dello Stato. Qualora non ottemperino, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione. Per i comuni e le città metropolitane il contributo viene invece ripartito con decreto del Ministro dell’interno di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di conferenza Stato-città ed autonomie locali (da emanare entro il 31 gennaio 2024). In mancanza di intesa il decreto è comunque adottato. Il Ministero dell’interno trattiene il contributo a valere sulle somme spettanti a titolo di fondo di solidarietà comunale per i comuni e a titolo di fondo unico distinto per le province e le città metropolitane.

Parte delle scelte è infine già contenuta nello stesso disegno di legge, che interviene su materie molto diverse con misure specifiche. È il caso delle disposizioni che riducono il livello minimo di finanziamento del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell’audiovisivo portandolo da 750 a 700 milioni annui (comma 13) e di quella che riprogramma le spese e le consegne del Ministero della difesa determinandone una riduzione in termini indebitamento netto di 95 milioni nel 2024 e di oltre 1,5 miliardi nel 2026. Non valorizzate o di limitatissimo rilievo effettivo sono le altre misure.

Si tratta delle misure che pongono a carico degli enti che se ne avvalgono, l’onere per la fruizione di permessi retribuiti dei dipendenti di enti locali che esercitano le funzioni di amministratori in un ente diverso da quello di appartenenza (comma 11) o della proroga dal 2023 al 2026 della facoltà per le Agenzie fiscali di assolvere alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa, mediante un riversamento a favore dell’entrata del bilancio dello Stato pari all’1 per cento delle dotazioni per costi di funzionamento (comma 12). Ma anche di quanto previsto con il comma 14 che semplifica la procedura per il recupero del contributo unificato attivata dagli uffici giudiziari riducendo ad una sola fase sia la riscossione bonaria, sia la riscossione a mezzo ruolo mediante l’inserimento della sanzione direttamente nel ruolo esattoriale. Il comma 15 che va ad abrogare l’art. 14 del d.lgs. n. 25 del 2006, che prevede un gettone di presenza per i componenti non togati dei consigli giudiziari, con un risparmio di 121.440 euro annui. Il comma 16 sancisce l’abrogazione dell’art. 1, commi 1089 e 1090 della legge n. 205 del 2017, istitutivi del Fondo per il commercio equo e solidale. Con effetti positivi sui saldi di finanza pubblica pari a 800.000 euro per il 2025 e il 2026 e 1 milione a decorrere dal 2027.

Al fine di ridurre l’esposizione dello Stato, i commi 17 e 18 escludono la possibilità per la Cassa Depositi e Prestiti, che in base alla normativa vigente può di operare con risorse proprie per interventi di finanziamento relativi, rispettivamente, al Fondo italiano per il clima e ad interventi nell’ambito della cooperazione allo sviluppo, di accedere alla garanzia statale.

Un particolare rilievo, come si è messo in luce, anche in precedenza, ha in tema di pensioni la disposizione che anticipa al 1° gennaio 2025, rispetto alla data del 1° gennaio 2027, la ripresa dell’adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato alla speranza di vita (comma 2).

In conclusione, le disposizioni relative a Ministeri, Regioni, comuni e città metropolitane rappresentano il fulcro e la parte più significativa del nuovo processo di revisione della spesa e sono tutte caratterizzate dalla volontà di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati, anche in assenza di condivisione con le Amministrazioni interessate. A queste ultime viene, infatti, lasciato un potere di scelta e di decisione ma limitato, atteso che – ove non ottengano i risparmi nei tempi e nella misura stabilita – ad esse si sostituiscono il Ministero dell’economia e delle finanze e, per gli enti locali, il Ministero dell’interno con il concerto del MEF. La regia dei processi di revisione della spesa e il monitoraggio sulla loro attuazione sono, dunque, affidati essenzialmente a quest’ultimo Dicastero, che, per il tramite del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, assume un ruolo preminente nel decidere le voci sulle quali operare riduzioni di bilancio e la cui capacità di intervento è potenziata con la previsione di una commissione di esperti, che dovranno procedere a individuare parametri e criteri da utilizzare per la rivalutazione, a decorrere dal 1° gennaio 2027, delle prestazioni di carattere previdenziale e sociale previste dalla legge, “nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica”.

La forte spinta al conseguimento dell’obiettivo è senz’altro da apprezzare. Tuttavia, le riduzioni di spesa sono esposte al rischio di tradursi in tagli di voci che debbono successivamente essere rifinanziate, come non di rado è avvenuto in passato. Non si può fare a meno di osservare, infine, che le *policy* di revisione della spesa dovrebbero essere orientate all’efficientamento e alla modernizzazione dell’apparato amministrativo quanto e più che ad un immediato e a volte solo temporaneo risparmio; questo aspetto essenziale della *spending review* trova uno spazio limitato solo in alcune disposizioni, mentre si avverte la mancanza di iniziative di più ampio respiro.

39.

Il ruolo sempre più rilevante ai fini di un effettivo controllo della spesa assunto dalla *spending review*, anche in relazione all’indicazione che emerge (allo stato) dalla riforma della *governance* europea, pone infine i presupposti per una riflessione sia su una

maggior cura ed attenzione nell'utilizzo di meccanismi già previsti da leggi, sia sull'eventualità di un recepimento, nel nostro ordinamento, di una serie di istituti ispirati a finalità di controllo.

Si tratta, in sintesi, di tre gruppi di spunti di riflessione.

Il primo assume a riferimento il raffreddamento dei meccanismi che prevedono un'ampia flessibilità nella gestione del bilancio dello Stato, consentendo di mantenere in bilancio, anche per diverse annualità, stanziamenti non utilizzati (art. 30, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009). Si tratta della rimodulazione delle quote annuali delle autorizzazioni pluriennali di spesa o, nel caso di spese a carattere permanente, di quelle autorizzate nel triennio di riferimento. In assenza di un divieto esplicito, tale rimodulazione si riferisce anche alle spese correnti.

Limitatamente a queste ultime, si può immaginare l'indicazione in legge di bilancio nel senso che la rimodulabilità non sia consentita, *in toto* ovvero *pro-quota*, applicandosi dunque, per converso, la normale procedura dell'economia di bilancio (di cui all'art. 34-*bis*, comma 1, della legge n. 196). Ciò potrebbe comportare anche una diversa valutazione del principio della cd. "competenza potenziata" ad esigibilità, riavvicinando il momento dell'impegno amministrativo a quello contabile.

Parimenti si potrebbe considerare una diversa attuazione dello stesso meccanismo di cui all'art. 34-*ter* della legge n. 196, in riferimento, in particolare, al comma 5, secondo periodo. In base a tale disposizione, infatti, ogni anno, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio possono risciversi, in tutto o in parte, in bilancio gli importi dei residui passivi eliminati, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, su appositi fondi da istituire con la medesima legge, negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate. Si tratta peraltro di stanziamenti che di frequente vengono – del tutto impropriamente – utilizzati a copertura di oneri (correnti) approvati con successive leggi ordinarie. Una provvisoria autolimitazione nell'utilizzo di tale facoltà potrebbe costituire, dunque, un altro passo in ordine al raffreddamento del ritmo della spesa.

