

**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame del disegno di legge recante
"Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 2024 e bilancio
pluriennale per il triennio 2024-2026"**

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

14 novembre 2023



Indice

1.	<i>Uno sguardo d'insieme sulla manovra</i>	5
2.	<i>Il quadro macroeconomico</i>	10
2.1	La recente evoluzione congiunturale	10
2.1.1	Il quadro internazionale	10
2.1.2	Il quadro dell'economia italiana	13
2.2	Lo scenario del Documento programmatico di bilancio	16
2.3	Alcuni fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche	18
3.	<i>L'impatto finanziario della manovra di bilancio</i>	20
3.1	I principali interventi	20
3.1.1	L'impatto della manovra sui soggetti e sui settori destinatari	29
3.2	Alcune considerazioni generali	40
3.3	Lo scenario programmatico del Documento programmatico di bilancio 2024 alla luce delle raccomandazioni della UE	43
4.	<i>Le principali misure contenute nella manovra di bilancio</i>	45
4.1	Le misure sul carico fiscale delle famiglie e delle imprese	45
4.1.1	Il ridisegno dell'Irpef	48
4.1.2	La proroga della decontribuzione	54
4.1.3	Una visione d'insieme dei due interventi	58
4.1.4	L'ulteriore decontribuzione per le lavoratrici madri con più di un figlio	65
4.1.5	La maggiorazione della deduzione per incrementi occupazionali	69
4.1.6	L'abrogazione dell'ACE	72
4.2	Le misure in ambito pensionistico	81
4.2.1	La proroga delle misure per la flessibilità in uscita	83
4.2.2	Gli incentivi al prolungamento dell'attività lavorativa	90
4.2.3	Le modifiche all'indicizzazione delle pensioni	91
4.2.3.1	La Commissione per valutare modifiche all'indicizzazione	94
4.2.4	La revisione dell'importo minimo della pensione per le uscite dei lavoratori con sistema contributivo	99
4.2.5	La parificazione delle aliquote di rendimento dei dipendenti pubblici	102
4.2.6	L'anticipo dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'uscita anticipata	110
4.3	Le misure in campo sanitario	112
4.3.1	Il quadro generale della manovra e le risorse complessive per la sanità	112
4.3.2	Il finanziamento degli accordi contrattuali per il triennio 2022-24	116
4.3.3	L'abbattimento delle liste di attesa	117
4.3.4	I tetti di spesa, il sistema di distribuzione dei farmaci e i LEA	117
4.3.5	L'autonomia fiscale e il riparto delle risorse	119
4.3.6	La spesa sanitaria e l'inflazione	121

4.4	Le altre principali misure riguardanti le famiglie	129
4.4.1	Le modifiche al bonus asili nido	129
4.4.2	Il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità	136
4.5	Le misure riguardanti la finanza territoriale	138
4.5.1	La revisione della spesa	138
4.5.2	L'attuazione della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale	141
4.5.2.1	Fondo speciale equità livello dei servizi	141
4.5.2.2	Sanzione per la non attuazione degli obiettivi di servizio/LEP	144
Appendice 2.1	<i>Alcune valutazioni sull'impatto macroeconomico del PNRR</i>	146
Appendice 3.1	<i>L'impatto di un aumento della curva dei rendimenti dei titoli di Stato sulla spesa per interessi</i>	152
Appendice 4.1	<i>L'imposizione fiscale minima globale e il sistema delle agevolazioni</i>	154
Appendice 4.2	<i>Gli incentivi all'occupazione mediante esoneri contributivi nella legislazione vigente</i>	157

1. Uno sguardo d'insieme sulla manovra

Il contesto in cui si inserisce il disegno di legge di bilancio (DDLB) appare fragile e incerto, soprattutto con riferimento al quadro globale. L'economia internazionale è scossa da una nuova guerra in Medio Oriente, che ha già avuto prime ripercussioni sui mercati e che espone il sistema economico internazionale a *shock* difficilmente prevedibili e potenzialmente molto rilevanti. Nelle scorse settimane è aumentata la volatilità dei mercati delle materie prime energetiche; la produzione di gas di Israele è modesta ma la chiusura precauzionale dell'impianto del Tamar può indirettamente ripercuotersi sull'offerta di gas naturale liquefatto all'Europa. Le tensioni geopolitiche sono in continua e rapida evoluzione, da esse possono scaturire nuovi *shock* macroeconomici avversi anche in tempi molto brevi. La congiuntura internazionale si era già deteriorata nella prima metà dell'anno, frenata dal rallentamento delle grandi economie esportatrici di manufatti, quali la Cina e la Germania. La fase ciclica sarebbe ancora debole nella restante parte di quest'anno, tuttavia le maggiori organizzazioni internazionali prospettano un forte recupero degli scambi internazionali nel 2024; tale attesa costituisce un'ipotesi chiave a supporto del quadro macroeconomico del Governo, in particolare con riferimento all'accelerazione del PIL dell'Italia nel 2024.

Nel nostro Paese il PIL non si espande, in media, da circa un anno. La produzione è frenata, oltre che dal rallentamento del commercio mondiale, dal netto deterioramento della domanda interna. I consumi delle famiglie sembrano avere esaurito la fase di recupero successiva alla pandemia, il processo di accumulazione sconta il peggioramento delle condizioni di credito e i consumi pubblici hanno cominciato a riassorbirsi dopo il forte incremento registrato nel 2022. Riguardo alle dinamiche dei prezzi, l'inflazione al consumo si è più che dimezzata, scendendo all'1,8 per cento in ottobre; la consistente diminuzione dell'inflazione è in gran parte ascrivibile alla flessione in ragione d'anno dei prezzi dei beni energetici, che si confrontano con i picchi del 2022. Si riduce al contempo, ma meno velocemente, l'inflazione dei beni alimentari, a beneficio della capacità di spesa delle famiglie meno abbienti.

Le previsioni macroeconomiche ufficiali, validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) il mese scorso in occasione dell'audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), restano nel complesso accettabili per il 2023 mentre sono nettamente aumentati i rischi al ribasso per l'anno prossimo. Successivamente alla presentazione del Documento programmatico di bilancio (DPB), l'Istat ha rilasciato i dati preliminari sul PIL per il terzo trimestre del 2023, risultato stazionario rispetto al periodo precedente; la variazione acquisita per il 2023 è confermata allo 0,7 per cento, marginalmente inferiore rispetto alla previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) (0,8 per cento) per il PIL dell'anno in corso. Le previsioni macroeconomiche ufficiali sul PIL si collocano nella fascia alta delle attese rispetto a quelle di altre istituzioni e analisti privati, che spesso incorporano valutazioni più caute sulla realizzazione delle opere previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Gli obiettivi di crescita del Governo per il 2024 appaiono tuttora raggiungibili

posto che siano verificate le attese di un consistente rimbalzo della domanda estera e che avanzino speditamente i progetti del PNRR.

In questo quadro il PNRR assume un ruolo centrale per il sostegno all'economia. Secondo stime dell'UPB il pieno avanzamento dei progetti del Piano fornirebbe uno stimolo all'attività economica di poco inferiore a quello prefigurato dal MEF, e risulterebbe determinante per assicurare la crescita nel prossimo biennio. Nel 2026, al termine del programma europeo *Recovery and Resilience Facility* (RRF), secondo stime dell'UPB il PNRR dovrebbe spingere il livello del PIL tra i 2,3 e i 2,6 punti percentuali rispetto allo scenario in assenza del Piano. Affinché tale risultato sia raggiunto occorre avanzare speditamente con l'attuazione degli interventi.

Sullo sfondo restano, oltre a possibili criticità legate all'integrale ed effettivo utilizzo dei fondi del PNRR e alla realizzazione del connesso programma di riforme, una serie di rischi di natura esterna: rischi legati alle guerre in atto alle porte dell'Europa, alle prospettive della Germania, del commercio mondiale e dell'inflazione, rischi finanziari e connessi all'intonazione delle politiche economiche e monetarie.

In questo contesto si inserisce la manovra di finanza pubblica, composta da un insieme di provvedimenti: il DL 145/2023 del 18 ottobre, il disegno di legge di bilancio per il 2024 e i due schemi di decreto legislativo deliberati dal Consiglio dei ministri il 16 ottobre 2023 e attuativi della legge delega sulla riforma fiscale. Complessivamente gli impieghi sono pari a circa 37,6 miliardi nel 2024, 21,6 nel 2025 e 18,7 nel 2026. L'impatto della manovra è coerente con gli obiettivi programmatici stabiliti nella NADEF 2023 e nel DPB 2024 e con un rapporto tra il debito e il prodotto in diminuzione di 2,1 punti percentuali di PIL, dal 141,7 per cento registrato nel 2022 al 139,6 a fine 2026. Stime preliminari indicano che gli obiettivi programmatici del Governo per il 2024 implicano una crescita della spesa primaria finanziata da risorse nazionali e al netto delle misure discrezionali di entrata dello 0,3 per cento, al di sotto del tetto dell'1,3 per cento raccomandato dalla UE a luglio scorso.

Il DL 145/2023 determina un peggioramento del disavanzo dell'anno in corso dovuto essenzialmente a interventi a favore dei pensionati e dei dipendenti pubblici. Le principali misure previste dal disegno di legge di bilancio comprendono, dal lato degli impieghi, la conferma per il prossimo anno della riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti, il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) e, per i dipendenti pubblici, lo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del triennio 2022-24, oltre a interventi in ambito previdenziale e sociale; dal lato delle risorse, vi sono un insieme di misure di aumento delle entrate, di revisione della spesa e interventi di rimodulazione delle spese nella Sezione II. Gli schemi di decreto legislativo prevedono misure sull'Irpef e la maggiorazione della deduzione per oneri connessi all'assunzione di nuovi lavoratori a tempo indeterminato nonché fondi per l'attuazione della legge di delega fiscale a partire dal 2025, dal lato degli impieghi, e l'abolizione dell'Aiuto per la crescita economica (ACE) e l'introduzione dell'Imposta minima nazionale, dal lato delle risorse.

I principali beneficiari della manovra sono le famiglie, in particolare attraverso gli interventi diretti ai lavoratori dipendenti privati e pubblici. Il beneficio netto, pur concentrato nel 2024, si estende all'intero orizzonte di programmazione. Le misure rivolte alle imprese contribuiscono invece a migliorare il saldo di bilancio in tutti gli anni del triennio 2024-26 rispetto allo scenario a legislazione vigente. Ciò è dovuto prevalentemente alle maggiori entrate connesse all'abrogazione dell'ACE e a misure di contrasto all'evasione.

Nel 2024 diminuiscono in modo significativo le entrate che gravano sul lavoro per effetto degli interventi temporanei di riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori e di revisione dell'Irpef. In misura più contenuta calano anche le entrate sul consumo, per l'abbassamento del canone di abbonamento alla televisione e per il differimento della tassa sulle bevande zuccherate e sulla plastica monouso (cosiddette *sugar* e *plastic tax*). Nel biennio 2025-26, aumentano le entrate relative a tutte le basi economiche, in misura più marcata sul capitale.

Dal lato delle spese nette, gli importi di maggior rilievo fanno riferimento alla sanità, alla protezione sociale e, limitatamente al biennio 2025-26, ai servizi generali delle Amministrazioni pubbliche, oltre che a spese non chiaramente classificabili. In campo sanitario, risorse consistenti sono legate al rifinanziamento del Fondo sanitario nazionale che, per l'80 per cento nel 2024 e per il 60 per cento nel biennio 2025-26, sono destinate al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici e del personale convenzionato. Sulla protezione sociale incidono tra l'altro, nel 2023, l'anticipo del conguaglio per la perequazione delle pensioni e, nel triennio 2024-26, gli anticipi pensionistici di Quota 103 (Q103), di Opzione donna (OD) e dell'Anticipo pensionistico sociale (APE), il sostegno alle rette degli asili nido e l'allungamento del congedo parentale. Per i servizi generali le spese di importo maggiore riguardano il biennio 2025-26 e sono relative all'istituzione del Fondo per l'attuazione della delega fiscale.

Si evidenziano alcune considerazioni generali. In una situazione soggetta a rischi di natura interna e soprattutto internazionale, la manovra appare improntata a un'ottica di breve periodo. Per il secondo anno consecutivo, il Governo ha previsto un aumento del deficit rispetto a quanto precedentemente stabilito e il rinvio del conseguimento di un disavanzo inferiore al 3 per cento del PIL all'anno finale dell'orizzonte di previsione. L'utilizzo dello spazio di bilancio disponibile espone al rischio di non disporre di risorse sufficienti per sostenere l'economia in caso di deterioramento delle condizioni cicliche e a fronte di eventi eccezionali. D'altro lato, la necessità di mantenere il debito in un sentiero discendente rispetto al PIL potrebbe richiedere sforzi di aggiustamento consistenti in condizioni cicliche più sfavorevoli di quella attuale. Inoltre, i margini di bilancio sono già fortemente compressi dall'onere per il servizio del debito, aggravato dal rialzo dei tassi di interesse e dal maggior ricorso all'indebitamento. Un aumento permanente della curva dei rendimenti sui titoli di Stato di un punto percentuale dal 2024 comporterebbe un aumento della spesa per interessi pari a circa 20,5 miliardi cumulati nel triennio 2024-26.

La presenza di misure temporanee e l'incertezza sulla loro durata, unite a rimodulazioni del profilo temporale del gettito e delle spese in conto capitale, limitano la trasparenza della programmazione di bilancio e non aiutano a stabilizzare le aspettative di famiglie e imprese. La misura più rilevante della manovra, il taglio del cuneo fiscale, è finanziata in deficit: una eventuale conferma richiederà l'individuazione di coperture strutturali. In presenza di pressioni inflazionistiche, la decontribuzione è efficace nel sostenere i lavoratori più vulnerabili e con redditi medio-bassi nell'attesa che si perfezionino i rinnovi contrattuali. Essendo strutturata con uno sconto per fasce e non per scaglioni, essa comporta perdite significative al superamento delle due soglie di reddito entro le quali è definita. Nel caso di un eventuale prolungamento della misura agli anni successivi sarà necessario correggere il meccanismo di applicazione al fine di evitare trappole della povertà e penalizzazioni in sede di rinnovi contrattuali.

Gli interventi di revisione dell'Irpef e della deduzione per oneri connessi agli incrementi occupazionali formalmente temporanei sono inseriti negli schemi di decreto legislativo per l'attuazione della delega fiscale, che per loro natura dovrebbero prevedere misure di carattere strutturale. Di conseguenza sembra implicita l'intenzione di confermarli negli anni successivi. Ciò richiederà una copertura strutturale. Coerentemente con la delega, i decreti attuativi individuano all'interno del sistema fiscale risorse strutturali che potrebbero essere utilizzate a tal fine. Tali risorse, derivanti in larga misura dall'abrogazione dell'ACE e dall'Imposta minima nazionale, non appaiono tuttavia sufficienti per finanziare entrambe le misure negli anni successivi.

In continuità con gli anni precedenti, rilevanti coperture derivano da anticipi i cui effetti negativi non emergono nel triennio di programmazione (ad esempio, per il differimento di una quota di deduzione dello *stock* delle svalutazioni e perdite su crediti e per la rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni negoziate) e da rimodulazioni della Sezione II. L'utilizzo della Sezione II è particolarmente rilevante per il 2026, ultimo anno di programmazione, in cui la correzione dei conti deriva in larga misura (per circa 9,7 miliardi) da riprogrammazioni e definanziamenti della spesa in conto capitale.

L'attuazione della riforma del sistema fiscale attraverso interventi parziali può aumentare la complessità del sistema e peggiorare le criticità esistenti. Norme che affrontano singoli aspetti della tassazione alimentano il rischio di un allontanamento dall'iniziale disegno organico. Ad esempio l'eliminazione dell'ACE non è accompagnata dalla contemporanea introduzione di uno degli strumenti previsti dalla legge delega a sostegno degli investimenti; la nuova deduzione maggiorata per i costi riferiti agli incrementi occupazionali si sovrappone ad agevolazioni esistenti aventi la stessa finalità; l'introduzione dell'Imposta minima nazionale richiede un attento ridisegno degli incentivi alle imprese per non pregiudicarne l'efficacia.

La manovra inizia ad affrontare parte delle criticità sugli andamenti di medio periodo della spesa che derivano dalle tendenze demografiche. In ambito previdenziale, rilevano le

misure volte a preservare la sostenibilità del sistema pensionistico. Alla riproposizione, sebbene a condizioni più stringenti, dei canali temporanei di pensionamento con requisiti ridotti rispetto agli ordinari, si affiancano misure volte a incidere positivamente e strutturalmente sull'evoluzione futura della spesa pensionistica come l'anticipo dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'uscita anticipata e la parificazione delle aliquote di rendimento di alcune categorie di dipendenti pubblici. In campo sanitario, le risorse aggiuntive sono sufficienti a mantenere l'incidenza della spesa sul PIL al livello pre-pandemico. Va tuttavia sottolineato, come più volte in passato, che il Servizio sanitario nazionale, pur presentando una spesa contenuta in termini *pro capite* e in rapporto al PIL e buoni indicatori di salute, appariva già allora sottoposto a tensioni.

Oltre agli interventi settoriali specifici la legge di bilancio ricorre nuovamente ai tagli lineari. Per i Ministeri, in aggiunta a quanto disposto in base al processo di revisione della spesa, sono previsti tagli che interessano la quasi totalità dei programmi del bilancio dello Stato. Anche agli Enti territoriali è richiesto un contributo alla copertura della manovra. È auspicabile che la parte a carico delle Province e Città metropolitane e dei Comuni avvenga attraverso i fondi perequativi per tenere adeguatamente conto dei fabbisogni standard in tutte le funzioni fondamentali e salvaguardare i livelli essenziali delle prestazioni.

In conclusione, è necessario rafforzare l'orientamento di medio periodo della programmazione di bilancio, anche attraverso un rinnovato impegno per l'attuazione del PNRR. Ciò comporta in particolare il mantenimento di saldi che assicurino una discesa continua del debito in rapporto al PIL e un maggiore ricorso a misure strutturali per fornire certezza agli operatori economici e avere un impatto positivo sulla crescita. Un orientamento di medio periodo sarebbe coerente con il nuovo quadro di regole della UE che, se approvato, richiederà la predisposizione di piani pluriennali strutturali da mantenere nel tempo, superando l'impostazione a breve della politica di bilancio.

2. Il quadro macroeconomico

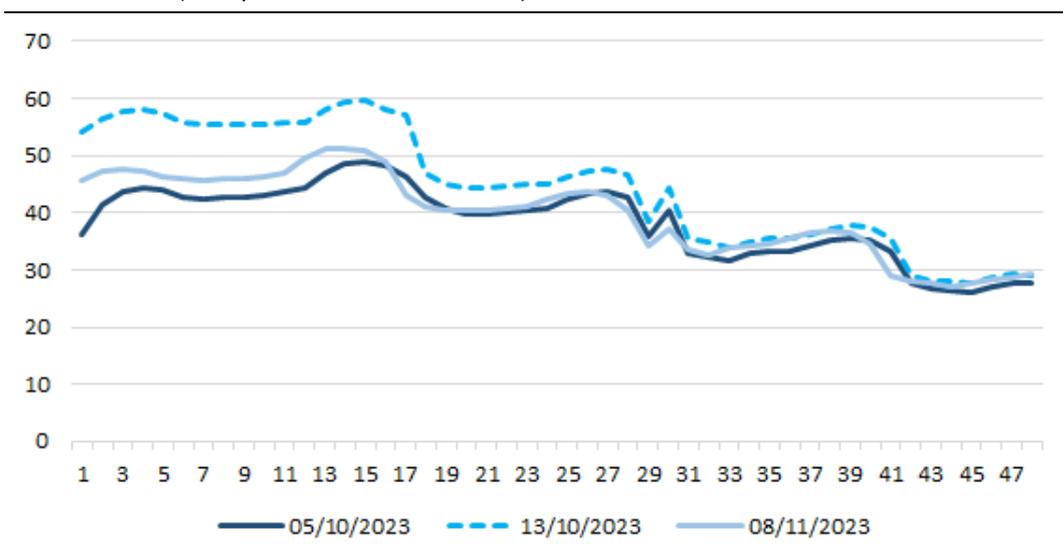
2.1 La recente evoluzione congiunturale

2.1.1 Il quadro internazionale

Una nuova guerra mina le prospettive economiche globali. Mentre la guerra in Ucraina perdura ormai da 20 mesi, gli orrori di un altro conflitto sconvolgono il Medio Oriente e rendono il contesto economico internazionale più fragile e incerto. Al momento gli effetti finanziari del conflitto si manifestano prevalentemente sul mercato delle materie prime energetiche; la produzione di gas naturale di Israele rappresenta una frazione minima dell'offerta globale, ma la chiusura precauzionale dell'impianto del Tamar si ripercuote sui flussi verso i paesi confinanti tra cui l'Egitto, che a sua volta esporta GNL in Europa. Il mercato del gas era già in tensione prima del 7 ottobre, a causa di fattori contingenti quali gli scioperi in Australia; nei giorni successivi all'attacco si sono aggiunti altri elementi, fra cui il presunto sabotaggio del gasdotto del Baltico. Nonostante le scorte di gas dell'Unione europea abbiano quasi raggiunto il massimo della capienza, la completa copertura del fabbisogno invernale di gas naturale non può essere considerata come certa. Subito dopo gli attentati di Hamas del 7 ottobre le quotazioni a un mese del metano sul mercato olandese (TTF) sono balzate di poco meno di 20 dollari, portandosi a metà ottobre intorno ai 54 euro/MWh. Con il passare dei giorni c'è stata una normalizzazione, ma le quotazioni continuano a scontare possibili carenze d'offerta (fig. 2.1).

La fase ciclica degli Stati Uniti e della Cina si è rafforzata in estate, mentre l'area dell'euro ristagna. Nelle due maggiori economie mondiali i dati di contabilità nazionale sul terzo trimestre hanno sorpreso in positivo. Negli Stati Uniti il PIL è cresciuto dell'1,2

Fig. 2.1 – Quotazioni *futures* del gas sul mercato TTF di Amsterdam
(euro per MWh – mesi in avanti)



Fonte: S&P Global.

per cento in termini congiunturali, grazie a un rimbalzo dei consumi privati finanziati dai risparmi, in quanto il reddito disponibile in termini reali si è marginalmente ridotto. Anche in Cina i dati ufficiali hanno superato le aspettative e il prodotto è cresciuto dell'1,3 per cento rispetto al trimestre primaverile, riportando la seconda economia mondiale in linea con l'obiettivo di crescita per il 2023 (5,0 per cento). Nell'area dell'euro, invece, il terzo trimestre si è rivelato più debole del previsto, registrando un marginale arretramento congiunturale (-0,1 per cento).

La congiuntura globale è debole; gli scambi mondiali dovrebbero accelerare l'anno prossimo. Gli indicatori tempestivi dell'attività economica delineano una fase ciclica ancora debole nella parte finale dell'anno. L'indice PMI globale composito dei direttori degli acquisti ha segnato in ottobre il quinto decremento consecutivo, attestandosi esattamente sulla soglia che separa la contrazione dall'espansione ed evidenziando quindi una stagnazione. Permane eterogeneità settoriale, con i servizi ancora in marginale espansione e la manifattura in evidente contrazione dalla seconda metà del 2022. La frenata della manifattura globale e il rallentamento dell'economia cinese nella prima parte dell'anno hanno inciso sugli scambi internazionali; secondo le rilevazioni del *Central Plan Bureau* la variazione tendenziale del commercio mondiale è stata negativa in nove su dieci degli ultimi mesi, fino ad agosto. Per il Fondo monetario internazionale (FMI) gli scambi nel complesso del 2023 cresceranno dello 0,9 per cento, il terzo peggiore risultato dal 1980 escludendo gli anni di recessione; nel 2024 tuttavia le maggiori organizzazioni internazionali prospettano un forte recupero del commercio internazionale, del 3,5 per cento per il FMI.

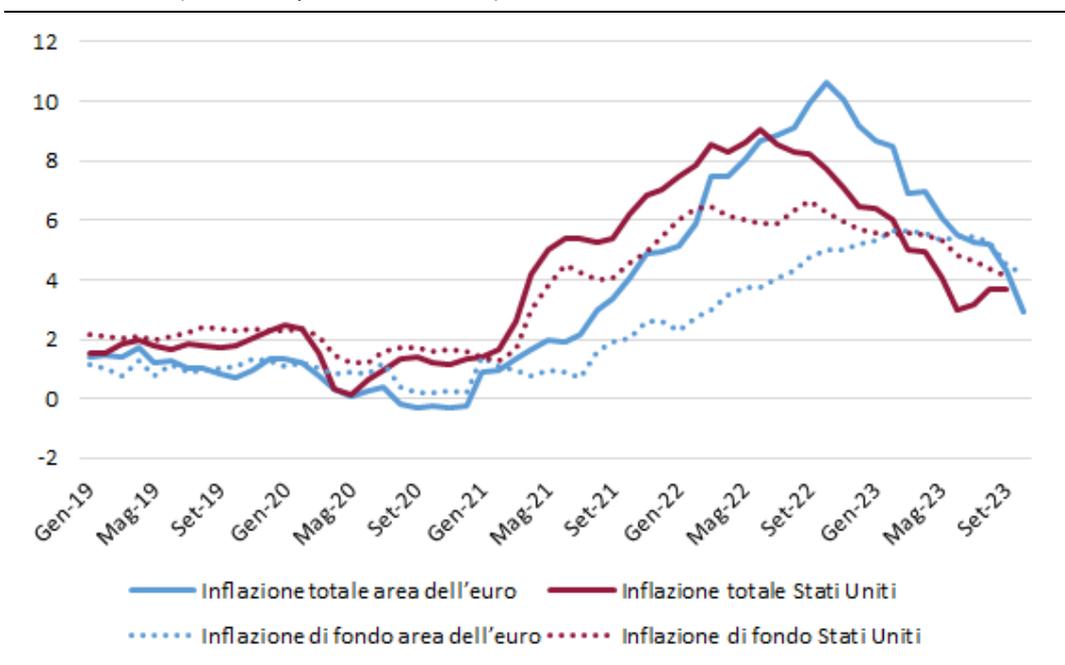
Il conflitto in Medio Oriente acuisce la volatilità dei prezzi delle materie prime energetiche. Nei giorni immediatamente precedenti l'attacco di Hamas del 7 ottobre il prezzo del petrolio era diminuito, di circa dieci dollari per barile rispetto al picco dei 97 dollari raggiunto a fine settembre, per via della prospettiva di indebolimento della domanda globale. Il prezzo del gas in Europa invece mostrava una relativa stabilità, tra i 35 e i 40 euro per MWh, sebbene gli scioperi dei lavoratori del settore in Australia, uno tra i maggiori produttori di GNL, inducessero volatilità. Nei giorni immediatamente successivi agli attacchi sono tornate le fibrillazioni sui mercati; i due paesi direttamente coinvolti nel conflitto non sono determinanti per l'offerta globale di energia, ma vi sono timori per il possibile coinvolgimento diretto o indiretto di altri grandi Stati medio-orientali, che andrebbe ad acuire l'instabilità nei mercati. Con il passare del tempo le quotazioni di petrolio e metano sono rientrate, ma gli operatori di mercato restano in tensione e la volatilità dei prezzi è elevata.

Si rafforza il sentiero di rientro dell'inflazione, ma la componente di fondo resta elevata. Tra settembre e ottobre i prezzi al consumo dell'area dell'euro hanno evidenziato una forte decelerazione, passando da una dinamica tendenziale del 5,2 per cento di agosto al 2,9 del mese scorso. A contribuire in maniera consistente alla flessione dell'inflazione sono stati i prezzi dell'energia, in contrazione da maggio. Al netto di questi e degli alimentari però l'inflazione di fondo rimane alta, al 4,2 per cento in ottobre. Anche

dall'altra parte dell'Atlantico si osserva una dinamica simmetrica; negli Stati Uniti l'inflazione totale è stata pari al 3,7 per cento in settembre, mentre quella al netto di energetici e alimentari si è attestata poco sopra il quattro per cento, come in Europa (fig. 2.2). Il rallentamento dei prezzi ha indotto le due rispettive banche centrali a interrompere in ottobre la serie di rialzi dei tassi di riferimento ufficiali, che si collocano ormai su valori superiori a quelli dell'inflazione, al 5,25-5,50 per cento per la Federal Reserve e al 4,50 per cento per la Banca centrale europea (BCE).

L'evoluzione del contesto globale è meno favorevole rispetto al quadro delle esogene internazionali del Documento programmatico di bilancio. Il DPB 2024 assume il quadro delle esogene internazionali della NADEF 2023, formulato nella seconda metà di settembre. Da allora il quadro internazionale è cambiato, soprattutto a causa del conflitto in Medio Oriente, che aumenta i rischi avversi sulle previsioni per i prossimi anni. Ripetendo l'esercizio di formulazione delle esogene del MEF con i dati disponibili fino all'8 novembre, l'euro risulterebbe più deprezzato dell'uno per cento nel 2023 e del due negli anni successivi, il prezzo del petrolio sarebbe maggiore, in dollari per barile, per cui i due effetti andrebbero ad agire nella stessa direzione, rendendo il greggio più costoso in Europa. Per quanto riguarda il commercio mondiale, l'ipotesi del MEF sul 2024 appare accettabile rispetto allo scenario del FMI (il DPB stima un'espansione del 2,7 per cento, inferiore al 3,5 prefigurato dal Fondo), tuttavia gli ultimi dati congiunturali sugli scambi sono sfavorevoli per cui potrebbero trascinarsi negativamente sulle dinamiche per l'anno venturo.

Fig. 2.2 – Inflazione nell'area dell'euro e negli Stati Uniti
(variazioni percentuali annue)



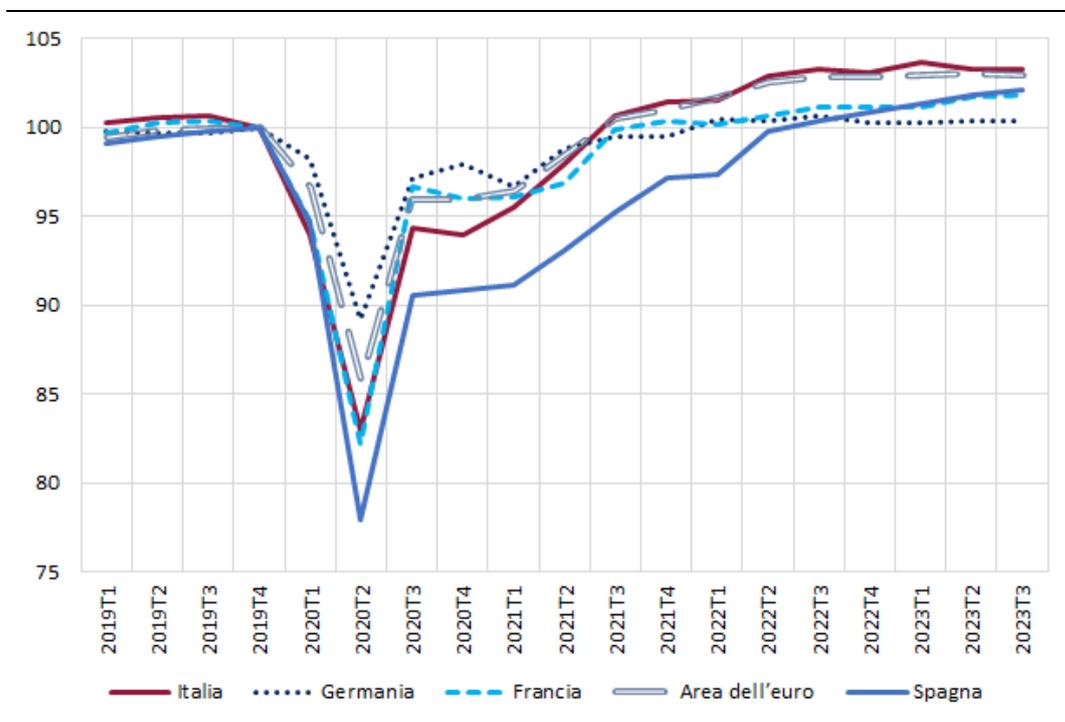
Fonte: Eurostat e Bureau of Labor Statistics.

2.1.2 Il quadro dell'economia italiana

La congiuntura in Italia è debole, l'inflazione si è decisamente ridotta. L'attività produttiva è stata molto modesta in estate: se da un lato le esportazioni nette hanno offerto un certo sostegno all'economia, dall'altro la flessione della domanda interna ha bilanciato questo impatto positivo. Il clima di fiducia e gli indicatori congiunturali più recenti prefigurano una produzione che stenta a rafforzarsi nel resto dell'anno. In ottobre l'inflazione al consumo è diminuita significativamente, al di sotto del due per cento, grazie a un consistente effetto base dei prezzi dei beni energetici.

Nel terzo trimestre il PIL dell'Italia è rimasto invariato, sia in termini congiunturali sia rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La stasi del PIL è derivata dalla diminuzione del valore aggiunto nel settore dell'agricoltura, dall'aumento di quello industriale inclusivo delle costruzioni e dalla stabilizzazione dei servizi. Per quanto riguarda la domanda si è registrato un contributo negativo dalla componente nazionale (al netto delle scorte) e un apporto positivo dalla componente estera netta. Il tasso di variazione acquisito del PIL per l'anno in corso si conferma allo 0,7 per cento. Anche l'area dell'euro ha registrato una dinamica congiunturale sostanzialmente piatta, per cui il differenziale positivo del PIL rispetto ai livelli pre-pandemici si mantiene in Italia maggiore di quello delle principali economie dell'area (fig. 2.3).

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



Fonte: Eurostat.

Il quadro degli indicatori sull'offerta delinea una fase ciclica ancora debole nei maggiori settori. Al netto della volatilità degli andamenti mensili, l'attività nel settore industriale resta debole. Dopo una diminuzione in luglio, l'indice destagionalizzato e corretto per i giorni lavorativi della produzione industriale in agosto ha mostrato un modesto aumento (0,2 per cento), per poi rimanere invariato a settembre. La variazione per il terzo trimestre della produzione industriale è appena positiva, in miglioramento rispetto ai cali congiunturali dei quattro trimestri precedenti. Tuttavia, in ottobre il PMI è rimasto al di sotto della soglia che separa le fasi di espansione da quelle di contrazione per il settimo mese consecutivo, segnando un'ulteriore flessione. Le imprese evidenziano la debolezza nel ciclo globale della manifattura, insieme alle tensioni nella disponibilità dei materiali e nei costi di produzione. Anche l'indice Istat sulla fiducia nel settore ha continuato a diminuire, posizionandosi in ottobre su valori prossimi a quelli di fine 2020. Nell'edilizia si è registrato un aumento della produzione del 2,1 per cento ad agosto, che ha interrotto una fase di declino che perdurava da oltre un anno. Le indagini presso le imprese nel settore delle costruzioni mostrano andamenti eterogenei: l'indice di fiducia rilevato dall'Istat si mantiene su valori prossimi ai massimi storici, mentre il PMI prefigura una contrazione dal circa un anno, interrotta solo il mese scorso grazie al traino dalla componente relativa alle opere pubbliche. Gli intervistati citano l'incertezza relativa al Superbonus come uno dei fattori che frenano la crescita, mentre le attese sul PNRR suscitano un cauto ottimismo. Nel settore terziario, gli indicatori qualitativi sembrano suggerire che nel breve termine la congiuntura rimarrà debole. Il PMI del comparto si riduce dalla primavera, in ottobre è sceso decisamente al di sotto della soglia di demarcazione tra espansione e contrazione, per la prima volta dallo scorcio finale del 2022. Anche gli indici di fiducia dell'Istat nei servizi si sono deteriorati, collocandosi in ottobre su valori inferiori rispetto all'inizio dell'anno. L'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei climi settoriali pubblicati dall'Istat, ha segnato la terza flessione consecutiva a ottobre, attestandosi sui minimi degli ultimi due anni.