Per quanto riguarda le leggi onerose diverse da quella di bilancio, si dovrebbero escludere – sempre per le spese correnti – coperture a valere su risorse iscritte in conto residui nel caso di finalizzazioni diverse da quelle originariamente previste. Così come si potrebbe prevedere un utilizzo solo parziale di risorse precedentemente programmate a copertura

di un nuovo obiettivo, e destinare quindi una quota delle risorse eventualmente non utilizzate al miglioramento dei saldi.

In questo contesto – come già segnalato in altre sedi – sembrerebbe infine utile un rispetto più puntuale del divieto (comma 1-*bis* dell’articolo 17 della citata legge n. 196) di utilizzare per la copertura di nuove o maggiori spese le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte in bilancio derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente per finalizzarle, invece, al miglioramento dei saldi.

Un secondo gruppo di considerazioni verte sulla possibilità di condizionare l’effettuazione di certe spese alla riduzione delle risorse assunte a compensazione, mantenendo un legame, nel corso del tempo, tra gli andamenti delle spese e delle coperture. Naturalmente, si tratta di ipotesi riferibili a spese discrezionali e che potrebbero avere un senso per i casi in cui – *ex ante* – appaia più incerta l’acquisibilità delle risorse indicate a compensazione: il suggerimento potrebbe riguardare anche il caso di coperture di nuove o maggiori spese avvalendosi di entrate.

Un terzo ed ultimo *set* di considerazioni prende a riferimento talune pratiche in uso su scala internazionale e che offrono esempi di condizionabilità delle linee di spesa nel corso del tempo al verificarsi di eventi imprevisti, ovvero di meccanismi endogeni di autocorrezione, oppure di decisioni da assumere di volta in volta, ma la cui facoltà in tal senso sia prevista *ex ante*.

Tali clausole possono essere declinate in diverse formulazioni che, in base all’esperienza dei paesi soprattutto di lingua inglese, possono consistere in disposizioni che introducano veri e propri meccanismi di “*expiry*” ovvero tali da consentire una modulazione degli effetti abrogativi della normativa in esame. Le disposizioni interessate possono riguardare peraltro sia interi settori che singole leggi e tanto effetti diretti quanto indiretti, ed essere altresì collegate a condizioni o semplicemente allo scadere di termini, anche in un contesto improntato a *decalage*.

CONCLUSIONI

40.

La manovra finanziaria per il prossimo triennio si muove all’interno di un sentiero molto stretto in cui devono trovare un difficile equilibrio spinte ed esigenze diverse: rispondere alle difficoltà delle famiglie di fronte alla forte crescita dei prezzi; adeguare gli stipendi

pubblici senza innescare una spirale negativa prezzi-salari; rafforzare un sistema dei servizi sanitari, assistenziali ma non solo, provato dall'emergenza pandemica; assicurare una maggiore flessibilità nelle scelte previdenziali; mantenere adeguati ritmi di investimento nel processo di ammodernamento infrastrutturale del Paese. Tutto ciò garantendo il percorso di riequilibrio dei conti e un graduale rientro del rapporto debito Pil.

Tale disegno viene perseguito utilizzando i margini disponibili in un quadro tendenziale che presenta spazi molto contenuti. In coerenza con il programma di governo, pur con tali vincoli, le misure proposte sembrano cogliere risultati di rilievo in termini di reddito disponibile dei lavoratori, nel processo di consolidamento e di maggiore sostenibilità del sistema previdenziale, nonché nel necessario percorso di semplificazione e di riorganizzazione delle strutture di intervento pubblico.

Ma i vincoli alla manovra hanno consentito solo in parte di dare una risposta in termini di nuove risorse ai problemi che affliggono il nostro sistema di welfare, alle necessità di rafforzare la spinta al processo di ammodernamento della dotazione infrastrutturale e alla crescita degli investimenti.

L'equilibrio tra i diversi fabbisogni che viene descritto rimane quindi molto esposto alle intemperie di una congiuntura economica e sociale difficile.

Se appare corretto l'implicito richiamo in tutte le aree dell'azione pubblica ad un più attento utilizzo delle risorse, il quadro è soggetto al pericolo di non riuscire a mantenere la qualità dei servizi offerti, rischiando di vanificare, specie nel caso delle fasce più deboli della popolazione, il beneficio monetario che ci si propone di dare.

Già dal prossimo anno, le scelte che sono state prese, spesso a carattere temporaneo, richiederanno, per essere confermate, decisioni non semplici in termini di razionalizzazione della spesa. Scelte che dovranno trovare un importante sostegno da una decisa lotta all'evasione e da un efficiente ed efficace attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR.

Riquadri

RIQUADRO 1 - PROGRAMMA DI MITIGAZIONE STRUTTURALE DELLA VULNERABILITÀ SISMICA DEGLI EDIFICI PUBBLICI

Il Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici è inserito nel titolo XI “Misure in materia di calamità naturali ed emergenze”, all’art. 71. In termini finanziari la misura prevede 45 milioni nel 2024 e 240 milioni nell’arco temporale 2025-2028, ma la sua rilevanza è da mettere in relazione soprattutto ai contenuti di novità sul piano programmatico, organizzativo e procedurale.

Fino ad ora le funzioni e le competenze relative alla prevenzione del rischio sismico sono ripartite tra i dipartimenti della PCM Protezione civile (in particolare riconducibili alle analisi del rischio sismico e della sua prevenzione e mitigazione, anche in attuazione del Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico di cui all’art. 11 del d.l. n. 39 del 2009) e Casa Italia, che svolge azioni dirette a coordinare e finanziare interventi per la messa in sicurezza sismica di edifici di proprietà pubblica di particolare interesse strategico e sociale. Entrambe le strutture dipartimentali sono in avvalimento al Ministro per la protezione civile e per le politiche del mare. Il disegno di legge di bilancio prevede ora la costituzione di una specifica Cabina di regia, congiuntamente presieduta dai vertici dipartimentali, alla quale partecipano altresì i rappresentanti dei dicasteri di settore maggiormente interessati in relazione alla titolarità del patrimonio residenziale pubblico (scuole, musei ospedali, prefetture, caserme, università, strade eccetera), i rappresentanti dell’ANCI e dell’UPI e della Conferenza Stato-Regioni. L’esigenza sottostante sembra ravvisarsi nel potenziamento della collaborazione e concertazione istituzionale che necessariamente sono richiesti in tale materia al fine di rendere maggiormente sistematico l’intervento pubblico¹⁹.

La disposizione, infatti, si inserisce in un ambito già disciplinato dall’ordinamento con il d.l. n. 39 del 2009 (art 11), adottato all’indomani del terremoto dell’Aquila, a seguito del quale è stata adottata l’Ordinanza del Capo di protezione civile n. 3843 del 2010 di approvazione del Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico. La cornice normativa, dopo gli eventi sismici del 2016, è stata integrata dal d.l. n. 8 del 2017 che ha rimesso in capo al Dipartimento Casa Italia (art. 18 bis) la proposizione di misure di coordinamento e semplificazione dei diversi strumenti di finanziamento e l’individuazione delle forme di finanziamento più adeguate al fine realizzare interventi per ridurre la pericolosità, la vulnerabilità e l’esposizione, a fronte di rischi naturali, del territorio, delle aree urbane e del patrimonio abitativo²⁰.

Sotto l’aspetto programmatico l’art. 71 del disegno di legge di bilancio prevede l’adozione, con decreto del Ministro per la protezione civile e delle politiche del mare, del Programma per la mitigazione della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, le cui linee d’azione saranno, a fini realizzativi, nella responsabilità delle Amministrazioni “di settore”, locuzione che non lascia intendere con esattezza il livello di governo interessato.

La norma non affronta le questioni di coordinamento con il Piano del 2010 attualmente operativo e attuato tramite Ordinanze di protezione civile²¹ quale strumento giuridico di individuazione delle azioni di tipo strutturale e non strutturale e di contestuale assegnazione delle risorse alle Regioni.

¹⁹ Preme osservare che l’analisi di vulnerabilità sismica in riferimento all’edilizia pubblica e privata rimane campo privilegiato di azione, in conformità al Codice di protezione civile, anche nelle disposizioni di cui al d.l. n. 140 del 2023, emanato con riguardo al fenomeno del bradisismo nell’area dei Campi Flegrei. Sarebbe opportuno a riguardo inserire, per esigenze di sistematicità organica della materia, nel corpo del testo del decreto-legge un rinvio anche dinamico alla disposizione in commento, laddove principalmente rimanda ad un’azione coordinata del dipartimento della protezione civile e del dipartimento Casa Italia.

²⁰ In tale ambito il Dipartimento ha operato con lo strumento dell’Accordo ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Sono stati sottoscritti un Accordo e due atti aggiuntivi con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel 2020 per la realizzazione di 25 interventi per un valore complessivo di 69 milioni .E’ stato altresì sottoscritto nel 2022 un Accordo con il Demanio che ha portato all’individuazione di altri 13 interventi per circa 50 milioni.

²¹ Cfr. per il 2023 Ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile n. 978 del 24 marzo 2023, che assegna 100 milioni alle Regioni.

Da un punto di vista finanziario la disposizione in commento apre un terzo canale di finanziamento²², con risorse che si affiancheranno a quelle finora gestite dai due Dipartimenti. Il quadro finanziario per il Dipartimento di protezione civile contiene le risorse derivanti dal bilancio dello Stato, pari a 950 milioni dal 2010 al 2016; ulteriori finanziamenti, per complessivi 250 milioni, sono stati disposti dalla legge di bilancio 2019 (50 milioni per ciascuno anno 2019-2023) e dalla legge di bilancio 2022 per complessivi 200 milioni per il periodo 2024-2029. Sotto il profilo della gestione contabile, nel consuntivo 2022 della PCM, a fronte di 50 milioni di stanziamenti iniziali previsti dalla legge (divenuti poi in corso di gestione circa 57 milioni), gli impegni di competenza sono stati circa 1,3 milioni, di cui pagati un importo minimo (100 mila euro).

Le risorse gestite dal Dipartimento Casa Italia sono state attinte nel periodo 2017-2023 dal fondo investimenti di cui al comma 140 della legge di bilancio 2017 per circa 320 milioni. La gestione contabile del bilancio 2022 della PCM espone, a fronte di stanziamenti per 50 milioni (incrementati a circa 106 milioni nel corso della gestione), impegni per 83 milioni circa e pagamenti per poco più di 7 milioni.

Il nuovo finanziamento previsto dal disegno di legge di bilancio trova risponidenza nelle esigenze di attuazione del Programma che verrà approvato, affiancandosi per omogeneità finanziaria alle azioni già intraprese finora dai due Dipartimenti. È anche vero che la norma si inserisce in un contesto problematico sul fronte dei prezzi dei materiali che porta a considerare un prevedibile aumento dei costi riferiti agli interventi già programmati, di cui alcune Ordinanze emanate da parte del Dipartimento di protezione civile danno evidenza. Nello specifico l'ordinanza n. 978 del 24 marzo 2023 prevede, rispetto all'Ordinanza precedente che già includeva un aumento del 25 per cento dei costi convenzionali delle tre tipologie di intervento previste, un ulteriore incremento del 20 per cento per i progetti di rafforzamento locale, miglioramento sismico e demolizione/costruzione.

**ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO SISMICO (ART. 11, L. 77/2009)
FASE ATTUATIVA DEGLI INTERVENTI RELATIVI AGLI EDIFICI PUBBLICI**

regione	n. opere	Importo finanziato in migliaia di euro (al netto delle economie)							risorse 2022- 2023 assegnate	Totale compl.
		fase non classificata	Affidam.to progetto	Aggiudicaz. lavori	inizio intervento	fine intervento	collaudo	erogazione saldo		
Piemonte	19		837	1.031	903		756	4.287	696	8.511
Lombardia	31		1.712			189	433	9.073	999	12.406
Veneto	159		3.608	2.756	320		108	25.858	3.531	36.182
Friuli-Venezia Giulia	38	3.425	14.369		4.121		3.932	4.559	3.067	33.473
Liguria	30	196	924		2.128			5.866	928	10.042
Emilia-Romagna	89		21.277	915	6.191		896	24.735	5.370	59.384
Toscana	64	602	13.383		7.405		3.975	4.688	3.589	33.641
Umbria	42	6.236	15.121	6.016	382			13.972	4.128	45.856
Marche	45	5.963	4.331	1.230	10.775		765	11.793	4.028	38.885
Lazio	74	7.552	11.832	1.493	6.191		1.094	23.734	5.364	57.260
Abruzzo	78		24.565	5.032	14.355	1.221	3.356	20.478	6.285	75.292
Molise	67		6.685	2.149	9.584			14.965	4.439	37.822
Campania	155		34.846	10.209	44.464	4.750	8.385	3.282	12.033	117.968
Puglia	37	5.515	4.561	1.475	17.162			4.904	3.866	37.484
Basilicata	23		11.115	1.035	10.598	770	850	3.559	3.873	31.800
Calabria	249		61.233	9.621	16.514	4.699	13.100	14.894	12.398	132.457
Sicilia	133		59.226	4.956	25.573	4.411	5.554	10.403	12.171	122.295
Totale	1.333	29.489	289.626	47.920	176.665	16.041	43.204	201.050	86.765	890.760
Nord	366	3.621	42.728	4.702	13.663	189	6.126	74.378	14.591	159.998
Centro	225	20.353	44.667	8.740	24.752		5.834	54.187	17.109	175.643
Mezzogiorno	742	5.515	202.231	34.478	138.250	15.851	31.244	72.485	55.065	555.119
Totale	100	3,31	32,51	5,38	19,83	1,80	4,85	22,57	9,74	100,00
Nord	27	2,26	26,71	2,94	8,54	,12	3,83	46,49	9,12	100,00
Centro	17	11,59	25,43	4,98	14,09	,00	3,32	30,85	9,74	100,00
Mezzogiorno	56	,99	36,43	6,21	24,90	2,86	5,63	13,06	9,92	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ordinanze Dipartimento Protezione Civile

²² Il Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici di cui alla disposizione in commento potrà sviluppare nuove linee di azioni che includono il potenziamento delle attività previste proprio dall'articolo 11 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, provvedimento richiamato sopra. Concorreranno anche le risorse già stanziare disponibili a legislazione vigente.