Le indicazioni recenti sulla domanda aggregata sono eterogenee, ma nel complesso sfavorevoli. Nel commercio al dettaglio gli acquisti in volume sono diminuiti nella media di luglio-settembre del 2023 dell'1,3 per cento rispetto al trimestre precedente. Le immatricolazioni di autoveicoli sono invece aumentate nella media dei primi nove mesi dell'anno, registrando un balzo di oltre venti punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2022. Per quanto riguarda l'accumulazione di capitale, l'ultima indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita riporta una revisione al ribasso dei piani di investimento delle imprese industriali e dei servizi per la parte finale dell'anno. Il declino nella domanda di beni strumentali riflette il peggioramento delle aspettative riguardo la situazione economica generale e le difficoltà nell'accesso al credito; nelle inchieste qualitative le imprese manifatturiere riportano giudizi sulle condizioni di finanziamento pessimistici, similmente a quanto registrato durante la crisi del debito sovrano. Le vendite all'estero, riferite a luglio e agosto, hanno registrato un aumento dell'1,1 per cento rispetto alla media di aprile-giugno, mentre le esportazioni verso destinazioni extra-UE,

disponibili per l'intero terzo trimestre, si sono ridotte di oltre un punto e mezzo su base congiunturale. Contestualmente, l'incertezza misurata dall'indice dell'UPB si è ulteriormente intensificata, in particolare tra le imprese, interrompendo la fase di stabilizzazione che aveva caratterizzato la prima metà del 2023.

L'inflazione continua a ridursi, in ottobre è scesa all'1,8 per cento (dal 5,3 di settembre) come non si registrava da oltre due anni. La flessione della dinamica dei prezzi del mese scorso è stata principalmente indotta dalla variazione tendenziale negativa dei prezzi dei beni energetici (-19,9 per cento), che si confrontano con i picchi del 2022. Si riduce al contempo anche l'inflazione dei beni alimentari (6,5 per cento da 8,4 del mese precedente) a beneficio sia del carrello della spesa sia della componente di fondo (al 4,2 per cento dal 4,6). L'inflazione acquisita per il 2023 resta stabile al 5,7 per cento e si riduce lievemente per la componente di fondo (5,1 per cento). In termini armonizzati l'inflazione italiana in ottobre è stata dell'1,9 per cento, al di sotto di quella dell'area euro (2,9 per cento) per la prima volta da oltre un anno. Il differenziale con il dato europeo è tornato negativo grazie al maggiore impatto in Italia dell'effetto base nei prezzi dei beni energetici, che in precedenza avevano invece alimentato il divario rispetto ai *partner* europei.

Le aspettative di imprese e famiglie prospettano il rientro dell'inflazione, ma si manifestano nuove spinte al rialzo a monte del processo produttivo. Nello scorcio finale dell'anno e nei mesi successivi l'inflazione è attesa stabilizzarsi su valori prossimi agli obiettivi della Banca centrale europea; tuttavia, le nuove tensioni in Medio Oriente e i possibili riflessi sul prezzo del gas e del petrolio potrebbero continuare a sostenere i prezzi, attenuando la flessione attesa nel breve termine. Come preannunciato dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) nei prossimi mesi si manifesterà un incremento delle tariffe elettriche sul mercato regolamentato, dovuto ai rialzi delle quotazioni sui mercati energetici dei mesi scorsi.

Alla stabilizzazione del PIL nel terzo trimestre ha fatto riscontro un incremento del fattore lavoro. Secondo indicazioni preliminari in estate il numero degli occupati ha continuato a espandersi di circa mezzo punto percentuale, similmente al trimestre precedente. Il tasso di occupazione è rimasto costantemente elevato, attestandosi al 61,7 per cento in settembre, quando il tasso di disoccupazione si è sostanzialmente confermato al 7,4 per cento. Le retribuzioni contrattuali hanno registrato una moderata crescita; nella media di luglio-settembre si è osservato un incremento annuo del 3,0 per cento. Questo aumento è stato particolarmente significativo nei settori industriali e pubblici, mentre nell'agricoltura e nei servizi privati la crescita è stata modesta. A settembre, la quota di dipendenti in attesa di rinnovo contrattuale si è attestata al 54,8 per cento.

2.2 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

La previsione macroeconomica del DPB 2024 conferma quella presentata nella NADEF 2023, deliberata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2023. L'UPB ha validato il 21 settembre il quadro macroeconomico tendenziale (QMT) della NADEF, pur sottolineando la presenza di significativi fattori di rischio¹. Il 10 ottobre l'UPB ha altresì validato il quadro macroeconomico programmatico (QMP)²; i rischi sono nel frattempo aumentati, anche a causa delle guerre in atto alle porte dell'Unione europea.

Il DPB prospetta una crescita del PIL moderata quest'anno, che si rafforzerebbe successivamente. Rispetto al QMP del Documento di economia e finanza (DEF) 2023 le prospettive del PIL sono peggiori nel 2023-24 e pressoché invariate nella media del 2025-26. La revisione delle previsioni rispetto a quelle del DEF è imputabile, per il primo biennio, alla sorpresa negativa derivante dalla contrazione congiunturale in Italia della primavera scorsa e al deterioramento dello scenario internazionale. Il DPB prefigura un'attività economica trainata dalle componenti interne della domanda, mentre le esportazioni nette forniscono un contributo al PIL modesto. La spesa per consumi delle famiglie rallenterebbe nel 2023, risultando comunque più sostenuta rispetto a quanto prospettato in primavera, in virtù del graduale allentamento delle pressioni inflazionistiche e della dinamica occupazionale positiva. L'accumulazione di capitale registra quest'anno un rallentamento temporaneo, in quanto accelera decisamente nel 2024.

Lo scenario programmatico del DPB sul 2024, che incorpora la manovra di bilancio, è stato validato dall'UPB in ottobre sulla base di informazioni preliminari sulla possibile composizione della legge di bilancio. La manovra porterebbe la crescita del PIL del 2024 all'1,2 per cento, due decimi di punto oltre lo scenario tendenziale; l'anno successivo l'impatto si limiterebbe a un decimo di punto di PIL (all'1,4 per cento) mentre sarebbe lievemente negativo nel 2026, in virtù di una restrizione di bilancio (tab. 2.1). Il rafforzamento dell'attività economica ascrivibile alla manovra nel 2024 si concentrerebbe sui consumi delle famiglie, il cui potere d'acquisto verrebbe sostenuto dal taglio del cuneo fiscale; va osservato che nel QMP tale decontribuzione si attiva rispetto a uno scenario tendenziale, a legislazione vigente, nel quale invece gli oneri sociali aumentano. Il maggior reddito disponibile delle famiglie attiverrebbe lievemente le importazioni, che nel 2024 aumenterebbero di due decimi di punto in più rispetto allo scenario tendenziale (al 3,3 per cento, dal 3,1), mentre nel 2026 risentirebbero del rallentamento della domanda interna. Nel complesso il saldo corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL resterebbe invariato rispetto al quadro tendenziale. La maggiore crescita del prodotto non produrrebbe effetti rilevanti sui prezzi e sui costi; la variazione del deflatore dei consumi è attesa attenuarsi appena, rispetto allo scenario tendenziale, nel 2024 (per 0,1 punti percentuali). Il deflatore del PIL sarebbe sostanzialmente allineato rispetto al quadro tendenziale e il PIL nominale nel 2024 crescerebbe di due decimi di punto in più, in ragione della maggiore dinamica reale.

¹ La lettera di validazione del QM tendenziale è disponibile al link https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/09/Lettera-validazione-QMT-NADEF-2023_con-Allegato.pdf.

² Il testo dell'audizione nell'ambito dell'esame della NADEF 2023 in cui l'UPB ha validato il QM programmatico è disponibile al link <https://www.upbilancio.it/audizione-nellambito-dellesame-della-nadef-2023/>.

Tab. 2.1 – Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico della NADEF 2023 (1)
(variazioni percentuali, salvo diversa indicazione)

	2023		2024		2025		2026	
	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.
Ipotesi sulle variabili internazionali								
Commercio internazionale	0,6	0,6	2,7	2,7	4,8	4,8	4,0	4,0
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	81,6	81,6	81,4	81,4	77,5	77,5	74,4	74,4
Cambio dollaro/euro	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09
PIL e domanda								
PIL	0,8	0,8	1,0	1,2	1,3	1,4	1,2	1,0
Importazioni	0,1	0,1	3,1	3,3	4,1	4,1	3,7	3,6
Consumi finali nazionali	1,1	1,1	0,6	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8
Consumi famiglie e ISP	1,3	1,3	1,0	1,3	1,0	1,1	1,1	1,0
Spesa della PA	0,6	0,6	-0,6	-1,0	0,9	0,8	0,4	0,0
Investimenti	1,0	1,0	2,8	3,0	2,3	2,4	1,9	1,9
Esportazioni	0,7	0,7	2,4	2,4	4,3	4,3	3,5	3,5
Contributi alla crescita del PIL ⁽¹⁾								
Esportazioni nette	0,2	0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Scorte	-0,3	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,9	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0
Prezzi								
Deflatore importazioni	-5,4	-5,4	-0,2	-0,2	0,7	0,7	1,5	1,5
Deflatore esportazioni	2,5	2,5	1,8	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
Deflatore PIL	4,5	4,5	2,9	2,9	2,1	2,1	2,0	2,1
PIL nominale	5,3	5,3	3,9	4,1	3,4	3,6	3,2	3,1
Deflatore consumi	5,6	5,6	2,4	2,3	2,0	2,0	2,0	2,1
Mercato del lavoro								
Tasso di disoccupazione	7,6	7,6	7,4	7,3	7,3	7,2	7,2	7,1

Fonte: NADEF 2023.

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

Nel biennio finale della previsione il quadro programmatico del DPB delinea tassi di variazione del PIL di poco superiori alle stime sulla crescita potenziale, grazie all'impulso derivante dall'attuazione del PNRR (si veda l'Appendice 2.1). Rispetto allo scenario a legislazione vigente, la crescita degli investimenti e dei consumi delle famiglie sarebbe attivata soprattutto nel 2024 e, in misura minore, nel 2025; la dinamica della spesa privata per consumi si collocherebbe al di sotto dello scenario tendenziale nell'ultimo anno di previsione in conseguenza della restrizione di bilancio; il contributo delle esportazioni nette sarebbe neutrale a fine periodo. La dinamica dei prezzi appare sostanzialmente coerente con lo scenario tendenziale nell'intero periodo e la manovra indurrebbe un miglioramento del mercato del lavoro.

Successivamente alla presentazione dell'ultimo DPB l'Istat ha rilasciato la stima preliminare del PIL per il terzo trimestre di quest'anno; la stazionarietà dell'economia nel periodo estivo consolida una crescita acquisita dello 0,7 per cento per il 2023,

marginalmente inferiore rispetto alla previsione del Governo. Il 31 ottobre, quindi dopo la pubblicazione della NADEF e del DPB, è stato reso noto dall'Istat il dato preliminare sul PIL nel terzo trimestre del 2023 (0,0 per cento su base congiunturale e tendenziale), risultato lievemente inferiore rispetto al recupero atteso dal Governo. Secondo le stime effettuate con i modelli di breve termine dell'UPB nel quarto trimestre dell'anno in corso il PIL tornerebbe a espandersi, ma in misura modesta e incerta a causa delle poche informazioni congiunturali tempestive disponibili per il settore terziario. Nel complesso del 2023 la variazione del PIL dell'Italia dovrebbe collocarsi lievemente al di sotto dell'obiettivo del Governo (0,8 per cento), anche per via di fattori statistici quali la correzione per i giorni lavorativi.

L'anno prossimo il PIL dell'Italia dovrebbe accelerare, posto che siano verificate le attese di un consistente rimbalzo della domanda estera e che avanzino speditamente i progetti del PNRR. Nel confronto con le previsioni recenti di istituzioni e analisti privati (tab. 2.2) gli obiettivi del Governo per l'anno prossimo si collocano nella fascia alta delle attese per quanto riguarda il PIL, anche perché diversi previsori esterni incorporano valutazioni più caute sulla realizzazione delle opere previste dal PNRR. Le stime del Governo appaiono invece allineate a quelle esterne con riferimento al deflatore del PIL, che incide sul PIL nominale e quindi su diverse variabili di finanza pubblica. Le previsioni macroeconomiche del Governo sono state elaborate prima dell'attacco di Hamas del 7 ottobre, per cui si configurano adesso maggiori rischi, discussi nel paragrafo successivo.

2.3 Alcuni fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche

Lo scenario macroeconomico dell'economia italiana appare soggetto a molteplici rischi, nel complesso orientati al ribasso; i fattori di rischio sono prevalentemente esogeni, in quanto di matrice internazionale, relativi alle politiche monetarie e di bilancio o alle condizioni climatiche e ambientali.

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

		PIL				Deflatore PIL			
		2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
Oxford Economics ⁽¹⁾	09-nov	0,7	0,6	1,2	0,8	4,7	3,4	1,7	1,9
Consensus Economics ⁽¹⁾	06-nov	0,7	0,5	1,1					
Centro studi Confindustria	28-ott	0,7	0,5			4,5	3,0		
REF-Ricerche ⁽¹⁾	17-ott	0,7	0,5	1,0		5,9	3,5	2,6	
Banca d'Italia ⁽¹⁾	13-ott	0,7	0,8	1,0		4,5	2,8	3,7	
Fondo monetario internazionale	10-ott	0,7	0,7	1,0	1,1	4,5	3,3	2,2	2,0
Prometeia ⁽¹⁾	29-set	0,7	0,4	0,8	0,9	4,6	3,1	2,4	2,1
OCSE	19-set	0,8	0,8						
Commissione europea	11-set	0,9	0,8						
MEF NADEF 2023	27-set	0,8	1,2	1,4	1,0	4,5	2,9	2,1	2,1

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi.

Le guerre in atto alle porte dell'Europa – I conflitti alle porte dell'Unione rappresentano un rischio rilevante, in quanto espongono il sistema delle relazioni tra Stati a *shock* avversi per l'economia, difficilmente prevedibili. Lo scacchiere geopolitico è in continua evoluzione e le ripercussioni del conflitto in Medio Oriente potrebbero estendersi al commercio internazionale oltre che ai mercati delle materie prime energetiche, già perturbati dalla guerra in Ucraina.

Le prospettive della Germania e del commercio mondiale. Malgrado il rimbalzo atteso dai principali previsori per il 2024, l'industria tedesca mostra segni di debolezza che, se persistenti, inciderebbero fortemente sui sistemi produttivi molto integrati con la Germania quale quello italiano. Anche la Cina ha attraversato una fase critica, che ha frenato il commercio mondiale quest'anno; tuttavia per il 2024 vi sono attese dei previsori internazionali di un vivace recupero degli scambi. Il verificarsi di tale attesa sarà necessario affinché si realizzi la previsione di accelerazione del PIL dell'Italia l'anno prossimo.

PNRR e investimenti pubblici. – Permangono criticità connesse con l'ipotesi che vi sia l'integrale, tempestivo ed efficiente utilizzo da parte dell'Italia dei fondi europei del programma NGEU. Nei primi due anni del programma l'attivazione di investimenti pubblici è stata modesta e il Governo ha in estate delineato delle proposte di modifica del Piano. In un contesto di inasprimento delle condizioni di accesso al credito, affinché lo stimolo all'attività produttiva sia significativo e duraturo occorre avanzare speditamente con l'attuazione degli interventi e con le riforme strutturali. La concentrazione delle opere del PNRR nei prossimi due anni, oltre a ridurre i margini di ulteriori rinvii, potrebbe alimentare strozzature nell'offerta, sia con riferimento alle competenze necessarie per gestire e avviare le opere sia per lo spiazzamento di altri investimenti.

La persistenza dell'inflazione. – La netta flessione dell'inflazione l'anno prossimo è un cardine su cui poggia il quadro macroeconomico. Tale attesa è condivisibile alla luce degli incoraggianti dati sui prezzi pubblicati in ottobre, seppure gravata da rischi. Le variabili esogene sono costruite basandosi su prezzi dei mercati a termine delle materie prime, estremamente volatili e soggetti a *shock* anche non economici, geo-politici e ambientali.

Rischi finanziari e politiche economiche. – Nell'attuale contesto internazionale, molto incerto e instabile, l'avversione al rischio degli operatori di mercato può variare anche rapidamente, generando tensioni finanziarie globali che avrebbero impatti rilevanti per un'economia aperta ad alto debito pubblico, come quella italiana. Un'ulteriore fonte di incertezza in ambito europeo riguarda le politiche economiche, con riferimento sia ai futuri orientamenti della politica monetaria sia al nuovo assetto di *governance* dei conti pubblici nella UE.

Rischi ambientali e climatici. – Restano sullo sfondo i rischi ambientali, dell'evoluzione climatica e del dissesto idrogeologico; oltre a incidere sui prezzi dei beni alimentari e dell'energia, tali rischi possono nuocere direttamente al tessuto produttivo, oltre che a quello sociale, in caso di eventi estremi.

3. L'impatto finanziario della manovra di bilancio

3.1 I principali interventi

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 145/2023 del 18 ottobre e dal DDLB per il 2024, presentato in Parlamento a fine ottobre. Concorrono inoltre alla definizione della manovra i due schemi di decreto legislativo deliberati dal Consiglio dei ministri il 16 ottobre 2023 – attuativi della legge delega sulla riforma fiscale di cui alla legge 111/2023. Gli effetti finanziari degli schemi di decreto legislativo non sono stati recepiti nelle previsioni di entrata e negli stanziamenti di spesa del DDLB, in quanto al momento della sua stesura si trattava di provvedimenti approvati in esame preliminare. Poiché i due schemi sono stati nel frattempo presentati in Parlamento, è opportuno considerare anche i loro effetti finanziari all'interno della manovra (tab. 3.1).

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, la manovra peggiora il disavanzo nel triennio 2023-25 e lo migliora nel 2026. La manovra comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto allo scenario tendenziale, pari a 0,2 punti percentuali di PIL nell'anno in corso (3,2 miliardi), a 0,7 punti nel 2024 (15,7 miliardi), a 0,2 punti nel 2025 (4,5 miliardi); nel 2026 gli interventi implicano invece un miglioramento del disavanzo di 0,2 punti percentuali del prodotto (3,9 miliardi) (tab. 3.1).

L'impatto della manovra è coerente con gli obiettivi programmatici stabiliti nella NADEF 2023 e nel DPB 2024. Il DPB 2024 ha confermato gli obiettivi programmatici della NADEF 2023: un deficit pari al 5,3 per cento del PIL nel 2023, in discesa al 4,3 nel 2024, al 3,6 nel 2025, per arrivare al 2,9 nel 2026 e un rapporto tra il debito e il prodotto in diminuzione di 2,1 punti percentuali di PIL, dal 141,7 per cento registrato nel 2022 al 139,6 a fine 2026.

La manovra determina aumenti delle entrate nette, a eccezione del 2024, e incrementi delle uscite nette in tutto il quadriennio rispetto allo scenario a legislazione vigente (tab. 3.1 e fig. 3.1). In particolare, l'aggregato delle entrate complessive – nei programmi del Governo – aumenterebbe di 1,5 miliardi nel 2023 rispetto al quadro tendenziale della NADEF, si ridurrebbe di 13,2 miliardi nel 2024, per aumentare successivamente di 8,6 miliardi nel 2025 e di 8,4 miliardi nel 2026. Le spese totali aumenterebbero, sempre rispetto al quadro tendenziale, di 4,7 miliardi nell'anno in corso, di 2,4 miliardi nel prossimo, di 13,2 miliardi nel 2025 e di 4,5 miliardi nel 2026³.

Nel 2024, la riduzione delle entrate nette rispetto al tendenziale è ascrivibile al taglio dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti e alla revisione dell'Irpef.

³ Gli importi delle entrate e quelli delle uscite non comprendono gli oneri riflessi relativi ai redditi da lavoro della sanità.

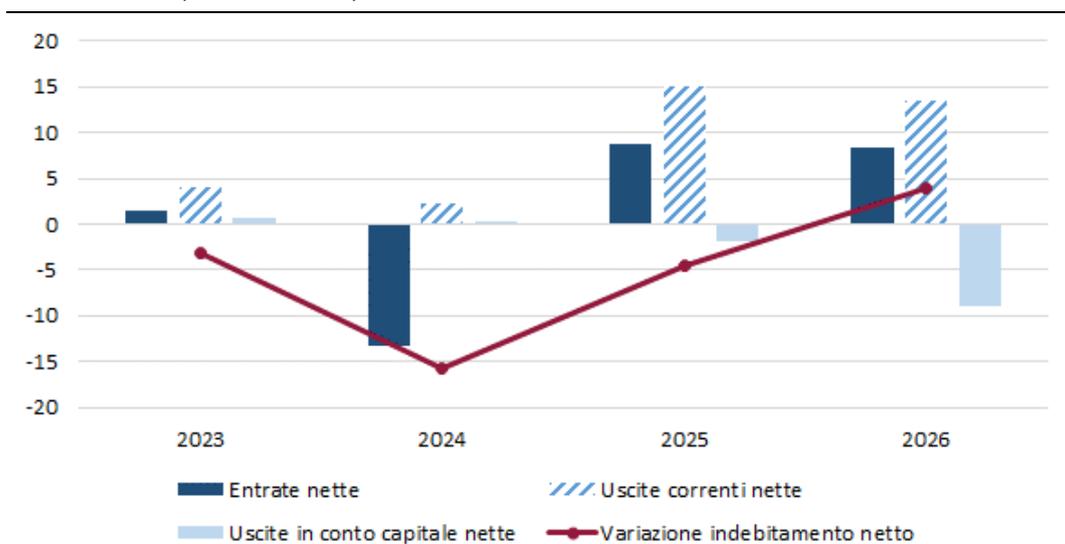
Tab. 3.1 – DL 145/2023, DDLB per il 2024 e schemi di D.Lgs.: manovra per il triennio 2024-26 ed effetti sul 2023 del DL 145/2023
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2023	2024	2025	2026
IMPIEGHI ⁽¹⁾⁽²⁾	7.044,4	37.560,4	21.605,0	18.690,5
<i>In percentuale del PIL</i>	0,3	1,8	1,0	0,8
Per memoria: Impieghi del DL 145/2023	7.044,4	3.686,9	226,0	159,1
Per memoria: Impieghi del DDLB 2024		32.801,3	17.312,5	16.603,7
Per memoria: Impieghi degli schemi di D.Lgs.		4.280,1	5.261,2	3.245,4
Maggiori spese	7.011,4	15.332,1	19.304,9	17.851,9
Correnti	5.580,6	11.171,3	16.942,6	15.332,1
<i>In conto capitale</i>	1.430,9	4.160,8	2.362,3	2.519,8
Minori entrate	33,0	22.228,3	2.300,1	838,6
RISORSE ⁽¹⁾	3.856,7	21.872,7	17.060,6	22.555,5
<i>In percentuale del PIL</i>	0,2	1,0	0,8	1,0
Per memoria: Risorse del DL 145/2023	3.856,7	3.662,4	154,0	54,4
Per memoria: Risorse del DDLB 2024		17.138,1	12.797,9	20.573,0
Per memoria: Risorse degli schemi di D.Lgs.		4.280,1	5.303,5	3.245,8
Maggiori entrate	1.536,0	8.978,9	10.949,3	9.203,9
Minori spese	2.320,7	12.893,9	6.111,4	13.351,6
Correnti	1.602,7	8.870,6	1.813,8	1.848,4
<i>In conto capitale</i>	718,0	4.023,2	4.297,6	11.503,2
ENTRATE NETTE	1.503,0	-13.249,5	8.649,2	8.365,3
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	-0,6	0,4	0,4
Per memoria: Entrate nette del DL 145/2023	1.503,0	-126,5	-10,7	54,4
Per memoria: Entrate nette del DDLB 2024		-8.842,9	4.742,7	5.212,9
Per memoria: Entrate nette degli schemi di D.Lgs.		-4.280,1	3.917,2	3.098,0
USCITE NETTE	4.690,8	2.438,2	13.193,6	4.500,3
<i>In percentuale del PIL</i>	0,2	0,1	0,6	0,2
Correnti	3.977,9	2.300,7	15.128,8	13.483,7
<i>In conto capitale</i>	712,9	137,6	-1.935,3	-8.983,4
Per memoria: Uscite nette del DL 145/2023	4.690,8	-102,0	61,3	159,1
Per memoria: Uscite nette del DDLB 2024		6.820,3	9.257,3	1.243,5
Per memoria: Uscite nette degli schemi di D.Lgs.		-4.280,1	3.874,9	3.097,6
INDEBITAMENTO NETTO	-3.187,8	-15.687,7	-4.544,4	3.865,0
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,2	-0,7	-0,2	0,2
Per memoria: Indebitamento netto del DL 145/2023	-3.187,8	-24,5	-72,0	-104,7
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,2	0,0	0,0	0,0
Per memoria: Indebitamento netto del DDLB 2024		-15.663,2	-4.514,7	3.969,3
<i>In percentuale del PIL</i>		-0,7	-0,2	0,2
Per memoria: Indebitamento netto degli schemi di D.Lgs.		0,0	42,3	0,4
<i>In percentuale del PIL</i>		0,0	0,0	0,0
Per memoria: Manovra della SEZIONE II DDLB 2024				
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanze: effetti sull'indebitamento netto		3.821,1	3.275,1	8.862,6
Impieghi, di cui:		-1.949,5	-859,5	-852,0
Spesa parte corrente		-1.762,2	-432,2	-147,2
Spesa parte capitale		-187,3	-427,3	-704,8
Risorse, di cui:		5.770,6	4.134,6	9.714,6
Spesa parte corrente		2.860,3	208,3	17,3
Spesa parte capitale		2.610,0	3.926,0	9.697,0
Entrate tributarie/correnti		300,3	0,3	0,3

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e su informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. relativi alla riforma dell'Irpef e alla fiscalità internazionale.

(1) Gli impieghi e le risorse della manovra complessiva per il triennio 2024-26 sono valutati al netto di varie poste: degli effetti del Fondo destinato all'attuazione della manovra di bilancio 2024-26, istituito tramite il DL 145/2023 e utilizzato nel DDLB; degli effetti dell'incremento del Fondo per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale disposto nel DL 145/2023 e utilizzato nello schema di D.Lgs. relativo alla riforma dell'Irpef; degli effetti della rimodulazione del Fondo di solidarietà comunale compensati da quelli connessi con l'istituzione del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi; degli effetti dovuti all'istituzione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità compensati da quelli derivanti dall'abrogazione di specifici Fondi in esso confluiti. A causa di queste operazioni di nettizzazione, gli impieghi e le risorse della manovra complessiva sono inferiori alla somma degli impieghi e delle risorse dei singoli provvedimenti della manovra. – (2) Gli impieghi contengono gli effetti netti di aumento del disavanzo relativi alle riprogrammazioni della Sezione II del DDLB, in quanto le informazioni disponibili non consentono di distinguere tra interventi di incremento o di riduzione del deficit.

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



Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DDLB per il 2024 e al DL 145/2023 e su informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. relativi alla riforma dell'Irpef e alla fiscalità internazionale.

Il rientro del disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL previsto per l'ultimo anno di programmazione è affidato a un incremento delle entrate nette⁴ e a una riduzione delle spese in conto capitale. Tale diminuzione deriva essenzialmente da riprogrammazioni degli interventi – operata nell'ambito della Sezione II del DDLB – e compensa in parte⁵ le maggiori spese correnti programmate (tab. 3.1 e fig. 3.1).

Rispetto al tendenziale, la manovra dispone misure espansive ("impieghi" nella tabella 3.1) pari allo 0,3 per cento del PIL nell'anno in corso, all'1,8 per cento nel 2024, all'1,0 nel 2025 e allo 0,8 nel 2026. Le risorse di copertura, pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2023, si collocano in media allo 0,9 per cento del prodotto nel triennio successivo; nel 2026 in particolare si collocano all'1 per cento del PIL consentendo la riduzione del deficit programmata per tale anno.

Guardando ai singoli provvedimenti della manovra, il DL 145/2023 determina un peggioramento del deficit di 0,2 punti percentuali del PIL (3,2 miliardi) nel 2023; l'impatto di aumento del disavanzo è marginale nel triennio successivo (tab. 3.2). Il maggior disavanzo dell'anno in corso è dovuto essenzialmente agli anticipi rispetto al 2024 sia del conguaglio per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici sia di risorse destinate a Rete ferroviaria italiana (RFI), all'incremento dell'indennità di vacanza contrattuale per il personale a tempo indeterminato delle Amministrazioni statali e a

⁴ All'aumento delle entrate nette, gli oneri riflessi connessi con le spese per redditi da lavoro pubblici concorrono per oltre il 30 per cento.

⁵ Per oltre il 65 per cento.

Tab. 3.2 – Effetti del DL 145/2023 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2023	2024	2025	2026
Misure in materia di pensioni, rinnovo dei contratti pubblici e disposizioni fiscali ⁽¹⁾	-2.535,0	1.911,3	-10,7	54,4
Impieghi	-4.071,0	-576,7	-10,7	0,0
Risorse	1.536,0	2.488,0	0,0	54,4
<i>Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni, relativo all'anno 2023</i>	-1.472,0	1.472,0		
<i>Incremento indennità vacanza contrattuale anno 2023 - Personale a tempo indeterminato Amministrazioni statali</i>	-1.030,0			
<i>Contributo di solidarietà 2024 per i soggetti che beneficiano della rideterminazione del reddito complessivo relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023</i>		450,0		
Misure in favore degli Enti territoriali ⁽¹⁾	-1.030,0	-49,1	-25,0	-25,0
Impieghi	-1.030,0	-49,1	-25,0	-25,0
Risorse	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Rifinanziamento del Fondo finalizzato a compensazione riduzione ricavi tariffari aziende di trasporto pubblico locale, conseguente a limitazioni disposte per emergenza sanitaria da COVID-19</i>	-500,0			
<i>Contributo a Regione Sicilia per 2023 a titolo di concorso all'onere per l'innalzamento della quota di compartecipazione regionale a spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%, in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 16 ottobre 2023</i>	-300,0			
Misure in materia di investimenti e in materia di sport ⁽¹⁾	-1.635,6	-13,3	-13,3	-13,3
Impieghi	-1.643,6	-13,3	-13,3	-13,3
Risorse	8,0	0,0	0,0	0,0
<i>Incremento del finanziamento al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per investimenti relativi a rete tradizionale</i>	-1.000,0			
<i>Rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa finalizzata ad accelerare la realizzazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale</i>	-326,0			
<i>Incremento del Fondo corresponsione indennizzo eventualmente dovuto al concessionario autostradale inadempiente</i>	-150,0			
Misure in materia di lavoro, istruzione e sicurezza ⁽¹⁾	-270	-44,3	0,0	0,0
Impieghi	-299,9	-46,7	0,0	0,0
Risorse	29,9	2,4	0,0	0,0
<i>Risorse destinate ad assicurare soccorso e assistenza nel territorio nazionale a popolazione ucraina in conseguenza della grave crisi internazionale in corso</i>	-180,0			
Disposizioni finanziarie e finali ⁽¹⁾	2.282,8	-1.829,1	-23,0	-120,8
Impieghi	0,0	-3.001,1	-177,0	-120,8
Risorse	2.282,8	1.172,0	154,0	0,0
<i>Istituzione del Fondo destinato all'attuazione della manovra di bilancio 2024-26</i>		-2.760,0	-104,0	-16,0
<i>Incremento del Fondo di attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale</i>		-216,1		
<i>Interessi passivi connessi all'emissioni necessarie a finanziare i maggiori impieghi previsti dal decreto</i>		-25,0	-73,0	-104,8
<i>Riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato - Spesa in conto capitale</i>	560,0			
<i>Riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato - Spesa corrente</i>	429,8			
<i>Riduzione delle risorse destinate all'erogazione dell'Assegno unico e universale</i>	350,0			
<i>Riduzione del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità</i>	350,0			
<i>Riduzione delle risorse destinate all'erogazione del Reddito di cittadinanza</i>	258,0			
<i>Riduzione del Fondo perequativo infrastrutturale, L.42/2009</i>	150,0			
<i>Riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE)</i>	130,0			
<i>Riduzione dell'autorizzazione di spesa per il finanziamento del contratto di programma RFI</i>		1.000,0		
<i>Definanziamento dell'autorizzazione di spesa connessa all'accelerazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale</i>		172,0	154,0	
TOTALE EFFETTI DEL DECRETO: VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO	-3.187,8	-24,5	-72,0	-104,7
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,2	-0,001	-0,003	-0,005
Impieghi	-7.044,4	-3.686,9	-226,0	-159,1
Risorse	3.856,7	3.662,4	154,0	54,4
ENTRATE NETTE	1.503	-126	-11	54
USCITE NETTE	4.691	-102	61	159
<i>Correnti</i>	3.978	1.070	215	159
<i>In conto capitale</i>	713	-1.172	-154	0,0

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 145/2023.

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

misure a favore degli Enti territoriali⁶. Gli effetti finanziari degli interventi hanno trovato parziale copertura grazie a riduzioni di stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato e a diminuzioni di risorse destinate all'Assegno unico, al Reddito di cittadinanza e alle politiche per le persone disabili. Gli effetti migliorativi del 2024, derivanti in larga misura dai due anticipi al 2023 prima menzionati, sono confluiti in un apposito fondo di bilancio destinato all'attuazione della manovra e utilizzato a copertura di interventi del DDLB, tramite definanziamenti di spesa corrente della Sezione II.