Per dare attuazione al Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico del 2009, i fondi finora sono stati annualmente ripartiti con ordinanze dipartimentali tra le regioni alle quali è rimessa la competenza di individuare i progetti meritevoli di finanziamento sulla base delle candidature presentate dai comuni. Complessivamente nel periodo 2010-2021 risultano ammessi a contributo 1.333 interventi strutturali su edifici pubblici per un finanziamento effettivo di 804 milioni; per il biennio 2022-2023 si aggiungono ulteriori risorse per 86,7 milioni assegnate a livello regionale, ma con riferimento alle quali non sono ancora disponibili i dati di monitoraggio associati ai singoli progetti. Il 56 per cento degli edifici oggetto di intervento appartiene all'area del Mezzogiorno, il 27 per cento al Nord e il 17 per cento al Centro; in termini finanziari ugualmente la maggiore concentrazione di risorse riguarda le regioni del Sud (62,3 per cento), seguite dalle regioni del Centro e del Nord, aree che assorbono, ciascuna, meno del 20 per cento dei finanziamenti. La distribuzione territoriale dei progetti e dei finanziamenti indubbiamente risente sia della tipologia e vetustà degli edifici sia della maggiore presenza in alcune aree del Paese piuttosto che in altre di zone classificate a più alto rischio sismico. La lettura dei dati in base alle fasi di avanzamento dei progetti, invece, mette in evidenza le difficoltà con cui le Amministrazioni procedono nell'utilizzo delle risorse pubbliche e le forti divaricazioni territoriali: quasi il 70 per cento dei finanziamenti erogati fino al 2021 è fermo alle fasi precedenti la chiusura dell'intervento e guardando alle diverse aree emerge che le risorse relative alle erogazioni a saldo, rappresentative della chiusura definitiva dei progetti, sono in media il 22,6 per cento e si concentrano per il 46,5 per cento nelle regioni del nord, per il 31 per cento nel centro e per poco più del 13 per cento nelle regioni del sud (area che spicca, invece, per quota di risorse ferme alla fase di progettazione).

**ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO SISMICO (ART. 11, L. 77/2009)
FINANZIAMENTI PER ANNUALITÀ PER INTERVENTI SU EDIFICI PUBBLICI**

regione	Importo finanziato in migliaia di euro (al netto delle economie)									risorse 2022-2023 assegnate
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2019/20/21		
PIEMONTE	306	1.030	1.018	1.641	1.329	970	490	1.031		696
LOMBARDIA	423	1.376	1.909	1.948	2.101	1.421	721	1.509		999
VENETO	782	2.987	2.896	4.100	4.213	3.104	9.800	4.770		3.531
FRIULI- VENEZIA GIULIA		4.458	3.282	4.718	2.878		10.534	4.536		3.067
LIGURIA	511	1.234	1.262	1.434	1.688	792	1.996	196		928
EMILIA- ROMAGNA	1.590	4.742	5.261	6.683	6.739	4.337	16.963	7.699		5.370
TOSCANA	1.046	3.768	3.889	3.585	3.958	2.962	5.457	5.388		3.589
UMBRIA	1.292	4.739	4.800	6.167	2.216	5.130	11.147	6.236		4.128
MARCHE	826	3.603	4.712	4.361	3.000	1.407	10.985	5.963		4.028
LAZIO	1.053	5.843	8.153	7.910	7.869	4.755	8.763	7.552		5.364
ABRUZZO	2.733	5.359	5.768	8.289	10.419	5.400	21.735	9.304		6.285
MOLISE	2.903	4.958	6.354	6.290	3.131		9.747			4.439
CAMPANIA	3.039	13.925	17.953	16.293	18.119	13.164	23.442			12.033
PUGLIA	1.531	4.495	5.850	5.171	5.535	3.325	2.195	5.515		3.866
BASILICATA	2.387	4.042	5.180	5.177	5.180	1.511	4.450			3.873
CALABRIA	4.585	5.579	13.342	16.000	19.848	22.902	37.804			12.398
SICILIA	4.278	14.165	17.674	16.635	13.504	13.279	30.588			12.171
Totale	29.285	86.301	109.302	116.403	111.729	84.461	206.815	59.699		86.765
Nord	3.611	15.826	15.628	20.524	18.948	10.624	40.504	19.741		14.591
Centro	4.217	17.952	21.553	22.024	17.044	14.255	36.351	25.139		17.109
Mezzogiorno	21.457	52.522	72.121	73.856	75.736	59.582	129.961	14.819		55.065

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ordinanze Dipartimento Protezione Civile

Alle linee di finanziamento gestite dai dipartimenti della PCM si aggiungono poi quelle specificamente dedicate all'edilizia scolastica. In particolare:

- la linea "scuole sicure" che ha stanziato, attraverso la Delibera CIPE del 30/6/2014, 400 milioni. Ad oggi risultano rendicontati 385,6 milioni riferiti a 1.448 progetti, di cui 1.280 conclusi;
- la linea "scuole antisismiche" per la cui finalità era stato previsto con la legge 207/2015 un plafond di 40 milioni e ad oggi risultano rendicontati 64 progetti per un totale di 48,5 milioni, di cui 34 conclusi;
- la linea dedicata alle verifiche di vulnerabilità sismica cui la legge 207/2015 aveva destinato 100 milioni.

Le fonti di finanziamento specificamente dedicate non esauriscono, tuttavia, tutte le risorse messe a disposizione per la mitigazione del rischio sismico degli edifici che passano anche attraverso altri a carattere plurisettoriale, tra cui i fondi per investimenti istituiti con le leggi di bilancio e la pluralità di fondi per lo sviluppo infrastrutturale degli enti territoriali.

Lo strumento delineato nel disegno di legge di bilancio, pertanto, potrebbe, in un'ottica di semplificazione e di efficientamento dei meccanismi amministrativi/procedurali, mettere ordine nella congerie di linee di finanziamento già attive, ma esige uno sforzo di coordinamento significativo e un approccio non attendista nel dare attuazione alla misura in tempi stringenti, come sono quelli richiesti dalla finalità stessa cui il fondo è destinato. Diversamente anche questa iniziativa rischia di esaurirsi in un ulteriore rivolo in cui le risorse pubbliche si disperdono per conseguire, sotto il profilo della maggiore sicurezza del territorio e delle popolazioni, risultati del tutto marginali.