Considerando la manovra contenuta nel DDLB (tab. 3.3), le misure con effetti netti più consistenti in termini di maggiore disavanzo riguardano i Titoli della Sezione I, relativi a: “riduzione della pressione fiscale e misure in materia di rinnovo dei contratti del pubblico impiego”, “sanità”, “crescita e investimenti”, “lavoro, famiglia, pari opportunità e politiche sociali” ed “Enti territoriali”⁷. Sono anche programmati rifinanziamenti di spese nella Sezione II, specie di natura corrente e riguardanti in particolare le missioni internazionali. Nella Sezione I oltre alla proroga temporanea, riferita al solo 2024, del taglio del cuneo contributivo e al finanziamento del rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il triennio 2022-24, sono previsti il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (comprensivo degli esborsi per il rinnovo contrattuale), misure a favore delle imprese – come crediti di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno – e misure a sostegno della genitorialità. Gli interventi in campo previdenziale riguardano flessibilità in uscita dal mercato del lavoro: la cosiddetta “Quota 103” per il 2024 (con riduzione dei benefici pensionistici) e le proroghe al 2024 dell’“APE sociale” e di “Opzione donna” con incremento dei requisiti anagrafici. Sono inferiori rispetto al passato le entità dei fondi solitamente destinati agli interventi disposti nel passaggio parlamentare della manovra. Si tratta degli importi destinati al Fondo per le esigenze indifferibili.

I principali mezzi di copertura derivano da disposizioni contenute nella Sezione I come quelle in materia di entrate e di lotta all'evasione e quelle concernenti revisioni della spesa di Ministeri ed Enti territoriali oltre che in campo previdenziale e nella Sezione II, riguardanti riprogrammazioni e definanziamenti di spesa, soprattutto in conto capitale (tab. 3.3). Nella Sezione I, sul fronte delle maggiori entrate, le misure più rilevanti riguardano l'estensione della ritenuta d'acconto al settore assicurativo, una ulteriore rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni, l'aumento della ritenuta sui bonifici effettuati dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta; sul versante dei risparmi di spesa, oltre a quanto sopra già evidenziato, si ricordano gli interventi strutturali del settore previdenziale concernenti la deindicizzazione delle pensioni elevate e l'adeguamento delle aliquote di rendimento

⁶ Si evidenzia che il rinvio al 2024 del versamento della seconda rata di acconto delle imposte dirette per i contribuenti soggetti agli indici di affidabilità fiscale (ISA) e forfettari ha effetti in termini di cassa ma non di competenza economica, secondo le regole del SEC2010; quindi, l'impatto della misura è registrato in termini di fabbisogno ma non di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

⁷ Gli altri Titoli del DDL determinano effetti meno consistenti in termini di aumento del deficit, intorno o inferiori a 500 milioni annui per Titolo (tab. 3.3).

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

	2024	2025	2026
SEZIONE I DDLB			
Misure per sostenere il potere di acquisto delle famiglie ⁽¹⁾	-532,0	0,0	0,0
Impieghi	-1.132,0	0,0	0,0
Risorse	600,0	0,0	0,0
<i>Incremento del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro</i>	-600,0	0,0	0,0
<i>Incremento del Fondo di garanzia per la prima casa</i>	-282,0	0,0	0,0
<i>Proroga al primo trimestre 2024 del contributo straordinario ai titolari di bonus sociale elettricità</i>	-200,0	0,0	0,0
<i>Risorse della contabilità speciale non utilizzate - Art. 7 quinquies, c. 7, del D.L. 5/2009 (versamento all'entrata del bilancio dello Stato)</i>	600,0	0,0	0,0
Riduzione della pressione fiscale e misure in materia di rinnovo dei contratti del pubblico impiego ⁽¹⁾	-13.679,0	-2.898,7	-2.572,8
Impieghi	-19.510,0	-5.323,7	-5.000,0
Risorse	5.831,0	2.425,0	2.427,2
<i>Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti</i>	-10.790,0	-294,0	0,0
<i>Rifinanziamento del Fondo CCNL per il personale pubblico per il triennio 2022-24</i>	-1.545,0	-2.575,0	-2.575,0
<i>Misure fiscali per il welfare aziendale</i>	-610,2	-22,8	1,7
<i>Riduzione da 90 a 70 euro del canone di abbonamento alla televisione per uso privato per l'anno 2024</i>	-430,0	0,0	0,0
<i>Contributo per investimenti a favore della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A.</i>	-430,0	0,0	0,0
<i>Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività</i>	-222,7	-6,9	0,5
<i>Riduzione trasferimenti a favore della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. derivanti dalla riduzione del canone di abbonamento alla televisione per uso privato per l'anno 2024</i>	430,0	0,0	0,0
Disposizioni in materia di entrate e misure per la lotta all'evasione ⁽¹⁾	1.844,2	2.780,8	3.035,1
Impieghi	-483,3	-176,1	-230,0
Risorse	2.327,5	2.956,9	3.265,1
<i>Differimento dal 1° gennaio 2024 al 1° luglio 2024 della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate (sugar tax)</i>	-183,0	59,5	-39,7
<i>Differimento dal 1° gennaio 2024 al 1° luglio 2024 della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta sui manufatti in plastica monouso (plastic tax)</i>	-146,1	55,5	-24,2
<i>Estensione della ritenuta a titolo d'acconto, con obbligo di rivalsa, con aliquota del 23% anche a società, enti e persone fisiche che corrispondono provvigioni comunque denominate per prestazioni, anche occasionali, inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari</i>	583,0	778,0	778,0
<i>Rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni negoziate e non negoziate nei mercati regolamentati</i>	534,0	50,0	50,0
<i>Incremento dall'8% all'11% della ritenuta che deve essere effettuata dalle banche e da Poste Italiane SPA all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta</i>	518,0	622,0	622,0
<i>Fissazione al 10% delle aliquote IVA antecedenti alle modifiche operate dalla legge di bilancio per il 2023 sui prodotti per l'infanzia e gli assorbenti femminili</i>	162,7	162,7	162,7
<i>Differimento della quota di deduzione pari all'1% riferibile al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2024 dello stock delle svalutazioni e perdite su crediti non dedotte fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2015 (DTA)</i>	142,8	0,0	428,4
<i>Limite alla possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione (orizzontale) a fronte di un'acclarata posizione debitoria per ruoli e accertamenti esecutivi superiore a 100.000 euro</i>	125,0	0,0	0,0
<i>Incremento tassazione dei tabacchi lavoratori</i>	108,2	100,2	125,5
<i>Modifica regime di tassazione degli atti costitutivi o traslativi dei diritti reali di godimento</i>	0,0	416,0	208,0
<i>Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari</i>	0,0	243,1	486,3
<i>Modifica delle regole di determinazione della base imponibile relative alla cessione di metalli preziosi</i>	0,0	196,0	196,0
Lavoro, famiglia, pari opportunità e politiche sociali ⁽¹⁾	-1.118,9	-1.559,6	-1.166,2
Impieghi	-1.841,7	-2.235,4	-2.001,3
Risorse	722,7	675,7	835,0
<i>Abbattimento del 100% della quota di contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (fino a 18 anni) per il triennio 2024-26 e, in via sperimentale, per le donne con 2 o più figli (fino a 10 anni), per il solo 2024</i>	-567,8	-199,7	-204,3
<i>Incremento a 2.100 euro del contributo per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido di figli nati dal 1° gennaio 2024, a favore di nuclei familiari con ISEE fino a 40.000 euro</i>	-240,0	-254,0	-300,0
<i>Quota 103 (62 età + 41 contributi) per il 2024</i>	-163,0	-863,6	-384,2
<i>Incremento della misura del congedo parentale da fruire entro il sesto anno di vita del bambino (fino all'80% per un mese e fino al 60% per un ulteriore mese)</i>	-122,0	-149,0	-153,0
<i>Proroga al 2024 dell'APE sociale e di Opzione Donna con incremento dei requisiti anagrafici</i>	-101,1	-212,9	-201,0
<i>Rideterminazione indicizzazione pensioni per il 2024 - Ridefinizione dei criteri per la quantificazione dell'indennità di malattia della gente di mare - Adeguamento delle aliquote di rendimento delle gestioni previdenziali della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali (CPDEL), della Cassa per le pensioni dei sanitari (CPS) e della Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI)</i>	174,5	216,4	272,2

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

	2024	2025	2026
SEZIONE I DDLB (segue)			
Sanità⁽¹⁾	-1.874,8	-2.753,6	-2.905,1
Impieghi	-1.874,8	-2.753,6	-2.905,1
Risorse	0,0	0,0	0,0
<i>Rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale</i>	<i>-1.874,8</i>	<i>-2.753,6</i>	<i>-2.905,1</i>
Crescita e investimenti⁽¹⁾	-2.830,2	-1.267,1	-1.122,7
Impieghi	-2.943,7	-1.408,8	-1.219,8
Risorse	113,5	141,8	97,1
<i>Credito d'imposta in favore delle imprese per l'acquisto di beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nella ZES unica del Mezzogiorno</i>	<i>-1.800,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Ponte sullo stretto di Messina</i>	<i>-410,0</i>	<i>-650,0</i>	<i>-800,0</i>
<i>Rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all'art. 26 del DL 50/2022</i>	<i>-200,0</i>	<i>-100,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (Nuova Sabatini)</i>	<i>-100,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Norme in materia di investimenti vari</i>	<i>-75,0</i>	<i>-120,0</i>	<i>-190,0</i>
<i>Rifinanziamento dei contratti di sviluppo</i>	<i>-60,0</i>	<i>-180,0</i>	<i>-50,0</i>
Misure per la difesa e la sicurezza nazionale⁽¹⁾	-359,8	-330,0	-250,0
Impieghi	-435,1	-330,0	-250,0
Risorse	75,2	0,0	0,0
<i>Rifinanziamento del Fondo per il finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti, anche a sostegno dei Comuni interessati nonché in favore dei minori non accompagnati</i>	<i>-190,0</i>	<i>-290,0</i>	<i>-200,0</i>
<i>Proroga Forze armate e Forze di Polizia per strade sicure - Proroga Forze di Polizia per stazioni sicure</i>	<i>-149,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Giustizia⁽¹⁾	-92,2	-81,4	-80,9
Impieghi	-179,0	-158,0	-157,0
Risorse	86,8	76,6	76,1
Misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a organismi internazionali, nonché misure in favore dell'Ucraina⁽¹⁾	-506,5	-259,9	-266,7
Impieghi	-506,5	-259,9	-266,7
Risorse	0,0	0,0	0,0
<i>Incremento del Fondo per le attività connesse alla protezione temporanea delle persone in fuga dalla</i>	<i>-300,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Rifinanziamento della European Peace Facility</i>	<i>-203,0</i>	<i>-258,9</i>	<i>-265,7</i>
Misure in materia di calamità naturali ed emergenze⁽¹⁾	-448,2	-442,6	-302,7
Impieghi	-498,0	-452,2	-310,0
Risorse	49,8	9,6	7,3
<i>Credito di imposta per finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023</i>	<i>-150,0</i>	<i>-350,0</i>	<i>-200,0</i>
<i>Proroga al 31 dicembre 2024 dello stato di emergenza per gli eventi sismici del 2016 - Incremento del Fondo per le emergenze nazionali</i>	<i>-130,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Enti territoriali⁽¹⁾	-797,0	-1.142,0	-950,0
Impieghi	-797,0	-2.000,9	-2.019,9
Risorse	0,0	858,9	1.069,9
<i>Attuazione dell'accordo Regione Sicilia - Concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%</i>	<i>-350,0</i>	<i>-400,0</i>	<i>-450,0</i>
<i>Attuazione dell'accordo Province Autonome di Trento e Bolzano - Contributo in relazione alle minori entrate attribuite per gli anni dal 2010 al 2022 a titolo di compartecipazione al gettito delle accise sui prodotti energetici a uso riscaldamento</i>	<i>-164,0</i>	<i>-164,0</i>	<i>-164,0</i>
<i>Interventi per il Giubileo, funzionali e di conto capitale</i>	<i>-85,0</i>	<i>-340,0</i>	<i>-53,0</i>
<i>Incremento dei contributi per la progettazione delle opere pubbliche degli Enti locali</i>	<i>-50,0</i>	<i>-80,0</i>	<i>-100,0</i>
Disposizioni finanziarie di revisione della spesa e finali⁽¹⁾	910,2	164,3	1.688,6
Impieghi	-650,8	-1.354,5	-1.392,0
Risorse	1.561,0	1.518,8	3.080,6
<i>Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni di debito</i>	<i>-291,0</i>	<i>-642,0</i>	<i>-662,0</i>
<i>Incremento del Fondo per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente</i>	<i>-164,8</i>	<i>-512,5</i>	<i>-530,0</i>
<i>Incremento del Fondo esigenze indifferibili (FEI)</i>	<i>-100,0</i>	<i>-100,0</i>	<i>-100,0</i>
<i>Incremento del Fondo per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di conto capitale</i>	<i>-95,0</i>	<i>-100,0</i>	<i>-100,0</i>
<i>Concorso delle Amministrazioni centrali al raggiungimento degli obiettivi programmatici della NADEF 2023</i>	<i>815,9</i>	<i>867,9</i>	<i>882,9</i>
<i>Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario</i>	<i>350,0</i>	<i>350,0</i>	<i>350,0</i>
<i>Contributo alla finanza pubblica dei Comuni, delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna</i>	<i>200,0</i>	<i>200,0</i>	<i>200,0</i>
<i>Riprogrammazione dei programmi di spesa del Ministero della Difesa e delle relative consegne</i>	<i>95,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1.546,8</i>
<i>Contributo alla finanza pubblica delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna</i>	<i>50,0</i>	<i>50,0</i>	<i>50,0</i>
TOTALE SEZIONE I	-19.484,3	-7.789,7	-4.893,3
Impieghi	-30.851,8	-16.453,0	-15.751,7
Risorse	11.367,5	8.663,3	10.858,4

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

	2024	2025	2026
SEZIONE II DDLB			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti	3.821,1	3.275,1	8.862,6
Impieghi	-1.949,5	-859,5	-852,0
<i>Spesa parte corrente</i>	-1.762,2	-432,2	-147,2
<i>Spesa parte capitale</i>	-187,3	-427,3	-704,8
Risorse	5.770,6	4.134,6	9.714,6
<i>Spesa parte corrente</i>	2.860,3	208,3	17,3
<i>Spesa parte capitale</i>	2.610,0	3.926,0	9.697,0
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	300,3	0,3	0,3
TOTALE MANOVRA DEL DDL BILANCIO	-15.663,2	-4.514,7	3.969,3
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,7	-0,2	0,2
Impieghi	-32.801,3	-17.312,5	-16.603,7
Risorse	17.138,1	12.797,9	20.573,0
ENTRATE NETTE	-8.842,9	4.742,7	5.212,9
USCITE NETTE	6.820,3	9.257,3	1.243,5
<i>Correnti</i>	5.510,8	11.038,6	10.227,0
<i>In conto capitale</i>	1.309,6	-1.781,3	-8.983,4

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDLB per il 2024.

(1) Gli importi indicati corrispondono agli effetti complessivi dei Titoli del DDLB. La somma degli importi relativi ai principali interventi elencati sotto impieghi e risorse (se presenti) non corrisponde agli effetti complessivi dei Titoli del DDLB.

delle gestioni previdenziali di alcuni settori in prevalenza pubblici. Quanto ai risparmi contenuti nella Sezione II del DDLB soprattutto per il 2026, sono riprogrammate in avanti spese in conto capitale riguardanti – tra l’altro – interventi di RFI, sino al 2030, nonché di ANAS e Difesa, sino al 2029. Definanziamenti interessano inoltre la spesa corrente soprattutto nel 2024 per l’utilizzo – come sopra ricordato – del fondo appositamente istituito nel DL 145/2023 per l’attuazione della manovra. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, i definanziamenti interessano soprattutto il prossimo anno, in particolare quello relativo al Fondo per l’avvio delle opere indifferibili e il Fondo perequativo infrastrutturale.

Gli schemi di decreto legislativo hanno un impatto sostanzialmente nullo in termini di indebitamento netto, ma al loro interno si costituiscono risorse di copertura per l’attuazione della delega fiscale dal 2025, tramite l’abolizione dell’Aiuto per la crescita economica (ACE) e l’introduzione della Imposta minima nazionale (tab. 3.4). In particolare, nello schema relativo ai cambiamenti della struttura dell’Irpef per il prossimo anno – il cui impatto finanziario è coperto quasi interamente tramite l’utilizzo dell’incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale disposto con il DL 48/2023 – sono associate dal 2025 coperture derivanti in larga misura dall’abrogazione dell’ACE. Le maggiori entrate dovute a tale abolizione, oltre a finanziare la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni, sono infatti state indirizzate a un fondo per essere utilizzate per la copertura dei decreti di attuazione della

legge delega⁸. Lo schema di decreto legislativo sulla fiscalità internazionale contiene norme – di recepimento della Direttiva della UE 2022/2523 – volte a introdurre una tassazione effettiva minima nazionale sulle entità italiane appartenenti a grandi gruppi (multinazionali e domestici). L'incremento di gettito che deriva dalle nuove disposizioni è anch'esso destinato ad alimentare il Fondo per l'attuazione della delega fiscale.

Tab. 3.4 – Effetti degli schemi di D.Lgs. relativi alla riforma dell'Irpef e alla fiscalità internazionale sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (importi netti in milioni di euro; importi lordi per impieghi e risorse: incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2024	2025	2026
Schema di D.Lgs. relativo alla riforma dell'Irpef	0,0	0,0	0,0
Impieghi	-4.280,1	-4.837,6	-2.814,3
Risorse	4.280,1	4.837,6	2.814,3
<i>Revisione della disciplina dell'Irpef e delle detrazioni fiscali - Irpef</i>	-4.280,1	17,3	-140,4
<i>Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni - Ires e Irpef</i>		-1.336,6	
<i>Abrogazione dell'Aiuto alla crescita economica (ACE) - Ires e Irpef</i>		4.820,3	2.814,3
<i>Utilizzo dell'incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (DL 48/2023)</i>	4.064,0		
<i>Utilizzo dell'incremento del Fondo per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale di cui all'art. 1, c. 2, L. 178/2020 (DL 145/2023)</i>	216,1		
<i>Fondo per l'attuazione della delega fiscale</i>		-3.501,0	-2.673,9
Schema di D.Lgs. relativo alla fiscalità internazionale		42,3	0,4
Impieghi		-381,3	-427,9
Risorse		423,6	428,3
<i>Semplificazione della disciplina delle società estere controllate - Ires e Irpef</i>		-7,4	-4,2
<i>Imposta minima nazionale</i>		423,6	428,3
<i>Fondo per l'attuazione della delega fiscale</i>		-373,9	-423,7
TOTALE EFFETTI DEGLI SCHEMI DEI DECRETI LEGISLATIVI: VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO	0,0	42,3	0,4
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	0,002	0,0
Impieghi	-4.280,1	-5.261,2	-3.245,4
Risorse	4.280,1	5.303,5	3.245,8
ENTRATE NETTE	-4.280,1	3.917,2	3.098,0
USCITE NETTE	-4.280,1	3.874,9	3.097,6
<i>Correnti</i>	-4.280,1	3.874,9	3.097,6
<i>In conto capitale</i>	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. relativi alla riforma dell'Irpef e alla fiscalità internazionale.

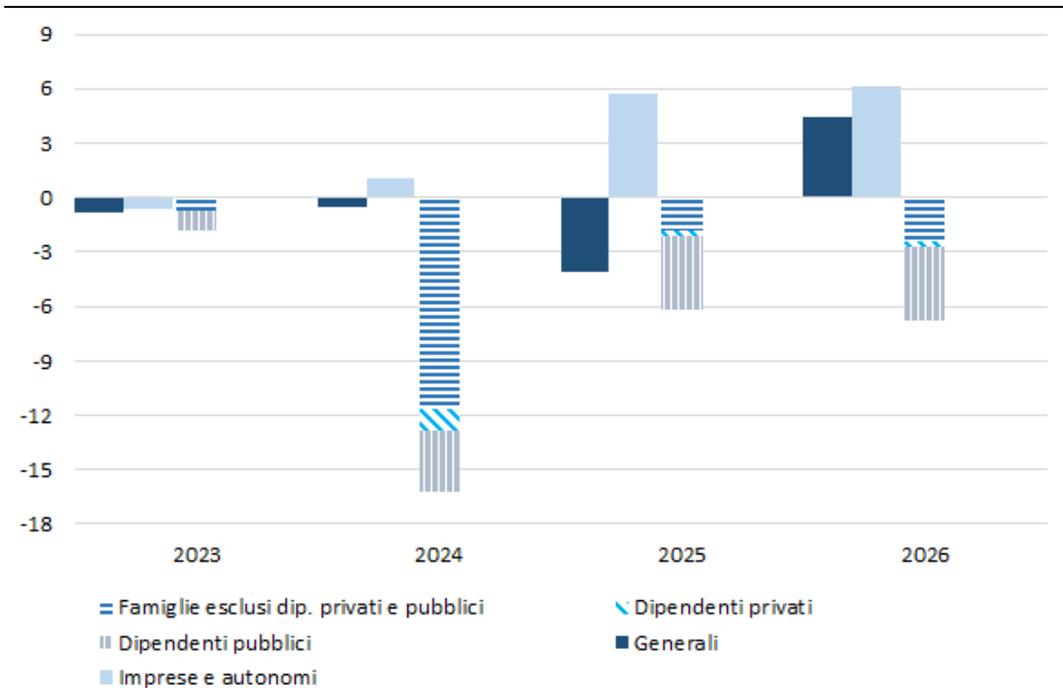
⁸ Diversamente da quanto avvenuto lo scorso anno, non sono state individuate risorse in proposito nella NADEF 2023. Si ricorda che il Fondo per l'attuazione degli interventi in materia fiscale è alimentato dalle risorse stimate come maggiori entrate di natura permanente derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*), fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica; il Fondo può essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. Secondo la norma istitutiva del Fondo, la NADEF deve indicare la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate in precedenza nel DEF derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale da destinare al Fondo. Nella NADEF di fine settembre scorso, l'importo da destinare al Fondo è risultato negativo, conseguentemente per il 2024 non sono disponibili risorse da destinare al Fondo.

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

Guardando alla manovra con riferimento ai soggetti destinatari dalle varie misure, si distinguono tre raggruppamenti di interventi. Oltre a quelli riguardanti le famiglie e le imprese e i lavoratori autonomi, si individua un raggruppamento con interventi cosiddetti "generalisti", in quanto rivolti contestualmente a più tipologie di soggetti. Nell'ambito delle famiglie sono compresi anche gli interventi comuni a lavoratori pubblici e privati; al suo interno è stata data evidenza degli interventi diretti, rispettivamente, ai dipendenti privati e a quelli pubblici.

I principali beneficiari della manovra presentata dal Governo sono le famiglie, anche attraverso interventi diretti ai lavoratori privati e pubblici (fig. 3.2 e tab. 3.5). Rilevano, in particolare, la conferma per il prossimo anno della riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori privati e pubblici, il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale e le misure disposte in ambito sociale, pensionistico e per sostenere la genitorialità. Per i dipendenti pubblici, l'impatto positivo riflette soprattutto lo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del triennio 2022-24 e l'anticipazione di parte delle risorse per il 2024 a dicembre 2023 a titolo di incremento dell'indennità di vacanza contrattuale.

Fig. 3.2 – DL 145/2023, DDLB per il 2024 e schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale: manovra per il triennio 2024-26 ed effetti sul 2023 del DL 145/2023 – Soggetti destinatari (importi netti in miliardi di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale e su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 145/2023 e del DDLB per il 2024.

Tab. 3.5 – Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026
ENTRATE NETTE	1.503,0	-13.249,5	8.649,2	8.365,3
Generali				
Revisione disciplina Irpef e detrazioni fiscali - Irpef (schema D.Lgs. riforma Irpef)		-4.227,5	59,6	-143,6
Modifica regime di tassazione degli atti costitutivi o traslativi dei diritti reali di godimento			416,0	208,0
Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari - Erario			107,3	214,7
Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari - Sanzioni e interessi			55,3	110,6
Altro		-61,3	-20,3	46,0
Totale di gruppo		-4.288,8	618,0	435,7
Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni relativo all'anno 2023 - effetti fiscali (DL 145/2023)	566,0	-566,0		
Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti		-14.736,0	-294,0	
Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti - Effetto fiscale		3.946,0		
Abbattimento del 100% della quota di contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (fino a 18 anni) e, in via sperimentale, per le donne con 2 o più figli (fino a 10 anni), per il solo 2024		-747,1	-262,7	-268,7
Abbattimento del 100% della quota di contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (fino a 18 anni) e, in via sperimentale, per le donne con 2 o più figli (fino a 10 anni), per il solo 2024 - Effetti fiscali		179,3	63,0	64,4
Riduzione da 90 a 70 euro del canone di abbonamento alla televisione per uso privato per l'anno 2024		-430,0		
Rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni negoziate e non negoziate nei mercati regolamentati		534,0	50,0	50,0
Fissazione al 10% delle aliquote IVA antecedenti alle modifiche operate dalla legge di bilancio per il 2023 sui prodotti per l'infanzia e gli assorbenti femminili		162,7	162,7	162,7
Incremento tassazione dei tabacchi lavorati		108,2	100,2	125,5
Modifica delle regole di determinazione della base imponibile relative alla cessione di metalli preziosi			196,0	196,0
Altro		-71,3	29,0	-87,6
Totale famiglie esclusi dipendenti privati e pubblici	566,0	-11.620,3	44,2	242,3
Dipendenti privati:				
Misure fiscali per il <i>welfare</i> aziendale - Minori entrate contributive		-348,7		
Misure fiscali per il <i>welfare</i> aziendale - Irpef		-261,5		
Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività		-222,7		
Altro		-25,7	-58,4	-27,2
Totale dipendenti privati		-858,6	-58,4	-27,2
Dipendenti pubblici				
Incremento indennità vacanza contrattuale anno 2023 - Personale a tempo indeterminato Amministrazioni statali - Oneri riflessi (DL 145/2023)	970,0			
Rifinanziamento del fondo CCNL per il personale pubblico per il triennio 2022-25 - Oneri riflessi		1.455,0	2.425,0	2.425,0
Entrate tributarie/correnti - Sezione II DDLB		300,3	0,3	0,3
Altro		275,6	146,3	103,5
Totale dipendenti pubblici	970,0	2.030,9	2.571,7	2.528,8
Totale di gruppo	1.536,0	-10.448,0	2.557,5	2.743,9
Imprese e lavoratori autonomi				
Differimento, dal 1° gennaio 2024 al 1° luglio 2024, della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introdotte dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate (<i>sugar tax</i>)		-183,0	-10,0	-10,0
Differimento, dal 1° gennaio 2024 al 1° luglio 2024, della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introdotte dell'imposta sui manufatti in plastica monouso (<i>plastic tax</i>)		-146,1		
Estensione della ritenuta a titolo d'acconto, con obbligo di rivalsa, con aliquota del 23% anche a società, enti e persone fisiche che corrispondono provvigioni comunque denominate per prestazioni, anche occasionali, inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari		583,0	778,0	778,0
Incremento dall'8% all'11% della ritenuta che deve essere effettuata dalle banche e da Poste Italiane SPA all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta		518,0	622,0	622,0
Contributo di solidarietà 2024 per i soggetti che beneficiano della rideterminazione del reddito complessivo relativo al periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 (DL 145/2023)		450,0		
Differimento della quota di deduzione pari all'1% riferibile al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2024 dello <i>stock</i> delle svalutazioni e perdite su crediti non dedotte fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2015 (DTA)		112,5		337,5
Limite alla possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione (orizzontale) a fronte di una acclarata posizione debitoria per ruoli e accertamenti esecutivi superiore a 100.000 euro		125,0		
Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni - Ires (schema D.Lgs. riforma Irpef)			-1.091,9	
Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni - Irpef (schema D.Lgs. riforma IRPEF)			-244,7	
Abrogazione Aiuto alla crescita economica (ACE) - Ires (schema D.Lgs. riforma Irpef)			4.617,6	2.698,5
Abrogazione Aiuto alla crescita economica (ACE) - Irpef (schema D.Lgs. riforma Irpef)			202,7	115,8
Imposta minima nazionale (schema D.Lgs. riforma fiscalità internazionale)			423,6	428,3
Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari - Enti di previdenza			59,7	119,5
Altro	-33,0	27,9	116,7	96,1
Totale di gruppo	-33,0	1.487,3	5.473,7	5.185,7

Tab. 3.5 – (segue) Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026
USCITE NETTE	4.690,8	2.438,2	13.193,6	4.500,2
Riduzione stanziamenti di competenza e di cassa delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato - Spesa in conto capitale (DL 145/2023)	-560,0			
Riduzione stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato - Spesa corrente (DL 145/2023)	-429,8			
Riduzione Fondo perequativo infrastrutturale, L.42/2009 (DL 145/2023)	-150,0			
Incremento finanziamento al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per investimenti relativi alla rete tradizionale (DL 145/2023)	1.000,0			
Contributo alla Regione Sicilia per il 2023 erogato a titolo di concorso all'onere per l'innalzamento quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%, in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 16 ottobre 2023 (DL 145/2023)	300,0			
Variazione autorizzazione di spesa finalizzata ad accelerare la realizzazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale (DL 145/2023)	326,0	-172,0	-154,0	
Risorse destinate ad assicurare soccorso e assistenza, nel territorio nazionale, alla popolazione ucraina in conseguenza della grave crisi internazionale in corso (DL 145/2023)	180,0			
Utilizzo incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale - DL 48/2023 (schema D.Lgs. riforma Irpef)		-4.064,0		
Riduzione dell'autorizzazione di spesa per il finanziamento del contratto di programma RFI (DL 145/2023)		-1.000,0		
Concorso delle Amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici della NADEF 2023		-769,6	-780,3	-753,4
Risorse della contabilità speciale non utilizzate - art. 7-quinquies, c. 7, del DL5/2009 (versamento all'entrata del bilancio dello Stato)		-600,0		
Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario	-350,0	-350,0	-350,0	
Fondo perequativo infrastrutturale	-281,1	-264,2	-300,0	
Contributo alla finanza pubblica dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna	-200,0	-200,0	-200,0	
Fondo per interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole di Province e Città metropolitane	-137,0	172,9	269,1	
Riprogrammazione dei programmi di spesa del Ministero della Difesa e delle relative consegne	-95,0			-1.546,8
Somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016	-74,1	-1.037,6	-247,2	
Fondi investimento - Programmi a elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa e della sicurezza nazionale, realizzati nel contesto dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR)	-74,1	-187,0		
Fondi investimento - Programmi ad elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa e della sicurezza nazionale, anche realizzati in contesto internazionale	-25,9	-121,5		
Fondi investimento - Interventi per l'adeguamento delle dotazioni e delle capacità operative delle forze armate agli standard NATO, mantenimento in condizioni operative delle principali linee operative della Difesa	-18,5	-140,2	-261,8	
Fondi investimento - Contributi agli investimenti a favore di Anas s.p.a. per la realizzazione del programma ponti, viadotti e gallerie stradali	-18,5	-46,7	-123,6	
Generali Fondi investimento - Realizzazione degli interventi connessi all'edilizia pubblica, compresa quella scolastica, da parte dell'Agenzia del Demanio	-18,5	-32,7	-218,2	
Fondi investimento - Trasferimenti all'Agenzia del Demanio per la realizzazione di interventi di prevenzione del rischio sismico del patrimonio immobiliare pubblico	-14,8	-32,7	-145,4	
Missioni internazionali	881,5	300,0		
Rete ferroviaria italiana	666,7	327,2	-5.526,5	
Attuazione accordo Regione Sicilia - Concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%	350,0	400,0	450,0	
Incremento Fondo per le attività connesse alla protezione temporanea delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina	300,0			
Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni di debito	291,0	642,0	662,0	
Rifinanziamento della <i>European Peace Facility</i>	203,0	258,9	265,7	
Rifinanziamento Fondo per il finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti, anche a sostegno dei Comuni interessati nonché in favore dei minori non accompagnati	190,0	290,0	200,0	
Incremento Fondo per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente	164,8	512,5	530,0	
Credito d'imposta per finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023	150,0	350,0	200,0	
Fondo per i programmi di investimento per le esigenze di difesa nazionale	144,3	286,8	408,6	
Proroga al 31 dicembre 2024 dello stato di emergenza per gli eventi sismici del 2016 - Incremento del Fondo per le emergenze nazionali	130,0			
Attuazione accordo Provincia autonoma di Trento - Contributo in relazione alle minori entrate attribuite per gli anni dal 2010 al 2022 a titolo di compartecipazione al gettito delle accise sui prodotti energetici a uso riscaldamento	107,0	107,0	107,0	
Incremento del Fondo esigenze indifferibili (FEI)	100,0	100,0	100,0	
Incremento Fondo per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di conto capitale	95,0	100,0	100,0	
Interventi funzionali al Giubileo	75,0	305,0	8,0	
Incremento dei contributi per la progettazione delle opere pubbliche degli Enti locali	50,0	80,0	100,0	
Interessi passivi connessi alle emissioni necessarie a finanziare i maggiori impieghi previsti dal decreto (DL 145/2023)	25,0	73,0	104,8	
Istituzione Fondo per l'attuazione della delega fiscale (schema D.Lgs. riforma Irpef)		3.501,0	2.673,9	
Istituzione Fondo per l'attuazione della delega fiscale (schema D.Lgs. riforma fiscalità internazionale)		373,9	423,7	
Fondi investimento - Programmi a elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa e sicurezza nazionale, anche realizzati nel contesto della partecipazione alla NATO, all'Unione europea o all'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR)				-276,3
Fondi investimento - Potenziamento della dotazione infrastrutturale in uso alla Difesa				-203,6
Fondi investimento - Opere di intervento su infrastrutture della Difesa (realizzazione di alloggi per il personale)				-145,4
Altro	130,0	212,6	-163,9	-332,3
Totale di gruppo	796,2	-3.777,3	4.669,3	-4.027,9

Tab. 3.5 – (segue) Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell’Irpef e della fiscalità internazionale – Soggetti destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026
USCITE NETTE (segue)				
Riduzione delle risorse destinate a erogazione Assegno unico e universale (DL 145/2023)	-350,0			
Riduzione Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità (DL 145/2023)	-350,0			
Riduzione risorse destinate a erogazione Reddito di cittadinanza (DL 145/2023)	-258,0			
Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni relativo all’anno 2023 (DL 145/2023)	2.038,0	-2.038,0		
Rideterminazione indicizzazione pensioni per il 2024		-135,0	-135,0	-135,0
Edilizia sanitaria		-131,5	-481,4	218,2
Fondi investimento - Fondo unico per l’edilizia scolastica		-20,3	-112,2	28,9
Adeguamento delle aliquote di rendimento delle gestioni previdenziali della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali (CPDEL), della Cassa per le pensioni dei sanitari (CPS) e della Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI)		-17,7	-66,4	-149,1
Incremento del Fondo per l’acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro		600,0		
Rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale		344,5	932,5	1.068,3
Incremento del Fondo di garanzia per la prima casa		282,0		
Incremento a 2.100 euro del contributo per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido di figli nati dal 1° gennaio 2024, a favore di nuclei familiari con ISEE fino a 40.000 euro		240,0	254,0	300,0
Proroga al primo trimestre 2024 del contributo straordinario ai titolari di <i>bonus</i> sociale elettricità		200,0		
Incremento della misura del congedo parentale da fruire entro il sesto anno di vita del bambino (fino all’80% per un mese e fino al 60% per un ulteriore mese)		122,0	149,0	153,0
Quota 103 (62 età + 41 contributi) per il 2024		112,0	804,0	414,0
Proroga al 2024 dell’APE sociale con incremento del requisito anagrafico		85,0	168,0	127,0
Piano su asili nido e scuole per l’infanzia				290,9
Altro	236,6	344,2	332,4	335,9
Totale famiglie esclusi dipendenti privati e pubblici	1.316,6	-12,8	1.844,9	2.652,0
Dipendenti privati:				
Ridefinizione dei criteri per la quantificazione dell’indennità di malattia della gente di mare	-111,7	-124,9	-127,7	
Rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale - Rinnovi personale convenzionato	292,5	409,9	380,4	
Rifinanziamento Fondo sociale occupazione e formazione	140,0			
Altro		81,1	0,0	0,0
Totale dipendenti privati	401,9	285,0	252,7	
Dipendenti pubblici:				
Incremento indennità vacanza contrattuale anno 2023 - Personale a tempo indeterminato Amministrazioni statali (DL 145/2023)	2.000,0			
Rifinanziamento del fondo CCNL per il personale pubblico per il triennio 2022-24		3.000,0	5.000,0	5.000,0
Rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale - Retribuzioni lorde	1.194,8	1.323,5	1.375,0	
Missioni internazionali		618,5		
Fondo per interventi in materia di magistratura onoraria		179,0	158,0	157,0
Proroga Forze armate per strade sicure		131,5		
Altro		234,4	125,4	68,1
Totale dipendenti pubblici	2.000,0	5.358,2	6.606,9	6.600,1
Totale di gruppo	3.316,6	5.747,3	8.736,8	9.504,8
Riduzione Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) (DL 145/2023)	-130,0			
Incremento Fondo corresponsione indennizzo eventualmente dovuto al concessionario autostradale inadempiente (DL 145/2023)	150,0			
Rifinanziamento del Fondo finalizzato alla compensazione della riduzione dei ricavi tariffari delle aziende di trasporto pubblico locale, conseguente alle limitazioni disposte per emergenza sanitaria da COVID-19 (DL 145/2023)	500,0			
Fondo avvio opere indifferibili		-1.918,9	-450,8	-500,0
Riduzione trasferimenti a favore della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. derivanti dalla riduzione del canone di abbonamento alla televisione per uso privato per l’anno 2024		-430,0		
ANAS realizzazioni di nuove opere e prosecuzioni degli interventi previsti da contratti di programma già stipulati		-158,9	-819,7	-1.383,4
Concorso delle Amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici della NADEF 2023		-46,2	-87,6	-129,5
Credito d’imposta in favore delle imprese per l’acquisto di beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nella ZES unica del Mezzogiorno		1.800,0		
Contributo per investimenti a favore della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A.		430,0		
Ponte sullo Stretto di Messina		410,0	650,0	800,0
Rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all’art. 26 del DL 50/2022		200,0	100,0	
Rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (Nuova Sabatini)		100,0		
Norme in materia di investimenti vari		75,0	120,0	190,0
Rifinanziamento dei contratti di sviluppo		60,0	180,0	50,0
Altro	58,0	-52,8	95,6	-3,7
Totale di gruppo	578,0	468,2	-212,5	-976,6
INDEBITAMENTO NETTO	-3.187,8	-15.687,7	-4.544,4	3.865,0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DL 145/2023 e al DDLB per il 2024 e sulle informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. per la riforma dell’Irpef e della fiscalità internazionale.

(1) In assenza di informazioni puntuali, l’impatto sull’indebitamento netto delle singole misure della Sezione II del DDLB per il 2024 è stato stimato riproporzionando gli effetti per il coefficiente risultante dal rapporto fra l’impatto complessivo sul saldo netto da finanziare e l’impatto complessivo sull’indebitamento netto. Dal calcolo sono stati esclusi i Fondi di rotazione.

Le misure rivolte alle imprese e ai lavoratori autonomi, invece, migliorano il saldo in tutti gli anni del triennio 2024-26 rispetto allo scenario a legislazione vigente. Ciò è dovuto prevalentemente alle maggiori entrate connesse all'abrogazione dell'ACE e alle misure di contrasto all'evasione e per la razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti.

Di seguito, si esaminano sinteticamente gli impatti della manovra nei singoli anni del triennio 2024-26 in termini sia di soggetti, sia di settori destinatari, rimandando per il dettaglio delle misure alle informazioni riportate nel paragrafo 4⁹.

Nel 2024 beneficiano maggiormente della manovra le famiglie, in particolare i lavoratori dipendenti pubblici e privati; al contrario l'impatto netto su imprese e lavoro autonomo è restrittivo. Per le famiglie i benefici netti ammontano a 16,2 miliardi, in ragione soprattutto della riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori. I benefici netti per i soli dipendenti pubblici ammontano a 3,3 miliardi e conseguono principalmente dallo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti. Interventi netti positivi, seppure di minore entità, sono previsti anche per i dipendenti privati e per finalità di carattere generale, mentre le misure rivolte alle imprese e ai lavoratori autonomi contribuiscono a migliorare il saldo (per 1 miliardo circa). Fra le misure a favore esclusivamente dei dipendenti privati si segnalano, in particolare, le risorse per il rinnovo degli accordi per il personale convenzionato del Servizio sanitario nazionale¹⁰ e il rifinanziamento del Fondo sociale occupazione e formazione. Fra quelle di carattere generale, si evidenzia in particolare la revisione dell'Irpef prevista dallo specifico schema di decreto legislativo. Le misure restrittive a carico di imprese e lavoratori autonomi consistono, principalmente, nel definanziamento del Fondo avvio opere indifferibili e nelle maggiori entrate connesse al contrasto all'evasione e alla razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti. A beneficio di imprese e lavoratori autonomi si segnalano il credito di imposta a strutture produttive ubicate nella ZES unica del Mezzogiorno, i finanziamenti per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, il rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche e delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (cosiddetta Nuova Sabatini).

Nel 2025 permane, seppure in misura ridotta, l'impatto positivo per le famiglie, cui si aggiungono le finalità di carattere generale; si rafforza, inoltre, l'apporto al consolidamento di imprese e lavoratori autonomi. Per le famiglie (beneficio netto di 6,2 miliardi) rilevano, in particolare, il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale, gli anticipi pensionistici di Quota 103 e dell'APE sociale, il sostegno alle rette degli asili nido e l'incremento del congedo parentale. Fra le misure di carattere generale (beneficio netto

⁹ Per quanto riguarda l'anno in corso, le misure disposte dal DL 145/2023 hanno un impatto all'incirca simile sulle varie categorie di soggetti. Non sono previste disposizioni specifiche per i dipendenti privati che, comunque, rientrano fra i beneficiari degli interventi diretti alle famiglie e, laddove applicabili, di carattere "generale".

¹⁰ Ai fini della presente categorizzazione per soggetti, il personale convenzionato del Servizio sanitario nazionale è stato ricompreso nei dipendenti privati.

di 4,1 miliardi) si segnala l'istituzione o l'incremento di diversi fondi e, in particolare, di quello per l'attuazione della delega fiscale, solo in parte compensati da misure di contenimento e revisione della spesa delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e dei Comuni. Il contributo al miglioramento del saldo da parte di imprese e lavoratori autonomi (per 5,7 miliardi) è dovuto soprattutto all'abrogazione dell'ACE.

Nel 2026 le famiglie, in particolare i lavoratori dipendenti pubblici, si confermano beneficiarie nette della manovra, mentre contribuiscono al miglioramento del saldo imprese e lavoratori autonomi e gli interventi di carattere generale. In particolare, i benefici netti per le famiglie ammontano a circa 6,8 miliardi, di cui 4,1 per i soli dipendenti pubblici. Il consolidamento a carico di imprese e lavoratori autonomi e gli interventi a carattere generale ammonta, rispettivamente, a circa 6,2 e 4,5 miliardi. Fra le principali misure di copertura di carattere generale si evidenziano la riprogrammazione delle consegne del Ministero della Difesa e dei fondi per Rete ferroviaria italiana (RFI).

Per quanto riguarda la suddivisione della manovra tra entrate nette e spese nette per aree tematiche economiche, si prendono a riferimento alcune classificazioni adottate a livello europeo. Per la classificazione delle spese si è fatto riferimento alla COFOG¹¹, per quella delle entrate a quella utilizzata nella pubblicazione *Taxation Trends in the European Union* della Direzione generale Fiscalità e unione doganale della Commissione europea e alla metodologia in essa riportata¹².

Nel 2024 si riducono in modo significativo le entrate che gravano sul lavoro e in misura più contenuta quelle sul consumo (fig. 3.3 e tab. 3.6). Il calo delle entrate relative al lavoro è dovuto principalmente agli interventi temporanei di riduzione dei contributi

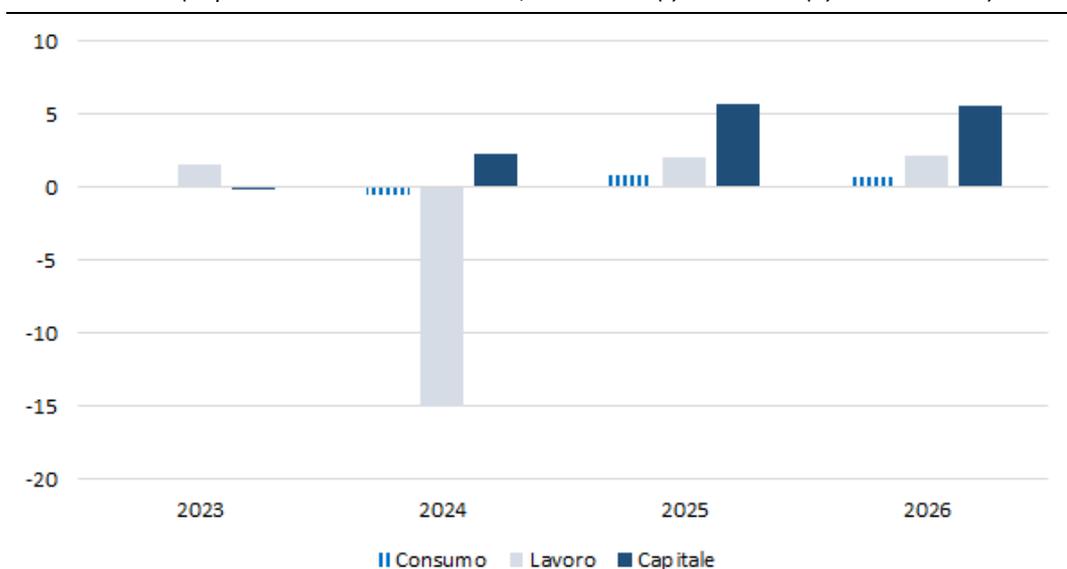
¹¹ La **COFOG** (*Classification of the Functions of Government*) è la classificazione della spesa della pubblica amministrazione per funzioni adottata dalle principali istituzioni internazionali (ONU; OCSE; Eurostat; FMI). La classificazione è articolata su 3 livelli gerarchici di aggregati contabili: divisioni, gruppi e classi. Le divisioni rappresentano gli obiettivi generali della spesa pubblica (servizi generali della pubblica Amministrazione; Difesa; Ordine pubblico e sicurezza; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazione e assetto territoriale; Sanità; Attività ricreative, culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale). I gruppi riguardano specifiche aree di intervento della pubblica Amministrazione. Le classi identificano gli obiettivi specifici in cui si articolano le aree di intervento.

¹² Si veda Commissione europea (2022), "*Taxation Trends in the European Union*". Le imposte sui consumi sono definite come imposte riscosse sulle transazioni tra consumatori finali e produttori e sui beni di consumo finale. Le imposte sul lavoro dipendente comprendono tutte le imposte, direttamente collegate ai salari e per lo più trattenute alla fonte, a carico dei datori di lavoro e dei dipendenti, inclusi i contributi sociali obbligatori. Nella classificazione adottata, rientrano inoltre tra le imposte sul lavoro tutte le imposte e i contributi sociali obbligatori prelevati sulla categoria dei «lavoratori — non occupati» e sui redditi da trasferimento dei disoccupati. Il reddito da lavoro autonomo è considerato un reddito da capitale, in quanto il lavoratore autonomo si assume il rischio di subire perdite nell'esercizio della propria attività. Le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi sociali dei lavoratori autonomi sono, quindi, destinati al reddito da capitale (per semplicità, non si tiene conto del fatto che una parte del reddito da lavoro autonomo non differisce significativamente da quello dei lavoratori dipendenti; l'Istat fornisce, a consuntivo, stime ufficiali delle percentuali di "reddito misto", con possibilità di attribuire quote al lavoro e al capitale). Il capitale, inoltre, è definito in senso ampio, includendo capitale fisico, beni immateriali e investimenti finanziari e risparmi. Le imposte sul capitale comprendono anche le imposte sul reddito d'impresa in senso lato: non solo le imposte sugli utili, ma anche tasse e tributi che potrebbero derivare da profitto di produzione/guadagno, come l'imposta sugli immobili, purché siano i proprietari piuttosto che gli inquilini a essere tassati, così come rientra tra le imposte sul capitale la tassa sugli autoveicoli pagata dalle imprese.

previdenziali a carico dei lavoratori e di revisione dell'Irpef e delle detrazioni fiscali. Le imposte relative al consumo diminuiscono per la riduzione del canone di abbonamento alla televisione e per il differimento della tassa sulle bevande zuccherate e sulla plastica monouso (cosiddette *sugar* e *plastic tax*), che più che compensano i maggiori introiti per l'aumento dell'IVA sui prodotti per l'infanzia e gli assorbenti femminili e l'incremento della tassazione dei tabacchi lavorati.

Nel biennio 2025-26 aumentano le entrate relative a tutte le basi economiche, in misura più marcata sul capitale. Le entrate pertinenti al capitale crescono, in particolare, per effetto dell'abrogazione dell'ACE e dei maggiori introiti stimati in conseguenza delle misure di contrasto all'evasione e per la razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti. Quanto a quelle relative al consumo, si segnalano le maggiori entrate connesse alla modifica del regime di tassazione degli atti costitutivi o traslativi dei diritti reali di godimento e delle regole di determinazione della base imponibile relative alla cessione di metalli preziosi, all'aumento dell'IVA sui prodotti per l'infanzia e gli assorbenti femminili e della tassazione dei tabacchi lavorati. Le entrate relative al lavoro, infine, aumentano prevalentemente in ragione dei maggiori introiti tributari e contributivi connessi al rinnovo del contratto dei dipendenti pubblici (cosiddetti oneri riflessi).

Fig. 3.3 – DL 145/2023, DDLB per il 2024 e schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale: manovra per il triennio 2024-26 ed effetti sul 2023 del DL 145/2023 – Base economica entrate (importi netti in miliardi di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale e su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 145/2023 e del DDLB per il 2024.

Tab. 3.6 – Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026
ENTRATE NETTE	1.503,0	-13.249,5	8.649,2	8.365,3
Consumo				
Riduzione da 90 a 70 euro del canone di abbonamento alla televisione per uso privato per l'anno 2024		-430,0		
Differimento, dal 1° gennaio 2024 al 1° luglio 2024, della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate (<i>sugar tax</i>)		-183,0	-10,0	-10,0
Differimento, dal 1° gennaio 2024 al 1° luglio 2024, della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta sui manufatti in plastica monouso (<i>plastic tax</i>)		-146,1		
Fissazione al 10% delle aliquote IVA antecedenti alle modifiche operate dalla legge di bilancio per il 2023 sui prodotti per l'infanzia e gli assorbenti femminili		162,7	162,7	162,7
Incremento tassazione dei tabacchi lavorati		108,2	100,2	125,5
Modifica regime di tassazione degli atti costitutivi o traslativi dei diritti reali di godimento			416,0	208,0
Modifica delle regole di determinazione della base imponibile relative alla cessione di metalli preziosi			196,0	196,0
Altro		-13,7	1,3	1,3
Totale di gruppo		-502,0	866,2	683,5
Lavoro				
Incremento indennità vacanza contrattuale anno 2023 - Personale a tempo indeterminato Amministrazioni statali - Oneri riflessi (DL 145/2023)	970,0			
Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni relativo all'anno 2023 - Effetti fiscali (DL 145/2023)	566,0	-566,0		
Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti		-14.736,0	-294,0	
Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti - Effetto fiscale		3.946,0		
Revisione disciplina Irpef e detrazioni fiscali - Irpef (schema D.Lgs. riforma Irpef)		-4.227,5	59,6	-143,6
Abbattimento del 100% della quota di contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (fino a 18 anni) e, in via sperimentale, per le donne con 2 o più figli (fino a 10 anni), per il solo 2024		-747,1	-262,7	-268,7
Abbattimento del 100% della quota di contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (fino a 18 anni) e, in via sperimentale, per le donne con 2 o più figli (fino a 10 anni), per il solo 2024 - Effetti fiscali		179,3	63,0	64,4
Misure fiscali per il <i>welfare</i> aziendale - Minori entrate contributive		-348,7		
Misure fiscali per il <i>welfare</i> aziendale - Irpef		-261,5		
Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività		-222,7		
Rifinanziamento del fondo CCNL per il personale pubblico per il triennio 2022-25 - Oneri riflessi	1.455,0	2.425,0	2.425,0	
Entrate tributarie/correnti - Sezione II DDLB	300,3	0,3	0,3	
Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari - Enti di previdenza			59,7	119,5
Altro		141,7	-7,4	-73,1
Totale di gruppo	1.536,0	-15.087,2	2.043,6	2.123,8
Capitale				
Estensione della ritenuta a titolo d'acconto, con obbligo di rivalsa, con aliquota del 23% anche a società, enti e persone fisiche che corrispondono provvigioni comunque denominate per prestazioni, anche occasionali, inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari		583,0	778,0	778,0
Rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni negoziate e non negoziate nei mercati regolamentati		534,0	50,0	50,0
Incremento dall'8% all'11% della ritenuta che deve essere effettuata dalle banche e da Poste Italiane spa all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta		518,0	622,0	622,0
Contributo di solidarietà 2024 per i soggetti che beneficiano della rideterminazione del reddito complessivo relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 (DL 145/2023)		450,0		
Limite alla possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione (orizzontale) a fronte di una acclarata posizione debitoria per ruoli e accertamenti esecutivi superiore a 100.000 euro		125,0		
Differimento della quota di deduzione pari all'1% riferibile al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2024 dello <i>stock</i> delle svalutazioni e perdite su crediti non dedotte fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2015 (DTA)		112,5		337,5
Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni - Ires (schema D.Lgs. riforma Irpef)			-1.091,9	
Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni - Irpef (schema D.Lgs. riforma Irpef)			-244,7	
Abrogazione Aiuto alla crescita economica (ACE) - Ires (schema D.Lgs. riforma Irpef)			4.617,6	2.698,5
Imposta minima nazionale (schema D.Lgs. riforma fiscalità internazionale)			423,6	428,3
Abrogazione Aiuto alla crescita economica (ACE) - Irpef (schema D.Lgs. riforma Irpef)			202,7	115,8
Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari - Erario			107,3	214,7
Razionalizzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di pignoramento dei rapporti finanziari - Sanzioni e interessi			55,3	110,6
Altro	-33,0	17,2	219,5	202,6
Totale di gruppo	-33,0	2.339,7	5.739,5	5.558,0

Tab. 3.6 – (segue) Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

	2.023	2.024	2.025	2.026
USCITE NETTE	4.690,8	2.438,2	13.193,6	4.500,2
Utilizzo incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale - DL 48/2023 (schema D.Lgs. riforma Irpef)		-4.064,0		
Riduzione stanziamenti di competenza e di cassa delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato - Spesa in conto capitale (DL 145/2023)	-560,0			
Riduzione stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato - Spesa corrente (DL 145/2023)	-429,8			
Servizi generali delle Amministrazioni pubbliche				
Istituzione del Fondo per l'attuazione della delega fiscale (schema D.Lgs. riforma Irpef)			3.501,0	2.673,9
Istituzione Fondo per l'attuazione della delega fiscale (schema D.Lgs. riforma fiscalità internazionale)			373,9	423,7
Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni di debito		291,0	642,0	662,0
Fondo per interventi in materia di magistratura onoraria		179,0	158,0	157,0
Interessi passivi connessi alle emissioni necessarie a finanziare i maggiori impieghi previsti dal decreto (DL 145/2023)			25,0	73,0
Altro	-50,0	80,3	44,8	107,4
Totale di gruppo	-1.039,8	-3.488,7	4.792,7	4.128,7
Difesa				
Variazione autorizzazione di spesa finalizzata ad accelerare la realizzazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale (DL 145/2023)	326,0	-172,0	-154,0	
Riprogrammazione dei programmi di spesa del Ministero della Difesa e delle relative consegne		-95,0		-1.546,8
Fondi investimento - Programmi a elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa e della sicurezza nazionale, realizzati nel contesto dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR)		-74,1	-187,0	
Fondi investimento - Programmi a elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa e della sicurezza nazionale, anche realizzati in contesto internazionale		-25,9	-121,5	
Fondi investimento - Interventi per l'adeguamento delle dotazioni e delle capacità operative delle forze armate agli standard NATO, mantenimento in condizioni operative delle principali linee operative della Difesa		-18,5	-140,2	-261,8
Fondi investimento - Programmi a elevato contenuto tecnologico connessi alle esigenze della difesa e sicurezza nazionale, anche realizzati nel contesto della partecipazione alla NATO, all'Unione europea o all'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR)				-276,3
Fondi investimento - Potenziamento della dotazione infrastrutturale in uso alla Difesa				-203,6
Fondi investimento - Opere di intervento su infrastrutture della Difesa (realizzazione di alloggi per il personale)				-145,4
Missioni internazionali		1.500,0	300,0	
Rifinanziamento della <i>European Peace Facility</i>		203,0	258,9	265,7
Fondo per i programmi di investimento per le esigenze di difesa nazionale		144,3	286,8	408,6
Altro		-6,7	-60,8	-189,1
Totale di gruppo	326,0	1.455,2	182,2	-1.948,8
Ordine pubblico e sicurezza				
Proroga Forze armate per strade sicure			131,5	
Altro	-22,9	23,5	-195,8	-401,7
Totale di gruppo	-22,9	155,1	-195,8	-401,7
Affari economici				
Fondo avvio opere indifferibili		-1.918,9	-450,8	-500,0
Riduzione dell'autorizzazione di spesa per il finanziamento del contratto di programma RFI (DL 145/2023)		-1.000,0		
Anas realizzazione di nuove opere e prosecuzione degli interventi previsti da contratti di programma già stipulati		-158,9	-819,7	-1.383,4
Fondi investimento - Contributi agli investimenti a favore di Anas spa per la realizzazione del programma ponti, viadotti e gallerie stradali		-18,5	-46,7	-123,6
Credito d'imposta in favore delle imprese per l'acquisto di beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nella ZES unica del Mezzogiorno		1.800,0		
Rete ferroviaria italiana		666,7	327,2	-5.526,5
Ponte sullo stretto di Messina		410,0	650,0	800,0
Rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all'art. 26, del DL 50/2022		200,0	100,0	
Rifinanziamento delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (Nuova Sabatini)		100,0		
Interventi funzionali al Giubileo		75,0	305,0	8,0
Norme in materia di investimenti vari		75,0	120,0	190,0
Rifinanziamento dei contratti di sviluppo		60,0	180,0	50,0
Incremento dei contributi per la progettazione delle opere pubbliche degli Enti locali			50,0	80,0
Incremento finanziamento al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per investimenti relativi alla rete tradizionale (DL 145/2023)	1.000,0			
Rifinanziamento del Fondo finalizzato alla compensazione della riduzione dei ricavi tariffari delle aziende di trasporto pubblico locale, conseguente alle limitazioni disposte per emergenza sanitaria da COVID-19 (DL 145/2023)	500,0			
Incremento Fondo corresponsione indennizzo eventualmente dovuto al concessionario autostradale inadempiente (DL 145/2023)	150,0			
Altro	42,0	31,7	84,9	27,4
Totale di gruppo	1.692,0	372,1	529,8	-6.358,2

Tab. 3.6 – (segue) Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

		2.023	2.024	2.025	2.026
USCITE NETTE (segue)					
Protezione dell'ambiente	Altro				-9,6
	Totale di gruppo				-9,6
Abitazioni e assetto territoriale	Incremento del Fondo di garanzia per la prima casa		282,0		
	Altro	96,6	13,3	13,3	13,3
	Totale di gruppo	96,6	295,3	13,3	13,3
Sanità	Edilizia sanitaria		-131,5	-481,4	218,2
	Rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale		1.831,7	2.665,8	2.823,6
	Altro		49,4	87,0	76,5
	Totale di gruppo		1.749,7	2.271,4	3.118,3
Attività ricreative, culturali e religiose	Riduzione trasferimenti a favore della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. derivanti dalla riduzione del canone di abbonamento alla televisione per uso privato per l'anno 2024		-430,0		
	Contributo per investimenti a favore della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A.		430,0		
	Altro	21,0	-64,5	-55,5	-27,8
	Totale di gruppo	21,0	-64,5	-55,5	-27,8
Istruzione	Piano su asili nido e scuole per l'infanzia				290,9
	Fondo per interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole di Province e Città metropolitane		-137,0	172,9	269,1
	Fondi investimento - Fondo unico per l'edilizia scolastica		-20,3	-112,2	28,9
	Altro	50,0	92,1	64,2	69,1
	Totale di gruppo	50,0	-65,3	125,0	657,9
	Riduzione risorse destinate a erogazione Assegno unico e universale (DL 145/2023)		-350,0		
	Riduzione risorse destinate a erogazione Reddito di cittadinanza (DL 145/2023)		-258,0		
	Riduzione Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità (DL 145/2023)		-350,0		
	Anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni relativo all'anno 2023 (DL 145/2023)	2.038,0	-2.038,0		
	Risorse destinate ad assicurare soccorso e assistenza, nel territorio nazionale, alla popolazione ucraina in conseguenza della grave crisi internazionale in corso (DL 145/2023)	180,0			
	Rideterminazione indicizzazione pensioni per il 2024		-135,0	-135,0	-135,0
	Ridefinizione dei criteri per la quantificazione dell'indennità di malattia della gente di mare		-111,7	-124,9	-127,7
	Adeguamento delle aliquote di rendimento delle gestioni previdenziali della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali (CPDEL), della Cassa per le pensioni dei sanitari (CPS) e della Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI)		-17,7	-66,4	-149,1
	Incremento del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro		600,0		
Protezione sociale	Incremento Fondo per le attività connesse alla protezione temporanea delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina		300,0		
	Incremento a 2.100 euro del contributo per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido di figli nati dal 1° gennaio 2024, a favore di nuclei familiari con ISEE fino a 40.000 euro		240,0	254,0	300,0
	Proroga al primo trimestre 2024 del contributo straordinario ai titolari di <i>bonus</i> sociale elettricità		200,0		
	Credito d'imposta per finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023		150,0	350,0	200,0
	Rifinanziamento Fondo sociale occupazione e formazione		140,0		
	Proroga al 31 dicembre 2024 dello stato di emergenza per gli eventi sismici del 2016 - Incremento del Fondo per le emergenze nazionali		130,0		
	Incremento della misura del congedo parentale da fruire entro il sesto anno di vita del bambino (fino all'80% per un mese e fino al 60% per un ulteriore mese)		122,0	149,0	153,0
	Quota 103 (62 età + 41 contributi) per il 2024		112,0	804,0	414,0
	Proroga al 2024 dell'APE sociale con incremento del requisito anagrafico		85,0	168,0	127,0
	Altro	91,0	363,9	223,3	202,4
	Totale di gruppo	1.351,0	140,5	1.622,0	984,6

Tab. 3.6 – (segue) Principali misure del DL 145/2023, del DDLB per il 2024 e degli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale – Base economica – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro)

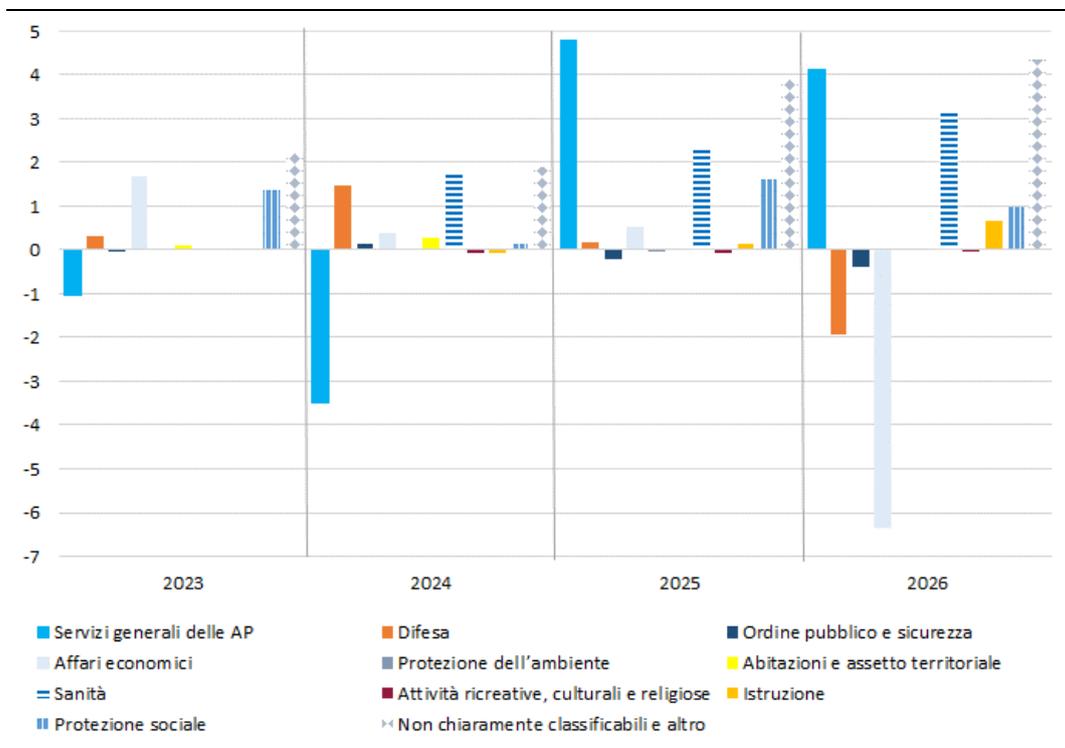
	2.023	2.024	2.025	2.026
USCITE NETTE (segue)				
Riduzione Fondo perequativo infrastrutturale L.42/2009 (DL 145/2023)	-150,0			
Riduzione Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) (DL 145/2023)	-130,0			
Incremento indennità vacanza contrattuale anno 2023 - Personale a tempo indeterminato	2.000,0			
Amministrazioni statali (DL 145/2023)				
Contributo alla Regione Sicilia per il 2023 erogato a titolo di concorso all'onere per l'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%, in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 16 ottobre 2023 (DL 145/2023)	300,0			
Concorso delle Amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici della NADEF 2023		-815,9	-867,9	-882,9
Risorse della contabilità speciale non utilizzate - art. 7-quinquies, c. 7, del D.L. 5/2009 (versamento all'entrata del bilancio dello Stato)		-600,0		
Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario		-350,0	-350,0	-350,0
Fondo perequativo infrastrutturale		-281,1	-264,2	-300,0
Contributo alla finanza pubblica dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna		-200,0	-200,0	-200,0
Non chiaramente classificabili e altro				
Somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016		-74,1	-1.037,6	-247,2
Fondi investimento - Realizzazione degli interventi connessi all'edilizia pubblica, compresa quella scolastica, da parte dell'Agenzia del Demanio		-18,5	-32,7	-218,2
Fondi investimento - Trasferimenti all'Agenzia del Demanio per la realizzazione di interventi di prevenzione del rischio sismico del patrimonio immobiliare pubblico		-14,8	-32,7	-145,4
Rifinanziamento del fondo CCNL per il personale pubblico per il triennio 2022-24		3.000,0	5.000,0	5.000,0
Attuazione accordo Regione Sicilia - Concorso all'onere derivante dall'innalzamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria dal 42,50 al 49,11%		350,0	400,0	450,0
Rifinanziamento Fondo per il finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti, anche a sostegno dei Comuni interessati nonché in favore dei minori non accompagnati		190,0	290,0	200,0
Incremento Fondo per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente		164,8	512,5	530,0
Attuazione accordo Provincia autonoma di Trento - Contributo in relazione alle minori entrate attribuite per gli anni dal 2010 al 2022 a titolo di compartecipazione al gettito delle accise sui prodotti energetici a uso riscaldamento		107,0	107,0	107,0
Incremento del Fondo esigenze indifferibili (FEI)		100,0	100,0	100,0
Incremento Fondo per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di conto capitale		95,0	100,0	100,0
Altro	196,9	236,4	193,5	190,4
Totale di gruppo	2.216,9	1.888,9	3.917,9	4.333,7
INDEBITAMENTO NETTO	-3.187,8	-15.687,7	-4.544,4	3.865,0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DL 145/2023 e al DDLB per il 2024 e sulle informazioni contenute negli schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale.

(1) In assenza di informazioni puntuali, l'impatto sull'indebitamento netto delle singole misure della sezione II del DDLB 2024 è stato stimato riproponendo gli effetti per il coefficiente risultante dal rapporto fra l'impatto complessivo sul saldo netto da finanziare e l'impatto complessivo sull'indebitamento netto. Dal calcolo sono stati esclusi i Fondi di rotazione.

Guardando invece al lato delle spese nette della manovra, gli importi di maggior rilievo fanno riferimento a spese non chiaramente classificabili, alla sanità, alla protezione sociale e, limitatamente al biennio 2025-26, ai servizi generali delle Amministrazioni pubbliche (fig. 3.4 e tab. 3.6). La rilevanza della funzione residuale è dovuta, in larga misura, al collocamento all'interno di questa funzione del Fondo per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici per il triennio 2022-24. Nell'ambito della sanità, gli esborsi più consistenti sono legati al rifinanziamento del Fondo sanitario nazionale, con una parte delle risorse destinata al rinnovo del contratto dei dipendenti pubblici e del personale convenzionato. Sulla protezione sociale incide, nel 2023, l'anticipo del conguaglio per la perequazione delle pensioni e, nel triennio 2024-26, gli anticipi pensionistici di Quota 103 e dell'APE sociale, il sostegno alle rette degli asili nido e l'incremento del congedo parentale nonché i crediti di imposta per la ricostruzione nei territori alluvionati a partire da marzo 2023. Infine, le spese di importo maggiore per servizi generali nel 2025 e 2026 sono relative all'istituzione del Fondo per l'attuazione della delega fiscale.