RIQUADRO 2 - RIFINANZIAMENTO DEL FONDO PER LA PROSECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Il fondo per la prosecuzione per le opere pubbliche era stato istituito nel 2020 con l'articolo 7, comma 1 del d.l. n. 76 (convertito, con modificazioni dalla legge n. 120 del 2020) per le finalità connesse alla ripresa dei lavori nei cantieri edili durante il periodo della pandemia. Infatti, esso era diretto a garantire la regolare e tempestiva prosecuzione dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, nei casi di maggiori fabbisogni finanziari dovuti a sopravvenute esigenze motivate nel rispetto della normativa vigente, ovvero per temporanee insufficienti disponibilità finanziarie. L'utilizzo delle risorse fino ad allora stanziato, pari a 30 milioni nel 2020 e 100 milioni nel 2021 è stato "canalizzato", in forza dell'art. 26, comma 4, lettera a) del d.l. n. 50 del 2022 e in considerazione dell'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione che stava caratterizzando il mercato già verso la fine del 2021 e in maniera più marcata nel 2022, al sostegno finanziario delle opere rientranti nel PNRR, nel Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR e di quelle per le quali risultavano nominati Commissari straordinari. Lo stesso provvedimento (art. 26, comma 5) ne prevedeva poi il rifinanziamento per 1 miliardo nel 2022 e 500 milioni nel 2023²³, stabilendo (al comma 6 e ss.) anche una prima cornice regolamentare.

L'art. 57 del disegno di legge di bilancio 2024-2026 estende al 2024 il periodo temporale delle differenti tipologie di fattispecie individuate dall'art. 26, comma 6 e ss., del d.l. n. 50 del 2022. Esso principalmente è orientato a favore degli appalti di lavori e accordi quadro (nonché concessioni di lavori) per i quali vale la disciplina contrattualistica vigente prima dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti entrato in vigore a febbraio del 2023 ma applicato solo a partire da luglio 2023.

La disposizione, come modificata, si riferisce:

- allo stato di avanzamento dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2024 (prima era al 2023), in relazione ad appalti (compresi quelli a contraente generale), accordi quadro aggiudicati sulla base di offerte, con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021, con applicazione dei prezzi regionali aggiornati. Per tale tipologia di SAL vale ancora la possibilità quindi di derogare a clausole contrattuali di revisione dei prezzi (con il nuovo codice divenuta obbligatoria) eventualmente previste a norma del vecchio codice;
- alla possibilità di accedere nel 2023 e anche nel 2024 al fondo prosecuzione in caso di insufficienza di risorse finanziarie della stazione appaltante desunta da contabilità interna dei lavori (accantonamenti nel quadro economico per imprevisti, somme a disposizione, ribassi d'asta) e per progetti che non abbiano avuto finora accesso al fondo prosecuzione e al fondo per la revisione dei prezzi. *Inoltre, è previsto un nuovo decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, con cui stabilire le modalità di accesso al Fondo prosecuzione e i criteri di assegnazione delle risorse per il 2024;*
- agli stati di avanzamento lavori (SAL) relativi ad appalti pubblici di lavori riferiti ad accordi quadro aggiudicati sulla base di offerte presentate nel periodo compreso tra 1° gennaio 2022 e 30 giugno 2023 e concessioni di lavori (con stipulazione tra 1° gennaio e 30 giugno 2023), per lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2024;
- alla possibilità fino al 31 dicembre 2024 per la stazione appaltante, in caso di accordo quadro con termine finale di presentazione dell'offerta entro il 31 dicembre 2021 di continuare ad utilizzare i prezzi regionali aggiornati per l'esecuzione dell'accordo medesimo in riferimento alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori, ovvero annotate, sotto la responsabilità del direttore dei lavori, nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2024, relativamente ad appalti di lavori basati su accordi quadro già in esecuzione.

²³ Altri finanziamenti si rinvengono nel 2022 nei precedenti d.l. n.4 e nel d.l. n. 21 e nella legge di bilancio 2022.

Sotto il profilo attuativo, nel corso del 2022, con successivi decreti direttoriali sono state approvate, in coerenza con la disciplina prevista dal decreto n. 6960 del 17 giugno che aveva fissato le modalità di utilizzo delle risorse, le istanze formulate dalle stazioni appaltanti relative a lavorazioni contabilizzate nel 2022. Un primo elenco (d.d. n. 164 di novembre 2022) contava 319 istanze, di cui 316 finanziabili per circa 57 milioni; un secondo (d.d. n. 6241 di marzo 2023) contava 419 istanze ammissibili e finanziabili per un valore di circa 114 milioni.

Relativamente alle procedure del 2023, si osserva che il d.m. MIT 1° febbraio 2023, n. 16 (modificato in corso d'anno per includere anche altre istanze ritenute ammissibili) ha previsto quattro finestre temporali per la presentazione delle istanze di accesso. Come dispone la normativa, esse vanno poste in riferimento a lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori secondo intervalli di tempo determinati dalla disciplina stessa:

- I finestra temporale: dal 1° aprile 2023 al 30 aprile 2023 per lavorazioni contabilizzate nel I trimestre;
- II finestra temporale: dal 1° luglio 2023 al 31 luglio 2023 per lavorazioni contabilizzate nel II trimestre;
- III finestra temporale: dal 1° ottobre 2023 al 31 ottobre 2023, per lavorazioni contabilizzate nel III trimestre;
- IV finestra temporale: dal 1° gennaio 2024 al 31 gennaio 2024, per lavorazioni contabilizzate nel IV trimestre.

Per quanto riguarda le lavorazioni contabilizzate nel I trimestre 2023 il MIT ha approvato 1585 istanze ammesse a finanziamento per circa 243 milioni (d.d. n. 97 di maggio e d.d. n.120 di giugno 2023); per le lavorazioni del II trimestre 2023 sono state ritenute ammissibili 2913 istanze per un valore di 458 milioni (d.d. n.190 di settembre 2023). Si è in attesa degli esiti riferiti alle due finestre di ottobre e gennaio.

Il quadro finanziario del fondo nel periodo che va dal 2022 al 2025 prevede complessivamente 3.750 milioni di risorse, comprensive della modifica apportata dal disegno di legge di bilancio che innalza da 500 milioni a 700 milioni lo stanziamento per il 2024 e prevede ulteriori 100 milioni per il 2025.

STANZIAMENTI DI BILANCIO 2022-2025 DEL FONDO PER LA PROSECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

norma	<i>(In milioni)</i>			
	2022	2023	2024	2025
L.B. 2022-2024	30	30	30	
D.L. 4/2022	40	20	20	
D.L. 21/2022	200			
D.L. 50/2022	1.000	500		
L.B. 2023/2025		1.100	500	
DDLB 2024-2026			200	100
	1.250	1.650	750	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegati 3

L'integrazione finanziaria disposta dal disegno di legge di bilancio porta le risorse disponibili per il 2024, incluse anche quelle risultanti, in via presuntiva, sul conto dei residui 2023 (circa 998 milioni), ad un plafond complessivo di 1.748 milioni. L'elevata produzione di residui è determinata dal livello contenuto di pagamenti sostenuto nell'ultimo biennio e non sono mancate significative variazioni di cassa in diminuzione (oltre 472 milioni a ottobre 2023). I pagamenti, di competenza e residui, segnano una ripresa nel 2023 e raggiungono ad oggi il livello di 322 milioni a fronte dei 57 milioni registrati nel 2022.