Fig. 3.4 – DL 145/2023, DDLB per il 2024 e schemi di D.Lgs. per la riforma dell'Irpef e della fiscalità internazionale: manovra per il triennio 2024-26 ed effetti sul 2023 del DL 145/2023 – Base economica uscite (importi netti in miliardi di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)



I risparmi di spesa sono concentrati, nel biennio 2023-24, prevalentemente nella funzione servizi generali delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta, principalmente, di riduzioni di stanziamenti del bilancio dello Stato nel 2023 e dell'utilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale nell'ambito dello schema di decreto legislativo di riforma dell'Irpef nel 2024.

Nel 2026 si osservano minori spese nette per importi rilevanti per le funzioni affari economici e difesa, in entrambi i casi a seguito principalmente di riprogrammazioni di interventi. Per quanto riguarda gli affari economici, si segnala la riprogrammazione delle risorse per RFI e ANAS e, relativamente alla difesa, la riprogrammazione delle consegne.

3.2 Alcune considerazioni generali

In una situazione caratterizzata da una moderata crescita economica e da elevati tassi di interesse, soggetta a rischi di natura interna e soprattutto internazionale, la manovra appare improntata a un'ottica di breve periodo. Il rinvio agli anni successivi della definizione di rilevanti elementi della strategia di bilancio riflette, oltre all'incertezza sulle prospettive macroeconomiche, scelte ancora *in fieri* su vari aspetti, tra cui la definizione

complessiva dei decreti di attuazione della delega fiscale nonché gli elementi definitivi della riforma del quadro di regole di bilancio della UE, attualmente in discussione.

Per il secondo anno consecutivo, il Governo ha programmato sia un aumento del deficit per il primo esercizio di programmazione sia il rinvio all'anno finale del conseguimento di un disavanzo inferiore al 3 per cento del PIL. La misura più rilevante della manovra è finanziata solo temporaneamente e in deficit. Una eventuale ulteriore estensione del taglio del cuneo fiscale richiederà l'individuazione di misure strutturali di copertura.

La temporaneità della decontribuzione ne riduce i potenziali effetti sulla crescita economica¹³. Gli effetti macroeconomici di una misura volta a sostenere il potere d'acquisto delle famiglie e a fornire un impulso al mercato del lavoro dipendono dalle aspettative dei lavoratori. Da un lato, una parte dei beneficiari della misura potrebbe avere già scontato un probabile rinnovo, per cui non avrebbe ragione di aumentare la spesa. Dall'altro, coloro che invece non prefiguravano la proroga del taglio contributivo nel 2024 potrebbero considerarlo solo temporaneo e quindi aumentare i consumi in modo limitato.

Ulteriori elementi di incertezza derivano dalla scelta di utilizzare un decreto legislativo di attuazione della riforma fiscale per un intervento temporaneo sull'Irpef. Come evidenziato nel paragrafo 3.1, gli schemi di decreto legislativo individuano risorse strutturali, derivanti in larga misura dall'abrogazione dell'ACE, non sufficienti tuttavia a confermare l'accorpamento delle aliquote dei primi due scaglioni dell'Irpef a regime.

Permane il rischio di dover disporre ulteriori misure volte a contrastare il caro energia nel corso del 2024. Nell'eventualità dovranno continuare a essere di natura selettiva, come richiesto anche dalla UE.

Quanto ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, oltre all'incremento dell'indennità di vacanza contrattuale per l'anno in corso, sono state finalizzate le risorse per il fondo delle Amministrazioni statali per il triennio 2022-24 e quelle relative al comparto sanitario. Il DDLB indica la quantificazione degli importi necessari a destinare risorse analoghe alle altre Amministrazioni, che dovranno tuttavia individuarle all'interno dei propri bilanci.

Attenzione particolare è stata posta al settore della previdenza. Sono stati resi più stringenti i requisiti per l'accesso ai pensionamenti anticipati, con conseguenti minori oneri rispetto a quelli derivanti dai precedenti sistemi di flessibilità per l'uscita dal mercato del lavoro. Risparmi strutturali di spesa sono stati affidati all'adeguamento delle aliquote di rendimento di alcune gestioni previdenziali e alla rideterminazione per il 2024 dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici elevati. Inoltre, al fine del contenimento della spesa di protezione sociale, verrà istituita una Commissione per la valutazione dei

¹³ Come evidenziato nell'ambito dell'Audizione dell'UPB sulla NADEF 2023; si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione nell'ambito dell'esame della NADEF 2023", 10 ottobre.

parametri e dei criteri da utilizzare, a decorrere dal 2027, per la rivalutazione delle prestazioni di carattere previdenziale e sociale attualmente basata sull'indice del costo della vita, anche considerando a tal fine il deflatore del PIL.

Per la sanità sono stanziati risorse che consentono di tornare nel biennio 2024-25 ai livelli di spesa in percentuale del PIL anteriori alla crisi pandemica. A fine periodo di programmazione, tuttavia, l'incidenza sul PIL sarà pari al 6,3 per cento, appena inferiore al 6,4 per cento registrato nel 2019. La manovra prevede inoltre un incremento della spesa sanitaria per acquisire beni e servizi dal settore privato convenzionato e accreditato, al fine di ridurre le liste di attesa.

Gli interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni di titoli dovute alla manovra in deficit si aggiungono all'elevato onere per il servizio del debito ascrivibile al rialzo dei tassi di interesse. Come evidenziato nell'Appendice 3.1, un aumento permanente della curva dei rendimenti sui titoli di Stato di un punto percentuale dal 2024 comporterebbe un aumento della spesa per interessi pari a circa 20,5 miliardi cumulati nel triennio 2024-26, in leggera crescita rispetto a stime formulate in precedenti analisi a causa di un maggior ricorso al finanziamento.

Sono presenti numerose misure di aumento del prelievo fiscale, in parte di natura temporanea – con effetti positivi nel triennio di programmazione ma negativi negli anni successivi –, come nel caso del differimento di una quota di deduzione dello *stock* delle svalutazioni e perdite su crediti e della rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni negoziate.

A fini di copertura si ricorre nuovamente ai tagli lineari della spesa sia a livello centrale che territoriale. Per i Ministeri, oltre a quanto disposto in base alla *spending review* ex art. 22-bis della legge di contabilità¹⁴, sono previsti ulteriori risparmi derivanti da tagli lineari di spesa che interessano la quasi totalità dei programmi del bilancio dello Stato; per gli Enti territoriali, sono richiesti contributi dal lato della copertura della manovra.

La correzione del 2026, ultimo anno di programmazione, deriva essenzialmente dal contenimento degli incrementi di spesa attraverso riprogrammazioni e defianziamenti della spesa in conto capitale disposti nella Sezione II del DDLB. Le riprogrammazioni in avanti di numerosi interventi, nell'intervallo temporale compreso tra il 2027 e il 2030, potrebbero contribuire a sostenere la domanda negli anni immediatamente successivi alla fine dell'attuazione del PNRR prevista per il 2026.

Infine, si devono tenere presenti i fattori di rischio che caratterizzano lo scenario macroeconomico e che comportano incertezze anche sull'andamento dei conti pubblici. Si tratta di incognite sul quadro internazionale, già ricordate in precedenza (si veda il

¹⁴ Si ricorda che il DEF 2023 ha stabilito un obiettivo di risparmio che i Ministeri devono conseguire in termini di indebitamento netto pari a 300 milioni nel 2024, 500 milioni nel 2025 e 700 milioni dal 2026. Il DPCM del 7 agosto 2023 ha definito la ripartizione dei risparmi tra i Dicasteri.

paragrafo 2.3), che si uniscono alle criticità sull'avanzamento delle opere previste dal PNRR.

Pur in un quadro caratterizzato da elementi di incertezza, è importante rafforzare l'orientamento di medio periodo della programmazione di bilancio. Ciò comporterà in primo luogo il mantenimento nel tempo di saldi di bilancio che assicurino una discesa continua del debito in rapporto al PIL in un contesto di crescita economica sostenuta da riforme e investimenti. All'interno di tali saldi e individuate le priorità di politica economica, occorrerebbe stabilire interventi settoriali pluriennali coerenti con tali priorità. Per l'attuazione degli interventi, le Amministrazioni responsabili devono poter contare sulla certezza delle risorse finanziarie durante un arco temporale adeguato. Questo metodo di programmazione pluriennale dovrebbe caratterizzare non solo l'azione di politica economica a livello centrale ma anche i rapporti tra Stato ed Enti decentrati. Un orientamento di medio periodo darebbe certezza agli operatori economici con un impatto positivo sulla crescita e sarebbe coerente con il nuovo quadro di regole della UE che, se approvato, richiederà la predisposizione di piani pluriennali strutturali da mantenere nel tempo, superando l'impostazione a breve della politica di bilancio.

3.3 Lo scenario programmatico del Documento programmatico di bilancio 2024 alla luce delle raccomandazioni della UE

A luglio 2023 il Consiglio della UE ha adottato le Raccomandazioni specifiche per paese per il 2024 che fanno seguito a quelle per il 2023 adottate a luglio dello scorso anno¹⁵.

Le Raccomandazioni specifiche per l'Italia nel 2023 – adottate a luglio 2022 – indicavano di limitare la crescita della spesa primaria corrente netta finanziata da risorse nazionali al di sotto della crescita del PIL potenziale di medio termine¹⁶. Veniva inoltre indicato che si terrà conto della necessità di attuare misure temporanee e mirate per le famiglie e imprese vulnerabili a fronte degli aumenti dei prezzi energetici e per le popolazioni in fuga dall'Ucraina. Per la valutazione, la Commissione europea ha confermato che si utilizzerà l'indicatore della *fiscal stance* complessiva e delle sue sottocomponenti, in particolare del contributo della spesa primaria corrente netta finanziata con risorse nazionali¹⁷.

¹⁵ Oltre alla complessiva strategia di bilancio su cui si concentra questo paragrafo, ambedue i documenti adottati dal Consiglio nel luglio 2022 e nel luglio 2023 includono raccomandazioni riguardanti più in particolare la riforma del sistema fiscale, l'attuazione del PNRR, il negoziato per la nuova programmazione dei fondi di coesione della UE nonché la politica energetica.

¹⁶ Consiglio della UE (2022), "Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2022 sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia", luglio. Per ulteriori dettagli sulle Raccomandazioni per il 2023 e per il 2024 si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione nell'ambito dell'esame della NADEF 2023", ottobre.

¹⁷ Commissione europea (2022), "Comunicazione sul Semestre europeo 2022 – Pacchetto di primavera", maggio. Per una sintetica descrizione degli indicatori si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Prospettive della finanza pubblica", Focus tematico n. 7, ottobre, par. 3 (pagg. 21-23).

Sulla base di stime preliminari, la crescita della spesa primaria corrente netta finanziata da risorse nazionali sarebbe al di sotto di quella del PIL potenziale di medio termine, in linea con la raccomandazione della UE. L'indicatore della *fiscal stance* è stimato pari a circa 1,3 punti percentuali di PIL, suggerendo un impulso di bilancio restrittivo. L'impulso di bilancio restrittivo deriverebbe anche dal contributo della spesa primaria corrente netta finanziata da risorse nazionali, stimato pari a 0,5 punti percentuali di PIL¹⁸. Occorre, tuttavia, considerare che le stime di questi indicatori sono influenzate dall'effetto delle misure atte a contrastare le conseguenze della crescita dei prezzi energetici. Esse nel 2023 hanno un impatto restrittivo in quanto sono state rinnovate solo parzialmente.

Le Raccomandazioni per il 2024 hanno stabilito un obiettivo quantitativo specifico: un tetto di crescita nominale della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali pari all'1,3 per cento nel 2024¹⁹. Tale tetto di crescita è coerente con un aggiustamento strutturale minimo pari a 0,7 punti percentuali che, secondo le stime della Commissione europea, tiene in conto "considerazioni" sulla sostenibilità della finanza pubblica e la necessità di ridurre il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL. Viene inoltre raccomandato di eliminare gradualmente le misure di sostegno a fronte della crisi energetica quanto prima nel 2023 e 2024 e di utilizzare i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico.

Si raccomanda inoltre di preservare gli investimenti pubblici finanziati da risorse nazionali. Allo stesso tempo, viene richiesto di assicurare l'utilizzo dei fondi RRF e di altri fondi della UE, in particolare per finanziare le transizioni verde e digitale.

Sulla base di stime preliminari, la crescita della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali è prevista al di sotto del tetto indicato dalla raccomandazione della UE e gli investimenti pubblici finanziati da fondi nazionali fornirebbero un impulso espansivo in linea con la raccomandazione della UE. La stima della crescita della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali è pari a circa lo 0,3 per cento, al di sotto dell'1,3 per cento indicato dalla raccomandazione della UE. Inoltre, l'impulso di bilancio degli investimenti pubblici finanziati da risorse nazionali è valutato in via preliminare essere espansivo in linea con la raccomandazione della UE in quanto la crescita di tale aggregato è stimata al di sopra di quella del PIL potenziale di medio termine per 0,3 punti percentuali di PIL²⁰.

¹⁸ L'impatto restrittivo della politica di bilancio è inoltre dovuto alla componente "altre spese in conto capitale finanziate da risorse nazionali" che è pari a 1,2 punti percentuali. Ciò è legato al parziale venir meno dell'effetto del Superbonus e del Bonus facciate. L'impulso di bilancio della componente "investimenti pubblici finanziati da risorse nazionali" è neutro mentre la componente "misure finanziate da risorse UE" fornisce un impulso espansivo (pari a -0,4 punti percentuali) grazie soprattutto a un maggiore utilizzo delle risorse NGEU rispetto all'anno precedente.

¹⁹ Consiglio della UE (2023), "[Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2023 relativa al programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia](#)", luglio.

²⁰ Sempre nel 2024, l'impulso complessivo di bilancio è stimato essere restrittivo in quanto il relativo indicatore è pari a 2,1 punti percentuali di PIL. Ciò è principalmente dovuto alla componente delle "altre spese in conto capitale finanziate da risorse nazionali", pari a 1,6 punti percentuali, a causa del venire meno del Superbonus e del Bonus facciate. Sebbene in misura minore, anche la componente "spese primarie correnti

4. Le principali misure contenute nella manovra di bilancio

4.1 Le misure sul carico fiscale delle famiglie e delle imprese

Come indicato nella Relazione illustrativa del DDLB, alla definizione della manovra concorrono anche i provvedimenti contenuti nei due schemi di decreto legislativo attuativi della legge delega per la riforma del sistema fiscale (L. 111/2023) deliberati dal Consiglio dei ministri del 16 ottobre e sottoposti a parere parlamentare²¹. È pertanto necessario analizzare congiuntamente le misure contenute nel DDLB e nei due schemi di decreto per comprendere la direzione della politica fiscale.

La riforma delineata dalla legge delega si innesta su un sistema tributario complesso e frammentato. Con riferimento alla tassazione dei redditi delle persone fisiche, le maggiori criticità sono legate, tra le altre: all'erosione della base imponibile; all'andamento erratico delle aliquote marginali, in particolare per i redditi medio-bassi; a questioni inerenti all'equità orizzontale e verticale del sistema (carichi tributari differenziati a seconda della tipologia di reddito percepito)²². Con riferimento alla tassazione dei redditi di impresa, la complessità è legata, tra gli altri: al variegato panorama di incentivi connessi a obiettivi diversi (patrimonializzazione, incremento degli investimenti e dell'occupazione, ecc.) che spesso insistono sulla stessa platea di contribuenti; alla coerenza con nuove forme di tassazione a livello sovranazionale²³. Inoltre, nel complesso, è un sistema attraverso il quale vengono veicolate finalità che potrebbero essere raggiunte in maniera più efficiente, efficace e trasparente attraverso strumenti diversi dalla tassazione.

Diversi provvedimenti riguardano il carico fiscale delle famiglie e delle imprese. Per le prime, le principali misure includono: la revisione dell'Irpef così come delineata dallo schema di decreto legislativo attuativo della delega fiscale²⁴ (par. 4.1.1); gli esoneri dei contributi previdenziali, parziale quello a favore della generalità dei lavoratori dipendenti e totale quello destinato alle madri lavoratrici con tre o più figli (in via sperimentale, per il solo 2024, anche per le madri con due figli) (parr. 4.1.2 e 4.1.4); l'esclusione dal reddito imponibile di forme di sostegno che rientrano nel cosiddetto *welfare* aziendale; la detassazione dei premi di risultato e del lavoro notturno e straordinario prestato nei giorni festivi da lavoratori di strutture turistico-alberghiere; l'aumento delle imposte sugli immobili e sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (rispettivamente, IVIE e

finanziate da risorse nazionali" fornisce un impulso restrittivo (pari a 0,2 punti percentuali) così come la componente "misure finanziate da risorse UE" (pari a 0,6 punti percentuali). Anche l'impulso restrittivo di questa seconda componente è dovuto al venire meno dell'effetto del Superbonus (che in parte è stato finanziato da risorse NGEU).

²¹ Atto Governo n. 88 "Schema di decreto legislativo recante attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi" e Atto Governo n. 90 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale".

²² Si veda l'Audizione del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario del 2 febbraio 2021.

²³ Per una discussione delle criticità connesse con il sistema tributario italiano alla luce degli interventi previsti dalla riforma fiscale, si veda la Memoria della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, sul disegno di legge C. 1038 del Governo e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti: «Delega al Governo per la riforma fiscale» del 25 maggio 2023.

²⁴ Atto Governo n. 88 "Schema di decreto legislativo recante attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi".

IVAFE); l'innalzamento dell'aliquota della cedolare secca su certi redditi da locazione breve; la tassazione delle plusvalenze da Superbonus.

Tra le principali misure che modificano il carico fiscale delle imprese, essenzialmente attraverso cambiamenti alla determinazione della base imponibile, vi sono la deduzione maggiorata per le nuove assunzioni (par. 4.1.5) e l'abrogazione dell'ACE previste dallo schema di decreto attuativo della legge delega²⁵ (par. 4.1.6). Vi sono poi misure che modificano o ripropongono interventi e agevolazioni già esistenti, quali l'estensione della *participation exemption* alle plusvalenze da partecipazioni qualificate realizzate da società ed enti non residenti, l'aumento della ritenuta d'acconto sui bonifici che danno diritto a beneficiare di deduzioni o detrazioni, la proroga della rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni quotate e non quotate, il rinvio delle cosiddette *plastic tax* e *sugar tax*, la proroga della Nuova Sabatini e il credito di imposta ZES unica del Mezzogiorno.

Il complesso degli interventi contribuisce a ridurre la pressione fiscale nel 2024 lasciando, tuttavia, margini di incertezza sulla futura direzione della politica fiscale.

Alcune misure, temporanee e selettive (quali la decontribuzione per i lavoratori dipendenti con retribuzioni fino a 35.000 euro e il contributo straordinario ai titolari di *bonus* sociale elettrico), **hanno una finalità di sostegno del potere d'acquisto delle famiglie a fronte di un'inflazione che rimane ancora sostenuta**, in continuità con gli interventi degli ultimi anni. **Altre misure danno una prima parziale attuazione alla legge delega per la riforma del sistema fiscale**: l'accorpamento dei primi due scaglioni dell'Irpef, l'equiparazione della detrazione massima per redditi da lavoro dipendente e da pensione e l'introduzione della deduzione maggiorata per incentivare l'incremento dell'occupazione.

La decontribuzione è, per dimensione finanziaria, la misura più rilevante della manovra di bilancio assorbendo quasi la metà del totale delle risorse del 2024. In presenza di pressioni inflazionistiche, la misura è **efficace nel sostenere i lavoratori più vulnerabili e con redditi medio-bassi nell'attesa che si perfezionino i rinnovi contrattuali**. Essendo strutturata con sconto per fasce e non per scaglioni, essa **comporta trappole della povertà in corrispondenza delle due soglie di reddito entro le quali è definita** (par. 4.1.2). Tale aspetto diventerebbe rilevante **qualora la decontribuzione dovesse assumere una connotazione permanente: da un lato, vi sarebbe un disincentivo al lavoro e un incentivo a limitare il reddito dichiarato entro la soglia di agevolazione, dall'altro, renderebbe più difficoltoso il raggiungimento degli accordi di rinnovo contrattuale**. Queste considerazioni, assieme all'elevato costo per l'erario, suggeriscono di valutare in futuro se le circostanze che hanno reso la decontribuzione necessaria persistano ancora. Se invece l'obiettivo fosse quello di sostenere i salari più bassi nel lungo periodo, sarebbe opportuno considerare altri strumenti meno distorsivi e di natura permanente.

²⁵ *Ibidem*.

L’attuazione della delega fiscale è stata realizzata attraverso misure che formalmente non hanno carattere strutturale perché previste solo per il 2024. Tale modalità è il frutto della doppia esigenza, da un lato, di dare seguito al più presto ai contenuti della delega e, dall’altro, di rispettare l’attuale quadro finanziario caratterizzato dall’esiguità delle risorse. **Al riguardo emergono alcune considerazioni.**

La scelta di introdurre più misure valide solo per un anno piuttosto che concentrare le risorse su interventi strutturali aumenta i costi sia di adempimento sia amministrativi: ad esempio, l’accorpamento dei primi due scaglioni dell’Irpef rende necessario adeguare la struttura delle addizionali locali anche solo per un anno; il calcolo degli acconti Ires e Irpef deve essere effettuato in base al sistema vigente che non tiene conto delle modifiche.

La temporaneità delle misure comporta una minore trasparenza della programmazione di bilancio. L’introduzione di misure attuative della delega per un solo anno implica l’impegno, che non emerge dal bilancio, a finanziare le stesse negli anni successivi e alimenta l’incertezza sulla futura evoluzione della politica fiscale.

L’attuazione della riforma del sistema fiscale attraverso interventi parziali può aumentare la complessità del sistema e peggiorare le criticità esistenti. Norme che affrontano singoli aspetti della tassazione e interessano platee limitate di contribuenti alimentano il rischio di un allontanamento dall’iniziale disegno organico. Ad esempio, nello schema di decreto legislativo che attua il primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche viene abrogata l’ACE – che costituisce un incentivo permanente alla patrimonializzazione delle imprese – senza introdurre la riduzione dell’aliquota dell’Ires sugli utili reinvestiti o la maggiorazione delle deduzioni del costo degli investimenti previsti dalla delega. Ciò aumenta il costo degli investimenti autofinanziati.

Dalla combinazione degli interventi della manovra e dalla interazione con le misure esistenti può derivare un’ulteriore accentuazione della complessità del sistema. Ad esempio, l’operare congiunto del primo modulo di riforma dell’Irpef e della decontribuzione generalizzata aumenta l’erraticità delle aliquote marginali effettive sul reddito da lavoro dipendente, sulla cui sistemazione era intervenuta la riforma dell’Irpef entrata in vigore nel 2022²⁶. La deduzione maggiorata per i costi riferiti agli incrementi occupazionali si affianca ad altre agevolazioni esistenti – aventi la stessa finalità e con durata equivalente o superiore – che si configurano come esoneri parziali o totali dal versamento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro, accrescendo la complessità del sistema.

L’introduzione del livello di imposizione fiscale minimo globale prevista dallo schema di decreto legislativo recante attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale **richiede un coordinamento con la prevista revisione organica del sistema di incentivazione (art. 9 della legge delega per la riforma fiscale).** Il nuovo sistema di imposizione prevede, tra le varie misure, che le imprese localizzate in Italia appartenenti

²⁶ Ufficio parlamentare di bilancio (2021), “La revisione dell’Irpef nella manovra di bilancio”, Flash n. 5.

a un gruppo multinazionale o nazionale con ricavi non inferiori a 750 milioni siano soggette a un'imposizione integrativa nel caso in cui l'aliquota effettiva risulti inferiore al 15 per cento (Imposta minima nazionale). Poiché il calcolo dell'aliquota effettiva è influenzato dal modo in cui le agevolazioni sono concesse (deduzioni dall'imponibile o crediti di imposta rimborsabili o meno), **la modalità di determinazione dell'imposizione integrativa può limitare l'impatto delle agevolazioni. Per evitare tale esito le agevolazioni devono essere diseguate in modo da non ridurre significativamente l'aliquota effettiva** (si veda l'Appendice 4.1).

4.1.1 *Il ridisegno dell'Irpef*

Gli interventi sull'Irpef consistono nella rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni, che passano da quattro a tre, nell'incremento della detrazione per lavoro dipendente e in un intervento di contenimento delle detrazioni per oneri. La loro applicazione è disposta per il solo 2024.

Viene ridotta di due punti (dal 25 al 23 per cento) l'attuale aliquota del secondo scaglione (redditi tra 15.000 e 28.000 euro), allineandola a quella del primo. Di conseguenza, in coerenza con quanto espresso nei criteri generali della legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023, art. 5, c. 1, lett. a.1), gli scaglioni di imposta passano da quattro a tre, mediante l'accorpamento dei primi due. Rimangono invece invariate le aliquote applicabili agli scaglioni di reddito superiori: il 35 per cento tra 28.000 euro e 50.000 euro e il 43 per cento oltre 50.000 euro. La riduzione del numero di scaglioni comporterà anche il riassetto delle aliquote delle addizionali regionali e comunali. Le Regioni e le Province autonome, da un lato, e i Comuni, dall'altro, dovranno provvedere – rispettivamente, entro il 15 aprile e il 15 maggio del prossimo anno – a ripristinare la coerenza tra addizionali e prelievo erariale e solo per i Comuni viene previsto che, in assenza delle necessarie delibere, le addizionali vedranno l'accorpamento dei primi due scaglioni con la soppressione della seconda aliquota, con una conseguente riduzione di gettito.

La detrazione per il lavoro dipendente per i redditi fino a 15.000 euro viene incrementata da 1.880 a 1.955 euro²⁷. L'importo rimane invece invariato per i redditi superiori, mantenendo l'attuale profilo decrescente. Per salvaguardare gli attuali percettori di trattamento integrativo, l'incremento della detrazione non viene considerato ai fini della sua attribuzione²⁸.

²⁷ Tale importo corrisponde a quello massimo riconosciuto anche per i redditi da pensione. L'area di esenzione dall'imposta passa dunque anche per i lavoratori dipendenti da 8.174 a 8.500 euro. Anche in questo caso la misura sembra rispondere a quanto indicato nella legge delega per la riforma fiscale (art. 1, c. 1, lett. a.2.1).

²⁸ Il trattamento integrativo spetta solo ai soggetti con imposta lorda superiore o uguale alle detrazioni da lavoro dipendente. Un incremento delle detrazioni avrebbe potuto far decadere dal diritto i soggetti con imposta lorda superiore a 1.880 euro e inferiore a 1.955 euro. Per la precisione, il trattamento integrativo spetta anche ai redditi fino a 28.000 euro nel caso in cui il complesso delle detrazioni superi l'imposta lorda

Per i soli contribuenti con reddito complessivo superiore a 50.000 euro²⁹, è prevista la riduzione di 260 euro del complesso delle detrazioni derivanti da oneri la cui detraibilità è fissata nella misura del 19 per cento (fatta eccezione per le spese sanitarie), dai premi di assicurazione per il rischio di calamità e dalle erogazioni liberali a favore di Onlus, enti del terzo settore, iniziative umanitarie, religiose o laiche e dei partiti politici.

La figura 4.1 evidenzia gli effetti sul reddito disponibile della rimodulazione delle aliquote e della detrazione per lavoro dipendente, in funzione del reddito imponibile su un lavoratore dipendente tipo, privo di carichi familiari.

Il beneficio è pari a 75 euro per i redditi fiscalmente capienti³⁰ fino a 15.000 euro, per effetto dell'incremento della detrazione (pannello in alto a sinistra). Per i redditi immediatamente superiori a tale soglia il beneficio si riduce, dato che non si ha più diritto all'incremento della detrazione, e l'effetto della riduzione dell'aliquota da 25 a 23 per cento opera in misura limitata. Al crescere del reddito la riduzione dell'aliquota produce un beneficio crescente: a partire da circa 18.700 euro il beneficio torna a superare 75 euro, per raggiungere 100 euro attorno a 20.000 euro e attestarsi a 260 euro per i redditi superiori a 28.000 euro, soglia a partire dalla quale si beneficia appieno della riduzione dell'aliquota. I contribuenti diversi dai lavoratori dipendenti sono ovviamente coinvolti esclusivamente dalla riduzione dell'aliquota.

Per i contribuenti con reddito superiore a 50.000 euro il vantaggio derivante dalla riduzione dell'aliquota può azzerarsi per effetto del taglio alle detrazioni per oneri di pari importo.

L'incidenza dei benefici sul reddito imponibile (la variazione dell'aliquota media) è massima e pari a circa lo 0,9 per cento in corrispondenza delle soglie di 15.000 euro e di 28.000 euro (pannello in alto a destra); oltre i 28.000 euro scende progressivamente, a fronte di un beneficio che rimane costante a 260 euro; attorno ai 50.000 euro l'incidenza del beneficio connesso con la riduzione dell'aliquota è pari a circa lo 0,5 per cento del reddito imponibile.

L'intervento produce dunque un ridisegno del profilo dell'aliquota media di imposta (pannello in basso), comportando un incremento del reddito minimo imponibile che, se si considera anche l'effetto del trattamento integrativo di 1.200 euro (il precedente "bonus Irpef"), passa da circa 13.400 a 13.700 euro (da 8.173 a 8.500 euro per chi non beneficia del trattamento integrativo³¹). La nuova aliquota media risulta inferiore al 10 per cento

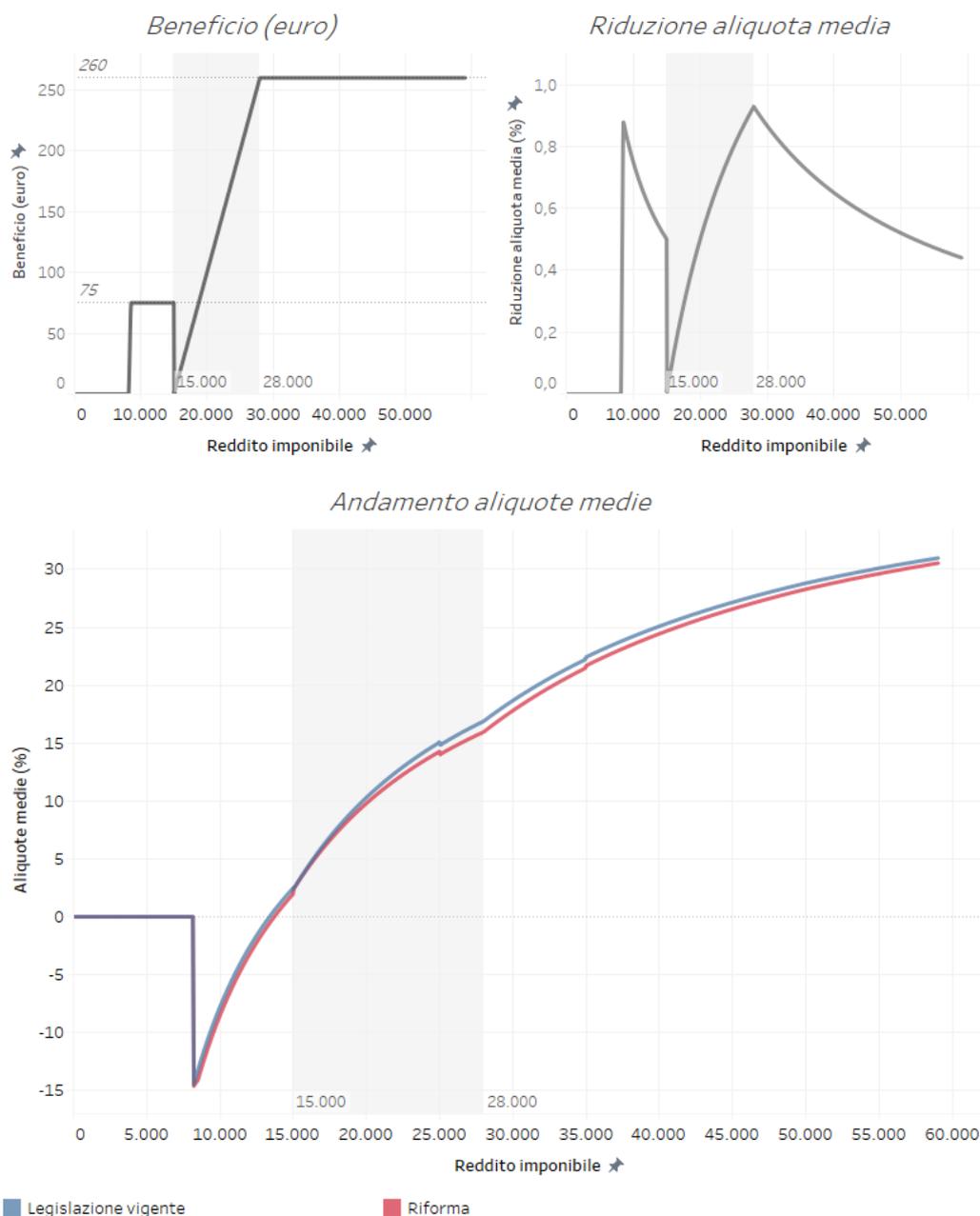
fino a un massimo di 1.995 euro. Nell'analisi che segue, però, ci si concentra sul caso di un lavoratore che abbia unicamente detrazioni da lavoro dipendente.

²⁹ Al netto della rendita dell'abitazione principale e delle relative pertinenze.

³⁰ Ossia a partire da circa 8.100 euro.

³¹ Il trattamento integrativo è riconosciuto ai soli contribuenti capienti.

Fig. 4.1 – Impatto della riforma Irpef per livelli di reddito imponibile – Analisi per contribuente tipo – Riduzione di imposta e aliquote medie per un lavoratore dipendente senza carichi familiari e senza detrazioni per oneri



per redditi da lavoro dipendente fino a circa 20.200 euro (prima della riforma la soglia era pari a 19.800 euro), raggiunge il 20 per cento a 32.800 euro (era 31.700) e supera il 30 per cento per redditi superiori a 56.700 euro (era 54.700).

Per quanto riguarda le aliquote marginali si registra una riduzione di due punti percentuali (dal 34,2 al 32,2 per cento³²) nell'intervallo tra 15.000 e 28.000, mentre il salto di aliquota marginale sulla soglia di 28.000 euro incrementa di due punti (dal 9,5 all'11,5 per cento).

Mediante il modello di microsimulazione dell'UPB è stato quantificato l'impatto della riforma Irpef su un campione rappresentativo di famiglie, consentendo di stimarne l'onere complessivo e gli effetti distributivi. Le valutazioni confermano sostanzialmente quanto riportato nella Relazione tecnica: un costo complessivo degli interventi pari a circa 4,3 miliardi, che comporta un beneficio medio di circa 170 euro distribuito su una platea di circa 25 milioni di contribuenti.

Sulla base delle stime UPB alla riduzione delle aliquote è ascrivibile una perdita di gettito di circa 4,2 miliardi distribuita su circa 22,8 milioni di contribuenti, con un risparmio medio di imposta di circa 190 euro annui (tab. 4.1). L'incremento della detrazione per lavoro dipendente vale circa 218 milioni e riguarda circa 3,2 milioni di contribuenti. La riduzione delle addizionali locali, dovuta all'incremento del minimo imponibile connesso con il potenziamento della detrazione, si attesta sui 46 milioni.

L'analisi della distribuzione delle risorse per classi di reddito imponibile (tab 4.2) evidenzia come oltre la metà del complesso dei benefici (55 per cento) sia destinato ai contribuenti con reddito superiore a 28.000 euro (il 25 per cento del totale). I contribuenti nella classe tra 28.000 e 50.000 euro beneficiano della riduzione di imposta massima e, non essendo interessati dalla riduzione delle detrazioni per oneri, risultano sostanzialmente tutti avvantaggiati. La penalizzazione delle detrazioni per oneri riduce la percentuale di contribuenti avvantaggiati nella classe di reddito superiore, senza tuttavia escluderli dai benefici. Infatti, oltre i 50.000 euro sono ancora avvantaggiati dopo il taglio delle detrazioni non sanitarie circa tre quarti dei contribuenti e chi guadagna vede ridurre mediamente l'imposta di circa 219 euro. In termini di incidenza del risparmio di imposta sul reddito, la classe più avvantaggiata continua a essere quella tra 28.000 e 50.000 euro con una riduzione di circa 0,7 punti percentuali, mentre la classe più elevata beneficia di una riduzione di aliquota pari a 0,19 punti, inferiore sia a quella della classe tra 15.000 e 28.000 euro (0,59 per cento), sia a quella tra 8.000 e 15.000 euro (0,24 per cento). In particolare, in quest'ultima classe di reddito, i benefici risultano sensibilmente più contenuti (il beneficio medio per contribuente avvantaggiato è pari a circa 78 euro³³) e meno frequenti (i contribuenti avvantaggiati sono il 36 per cento), poiché dipendono sostanzialmente solo dall'incremento della detrazione minima, destinata ai soli lavoratori dipendenti. L'incremento della detrazione aumenta infine il numero dei soggetti con reddito imponibile positivo che non pagano l'imposta, che passa da circa 8,9 milioni a 9,1.

³² L'aliquota marginale è data dalla somma delle aliquote legali e dal coefficiente di riduzione delle detrazioni specifiche da lavoro o da pensione.

³³ Il beneficio medio è superiore all'incremento della detrazione per effetto dell'azzeramento delle addizionali locali che riguarda i soggetti divenuti incapienti.

Tab. 4.1 – Risorse impegnate, contribuenti coinvolti e importi medi

	Totale risorse (miliardi di euro)	Contribuenti coinvolti (migliaia)	Importi medi (euro)
Riduzione aliquote	4.257	22.822	186,5
Incremento detrazioni dipendente	218	3.200	68,0
Riduzione addizionali	46	211	216,6
Minore detrazione oneri	-236	1.396	-169,0
Effetto netto	4.301	25.427	169,1

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Tab. 4.2 – Impatto della riforma dell'Irpef per classi di reddito imponibile

	Contribuenti		Ripartizione delle risorse	Beneficio medio per beneficiario	Quota contribuenti beneficiari	Beneficio medio per contribuente	Incidenza del beneficio sul reddito
	(migliaia)	(%)	(%)	(euro)	(%)	(euro)	(%)
Fino a 8.000	9.207	23	0	65	2	2	0,04
8.000 - 15.000	7.580	19	5	78	36	28	0,24
15.000 - 28.000	13.817	34	40	132	95	125	0,59
28.000 - 50.000	7.652	19	46	259	99	256	0,72
Oltre 50.000	2.319	6	9	219	76	167	0,19
Totale	40.575	100	100	169	63	106	0,48

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

La metà delle risorse è destinata ai lavoratori dipendenti e circa il 30 per cento ai pensionati (tab. 4.3). Tra i dipendenti sono gli impiegati a beneficiare della quota maggiore di risorse (il 35 per cento del totale): gli avvantaggiati sono l'88 per cento e hanno un beneficio medio pari a 193 euro, corrispondente a una riduzione dell'aliquota media di imposta di 0,59 punti. Tuttavia, il beneficio medio più alto è ad appannaggio dei dirigenti (211 euro) che risultano avvantaggiati nel 69 per cento dei casi. Gli operai, che costituiscono circa il 29 per cento dei contribuenti, ricevono una quota di risorse inferiore, pari al 25 per cento. È minore la frazione di beneficiari tra gli operai (65 per cento), anche perché una quota maggiore di questi ultimi non paga imposta. Il beneficio medio per gli operai è sensibilmente inferiore rispetto a quello degli impiegati se misurato in valore assoluto (89 euro contro 170), mentre in termini percentuali il vantaggio di imposta si attesta per entrambe le categorie a circa lo 0,6 per cento del reddito imponibile. Bisogna tuttavia sottolineare che, almeno per il 2024, è applicata una fiscalizzazione degli oneri contributivi a carico dei lavoratori dipendenti, che come descritto nei paragrafi successivi, riguarda prevalentemente i percettori di reddito più basso.

La tabella 4.4 illustra in maggiore dettaglio l'impatto della riduzione delle detrazioni per oneri per i contribuenti con reddito superiore a 50.000 euro.

Tab. 4.3 – Impatto della riforma dell'Irpef per condizione professionale e reddito prevalente

	Contribuenti		Ripartizione delle risorse	Beneficio medio per beneficiario	Quota contribuenti beneficiari	Beneficio medio per contribuente	Incidenza del beneficio sul reddito
	(migliaia)	(%)	(%)	(euro)	(%)	(euro)	(%)
Dipendente - operaio	11.941	29	25	137	65	89	0,57
Dipendente - impiegato	8.743	22	35	193	88	170	0,59
Dipendente - dirigente	365	1	1	211	69	145	0,12
Pensionato	13.341	33	30	173	57	98	0,47
Autonomo (tassazione ordinaria)	2.901	7	6	180	53	96	0,29
Fabbricati	778	2	1	186	27	50	0,35
Altri redditi	2.506	6	2	177	16	29	0,27
Totale complessivo	40.575	100	100	169	63	106	0,48

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Tab. 4.4 – Impatto della decurtazione degli oneri detraibili

	Contribuenti	Detrazioni per oneri	Detrazioni per oneri sanitari	Detrazioni per oneri non sanitari	Variazione detrazioni per oneri	Variazione detrazioni per oneri (valori medi)	Contribuenti con detrazioni maggiori di 260 euro	
		(migliaia)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(euro)	(migliaia)
Reddito oltre 50.000	Con oneri aggredibili	1.406	754	356	397	236	168	534
	Senza oneri aggredibili	610	200	200	0	0	0	0
	Senza oneri	303	0	0	0	0	0	0
	Totale	2.319	953	556	397	236	102	534
Reddito fino a 50.000	Totale	38.256	5167	3.239	1.928	0	0	2.795
Totale complessivo		40.576	6121	3.795	2.326	236	6	3.329

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

A normativa vigente circa l'87 per cento dei circa 2,3 milioni di contribuenti con reddito oltre i 50.000 euro ha detrazioni per oneri per un totale di circa 950 milioni, che costituiscono poco più del 15 per cento dei 6,1 miliardi di detrazioni per oneri totali. I contribuenti con oneri oggetto della riduzione prevista dalla riforma sono circa 1,4 milioni, le cui detrazioni, pari a 754 milioni, si distribuiscono approssimativamente in uguale misura tra oneri sanitari (non coinvolti nella riforma) e non (397 milioni).

L'applicazione della riforma comporta una riduzione delle detrazioni per spese non sanitarie pari a 236 milioni (il 59 per cento del totale), corrispondenti a una riduzione media delle stesse di 168 euro. In termini di soggetti coinvolti, la decurtazione delle detrazioni per oneri non sanitari risulta essere piena soltanto per il 38 per cento dei casi che, quindi, mantiene detrazioni per oneri positive.

4.1.2 La proroga della decontribuzione

La revisione dell'Irpef è accompagnata da ulteriori misure di riduzione del cuneo fiscale a carico del lavoratore, che intervengono sul versante contributivo. Tra queste emerge, in termini finanziari, la proroga al 2024 degli sgravi contributivi per i lavoratori dipendenti con retribuzione lorda inferiore a 35.000 euro disposta nel DDLB. Tale misura è stata introdotta dal gennaio 2022 come misura temporanea di mitigazione degli effetti della pressione inflazionistica, ma è stata successivamente prorogata e rafforzata.

Inizialmente, nella legge di bilancio per il 2022, l'esonero contributivo per i lavoratori dipendenti con retribuzione inferiore a 35.000 euro era stabilito nello 0,8 per cento per 12 mesi. L'esonero è stato poi portato al 2 per cento da luglio a dicembre 2022 dal DL 115/2022 ed esteso al 2023 e aumentato al 3 per cento per soggetti con retribuzione fino a 25.000 euro dalla legge di bilancio dello scorso anno. Nel secondo semestre 2023 il provvedimento è stato ulteriormente ampliato sia in termini di durata, estendendolo da luglio a dicembre, sia in termini di portata: la riduzione dei contributi è stata aumentata a 7 e a 6 punti percentuali per i contribuenti con una retribuzione lorda annualizzata³⁴, rispettivamente, inferiore a 25.000 euro e compresa tra 25.000 e 35.000 euro.

I criteri di attribuzione dello sconto contributivo applicati nella seconda metà del 2023 sono quindi confermati per il 2024 dal DDLB. La riduzione del cuneo contributivo avviene per fasce: la riduzione di 7 punti percentuali è applicata mensilmente ai lavoratori la cui retribuzione di riferimento (imponibile previdenziale determinato mensilmente e comprensivo del rateo di tredicesima) non supera 1.923 euro (circa 25.000 euro annui considerando tredici mensilità); lo sconto scende al 6 per cento sull'intera retribuzione quando questa supera la soglia e fino all'importo di 2.692 euro (circa 35.000 euro annui). Per livelli superiori di retribuzione di riferimento lo sconto contributivo non spetta del tutto. In ogni caso lo sconto non si applica alla tredicesima mensilità.

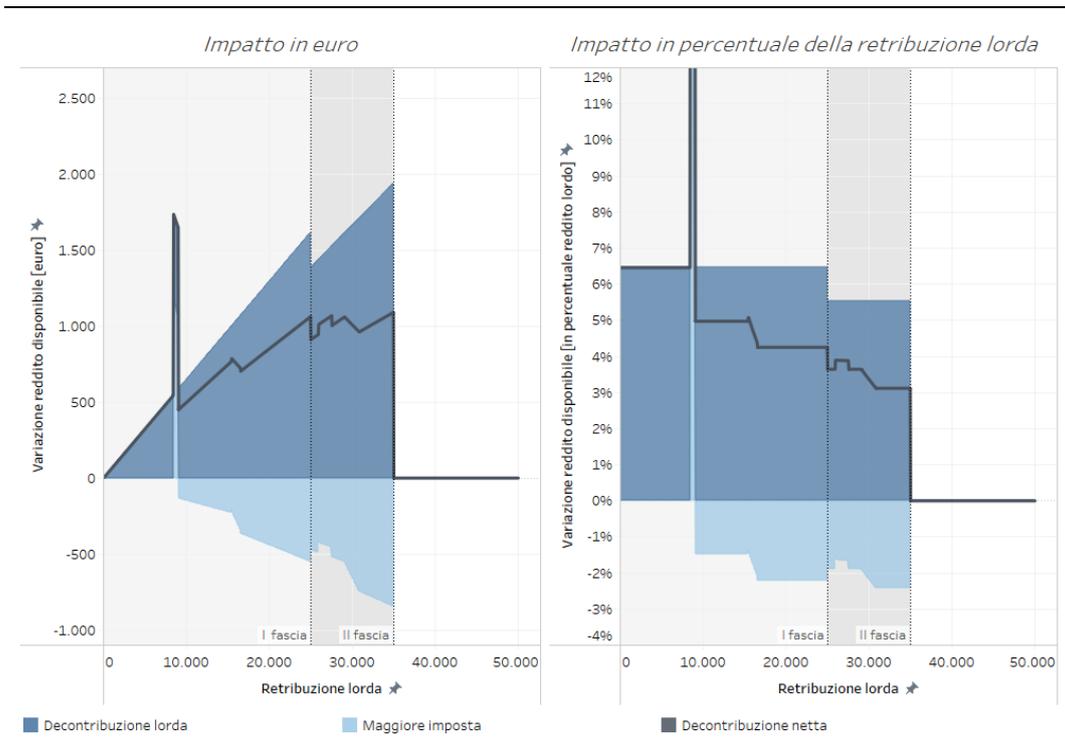
Per cogliere la portata dell'intervento sul reddito disponibile dei lavoratori dipendenti è necessario considerare le interazioni tra prelievo contributivo e prelievo fiscale, che sono strutturalmente interconnessi. Da un lato, l'intervento sul cuneo contributivo ha permesso di raggiungere, durante l'emergenza inflazionistica, anche i lavoratori più vulnerabili che non versano imposte e che, pertanto, non avrebbero potuto beneficiare di interventi in ambito fiscale. D'altro canto, il beneficio effettivo derivante dalla riduzione dei contributi è condizionato dall'azione del prelievo dell'Irpef, poiché la diminuzione dei contributi si traduce in un incremento equivalente del reddito imponibile e, di conseguenza, dell'imposta.

Nella figura 4.2 si evidenzia l'impatto dello schema di decontribuzione su un lavoratore dipendente tipo³⁵ considerando gli effetti di retroazione dell'imposta in funzione della

³⁴ La retribuzione di riferimento determinata mensilmente si confronta con le soglie di 1.923 euro (circa 25.000 euro per tredici mensilità) e di 2.692 euro (circa 35.000 euro per tredici mensilità).

³⁵ Occupato per 12 mesi senza carichi familiari. Nella figura non è considerata l'applicazione del minimo contributivo.

Fig. 4.2 – Impatto lordo e netto della decontribuzione in funzione della retribuzione lorda – Analisi per un lavoratore dipendente tipo occupato 12 mesi



retribuzione lorda. Per cogliere gli effetti della decontribuzione in isolamento rispetto alla riforma dell'Irpef, vengono considerate le aliquote vigenti. Nel pannello di sinistra è riportata la variazione del reddito disponibile in termini assoluti, in quello di destra in termini di incidenza sulla retribuzione lorda. L'area in blu scuro rappresenta la variazione dei contributi a carico del lavoratore e quella in blu chiaro il corrispondente incremento di imposta calcolata sulla base del regime non riformato dallo schema di decreto legislativo. Con la linea in grigio si rappresenta l'effetto netto delle due componenti.

L'esclusione dell'applicazione dello sconto alla tredicesima comporta un'incidenza effettiva inferiore a quella nominale e pari, rispettivamente, a 6,5 e a 5,5 punti nelle due fasce di decontribuzione. La riduzione dei contributi in termini assoluti, che aumenta in proporzione alla retribuzione lorda, raggiunge un massimo di circa 1.600 euro in corrispondenza del limite superiore della prima fascia e di poco più di 1.900 euro in corrispondenza di quello della seconda fascia.

Per i soggetti fiscalmente non capienti lo sconto contributivo si traduce interamente in un incremento del reddito disponibile mentre, superata l'area di esenzione dall'imposta, il beneficio della decontribuzione è ridotto per effetto della maggiore imposta dovuta. A causa della progressività, infatti, quest'ultima cresce con il reddito in modo più rapido di quanto non accada per i contributi. Il beneficio netto aumenta dunque con il reddito in modo meno pronunciato, rimanendo sostanzialmente stabile (per un ammontare che varia tra 1.000 e 1.100 euro) in corrispondenza dei limiti delle due soglie.

Corrispondentemente, l'incidenza del beneficio scende più rapidamente di quanto non faccia lo sconto "nominale": lo sconto contributivo netto vale circa il 4,2 per cento della retribuzione lorda in corrispondenza della retribuzione-soglia della prima fascia (20.000 euro) e circa il 3,1 per cento in corrispondenza della seconda (35.000 euro).

Per una piccola frazione di soggetti – quelli che diventano fiscalmente capienti con l'aumento del reddito imponibile – si osserva un incremento del reddito disponibile per effetto dell'attribuzione del trattamento integrativo Irpef di 1.200 euro. Questa situazione è rappresentata nelle figure dal picco in corrispondenza di una retribuzione lorda attorno agli 8.000 euro.

L'applicazione dello sconto contributivo per fasce e non per scaglioni comporta una trappola della povertà in corrispondenza delle due soglie. L'incremento della retribuzione di un solo euro oltre la soglia comporta, all'uscita dalla prima fascia, una riduzione dello sconto (e quindi una riduzione del reddito disponibile) di circa 150 euro. La riduzione del reddito disponibile risulta invece molto maggiore (circa 1.100 euro) se la retribuzione lorda supera la soglia di 35.000 euro.

Questo fenomeno assumerebbe rilevanza sostanziale qualora la decontribuzione dovesse essere trasformata da intervento temporaneo a permanente. Da un lato, indurrebbe un forte disincentivo al lavoro e, dall'altro, renderebbe più complesso il raggiungimento degli accordi di rinnovo contrattuale, questione che assume particolare importanza dopo l'erosione del potere d'acquisto prodotta dall'inflazione. L'aumento del salario (lordo) dovrebbe infatti essere tale da compensare anche la perdita del beneficio contributivo, scontando oltretutto le già elevate aliquote marginali sul versante fiscale. In corrispondenza della seconda soglia, nella situazione attuale, l'incremento necessario si attesterebbe su 2.000 euro circa.

Mediante il modello di microsimulazione dell'UPB è stata condotta un'analisi per evidenziare l'impatto distributivo dell'intervento su un campione rappresentativo di famiglie, in relazione a uno scenario a legislazione 2024 pre-intervento, ossia in cui gli sconti contributivi non sono applicati.

La tabella 4.5 illustra, per la platea dei lavoratori dipendenti, l'effetto della decontribuzione per classi di reddito imponibile³⁶ in termini di beneficio netto.

I benefici affluiscono per oltre il 60 per cento alla classe di lavoratori dipendenti con reddito imponibile tra 15.000 e 28.000 euro, che costituiscono circa il 38 per cento del totale. In questa classe i lavoratori sono sostanzialmente tutti interessati dalla misura di decontribuzione (99 per cento di avvantaggiati). Nelle classi di reddito inferiori rimangono

³⁶ Si fa riferimento al reddito imponibile e non alla retribuzione imponibile, più direttamente connessa con la natura dell'intervento, per consentire la confrontabilità con l'analisi svolta nel paragrafo sulla revisione dell'Irpef (par. 4.1.1).

Tab. 4.5 – Impatto della decontribuzione per classi di reddito imponibile sulla platea dei lavoratori dipendenti

	Lavoratori		Ripartizione delle risorse	Beneficio medio per beneficiario	Quota contribuenti beneficiari	Beneficio medio per lavoratore	Incidenza del beneficio sul reddito
	(migliaia)	%	%	(euro)	%	(euro)	%
Fino a 8.000	3.743	18	7	254	84	213	5,56
Da 8.000 - a 15.000	3.404	16	16	576	88	509	4,45
Da 15.000 - a 28.000	7.844	38	62	879	99	867	4,01
Da 28.000 - a 50.000	4.571	22	14	898	38	339	0,96
Oltre 50.000	1.119	5	0	338	8	26	0,03
Totale	20.682	100	100	695	76	527	2,23

Fonte: Modello di microsimulazione UPB.

elevate le percentuali di soggetti avvantaggiati, dato che lo sconto contributivo, a differenza dei benefici di natura fiscale che non vengono percepiti da soggetti che non pagano imposta, raggiunge anche i lavoratori con redditi molto bassi. In queste prime fasce di reddito generalmente i soggetti non interessati dalla decontribuzione sono i lavoratori domestici, esclusi dalla misura. Siccome la riduzione dei contributi è proporzionale al reddito, i lavoratori con redditi inferiori ricevono un beneficio minore in termini assoluti (rispettivamente 254 e 576 euro medi per beneficiario contro gli 879 della classe superiore e 213 e 509 euro per lavoratore nel complesso contro gli 867) ma poiché la percentuale di decontribuzione è maggiore per i redditi più bassi l'incidenza del beneficio sul reddito (media su tutti i lavoratori della classe) è per questi lavoratori più elevata.

Poiché la decontribuzione è attribuita fino a 35.000 euro di retribuzione lorda, in corrispondenza della classe tra 28.000 e 50.000 euro di reddito imponibile, la quota di beneficiari si riduce al 38 per cento. Di contro, il vantaggio per i soggetti agevolati risulta il più elevato tra tutte le classi di reddito (898 euro), benché per effetto della progressività l'incremento di imposta conseguente alla decontribuzione sia di maggiore entità. La combinazione di questi diversi fattori fa sì che il beneficio medio complessivo *pro capite* (339 euro) risulti notevolmente più basso rispetto a quanto si riscontra nelle due classi precedenti.

Risultano molto limitati i vantaggi per i lavoratori con reddito imponibile superiore a 50.000 euro, che riguardano circa l'8 per cento dei soggetti nella classe. Questi beneficiari sono lavoratori con retribuzione da lavoro dipendente inferiore a 35.000 euro, che tuttavia percepiscono altri redditi non da lavoro dipendente.

La distribuzione per classi di reddito dei benefici della decontribuzione, che si caratterizza per premiare maggiormente le classi di reddito più basse rispetto a quanto riscontrato nel paragrafo precedente per la riforma Irpef, si riflette anche nella distribuzione per qualifica professionale (tab. 4.6).

Tab. 4.6 – Impatto della decontribuzione per qualifica professionale e reddito prevalente sulla platea dei lavoratori dipendenti

	Lavoratori		Ripartizione delle risorse	Beneficio medio per beneficiario	Quota contribuenti beneficiari	Beneficio medio per lavoratore	Incidenza del beneficio sul reddito
	(migliaia)	%	%	(euro)	%	(euro)	%
Dipendente - operaio	11.043	53	57	660	85	561	3,51
Dipendente - impiegato	8.385	41	41	816	66	538	1,88
Dipendente - dirigente	348	2	0	376	9	32	0,03
Prevalenza altri redditi	907	4	2	252	80	201	0,62
Totale	20.682	100	100	695	76	527	2,23

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Nel caso della decontribuzione infatti gli operai risultano la categoria con la maggiore quota di beneficiari (circa l'85 per cento contro il 66 per cento degli impiegati e il 9 per cento dei dirigenti). Poiché la quota di decontribuzione scende di un solo punto tra le due fasce di applicazione, il beneficio medio per operaio avvantaggiato risulta minore di quello degli impiegati (660 euro contro 816). Per gli operai la combinazione di un'alta percentuale di avvantaggiati e un beneficio medio più basso si risolve comunque in un beneficio medio per categoria leggermente maggiore di quello riscontrabile per gli impiegati (561 euro contro 538). Se misurato in termini di incidenza sul reddito, il beneficio medio di categoria a favore degli operai è pari a circa il 3,5 per cento, contro l'1,9 per cento degli impiegati.

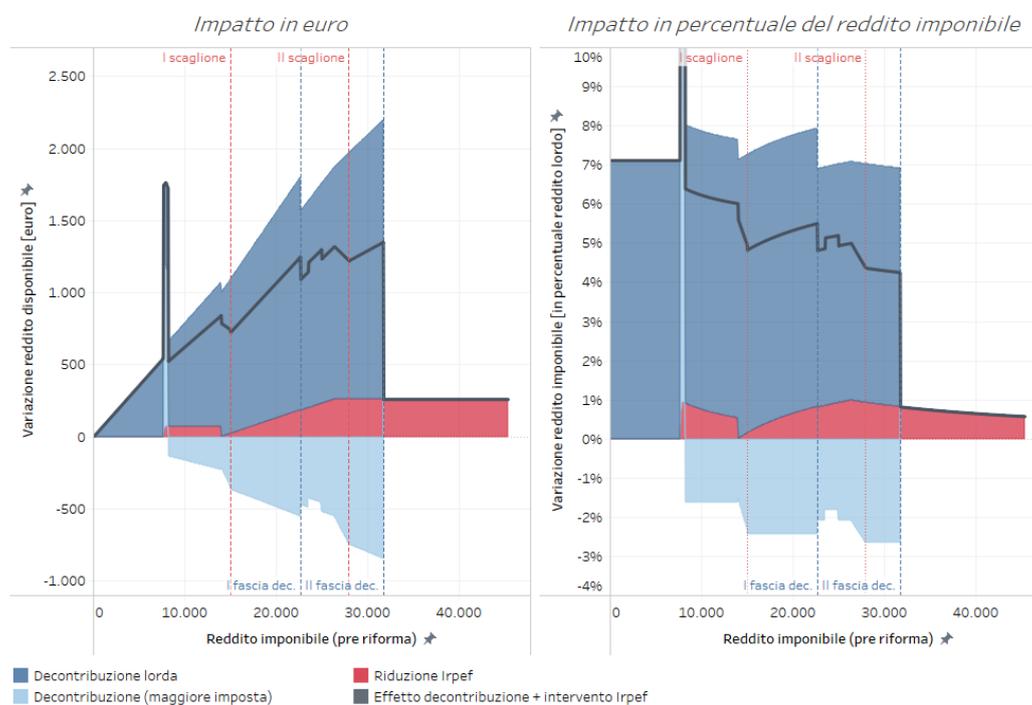
4.1.3 Una visione d'insieme dei due interventi

Nei paragrafi precedenti sono stati illustrati separatamente il funzionamento e gli effetti della riforma dell'Irpef sull'insieme dei contribuenti e della decontribuzione sulla platea dei lavoratori dipendenti. In questo paragrafo si intende offrire una visione congiunta dei due provvedimenti, evidenziandone i diversi profili distributivi.

La diversa definizione del reddito di riferimento dei regimi, contributivo e fiscale (rispettivamente la retribuzione lorda e il reddito imponibile³⁷) rendono complessa la lettura degli effetti congiunti delle due riforme. Per chiarire questo aspetto, in primo luogo, si esamina per un lavoratore tipo, con solo redditi di lavoro, la sovrapposizione degli effetti al variare di un reddito di riferimento comune, il reddito imponibile a legislazione vigente (fig. 4.3).

³⁷ I due aggregati differiscono generalmente proprio per l'importo dei contributi a carico del lavoratore, tuttavia il reddito imponibile può includere altri redditi non da lavoro dipendente e può non comprendere parti della retribuzione non utili ai fini pensionistici. Si consideri inoltre che, se le aliquote sono definite sulla base di scaglioni di reddito imponibile, altri parametri del sistema fiscale, ad esempio le detrazioni, variano in funzione di una differente definizione di reddito (il reddito complessivo fiscale comprensivo del reddito da locazione assoggettato a cedolare secca e di quello sottoposto a regime forfetario, al netto della rendita dell'abitazione principale).

Fig. 4.3 – Impatto lordo e netto della decontribuzione, della riforma dell'Irpef e complessivo in funzione del reddito imponibile – Analisi per un lavoratore dipendente tipo occupato 12 mesi senza carichi familiari



Nella figura 4.3 l'area blu scura rappresenta l'effetto della decontribuzione lorda, quella blu chiara la maggiore imposta che ne deriva³⁸, quella rossa l'effetto della riforma dell'Irpef e la linea nera l'effetto netto delle tre componenti.

L'effetto complessivo coincide con quello della sola decontribuzione per i redditi bassi³⁹ (per effetto dell'incapienza) e della sola Irpef per i redditi alti, superiori alla soglia oltre la quale la decontribuzione non si applica⁴⁰. Per i redditi intermedi le due riforme si combinano, determinando un beneficio netto inferiore a quello derivante dalla riduzione dei contributi perché la minore imposta non compensa la retroazione fiscale della decontribuzione.

Il beneficio netto complessivo risulta pressoché crescente con il reddito in tutta l'area di decontribuzione, che si estende anche oltre il limite del secondo scaglione Irpef al di sopra del quale il risparmio di imposta diventa costante. Il beneficio netto massimo di circa 1.350 euro si raggiunge attorno ai 31.700 euro, per poi ridursi e rimanere costante a 260 euro.

³⁸ La maggiore imposta derivante dalla decontribuzione è determinata sulla base del regime fiscale pre riforma dell'Irpef.

³⁹ Non sono considerati nel grafico eventuali minimi contributivi.

⁴⁰ La decontribuzione cessa di essere applicata in corrispondenza di un reddito imponibile (a contribuzione piena) di circa 31.700 euro.

In percentuale del reddito imponibile il beneficio vale circa il 7 per cento per i redditi incapienti. Per quelli superiori l'incidenza scende in modo non monotono, per effetto dell'interazione tra le due riforme, fino a circa il 4,2 per cento in corrispondenza del limite superiore della seconda fascia di decontribuzione. Oltre tale soglia l'incidenza diminuisce repentinamente a circa lo 0,8 per cento, per poi decrescere in modo progressivo per i redditi più alti. Considerando la combinazione dei due interventi permane dunque l'elevata aliquota marginale, superiore al 200 per cento, dovuta alla struttura per fasce della decontribuzione.

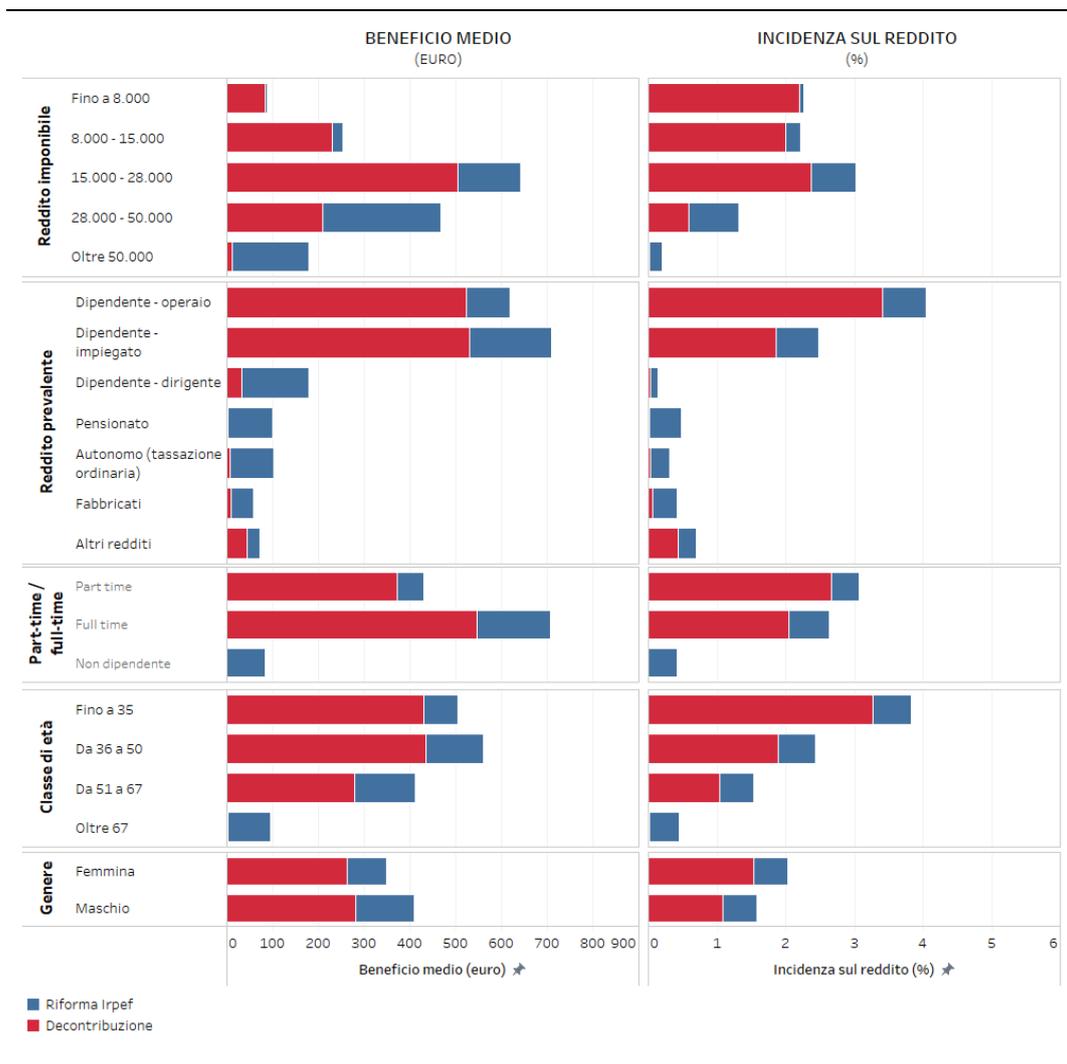
Con il modello di microsimulazione UPB è possibile ricostruire, su un campione rappresentativo della popolazione italiana, come la struttura dei due interventi impatta sulle diverse categorie di contribuenti. Dal confronto della distribuzione delle due componenti del beneficio medio (Irpef e decontribuzione) e della relativa incidenza sul reddito tra i vari segmenti della popolazione, è possibile ottenere un'idea concreta della diversa natura distributiva dei due interventi, considerando anche le diverse esigenze e gli obiettivi che stanno alla base di entrambe le misure⁴¹.

Nella figura 4.4 sono riportati nel pannello di sinistra i benefici medi e in quello di destra le relative incidenze sul reddito della decontribuzione (barre rosse) e della riforma dell'Irpef (barre blu) per diverse segmentazioni di popolazione.

La decontribuzione, inizialmente introdotta nel 2022 per contribuire alla salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti con salari medio bassi in un periodo di alta inflazione, **produce in media per il complesso dei contribuenti fino a 28.000 euro un incremento percentuale di reddito sostanzialmente omogeneo, di poco superiore al 2 per cento.** L'effetto è condizionato dalla presenza all'interno delle classi di reddito di soggetti che non beneficiano della decontribuzione in quanto non lavoratori dipendenti. L'omogeneità dell'incidenza si riflette in un beneficio in valore assoluto maggiore per le classi di reddito più elevate. L'Irpef manifesta i suoi effetti in maniera sensibile nella classe 15.000 – 28.000 euro, sommandosi all'effetto della decontribuzione, garantendo ai soggetti compresi in questo intervallo il vantaggio complessivo più elevato, sia in termini assoluti che rispetto al reddito di base. L'Irpef tuttavia manifesta i suoi effetti più rilevanti nella classe successiva, dove però la decontribuzione ha già sensibilmente ridotto i propri effetti. Per la classe oltre 50.000 euro di reddito imponibile, il beneficio incide in misura molto limitata sul reddito (circa lo 0,2 per cento, un valore sensibilmente più basso di quello riscontrato nelle altre classi). La riforma Irpef infatti garantisce un beneficio in cifra fissa di 260 euro, decurtato per chi ha oneri detraibili diversi dalle spese sanitarie.