Ai fini dell'utilizzo del fondo rimane ferma la disposizione di cui all'art 18, comma 2, del d.l. n. 104 del 2023, convertito dalla legge n. 136 del 2023 (richiamata dall'art. 57 del disegno di legge di bilancio) che opera una sorta di vincolo di legge in termini di limite di spesa. Viene, infatti, prevista a valere sulle risorse del fondo la copertura dei maggiori oneri derivanti dalla realizzazione di interventi infrastrutturali (in corso di esecuzione alla data del 1° giugno 2021) affidati a contraente generale dal gruppo Ferrovie dello Stato per lavorazioni eseguite e contabilizzate al 2024. Il limite di spesa è fissato in 157 milioni per il 2023 e 841 milioni per il 2024 fino a concorrenza delle somme stanziato sul fondo a legislazione vigente. Inoltre, in sede di conversione del decreto n. 104 è stata prevista, nell'ambito del limite degli 841 milioni, la copertura finanziaria per il 2024 di parte dei maggiori oneri derivanti dalla ridefinizione

negoziale con il contraente generale dei contratti in esecuzione dell'intervento A/V Terzo Valico dei Giovi (per 278 milioni complessivi).

La corsia preferenziale assicurata al progetto del Terzo Valico risulta rafforzata anche dalle disposizioni contenute nell'art. 56, comma 5 del disegno di legge di bilancio 2024-2026²⁴. In aggiunta, infatti, al finanziamento già disposto con il d.l. n. 104, quale limite massimo di spesa, pari a 700 milioni (di cui come detto 278 milioni a carico del fondo prosecuzione opere e i rimanenti 422 milioni da rinvenirsi nell'ambito delle risorse disponibili già finalizzate all'intervento nell'ambito del vigente contratto di programma, parte investimenti, di Rete Ferroviaria Italiana), si prevedono ulteriori 350 milioni a copertura dei maggiori oneri finanziari nascenti da rinegoziazioni di precedenti contratti tra gruppo FS (in particolar modo RFI) e contraente generale. Tale nuovo apporto finanziario trova copertura attraverso il definanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 394, della legge di bilancio 2022, relativa alla realizzazione della linea ferroviaria AC/AV adriatica, per 150 milioni per l'anno 2024 e 200 milioni per l'anno 2025, assicurando in tal modo la neutralità sui saldi di finanza pubblica del prossimo biennio. Si ricorda che quest'ultimo intervento prevede un costo contrattuale di 8,7 miliardi, finanziati per complessivi 5 miliardi fino al 2035 (per 4,65 miliardi per effetto del definanziamento della linea ferroviaria AC/AV adriatica), restando quindi un fabbisogno di 3,7 miliardi (a seguito di tale definanziamento il fabbisogno, inteso come risorse ancora da contrattualizzare a copertura del costo dell'intera opera salirebbe a 4,05 miliardi, ossia 3,7 miliardi, come attuale fabbisogno desunto dal Contratto di programma 2022 a cui va aggiunto l'importo del definanziamento di cui al presente art. 56 comma 5 di 350 milioni).

L'effetto del vincolo di legge nella destinazione delle risorse del fondo potrebbe, da un lato consentire una spinta sul versante pagamenti, stante la posizione primaria del gruppo FS (*rectius* delle società del Gruppo) nel settore degli appalti, dall'altro limitare l'accesso alle risorse da parte di altri soggetti attuatori, *in primis* i Comuni, che potrebbero essere penalizzati da un'eventuale incapienza del fondo. Tuttavia, considerando che, per la parte esclusa dal vincolo, il criterio di ammissione ai finanziamenti è puramente cronologico, il possibile ridimensionamento delle risorse del fondo potrebbe anche favorire una maggiore reattività delle amministrazioni in ordine alle procedure di richiesta di contributo.

²⁴ Per gli aspetti ordinamentali rileva il comma 4 dell'art. 56 che nelle disposizioni di cui all'art. 18 comma 2 del d.l. n. 104 del 2023 sopprime il riferimento all'art. 120 comma 1 lettera C del nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, ove lo stesso prevede la modifica dei contratti (senza procedere a nuovi affidamenti) qualora ricorrano "le varianti in corso d'opera, da intendersi come modifiche rese necessarie in corso di esecuzione dell'appalto per effetto di circostanze imprevedibili da parte della stazione appaltante. Rientrano in tali circostanze nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti sopravvenuti di autorità o enti preposti alla tutela di interessi rilevanti". Non si evincono, ovviamente, riflessi finanziari.

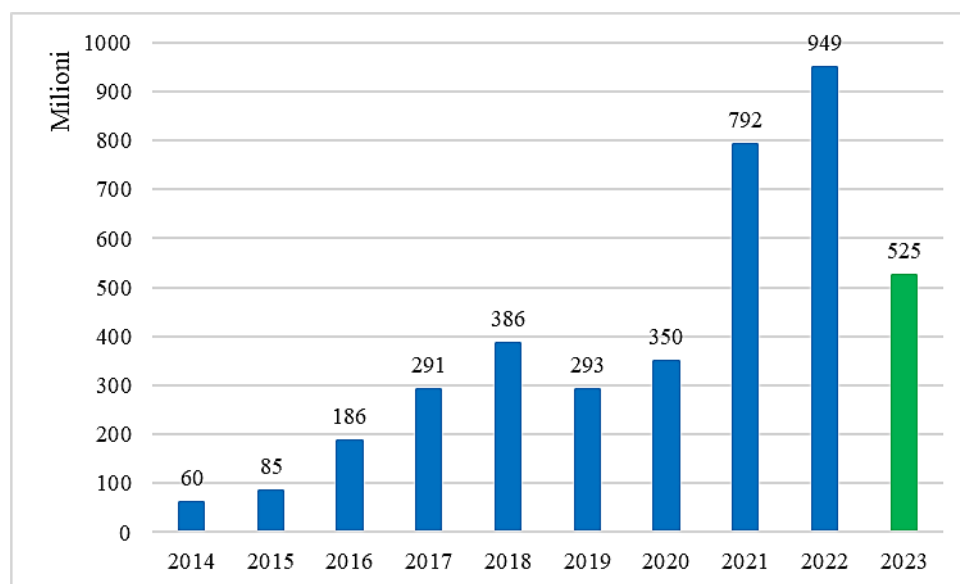
RIQUADRO 3 - SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI E AL CREDITO DELLE IMPRESE

La misura Nuova Sabatini

La misura, nel facilitare l'accesso al credito delle imprese italiane attraverso un contributo in conto impianto²⁵, al fine di investire in beni strumentali nuovi, ha mostrato apprezzamento da parte delle imprese negli anni (si veda grafico sotto). Tali contributi hanno costituito una leva non indifferente per gli investimenti. Secondo i dati aggiornati a settembre 2023 del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, dal suo avvio nel 2014 sono state presentate n. 241.296 domande²⁶. Secondo i dati diffusi dal Ministero e aggiornati a fine settembre 2023, i contributi concessi con decreto per circa 4 miliardi hanno favorito oltre 44 miliardi di finanziamenti deliberati²⁷.

GRAFICO R3.1

CONTRIBUTI CONCESSI PER LA NUOVA SABATINI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati – il 2023 si riferisce solo ai primi nove mesi.

Tuttavia, nei primi nove mesi del 2023, si assiste ad una riduzione nell'utilizzo della misura rispetto allo stesso periodo del 2022, dovuta sia all'incremento del costo del credito, sia alla riduzione dell'intensità del credito d'imposta beni strumentali che presentava nei periodi precedenti aliquote maggiori.