⁴¹ Si ricorda che un intervento si può considerare neutrale dal punto di vista redistributivo se l'incidenza del beneficio risulta omogenea tra i beneficiari. Un'analisi puntuale dell'entità della portata redistributiva delle due misure è riportata al termine di questo paragrafo.

Fig. 4.4 – Impatto della decontribuzione e della riforma dell’Irpef per categorie di contribuenti



L’analisi per reddito prevalente consente di apprezzare più direttamente l’effetto della decontribuzione sui lavoratori dipendenti. **L’effetto più consistente di questa misura si ha sugli operai, a cui viene garantito un incremento del reddito⁴² pari a circa il 3,4 per cento, mentre per il complesso della categoria degli impiegati la stessa percentuale si attesta all’1,9 per cento, anche perché non tutti sono beneficiati dalla misura.** Per entrambe le categorie di lavoratori emerge un’incidenza del beneficio sul reddito maggiore per i soggetti con redditi più bassi a cui corrispondono benefici omogenei in valore assoluto. L’intervento sull’Irpef invece ha caratteristiche speculari: l’incremento percentuale dei redditi è omogeneo, mentre l’incremento assoluto premia gli impiegati. Le altre categorie, non interessate dalla decontribuzione se non marginalmente nel caso di soggetti con più tipologie di reddito, beneficiano sostanzialmente della riduzione dell’Irpef. Per i pensionati l’incidenza del

⁴² Come detto sopra, il beneficio è rapportato al reddito imponibile.

beneficio e, in misura relativamente maggiore, il beneficio assoluto risultano inferiori a quelli di operai e impiegati.

La decontribuzione garantisce un incremento percentuale dei redditi più elevato per i lavoratori dipendenti a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno, che vengono invece premiati maggiormente dalla riforma dell'Irpef.

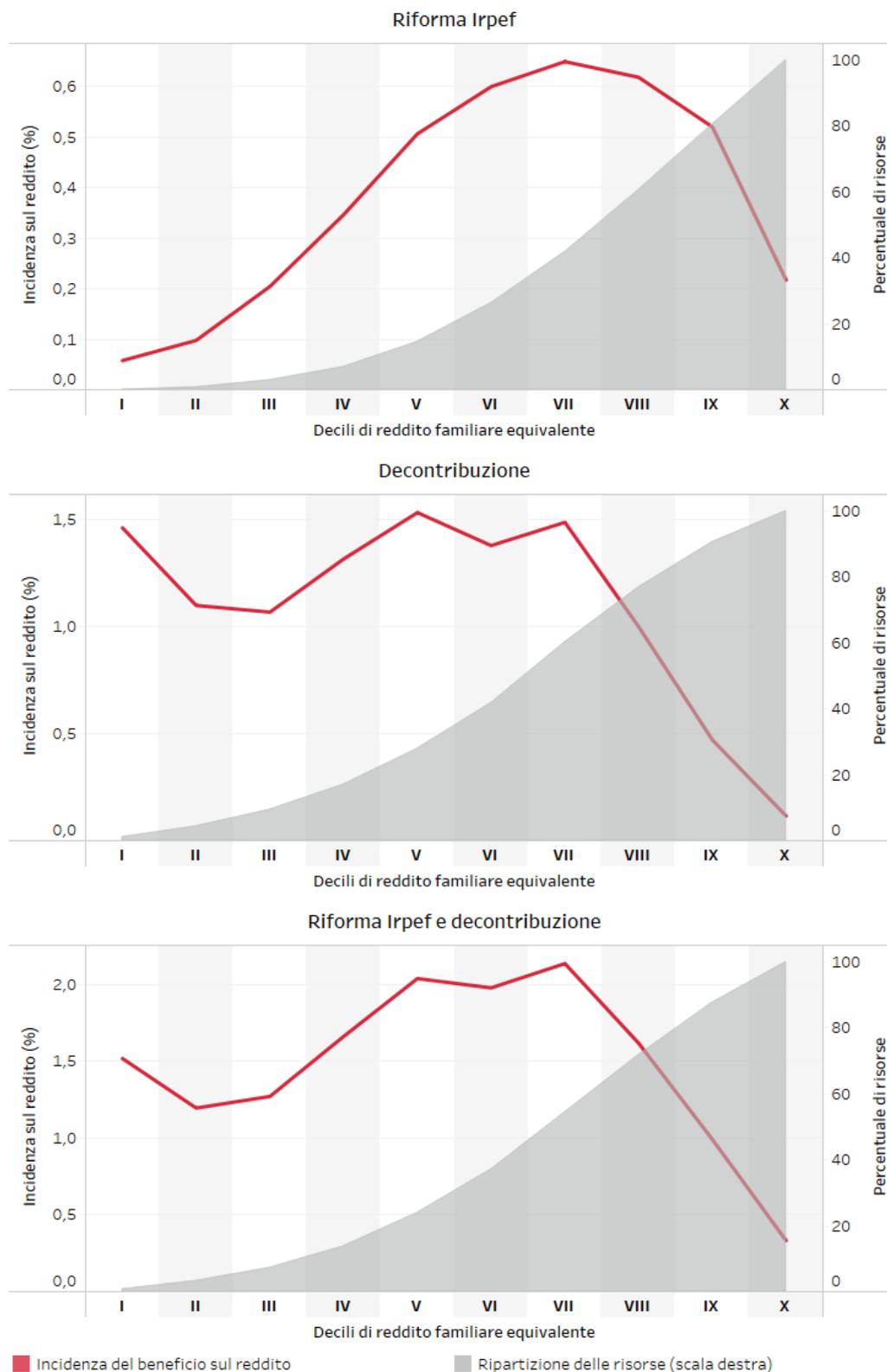
Va infine osservato che **la decontribuzione garantisce un sostegno sensibilmente maggiore ai più giovani, soprattutto nella classe fino a 35 anni.** Benché i differenziali siano molto meno pronunciati, i giovani risultano più avvantaggiati in termini relativi anche nel caso della riforma Irpef. **La diversa portata redistributiva dei due istituti si manifesta, anche se in misura appena percettibile, nei differenziali per genere che vedono le donne premiate in termini di incidenza del beneficio.**

Per una valutazione globale della portata redistributiva delle due misure, che vada al di là dell'analisi degli effetti sulle diverse categorie dei percettori di reddito, è opportuno considerare l'impatto sulle risorse *pro capite* a livello familiare, in termini equivalenti. La figura 4.5 illustra gli effetti redistributivi per decili di reddito disponibile familiare equivalente risultanti dalle modifiche apportate all'Irpef (pannello superiore), dalla decontribuzione (pannello centrale) e dall'applicazione congiunta delle due misure (pannello inferiore) stimati con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. L'impatto è misurato in termini di incidenza sul reddito familiare e di ripartizione complessiva di risorse in funzione dei decili di reddito familiare equivalente.

I benefici derivanti dalla revisione dell'Irpef sono concentrati sulle famiglie appartenenti ai decili di reddito familiare equivalente più elevati: al 10 per cento delle famiglie più ricche afferisce circa il 20 per cento delle risorse, mentre al 50 per cento delle famiglie più povere complessivamente ne viene destinato circa il 14 per cento. Come osservato in precedenza, **dato che il beneficio assoluto è sì maggiore per i redditi più elevati, ma viene distribuito sostanzialmente in cifra fissa, la sua incidenza decresce nei due decili di famiglie più ricche.** Nel decimo decile l'incidenza del beneficio sul reddito è pari allo 0,2 per cento, lo stesso livello riscontrabile nel terzo decile.

Al contrario, come atteso, i benefici della decontribuzione sono distribuiti maggiormente nelle famiglie dei decili inferiori: il 50 per cento dei nuclei in condizione economica meno favorevole beneficia di circa il 30 per cento delle risorse complessive (contro il 14 per cento circa della riforma Irpef), mentre al 10 per cento più ricco ne afferisce il 10 per cento (contro il 20 per cento circa della riforma Irpef). **Il fenomeno si conferma analizzando l'incidenza dei benefici sul reddito:** con la decontribuzione i valori più elevati, compresi tra l'1 e 1,5 per cento, si riscontrano nei decili bassi e intermedi, mentre a partire dall'ottavo decile in poi l'incidenza del beneficio si riduce sensibilmente fino a circa lo 0,1 per cento del decimo decile. L'incidenza è più bassa in corrispondenza del secondo e del terzo decile, in cui è più marcata la presenza di

Fig. 4.5 – Effetti redistributivi delle modifiche dell'Irpef e della decontribuzione – Analisi per decili di reddito familiare equivalente



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

percettori di reddito da pensione, che non beneficiano della misura. La struttura distributiva della decontribuzione tende a prevalere quando si considera l'effetto combinato delle due misure.

È possibile infine sintetizzare le osservazioni fin qui svolte calcolando sui redditi familiari equivalenti, sempre con l'ausilio del modello di microsimulazione dell'UPB, l'indice di redistribuzione (RE) del prelievo fiscale e contributivo⁴³ prima e dopo la riforma e la sua scomposizione in termini di indice di progressività di *Kakwani*, indice di pressione o intensità del prelievo e indice di riordino (*reranking*)⁴⁴. L'analisi rileva che **l'effetto redistributivo derivante dall'applicazione congiunta della revisione dell'Irpef e della decontribuzione è complessivamente progressivo**. L'indice RE aumenta di 0,15 punti, passando da 4,00 a 4,15 (tab. 4.7). L'analisi delle componenti dell'indice RE complessivo evidenzia che tale miglioramento deriva dall'aumento della progressività (+1,75 punti dell'indice di *Kakwani*) compensato in parte dalla riduzione dell'indice di pressione (-2,48 punti).

Considerando gli effetti disgiunti delle due misure, la maggiore capacità redistributiva del sistema fiscale è determinata dall'effetto positivo della decontribuzione (+0,17 punti), mentre la revisione dell'Irpef ha un impatto sostanzialmente neutrale (-0,03 punti).

Il segno negativo nell'indice di redistribuzione dell'Irpef dipende dal fatto che la riduzione dell'indice di pressione (-0,69 punti), causata dalla minore aliquota media di prelievo, più che compensa la maggiore progressività misurata dall'incremento dell'indice di *Kakwani* di 0,25 punti⁴⁵.

Tab. 4.7 – Revisione dell'Irpef e decontribuzione – Principali indici di redistribuzione (1)

	Pre-riforma	Post-riforma		
		Decontribuzione	Variazione Irpef	Totale
Indice di redistribuzione (RE)	4,00	0,17	-0,03	4,15
Indice di Reynold-Smolensky (RS)	4,28	0,21	-0,03	4,45
Indice di progressività di Kakwani (K)	13,49	1,50	0,25	15,24
Indice di pressione (IPx100)	31,70	-1,79	-0,69	29,21
Indice di <i>reranking</i> (RR)	-0,28	-0,03	0,00	-0,30

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

⁴³ In questa analisi non sono considerati i trasferimenti derivanti dall'Assegno unico e dell'Assegno di inclusione.

⁴⁴ Per una descrizione delle misure globali della redistribuzione si rinvia a UPB (2022), "L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma dell'Irpef", Focus tematico n. 3.

⁴⁵ L'incremento dell'indice di *Kakwani* di fatto segnala un aumento, seppure molto contenuto, della progressività del tributo. Questo fenomeno va ricondotto al fatto che la riduzione del prelievo per le classi di reddito più elevato è in cifra fissa e che quindi la sua incidenza sul reddito è minore dell'imposta attualmente pagata.

La decontribuzione contribuisce ad aumentare la progressività del sistema determinando un incremento dell'indice di *Kakwani* di 1,5 punti che è solo in parte mitigato dalla riduzione dell'indice di pressione (-1,79 punti). Si segnala infine che le modifiche, nel loro complesso, implicano un incremento del contributo negativo dell'indice di riordino (*reranking*) dovuto soprattutto alla decontribuzione.

Occorre infine considerare l'influenza della recente dinamica inflazionistica sul sistema di prelievo. Come nota, la mancata indicizzazione dei parametri di un sistema fiscale progressivo comporta un incremento della pressione fiscale in presenza di inflazione, il cosiddetto *fiscal drag*. Il drenaggio fiscale ha avuto in passato un ruolo rilevante nel ridisegno, benché implicito, del prelievo sulle persone fisiche⁴⁶. Il tema, tornato di attualità alla luce della recente impennata dei prezzi al consumo, merita analisi approfondite.

Benché non vi sia spazio per trattare esaustivamente il tema in questa audizione sul DDLB 2024, è opportuno evidenziare l'onere derivante dal drenaggio fiscale in relazione con i benefici sopra esaminati mediante un'analisi per figure tipo.

La figura 4.6 evidenzia l'interazione tra gli effetti netti della decontribuzione e della revisione dell'Irpef e in relazione con una misura del drenaggio fiscale calcolato con riferimento all'inflazione a partire dall'ultimo intervento sull'Irpef, e quindi negli ultimi due anni. L'area in rosso scuro rappresenta i benefici (in termini assoluti nel pannello di sinistra e in termini di incidenza nel pannello di destra) delle due misure, l'area in rosso chiaro invece rappresenta la quantificazione del drenaggio fiscale e la linea in nero il saldo tra i due effetti. Dall'analisi emerge che le due misure hanno più che compensato il drenaggio fiscale nell'area di applicazione dello sconto contributivo, ma che il beneficio netto risulterebbe sensibilmente minore. Nell'area in cui la decontribuzione non si applica invece gli effetti del drenaggio fiscale risulterebbero più rilevanti dei benefici derivanti dalla riforma Irpef.

4.1.4 *L'ulteriore decontribuzione per le lavoratrici madri con più di un figlio*

Il DDLB introduce, in via temporanea, una misura volta a sostenere il reddito delle lavoratrici madri con più di un figlio attraverso la fiscalizzazione dei contributi IVS a loro carico, fino a un massimale di 3.000 euro. La misura è valida per il triennio 2024-26 in favore delle madri con tre o più figli di cui almeno uno minorenni e, per il solo 2024, anche per le madri con due o più figli di cui almeno uno di età inferiore ai dieci anni. La misura è applicabile a tutte le lavoratrici con contratti a tempo indeterminato, indipendentemente dal livello della retribuzione, con l'esclusione del lavoro domestico.

⁴⁶ Si veda l'[Audizione](#) del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario del 2 febbraio 2021.

Fig. 4.6 – Impatto della decontribuzione, della riforma dell’Irpef e del drenaggio fiscale – Analisi per un lavoratore dipendente tipo occupato 12 mesi senza carichi familiari

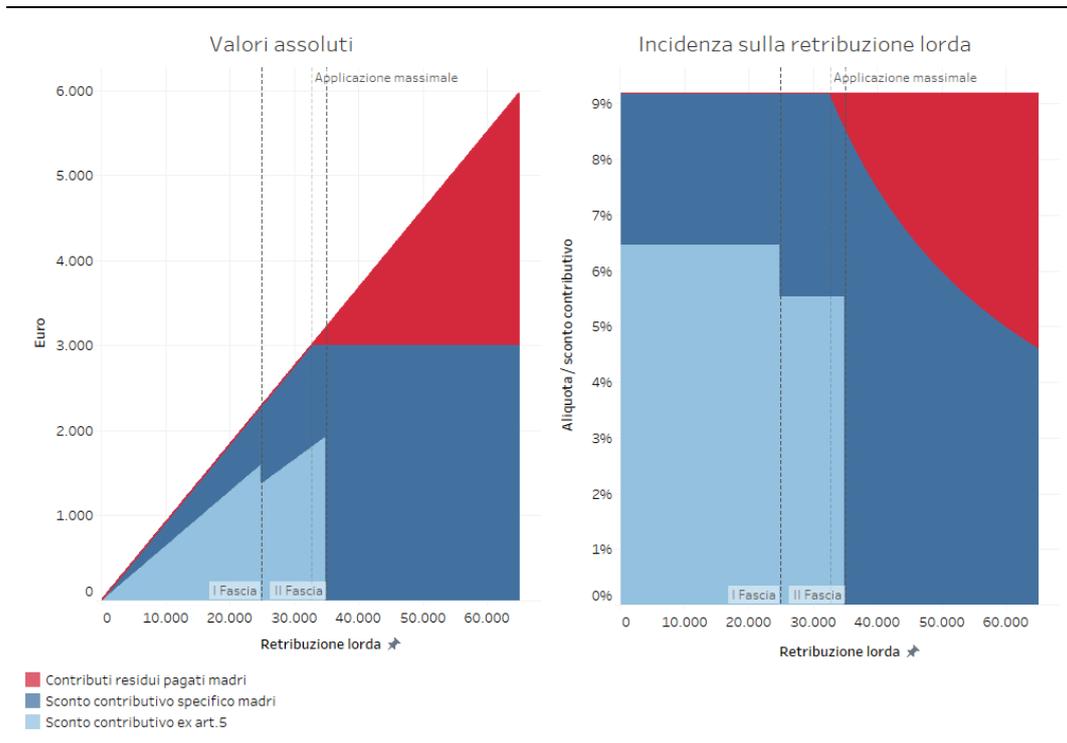


Gli effetti della misura si intersecano con quelli della proroga al 2024 dell’esonero parziale (pari a 6 o 7 punti percentuali) dal versamento dei contributi IVS a carico del lavoratore con retribuzione fino a 35.000 euro (ex art. 5 del DDLB) analizzato nel paragrafo 4.1.2. Il vantaggio connesso con la misura risulterà pertanto più ridotto di quello che si verificherà dal 2025, quando la decontribuzione parziale non sarà più in vigore.

Per chiarire le modalità di applicazione dello sgravio, considerando sia la decontribuzione parziale sia la presenza del massimale di 3.000 euro per quella totale, nella figura 4.7 sono riportati gli effetti congiunti delle due misure e l’entità dei contributi residui in funzione della retribuzione lorda per una lavoratrice tipo occupata per 12 mesi. Nel pannello di sinistra i dati sono riportati in valore assoluto in euro e in quello di destra in rapporto alla retribuzione lorda. L’area in rosso rappresenta i contributi residui a carico della lavoratrice, in blu chiaro lo sgravio ex art. 5 e in blu scuro l’effetto differenziale dovuto allo sgravio specifico attribuito alle madri. La somma delle tre aree rappresenta i contributi teorici totali che si pagherebbero in assenza di sgravio⁴⁷.

⁴⁷ Nel grafico si considera un’aliquota contributiva del 9,19 per cento.

Fig. 4.7 – Gli sconti contributivi per le lavoratrici madri nel 2024 in funzione della retribuzione lorda – Lavoratrice tipo occupata 12 mesi

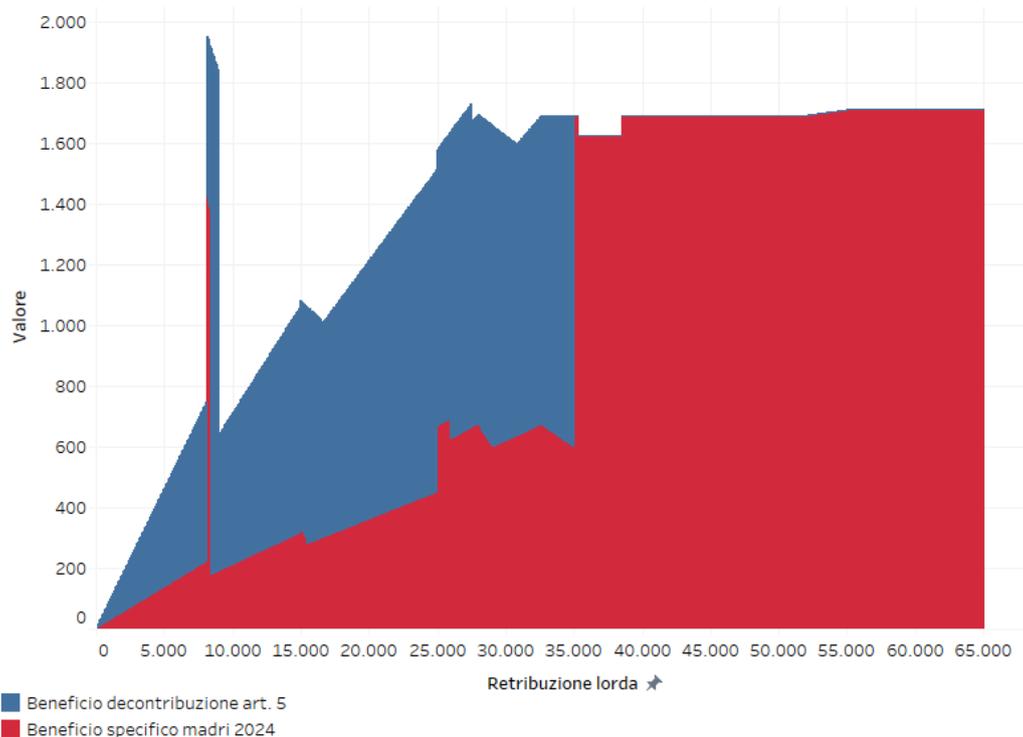


Le lavoratrici non pagheranno contributi fino a 32.600 euro circa di retribuzione lorda; oltre tale soglia agisce il massimale e i contributi dovuti sono pari a quelli risultanti dall'applicazione della aliquota contributiva al reddito eccedente. A 65.000 euro di retribuzione, si pagherebbe la metà dei contributi dovuti a legislazione vigente. L'aliquota contributiva effettiva è dunque pari a zero in corrispondenza della soglia oltre la quale i contributi totali superano il massimale, per poi salire progressivamente man mano che la base imponibile aumenta. In corrispondenza di una retribuzione di circa 65.000 euro l'aliquota contributiva effettiva è pari alla metà dell'aliquota legale.

Nel 2024 una parte dell'abbattimento dell'aliquota sarebbe comunque avvenuta per effetto della decontribuzione generalizzata ex art. 5. La norma in esame dunque, garantendo l'esenzione totale, copre circa 2,7 punti percentuali nella prima fascia di esenzione fino a 25.000 euro e 3,7 punti nella seconda fascia tra 25.000 e 35.000 euro.

Come noto, gli sgravi contributivi non si traducono interamente in incremento del reddito disponibile, per effetto del corrispondente aumento dell'imposizione fiscale. La figura 4.8 evidenzia il beneficio netto in euro per le lavoratrici madri distinguendo la componente derivante dalla decontribuzione generalizzata ex art. 5 e quella dovuta al provvedimento specifico che le riguarda.

Fig. 4.8 – Incremento netto della decontribuzione sul reddito disponibile delle lavoratrici madri nel 2024 – Lavoratrice tipo occupata 12



Il beneficio al netto delle imposte cresce progressivamente fino ad attestarsi su circa 1.700 euro, raggiunti in prossimità della retribuzione lorda di 27.500 euro, valore che resta pressoché costante per le retribuzioni superiori.

Un’analisi condotta con il modello di microsimulazione UPB consente di valutare gli oneri connessi con l’intervento in esame. La tabella 4.8 riepiloga, in termini di

Tab. 4.8 – Minori contributi a favore delle lavoratrici madri con figli nel 2024

		Totale complessivo	Fino a 35.000	Oltre 35.000
Ammontare totale (milioni)	Decontribuzione totale	-1.537	-1.216	-321
	Decontribuzione ex art. 5	-793	-793	0
	Decontribuzione specifica madri	-744	-423	-321
Soggetti (migliaia)		793	684	108
Valori medi (euro)	Decontribuzione totale	-1.940	-1.777	-2.971
	Decontribuzione ex art. 5	-1.001	-1.159	0
	Decontribuzione specifica madri	-939	-618	-2.971
Costo al netto delle maggiori imposte (milioni)	Decontribuzione totale	972	798	174
	Decontribuzione ex art. 5	521	521	0
	Decontribuzione specifica madri	451	277	174

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

ammontare di minori contributi, gli effetti delle diverse misure di decontribuzione nel 2024 distinti in funzione del livello di retribuzione lorda.

Nel complesso le lavoratrici madri con figli beneficeranno di una riduzione di contributi di circa 1,5 miliardi, per poco più della metà (790 milioni) dovuti alla decontribuzione generalizzata ex art. 5 e per la restante parte alla misura specifica, confermando sostanzialmente la stima indicata nella Relazione tecnica. Mentre la decontribuzione ex art. 5 si rivolge, per costruzione, interamente a lavoratori con retribuzioni inferiori a 35.000 euro, l'intervento specifico per le madri è per circa il 57 per cento a vantaggio delle lavoratrici con meno di 35.000 euro e per il restante 43 per cento è invece destinato a lavoratrici con retribuzioni superiori.

Questa ripartizione si verifica nonostante le lavoratrici con retribuzione maggiore di 35.000 euro coinvolte siano in numero notevolmente inferiore (100.000 contro 680.000) poiché, così come si poteva evincere dall'analisi per figure tipo, il beneficio medio specifico dovuto all'introduzione della norma a favore delle madri è sostanzialmente più elevato per le lavoratrici che non beneficiano della decontribuzione generalizzata ex art. 5 (circa 3.000 euro contro 618).

La minore contribuzione a carico del lavoratore genera maggiore gettito per l'erario che compensa parzialmente i costi delle minori entrate contributive. **La simulazione effettuata con il modello UPB su un campione rappresentativo di famiglie stima un costo per l'erario della decontribuzione specifica per le lavoratrici madri nel 2024 al netto della maggiore Irpef e addizionali locali di circa 450 milioni.**

4.1.5 La maggiorazione della deduzione per incrementi occupazionali

Lo schema di decreto legislativo recante attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi **introduce per i titolari di reddito di impresa e per gli esercenti arti e professioni un incentivo di natura temporanea alle nuove assunzioni.** Si prevede una maggiorazione del 20 per cento del costo del personale a tempo indeterminato di nuova assunzione nel 2024. La maggiorazione va applicata al minore importo tra il costo effettivo dei nuovi assunti e l'incremento del costo del lavoro complessivo risultante dal bilancio, a condizione che si osservi a fine esercizio una crescita sia del numero dei dipendenti a tempo indeterminato, sia di quelli totali. La maggiorazione è incrementata con riferimento ai costi sostenuti per l'assunzione di specifiche categorie di lavoratori protetti indicate in un apposito allegato. L'aliquota dovrà essere fissata entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, con un successivo decreto attuativo, in modo da garantire che la complessiva maggiorazione, per ciascuna impresa, non superi il 10 per cento della remunerazione complessiva riferita a queste categorie.

L'allegato 1 allo schema di decreto legislativo contiene un articolato elenco delle categorie meritevoli di trattamento specifico. Sono infatti inclusi: i cosiddetti lavoratori "molto svantaggiati"⁴⁸, i disabili, le persone in trattamento psichiatrico e per dipendenze, i soggetti sottoposti alla limitazione della libertà personale, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le donne con due figli minori o disoccupate da almeno 6 mesi in zone depresse, giovani (under 30) ammessi agli incentivi di disoccupazione giovanile del DL 48/2023, lavoratori con sede in regioni depresse⁴⁹ e lavoratori che abbiano usufruito del Reddito di cittadinanza ma non siano beneficiari dell'Assegno di inclusione.

Infine, è prevista una specifica norma antielusiva e, in particolare, che la variazione di occupazione dell'impresa deve tenere conto anche di quelle "compensative" realizzate da imprese collegate e controllate.

La misura in esame rappresenta una parziale attuazione dell'articolo 6 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle società e degli enti) della legge delega per la riforma fiscale (L.111/2023) e, secondo quanto affermato nella Relazione illustrativa, sarebbe in linea con quanto disposto dall'articolo 9 con riferimento alla revisione delle agevolazioni a favore degli operatori economici. L'articolo 6, in particolare, prevede l'applicazione di un'aliquota ridotta dell'Ires per le imprese che, entro i due periodi d'imposta successivi a quello nel quale è stato prodotto il reddito, effettuino investimenti o nuove assunzioni o, in alternativa, la maggiorazione della deduzione relativa alle spese per investimenti qualificati o per le nuove assunzioni⁵⁰. La forma di incentivo a cui la delega dà priorità consiste dunque in un'aliquota ridotta, indicando la maggiorazione della deduzione come alternativa, sebbene rappresenti uno strumento certamente più semplice da applicare.

L'aliquota ridotta è un caso di incentivo, collegato al reinvestimento degli utili, "anticipato" rispetto all'effettivo comportamento che si vuole incentivare (l'investimento o l'aumento di occupazione) ed è infatti previsto un meccanismo di recupero successivo nel caso l'impresa non adempia all'investimento o all'assunzione o provveda a una successiva distribuzione degli utili.

⁴⁸ I lavoratori molto svantaggiati sono definiti dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 17/10/2017 ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione europea. Si tratta di disoccupati di lunga durata (superiore a 24 mesi) o di disoccupati da 12 mesi che abbiano età inferiore a 24 anni o superiore a 50, adulti di qualsiasi età con familiari a carico, lavoratori di settori con alta disparità di genere, soggetti che appartengono a minoranze etniche di uno stato membro o a minoranze linguistiche nazionali, soggetti con un livello di scolarizzazione inferiore al titolo di licenza media o senza impiego dopo aver completato la formazione a tempo pieno da almeno 2 anni.

⁴⁹ La norma fa riferimento a regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo *pro capite* inferiore al 75 per cento della media EU27 o comunque compreso tra il 75 e il 90 per cento, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

⁵⁰ Il punto a) dell'articolo 6 della L. 111/2023 prevede la "riduzione dell'aliquota dell'IRES nel caso in cui sia impiegata in investimenti, con particolare riferimento a quelli qualificati, o anche in nuove assunzioni ovvero in schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili una somma corrispondente, in tutto o in parte, al reddito entro i due periodi d'imposta successivi alla sua produzione" mentre il successivo punto b) prevede "in alternativa alle disposizioni di cui al primo e al secondo periodo della lettera a), per le imprese che non beneficiano della riduzione di cui alla citata lettera, prevedere la possibilità di fruire di eventuali incentivi fiscali riguardanti gli investimenti qualificati, anche attraverso il potenziamento dell'ammortamento, nonché di misure finalizzate all'effettuazione di nuove assunzioni, anche attraverso la possibile maggiorazione della deducibilità dei costi relativi alle medesime".

Lo schema di decreto legislativo sceglie l'alternativa della maggiorazione della deduzione attuandola solo con riferimento alle nuove assunzioni (e non agli investimenti).

La Relazione tecnica quantifica per questa misura minori entrate nel 2025 pari a 1,3 miliardi (1,1 e 0,2 miliardi, rispettivamente, di minore gettito Ires e Irpef). A fronte di un elenco dettagliato delle fonti dei dati utilizzati e della metodologia applicata, la Relazione non riporta alcun riferimento quantitativo sottostante la quantificazione (ad esempio, il numero dei nuovi occupati atteso, l'ammontare delle retribuzioni medie, ecc.).

Sono comunque presenti alcuni elementi di natura prudenziale. In primo luogo, l'incremento occupazionale è stato stimato, per ciascuna impresa, sulla base della variazione degli occupati tra il 2020 e il 2021, particolarmente marcata per effetto della ripresa economica dopo la forte caduta del PIL nell'anno in cui è deflagrata la pandemia. Gli incrementi occupazionali, peraltro, sono stati elevati anche nel 2022 e nel 2023 soprattutto nei settori del turismo e degli altri servizi.

In secondo luogo, la stima sembrerebbe non tenere conto che nel 2024 saranno ancora in vigore, sebbene in alcuni casi depotenziate, le decontribuzioni a favore dei datori di lavoro per le nuove assunzioni di particolari categorie di soggetti o realizzate nel Mezzogiorno per favorire l'occupazione e la ripresa economica (si veda l'Appendice 4.2). Queste, riducendo il costo del lavoro, potrebbero diminuire l'entità complessiva della deduzione maggiorata.

La convenienza della nuova misura e la sua efficacia nell'incentivare nuova occupazione dipendono dalle caratteristiche delle decontribuzioni esistenti (entità dello sgravio, durata del beneficio, platea incentivata).

Sulla base dei dati INPS più recenti⁵¹, il valore delle agevolazioni contributive è risultato pari a circa il 13,5 e al 14,6 per cento del totale dei contributi sociali complessivi dovuti rispettivamente nel 2021 e nel 2022. Va osservato che l'entità del nuovo incentivo dipende dall'aliquota fiscale dell'impresa oltre che dalla presenza di una base imponibile sufficientemente capiente. Nel caso delle società di capitali fiscalmente capienti, che hanno un'aliquota dell'Ires del 24 per cento, fatto pari a 100 il costo del lavoro, l'onere effettivo sostenuto dall'impresa al netto del risparmio di imposta derivante dalla deducibilità ordinaria è pari a 76. La maggiorazione del costo deducibile del 20 per cento si traduce in un risparmio di imposta pari a 4,8, che equivale a una riduzione percentuale dell'onere effettivo sostenuto dall'impresa di circa 6,3 punti. Ipotizzando un'aliquota dei contributi sociali a carico del datore di lavoro del 23,81, la nuova agevolazione sarebbe approssimativamente equivalente a uno sgravio contributivo dell'ordine di 7,8 punti percentuali. Per le imprese capienti soggette all'Irpef la riduzione dell'onere del lavoro crescerà all'aumentare dell'aliquota marginale. Con un'aliquota marginale minima del 23

⁵¹ INPS (2023), "Incentivi all'occupazione. Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali", 21 settembre.

per cento l'onere si ridurrà del 5,9 per cento, con l'aliquota massima del 43 per cento l'onere si ridurrà del 15 per cento. Sempre ipotizzando dei contributi a carico dei datori di lavoro del 23,81 per cento, tali riduzioni risulterebbero equivalenti a una decontribuzione rispettivamente di 7,4 e 18,7 punti percentuali. Per le imprese non capienti il vantaggio in termini finanziari sarà inferiore in quanto differito nel tempo attraverso il meccanismo del riporto delle perdite. Si deve tuttavia considerare che l'incentivo fiscale rispetto allo sgravio contributivo garantisce comunque una maggiore trasparenza del sistema evitando il trattamento figurativo delle quote di contributi esonerati.

4.1.6 *L'abrogazione dell'ACE*

Lo schema di decreto legislativo prevede l'abolizione dell'incentivo alla capitalizzazione denominato ACE, un'altra misura che, secondo la Relazione illustrativa, si ricollega al quadro di revisione degli incentivi richiamato dall'articolo 9 della delega per la riforma fiscale. In particolare, l'articolo 5 dello schema di decreto legislativo prevede l'abrogazione dell'ACE facendo salvi, comunque, i diritti acquisiti in materia di riporto delle eccedenze ACE pregresse e successivo utilizzo delle stesse fino al loro totale esaurimento.