Infatti, nei primi nove mesi del 2023 le banche/intermediari finanziari hanno deliberato 5,7 miliardi di finanziamenti²⁸ (8,3 miliardi nello stesso periodo del 2022; -32 per cento). Il contributo ministeriale decretato²⁹ è stato di circa 525 milioni (776 milioni nel 2022; -32 per cento), a favore di n. 28.937 imprese (-28 per cento rispetto allo stesso periodo 2022). Nella

²⁵ Il contributo in conto impianti del MIMIT (ex MISE) 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 gli investimenti in beni strumentali; 3,575 per cento per cento per gli investimenti 4.0. 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.

²⁶ Il dato si riferisce al mese di emanazione del decreto MIMIT.

²⁷ Il dato si riferisce dall'inizio dell'operatività della misura (2014).

²⁸ L'investimento medio è stato di circa 166 mila.

²⁹ Il dato è al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti.

ripartizione per tipologia di beneficiario, per il periodo osservato del 2023, prevale la piccola impresa (con circa 2,5 miliardi di finanziamenti e circa 232 milioni di contributi) e la microimpresa (con circa 1,9 miliardi finanziamenti e oltre 172 milioni di contributi).

Le domande prenotate sino al mese di settembre u.s. sono state oltre 38 mila (oltre 46 mila nello stesso periodo del 2022), la provvista prenotata è stata di poco meno di 7 miliardi (8 miliardi nel 2022), di cui il 61 per cento si riferisce a investimenti in tecnologie 4.0 e l'1 per cento al *green*. Le domande deliberate pari a 27 mila (circa 38 mila nel periodo precedente) rappresentano circa il 70 per cento del prenotato. La provvista deliberata risulta pari a 4,5 miliardi (6,1 miliardi nello stesso periodo del 2022) e si riferisce prevalentemente alle tecnologie 4.0 (63 per cento).

I contributi prenotati sono stati circa 634 milioni (circa 760 milioni nel 2022) e deliberati per circa 416 milioni (circa 575 milioni nello stesso periodo del 2022), confermandosi la prevalenza degli investimenti innovativi 4.0.

Infatti, a partire dal 2017, ha assunto particolare rilievo la componente dello strumento agevolativo relativa ai beni 4.0, in relazione ai quali, tra aprile 2017 e settembre 2023, sono stati deliberati finanziamenti per circa 25,2 miliardi (cfr. Grafico R3.2, fig. b).

A partire dal mese di febbraio 2023 si registrano finanziamenti per investimenti *green* per circa 37 milioni.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nei primi nove mesi del 2023 (cfr. Grafico R3.2, fig. c), l'utilizzo del contributo è localizzato principalmente al Nord (72 per cento) e segnatamente in Lombardia (26 per cento), il Veneto (17 per cento), l'Emilia-Romagna (12 per cento) e il Piemonte (11 per cento). Quanto al profilo settoriale (cfr. Grafico R3.2, fig. d), nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (40 per cento), seguita dal settore agricolo e da quello del trasporto e magazzinaggio (entrambi al 15 per cento) e, in misura di poco inferiore, da quello edilizio (13 per cento).

GRAFICO R3.2

RISULTATI ECONOMICI RELATIVI AI PRIMI NOVE MESI (2021-2022-2023)

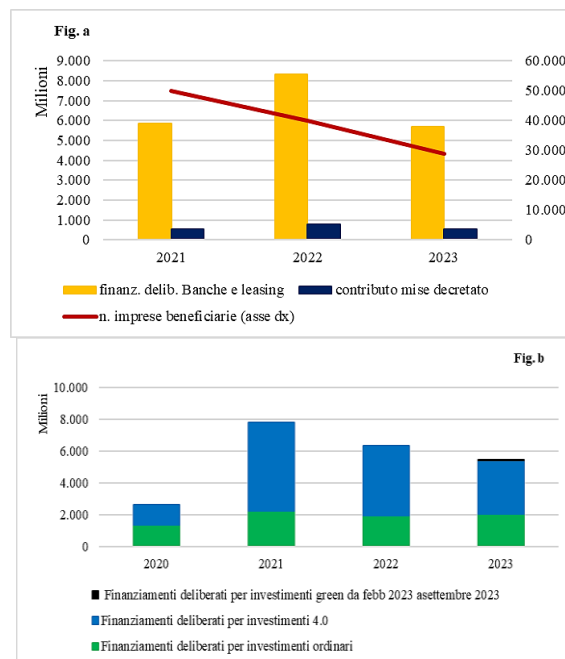


Fig. c

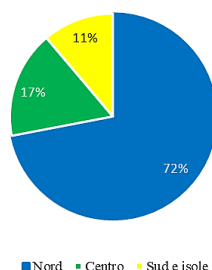
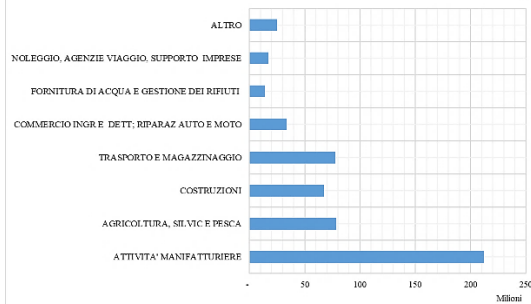


Fig. d)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MIMIT

Il Fondo di garanzia per le PMI

Tra gli strumenti per garantire l'accesso delle imprese, in particolare le PMI, al credito, un ruolo centrale è rivestito dal Fondo di garanzia PMI, soprattutto nel corso dell'emergenza sanitaria. Sotto il profilo delle risorse finanziarie destinate alla misura, la spesa stanziata negli ultimi anni è stata circa 7,2 miliardi nel 2020, circa 4 miliardi nel 2021 e circa 1,6 miliardi nel 2022³⁰, cui si aggiungono ulteriori stanziamenti a legislazione vigente per circa 5,6 miliardi per il 2023, per circa 5,4 miliardi per il 2024 e per circa 4,4 miliardi per il 2025³¹.

Nelle more dell'annunciata revisione delle modalità operative dello strumento, i risultati raggiunti nei primi nove mesi del 2023 evidenziano una riduzione di volumi. Nel richiamato periodo il Fondo ha garantito 169.441 (-23,9 per cento) operazioni per un importo finanziato pari a 32,2 miliardi (-23,3 per cento) e un importo garantito pari a 24,25 miliardi (-26,7 per cento).

Nella ripartizione territoriale (cfr. Grafico R3.3b), le richieste di garanzia risultano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali il 47,9 per cento³², essendo la parte restante riferita per il 30,7 alle zone del mezzogiorno e per il 21,4 per cento alle aree centrali.

Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia (cfr. Grafico R3.3c), il numero prevalente di domande accolte è riferibile alle microimprese (56,4 per cento del totale) seguite dalle piccole imprese (33,4 per cento). Prendendo in considerazione, invece, gli importi finanziati e garantiti, emerge una prevalenza delle piccole imprese (circa 43 per cento).

Sotto il profilo settoriale (cfr. Grafico R3.3d), sia in termini di numerosità delle domande che in termini di importi finanziati e garantiti si evince una prevalenza del settore industriale (41,9 per cento come n. operazioni e il 47,4 per cento come importi finanziati e garantiti).

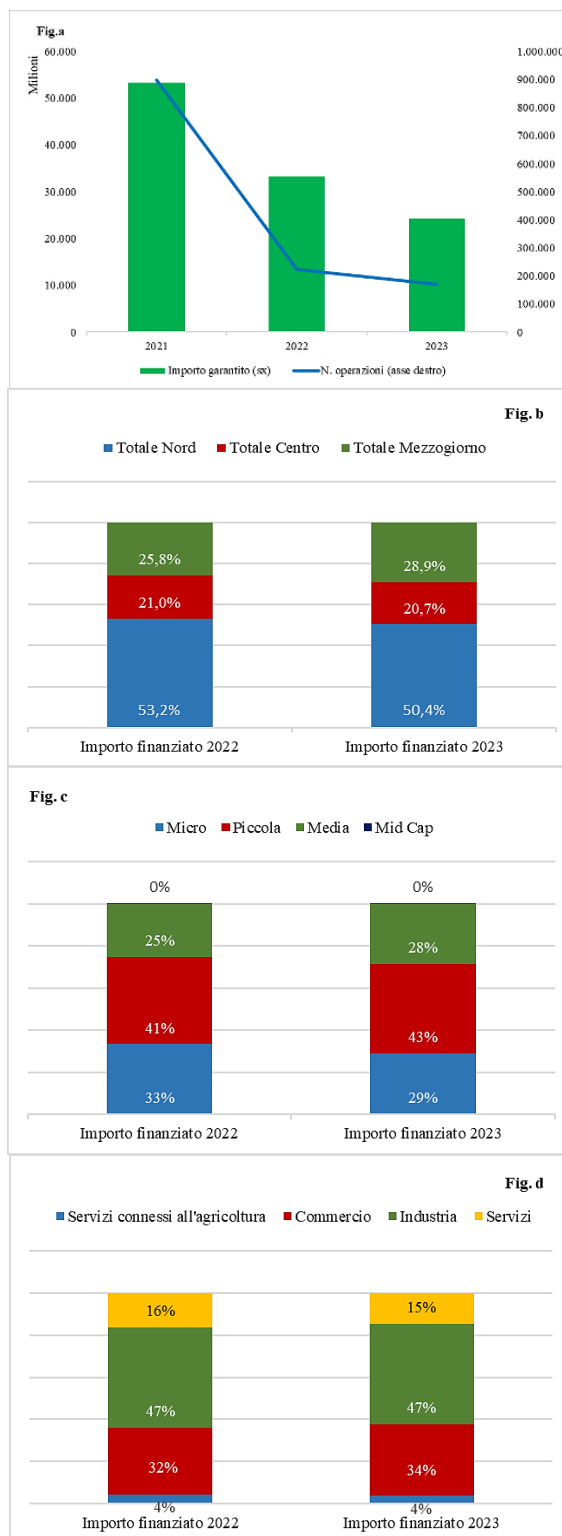
Le operazioni accolte riguardano per il 10,7 per cento le imprese artigiane e solo per l'8,9 per cento le imprese femminili. Resta basso anche il coinvolgimento delle imprese nuove (circa il 13,5 per cento) e delle start-up e PMI innovative (inferiori ad un punto percentuale).

³⁰ In termini di indebitamento, la spesa complessiva del triennio 2022-2022 è di oltre 15 miliardi.

³¹ In termini di indebitamento, la spesa complessiva del triennio 2023-2024 è di circa 13 miliardi.

³² Nelle regioni settentrionali appartiene la prevalenza sia in termini di importi finanziati e sia di quelli garantiti (50,4 per cento).

ANDAMENTO FONDO DI GARANZIA PMI PRIMI NOVE MESI DEL: 2022-2023



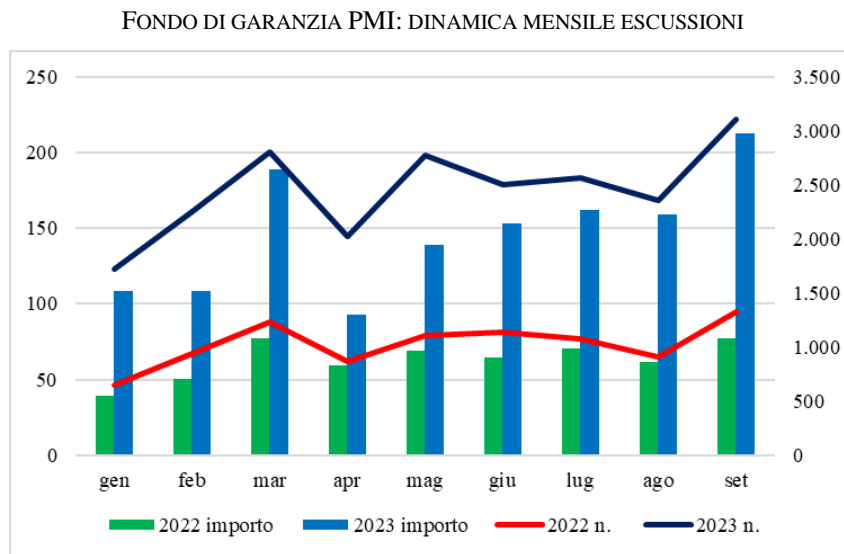
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MCC

In merito alle politiche di accantonamento³³, nei primi 9 mesi del 2023, sono stati effettuati accantonamenti per circa 2,26 miliardi³⁴ relativi a 30,4 miliardi di finanziamenti attivati,

determinando un effetto leva tra accantonato e finanziato pari a 1:13,50³⁵. Il grado di copertura sulle garanzie concesse pari a 22,9 miliardi è del 9,9 per cento.

Sotto il profilo degli esiti delle garanzie, si registra un peggioramento delle condizioni nell'anno corrente (cfr. Grafico R3.4). Complessivamente, le richieste di escussione pervenute nei primi nove mesi del 2023 per garanzie concesse dall'inizio operatività a valere sul Fondo e sulle sue Sezioni risultano 22.102, più che raddoppiate rispetto al 2022 (9.220 nello stesso periodo del 2022); esse si riferiscono a crediti per importi di circa 1,32 miliardi (568 milioni nello stesso periodo del 2022). Tali dati evidenziano una crescita delle escussioni con una media mensile di circa 147 milioni. Appare fisiologico attendersi anche per il 2024 un aumento delle escussioni.

GRAFICO R3.4



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MCC al 30/9/2023

³³ Con riguardo alle operazioni *in bonis* in essere su garanzie concesse a valere sul Fondo e sulle sue Sezioni.

³⁴ Importo accantonato in fase di ammissione della garanzia.

³⁵ Con riferimento al periodo complessivo dall'inizio dell'operatività del Fondo fino al 30/9/2023, l'importo accantonato sulle operazioni in essere è di circa 20,61 miliardi relativi a 214,6 miliardi di finanziamenti, con un effetto leva di 1:10,41.