L'ACE, introdotta nel 2011, ha l'obiettivo di ristabilire la neutralità fiscale della tassazione del reddito di impresa rispetto alle fonti di finanziamento. In particolare, serve a controbilanciare la deducibilità degli interessi passivi come remunerazione del capitale di debito e rendere neutrali le scelte di finanziamento sull'investimento marginale, prevedendo la deducibilità anche della remunerazione figurativa del capitale proprio (senza distinguere tra nuove azioni e autofinanziamento) e tassando quindi solo gli extra profitti. Il livello della remunerazione è fissato sulla base di un'aliquota di rendimento nozionale che, secondo la legislazione vigente, si applica agli incrementi di capitale proprio cumulati a partire dal 31 dicembre 2010 per le società di capitali e all'intero patrimonio netto risultante alla fine di ciascun esercizio per i contribuenti Irpef. L'aliquota di rendimento nozionale è stata fissata inizialmente al 3 per cento per passare nel biennio 2014-15, rispettivamente, al 4 e al 4,5 per cento e nel 2016 al 4,75. Dal 2017 l'aliquota è stata ridotta per tenere conto dell'andamento dei rendimenti nel mercato finanziario: 1,6 nel 2017, 1,5 nel 2018 e 1,3 a partire dal 2019.

L'utilizzo della misura risulta concentrato. Solo un quarto del totale delle società di capitali vi ricorre con un andamento abbastanza stabile nel tempo ma con differenze settoriali significative (tab. 4.9). In particolare, sono le società appartenenti ai settori delle *Utilities*, della Manifattura e dei Servizi finanziari ad aver sempre fatto maggiore ricorso all'agevolazione, con percentuali che nel 2021 – influenzato dalla presenza dell'ACE innovativa – si attestano rispettivamente al 40,4, al 37,5 e al 36,2 per cento.

Tab. 4.9 – Beneficiari della deduzione ACE sul totale delle società di capitali (percentuali)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agricoltura	13,0	13,1	11,9	11,1	11,4	11,6	12,2
Estrazione	27,5	25,4	29,4	27,1	27,3	28,1	31,6
Manifattura	35,3	36,5	36,1	34,1	34,8	34,4	37,5
Utilities	36,0	36,8	36,7	35,7	36,8	37,4	40,4
Costruzioni	18,6	19,4	19,2	18,2	19,0	19,1	21,5
Servizi	22,4	23,4	22,6	20,9	21,4	20,7	23,1
Servizi finanziari	33,4	33,7	33,4	32,3	33,9	34,2	36,2
Banche	82,7	81,7	81,0	74,2	75,3	74,2	75,1
Servizi immobiliari, prof., noleggi	27,9	28,7	28,3	26,8	27,6	27,6	30,2
PA	18,3	18,2	19,0	17,4	19,4	17,8	16,9
Servizi alla persona	15,0	15,8	15,5	14,4	14,9	14,3	16,2
Totale	24,6	25,5	25,0	23,5	24,1	23,8	26,2

Fonte: elaborazioni su dati dell’Agenzia delle entrate e modello UPB.

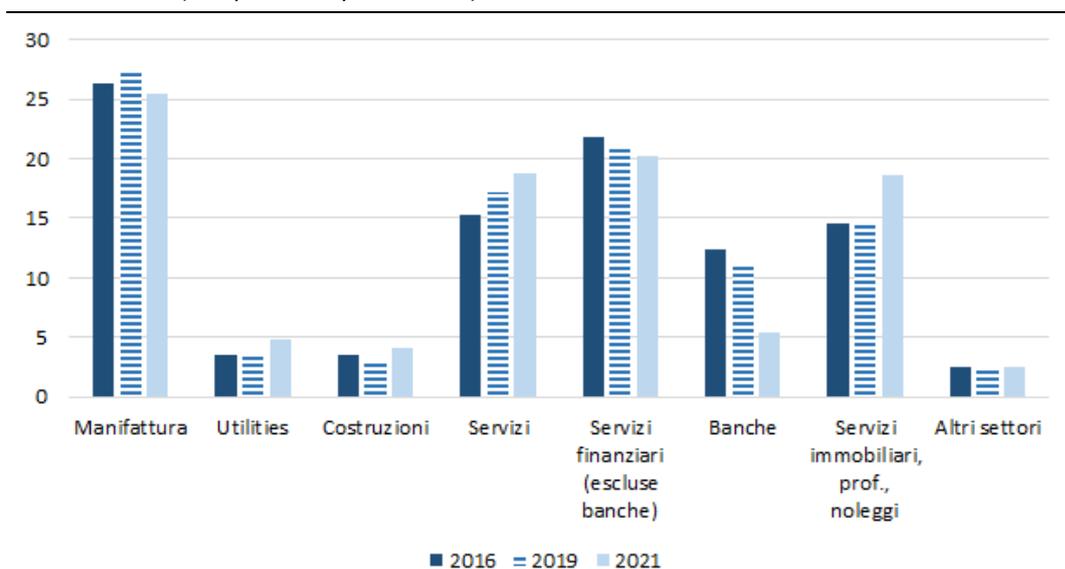
L’ACE innovativa – un significativo ma temporaneo potenziamento dell’ACE – è stata introdotta con il DL 73/2021 (art. 19, commi 2-7) per incentivare il riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese, dopo che queste avevano fatto ampio ricorso alle misure volte a sostenere la liquidità disposte durante la crisi pandemica. Il meccanismo, con validità annuale, si sommava all’agevolazione ordinaria. Inoltre: a) l’incremento di capitale base dell’agevolazione “innovativa” era calcolato rispetto al 2020 (e non al 2010) senza tenere conto del limite del patrimonio netto ma con un tetto di 5 milioni; b) l’aliquota da applicare per il calcolo della remunerazione ordinaria era innalzata dall’1,3 al 15 per cento; c) vi era la possibilità di trasformare l’agevolazione in un credito di imposta da utilizzare in compensazione, da portare a rimborso o da utilizzare in cessione. Eventuali eccedenze del rendimento innovativo rimanevano comunque fruibili in aggiunta alla agevolazione con l’aliquota dell’1,3 per cento dell’ACE ordinaria.

Si può anche osservare che nell’ambito dei servizi finanziari è particolarmente elevato il tasso di partecipazione relativo al settore delle banche in senso stretto (circa 500 società), che ha superato l’80 per cento fino al 2017 per poi attestarsi intorno al 75 per cento negli ultimi quattro anni del periodo considerato. La partecipazione di questo settore all’ACE innovativa è stata mediamente più bassa (16,5 per cento delle imprese) e il ricorso alla misura è risultato più omogeneo tra settori (anche nel settore finanziario questo non ha superato il 20 per cento).

Limitando l’attenzione alle sole società che l’hanno utilizzata, la deduzione ACE presenta una notevole concentrazione dal punto di vista settoriale: oltre il 50 per cento della deduzione annuale spettante alle società di capitali si concentra sui settori finanziario e manifatturiero che insieme rappresentano circa il 21 per cento delle imprese beneficiarie (fig. 4.9).

Si può osservare che il settore finanziario (comprensivo delle banche) – con il 3,5 per cento dei contribuenti – nel 2021 ha ridotto la sua quota da oltre il 30 al 25 per cento della deduzione. Con riferimento alle sole banche, questo effetto è dovuto a due fattori. In primo luogo, l’ACE innovativa ha avuto una concentrazione maggiore, rispetto all’ACE ordinaria, in altri settori (*Utilities*, Costruzioni e servizi immobiliari, professionali e

Fig. 4.9 – Deduzione ACE maturata dalle società di capitali per settore (composizione percentuale)



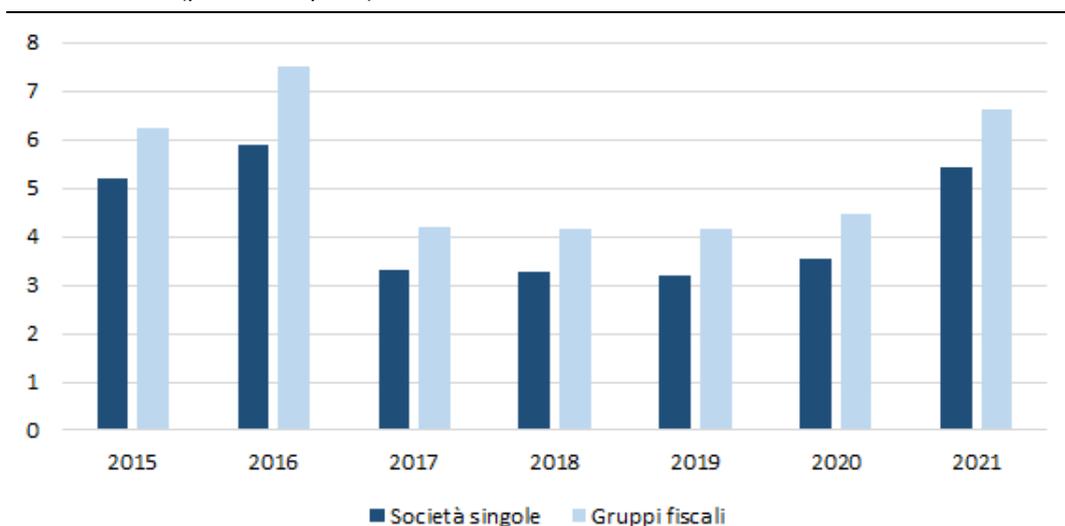
Fonte: elaborazioni su dati dell’Agenzia delle entrate e modello UPB.

noleggi); per la maggior parte di questi la deduzione media è quasi raddoppiata mentre per le banche è rimasta allo stesso livello degli anni precedenti. In secondo luogo, le banche sono state maggiormente assoggettate al tetto previsto per la deduzione pari a 750.000 euro (corrispondente alla variazione massima di 5 milioni di patrimonio netto sui cui calcolare la remunerazione del 15 per cento).

L’utilizzo dell’ACE determina un risparmio di imposta che può essere apprezzato guardando al confronto tra le aliquote implicite calcolate con riferimento alla base imponibile al netto e al lordo della deduzione ACE. Negli anni più recenti la riduzione della aliquota implicita si è attestata sopra i 3 e i 4 punti percentuali rispettivamente per le società singole e per i gruppi fiscali consolidati (fig. 4.10). Nel 2021 la diminuzione, influenzata dalla presenza dell’ACE innovativa, ha raggiunto i 5,2 e i 6,6 punti percentuali, rispettivamente, per le prime e per i secondi. Nel 2016 la riduzione dell’aliquota è stata anche più elevata e ha raggiunto 5,8 e 7,5 punti rispettivamente per le società singole e per i gruppi, in coincidenza con l’aumento della percentuale di remunerazione ordinaria al 4,75 per cento.

Corrispondentemente all’andamento delle aliquote, l’ammontare della deduzione maturata annualmente è stato particolarmente elevato nel 2015 (oltre 15 miliardi), nel 2016 (18,7) e nel 2021 (16,6) (fig. 4.11). Nel 2021, le imprese hanno accumulato una deduzione potenziale pari a circa 29 miliardi, che deriva – quasi nella stessa misura – sia dall’accantonamento complessivo di capitale dell’anno stesso, sia dalle quote non utilizzate negli anni precedenti (ACE pregressa) a causa della parziale incapacienza delle imprese.

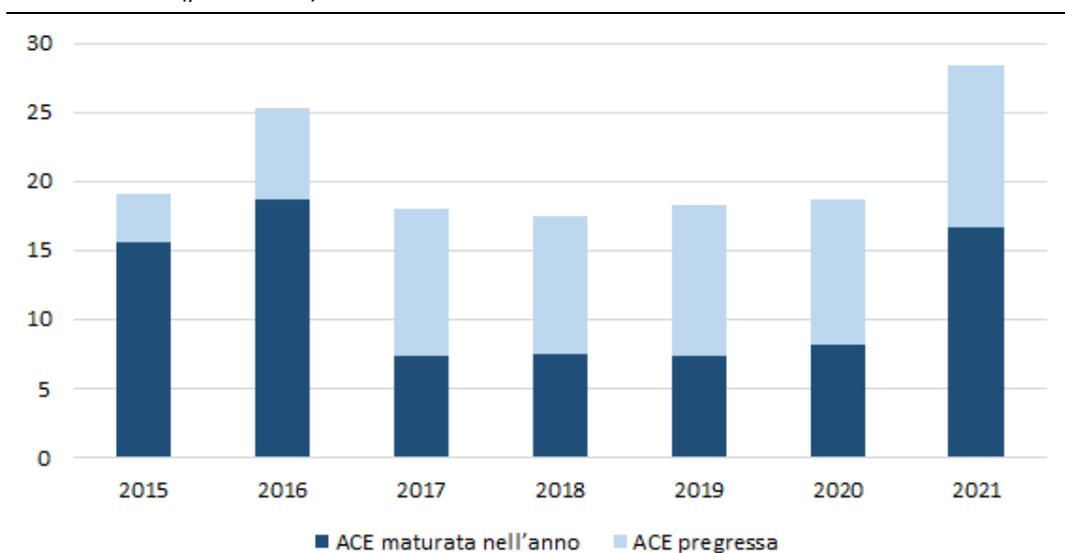
Fig. 4.10 – Riduzione delle aliquote implicite generata dall'ACE (1)
(punti di aliquota)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle entrate e modello UPB.

(1) La riduzione è calcolata come differenza tra le aliquote implicite calcolate con riferimento rispettivamente alla base imponibile netta e lorda della deduzione ACE.

Fig. 4.11 – Deduzione ACE potenziale
(percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle entrate e modello UPB.

Sull'intero periodo di osservazione, la percentuale di utilizzo della deduzione potenziale ha oscillato, anche in relazione alla congiuntura economica, intorno al 40 per cento con differenze tra settori economici. Nel 2021, ad esempio, le *Utilities* hanno utilizzato in media il 75 per cento della deduzione potenziale, la manifattura e i servizi oltre il 50 per cento (tab. 4.10). Si può poi osservare che quasi il 37 per cento dell'ammontare totale

della deduzione ACE non utilizzata è concentrata nel settore dei servizi finanziari e il 19,5 per cento nel settore della manifattura.

La Relazione tecnica attribuisce all’abolizione dell’ACE un recupero di gettito pari a 4,8 miliardi nel 2025 e 2,8 miliardi a regime. Tale stima appare per certi versi prudente ma presenta alcuni fattori di incertezza soprattutto rispetto alla sua attribuzione annuale.

Con riferimento al primo aspetto, la quantificazione è basata sugli aumenti di capitale realizzati fino al 2021 – che includono l’espansione dovuta all’ACE innovativa – senza tenere conto degli ulteriori incrementi di capitale che hanno alimentato lo *stock* di rendimento deducibile nel 2022 e nel 2023. Peraltro, nell’anno in corso un incremento significativo dello *stock* potrebbe riguardare il settore bancario, per il quale è stata prevista la possibilità di evitare il versamento dell’imposta straordinaria sugli extraprofiti attraverso un aumento di capitale pari a 2,5 volte l’importo dovuto (L. 136/2023).

Con riguardo al secondo aspetto, la quantificazione non sembra tenere conto del fatto che l’abolizione dell’ACE aumenterà dal 2024 la capienza delle imprese e, pertanto, consentirà loro di dedurre totalmente o parzialmente le quote di ACE pregresse (accumulate negli anni) non ancora utilizzate. Queste ultime nel 2021 ammontavano a 16 miliardi, a cui corrispondono 3,8 miliardi di minori imposte (il 24 per cento) da ripartire negli anni futuri. Qualunque sia l’ammontare finale nel 2023, le imprese potranno utilizzare lo spazio di capienza generato dalla abolizione dell’ACE già a partire dal 2024. **Di conseguenza, il maggiore gettito potrebbe risultare più contenuto nei primi anni dopo l’abolizione per poi aumentare a regime una volta recuperati completamente gli effetti pregressi.**

Un discorso simile vale per altre tipologie di deduzioni per le quali le imprese potrebbero risultare capienti venendo meno l’ACE. La Relazione tecnica, ad esempio, nella stima degli effetti dell’introduzione della maggiorazione della deduzione per le nuove assunzioni tiene conto della sua interazione con l’abolizione dell’ACE con un effetto di maggiore gettito netto inferiore alla somma degli effetti delle misure considerate singolarmente.

Tab. 4.10 – ACE potenziale, non utilizzata e percentuale di utilizzo – Anno 2021
(milioni di euro)

	ACE potenziale	ACE non utilizzata nel 2021	% ACE utilizzata
Totale, di cui:	29.067	16.000	45,0
<i>Manifattura</i>	7.038	3.116	55,7
Utilities	1.028	254	75,3
<i>Servizi</i>	4.374	2.388	52,3
<i>Servizi finanziari</i>	8.669	5.871	32,3
<i>Banche</i>	3.062	1.322	43,0

Fonte: elaborazioni su dati dell’Agenzia delle entrate e modello UPB.

L’annuncio dell’abolizione dell’ACE potrebbe spingere le imprese ad anticipare incrementi di capitale programmati per i prossimi anni per ottenere il beneficio della deduzione ACE ancora nel 2023 (da riportare agli anni successivi per le imprese non capienti). Rispetto alle stime della Relazione tecnica queste risposte comportamentali potrebbero produrre un minore gettito nel 2024 e un corrispondente minore recupero negli anni successivi.

È infine opportuno formulare alcune considerazioni generali sull’abolizione dell’ACE nel contesto del ridisegno del sistema fiscale.

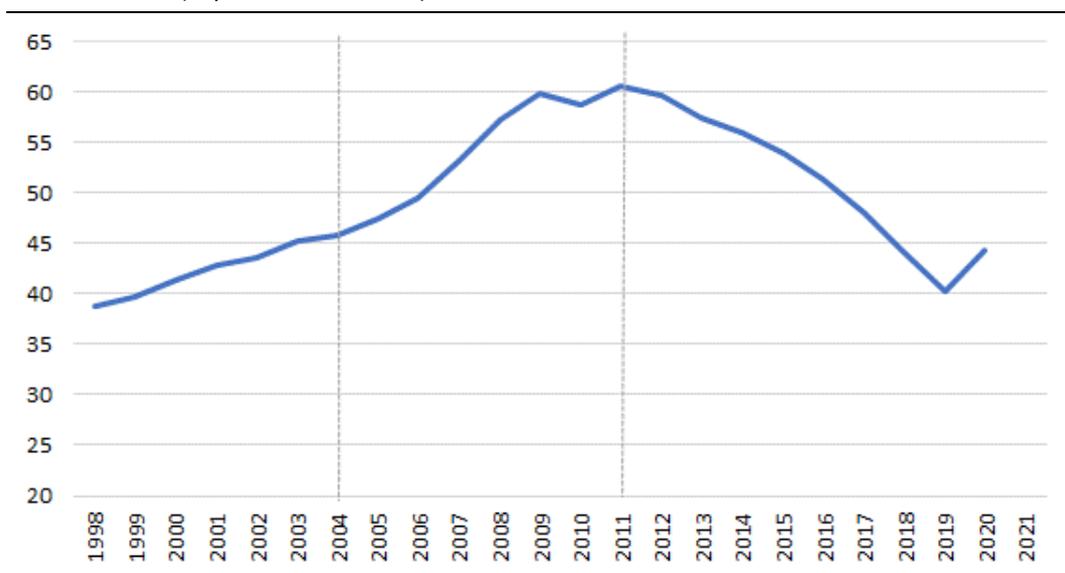
L’abolizione dell’ACE – mai esplicitamente richiamata nella legge delega – viene collocata nell’ambito della revisione degli incentivi fiscali (art. 9 della legge delega), ma di fatto costituisce una modifica strutturale del disegno dell’imposta sul reddito delle imprese che **comporta la rinuncia alla neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento. Rappresentando solo il primo tassello di un progetto di riforma più ampio, le finalità della sua abolizione sono difficili da individuare.**

La cronica sottocapitalizzazione delle imprese italiane costituisce da sempre un fattore di notevole vulnerabilità del sistema produttivo italiano e proprio per questo è stata costantemente oggetto di preoccupazione nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in presenza di crisi internazionali. La prevalenza di imprese familiari, la ridotta portata del mercato azionario e un sistema fiscale che ha a lungo nettamente favorito l’indebitamento sugli apporti di capitale di rischio hanno concorso a sbilanciare il finanziamento verso capitale di terzi. Il favore fiscale per il debito, comune alla gran parte dei sistemi di tassazione delle imprese, non è peraltro una preoccupazione relativa alla sola economia italiana, soprattutto dopo che la crisi innescata dalla pandemia ha reso evidenti le fragilità di tutto il sistema europeo. A questo proposito la Commissione europea ha presentato nel maggio 2022 la proposta Debra (*Debt-equity bias reduction allowance*)⁵² che prevede uno specifico meccanismo per aumentare la convenienza degli apporti di capitale proprio e simultaneamente una limitazione alla deducibilità degli interessi (cosiddetto contrasto alla capitalizzazione sottile).

Questi meccanismi sono stati a lungo presenti nel sistema fiscale italiano, sia pure in modo discontinuo. Un primo tentativo è stato realizzato nella seconda metà degli anni Novanta, in un momento in cui le aliquote legali di prelievo erano particolarmente alte (53,2 per cento) e il sistema finanziario italiano era appena uscito da una crisi di credibilità. In particolare, il D.Lgs. 466/1997 aveva introdotto la *Dual Income Taxation* (Dit), un meccanismo di doppia aliquota che prevedeva l’applicazione di una aliquota ridotta per la parte di utili che corrispondeva alla remunerazione ordinaria del capitale proprio accumulato a partire da una certa data (il 1996). Tale meccanismo aveva riscosso un certo successo ma venne sterilizzato nel 2001 e poi definitivamente abolito nel 2004. Infine, immediatamente dopo la crisi dei debiti sovrani del 2011, il Decreto Salva Italia (DL 201/2011) ha introdotto l’ACE. La figura 4.12 illustra l’andamento degli impieghi bancari delle imprese non finanziarie in percentuale del PIL per il periodo 1998-2020. All’accelerazione dei debiti

⁵² Si tratta della proposta di direttiva COM(2022) 216 final.

Fig. 4.12 – Incidenza degli impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

successiva al 2004 e al rientro da essi negli anni successivi sembra aver contribuito anche il differente trattamento fiscale delle fonti di finanziamento in questo periodo.

Con riferimento alle società di capitali non finanziarie attive presenti nel modello MEDITA dell’UPB, la tabella 4.11 riporta gli andamenti del rapporto di indebitamento (*leverage*) e del *Return on equity* (ROE)⁵³ per le società che hanno utilizzato l’ACE in ogni anno dal 2015⁵⁴. Si può notare che nell’intero periodo di osservazione (con l’eccezione del 2021 per il ROE), per le imprese che hanno utilizzato l’ACE il *leverage* e il ROE sono entrambi più favorevoli, con valori superiori alla media e quindi rispetto a quelle che non hanno utilizzato l’ACE⁵⁵.

Tab. 4.11 – Debiti finanziari su totale attivo (*leverage*) e ROE (1)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Leverage (rapporto Totale attivo/Capitale proprio)</i>							
Totale	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,5	2,6
Società senza ACE	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2
Società con ACE	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5	2,4	2,5
<i>ROE</i>							
Totale	5,3	6,6	7,3	7,2	7,2	5,1	7,8
Società senza ACE	3,2	4,3	6,4	6,5	6,2	3,6	10,1
Società con ACE	6,5	7,9	7,9	7,6	7,7	5,9	7,1

Fonte: elaborazioni su dati dell’Agenzia delle entrate e modello UPB.

(1) Società di capitali attive non finanziarie (escluso il settore della PA).

⁵³ Il *leverage* è calcolato come rapporto tra i debiti finanziari e il totale del passivo; il ROE come rapporto tra il risultato netto di bilancio e il patrimonio netto.

⁵⁴ Oltre al settore dei servizi finanziari sono escluse le società della PA.

⁵⁵ Branzoli, N. e Caiumi, A. (2020), “How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns”, in *International Tax and Public Finance*, vol. 27, pp. 1485-1519.

Con l'abrogazione dell'ACE si ripristina la maggiore convenienza fiscale per il finanziamento con capitale di terzi rispetto al capitale proprio. Per illustrare il cambiamento che l'abolizione dell'ACE determina rispetto alla convenienza delle diverse fonti di finanziamento, nella tabella 4.12 è riportato il costo effettivo (al netto del risparmio di imposta) di un euro di finanziamento riferito a ciascuna fonte. In termini generali, indicando con i il tasso di interesse sul debito e con rc la remunerazione del capitale proprio, come indicato nella prima riga della tabella, il costo effettivo dipende sia dalla percentuale di deducibilità dalla base imponibile (α_i e α_c) sia dalla aliquota di imposta ts . Nel regime attuale, la deducibilità degli interessi passivi è ammessa integralmente nei limiti dell'ammontare degli interessi attivi e per la parte eccedente solo fino a concorrenza dell'ammontare risultante dalla somma tra il 30 per cento del risultato operativo lordo (ROL) della gestione caratteristica del periodo d'imposta⁵⁶ e il 30 per cento del ROL riportato da periodi d'imposta precedenti⁵⁷ (L. 244/2007 e D.Lgs 142/2018⁵⁸). Di conseguenza per alcune imprese – quelle che non hanno un vincolo del ROL stringente – sarà $\alpha_i = 1$ e per quelle per cui il vincolo è stringente opererà un $\alpha_i < 1$. Per quanto riguarda la remunerazione del capitale proprio, questo è pienamente deducibile con riferimento al suo valore nozionale ($\alpha_c = 1$)⁵⁹. Nella seconda riga, ipotizzando $\alpha_i = \alpha_c = 1$ e con una aliquota dell'imposta sulle società del 24 per cento, il costo effettivo è pari al 76 per cento del costo nominale e non dipende dalla scelta della fonte di finanziamento (quarta riga della tabella). Nel caso di limitazione della deducibilità degli interessi, ad esempio al 90 per cento, la convenienza del debito si riduce rispetto a quella del capitale proprio e il

Tab. 4.12 – Costo effettivo (al netto dell'imposta) del finanziamento marginale

	Nuovo capitale (A) / Utili non distribuiti (R)	Debito (D)
Costo effettivo	$rc \cdot (1 - \alpha_c \cdot ts)$	$i \cdot (1 - \alpha_i \cdot ts)$
Legislazione vigente	$rc \cdot (1 - ts)$	$i \cdot (1 - \alpha_i \cdot ts)$
Abolizione ACE	rc	$i \cdot (1 - ts)$
<i>Ipotesi: $i=rc=1$; $ts=24\%$;</i>		
Legislazione vigente ($\alpha_i=\alpha_c=1$)	0,76	0,76
Legislazione vigente ($\alpha_i=0,9$; $\alpha_c=1$)	0,76	0,78
Abolizione ACE ($\alpha_i=1$; $\alpha_c=0$)	1,00	0,76
Abolizione ACE ($\alpha_i=0,9$; $\alpha_c=0$)	1,00	0,78

⁵⁶ Prima del 2019 si faceva riferimento al ROL civilistico come risultante dal conto economico dell'esercizio. La definizione del ROL è stata modificata per tenere conto della direttiva ATAD (Direttiva UE n. 2016/1164, *anti tax avoidance*). Dal 2019 il ROL deve essere, invece, calcolato nella sua dimensione fiscale, ovvero assumendo le singole voci nella misura risultante dall'applicazione delle disposizioni volte alla determinazione del reddito d'impresa.

⁵⁷ Gli interessi passivi indeducibili possono essere riportati negli esercizi successivi nei limiti della capienza del ROL e, in modo simmetrico, può essere riportata anche la quota del ROL non utilizzata.

⁵⁸ Un regime specifico limita al 96 per cento la deduzione degli interessi passivi per le banche, le assicurazioni e gli altri soggetti finanziari.

⁵⁹ Nella misura in cui la remunerazione nozionale è superiore o inferiore a quella effettiva, la deducibilità potrà risultare maggiore o minore di 1.

costo effettivo di un euro di indebitamento sale al 78 per cento (quinta riga della tabella). Con l'abrogazione dell'ACE si azzerava solamente la percentuale di deducibilità del capitale proprio ($\alpha_c = 0$) e il costo del finanziamento coincide con il suo costo nominale (sesta riga della tabella). Nel caso di ricorso al debito, il risparmio di imposta resta invariato e tale forma di finanziamento diventa più conveniente – anche nel caso di non piena deducibilità degli interessi passivi ($\alpha_i < 1$) – rispetto al capitale di rischio.

La legge delega, tra l'altro, prevede un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi. Si ritiene infatti che l'attuale norma⁶⁰ risulti più restrittiva rispetto alle disposizioni previste nella Direttiva ATAD.

In generale, la Direttiva nasce dalla esigenza di contrastare l'erosione della base imponibile realizzata dai gruppi societari transnazionali che si realizza principalmente attraverso la sovracapitalizzazione delle società del gruppo residenti in paesi a fiscalità più mite e la sottocapitalizzazione di quelle residenti in paesi ad alta fiscalità. Ai paesi membri è quindi lasciata la possibilità di prevedere casi a cui non si applica la limitazione della deducibilità. In particolare, ciò è previsto per le società che non fanno parte di un gruppo societario consolidato a fini contabili e senza alcuna impresa associata o stabile organizzazione e per i gruppi societari con interessi passivi inferiori ai 3 milioni. Inoltre, sono previsti due correttivi opzionali: la deducibilità integrale se l'indice di capitalizzazione individuale non è inferiore a quello di gruppo oppure una deducibilità crescente in funzione del rapporto fra gli oneri finanziari eccedenti gli interessi attivi del gruppo nei confronti di terzi e il ROL del gruppo.

Si può inoltre osservare che anche la realizzazione di quanto disposto in prima battuta dalla legge delega, ossia l'applicazione di un'aliquota di imposta ridotta sugli utili impiegati nella realizzazione di investimenti nei due periodi d'imposta successivi alla loro realizzazione, implicherebbe un meccanismo di incentivo che sembrerebbe compensare solo parzialmente l'asimmetria di trattamento delle fonti di finanziamento⁶¹. L'aliquota ridotta si differenzia rispetto all'ACE sia per il perimetro di applicazione che per la distribuzione temporale. La valutazione dei due incentivi alla capitalizzazione è resa inoltre più complessa dal fatto che l'ACE consiste in un'esenzione della remunerazione calcolata sullo *stock* delle variazioni patrimoniali, mentre la nuova agevolazione prevede l'applicazione di un'aliquota ridotta sul flusso annuale degli utili trattenuti nell'impresa e reinvestiti. Per alcune imprese il nuovo regime nei primi anni potrebbe essere equivalente o anche generare un risparmio di imposta superiore a quello dell'ACE proprio per la diversa base e la diversa aliquota della agevolazione.

La legge di bilancio per il 2019 aveva introdotto a partire dallo stesso anno, in sostituzione dell'ACE, un sistema di tassazione a due aliquote (mini-Ires) con una struttura molto simile a quello delineato

⁶⁰ Essa si applica, indipendentemente dal volume d'affari conseguito, a: società di capitali, società cooperative e di mutua assicurazione e società consortili residenti nel territorio dello Stato; enti pubblici e privati, diversi dalle società, nonché i *trust*, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, residenti nel territorio dello Stato; società ed enti di ogni tipo, compresi i *trust*, con o senza personalità giuridica, non residenti, relativamente alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni.

⁶¹ Per una prima valutazione delle implicazioni del nuovo regime previsto dall'art. 6 della legge delega rispetto a quello vigente si veda la [Memoria](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Lilia Cavallari, sul DDL C. 1038 e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti "Delega al Governo per la riforma fiscale", 25 maggio 2023.

dalla legge delega. Questo prevedeva per gli utili non distribuiti una aliquota ridotta di 9 punti percentuali rispetto a quella ordinaria (15 per cento per le società di capitali e dal 14 al 34 per cento per le imprese soggette a Irpef) sulla quota parte del reddito imponibile corrispondente alla somma delle quote di ammortamento degli investimenti incrementali in beni strumentali e del costo del personale relativo all'aumento di occupazione nell'impresa, fino al limite dell'ammontare degli utili non distribuiti nell'anno precedente. All'impresa era garantito un risparmio di imposta in ciascun anno, nei limiti della capienza degli utili accantonati negli anni precedenti a partire dal 2018, sulla base del proprio tasso di investimento e di incremento occupazionale. Il Decreto Crescita (DL 34/2019) ha sostituito la mini-Ires con una nuova aliquota agevolata rispetto a quella ordinaria (riduzione di 1,5 punti percentuali nel 2019, 2,5 punti nel 2020, 3 punti nel 2021 e 3,5 punti dal 2022) per la quota di utili di esercizio accantonata a riserve disponibili. Veniva quindi eliminato il vincolo di destinazione degli utili, ma veniva previsto un tetto all'agevolazione, definito dalla variazione annuale del patrimonio dell'impresa. La legge di bilancio per il 2020 ha infine abrogato la mini-Ires, mai effettivamente applicata, e ripristinato l'ACE con efficacia retroattiva dal 2019.

Le simulazioni allora condotte dall'UPB con il modello MEDITA delle società di capitali⁶² mostravano che con il regime ACE la dimensione del risparmio di imposta e la riduzione della aliquota implicita erano maggiori per le imprese più piccole e per le imprese molto grandi (in particolare del settore finanziario); al contrario, con la mini-Ires i benefici sarebbero risultati maggiori per le imprese medio-grandi. Con riferimento alla localizzazione delle imprese, la mini-Ires sarebbe risultata particolarmente favorevole rispetto alla media per le imprese del Mezzogiorno sia in termini di risparmio di imposta sia di riduzione della aliquota implicita. Per estensione, queste stesse evidenze ma di segno opposto (aggravio di imposta e aumento dell'aliquota implicita) dovrebbero riprodursi con l'abrogazione dell'ACE disposta con lo schema di decreto legislativo.

4.2 *Le misure in ambito pensionistico*

Alcune delle misure pensionistiche contenute nel DDLB sembrerebbero andare nella direzione di un cambiamento di visione rispetto agli ultimi anni: se da un lato vengono riproposti i canali temporanei di pensionamento con requisiti ridotti rispetto agli ordinari, dall'altro sono previste condizioni più stringenti e si introducono misure volte a incidere positivamente e strutturalmente sull'evoluzione futura della spesa pensionistica.

In particolare, il DDLB rinnova l'APE e OD aumentando in entrambi i casi il requisito anagrafico di accesso e, nel caso dell'APE, restringendo la possibilità di cumulo con redditi da lavoro. Allo stesso modo, viene prorogato anche il canale di uscita con requisiti congiunti di età e anzianità (la nuova Quota 103) ma corredandolo di limitazioni che ne riducono l'attrattività (par. 4.2.1). Più che un'effettiva possibilità di pensionamento anticipato, la nuova quota sembrerebbe il primo passo verso l'introduzione generalizzata della possibilità di pensionamento flessibile condizionata al ricalcolo contributivo integrale dell'assegno. Come lo scorso anno, l'uscita con quota è riproposta in combinazione con un incentivo al posticipo del pensionamento (contribuzione del

⁶² Un'analisi degli effetti redistributivi della introduzione della mini-Ires in sostituzione dell'ACE è riportata in Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio per il 2019", gennaio e in Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "La tassazione del reddito di impresa dopo il Decreto Crescita", Focus n. 4, giugno.

lavoratore dipendente liquidata in busta paga) che, tuttavia, non ha le caratteristiche per essere incisivo sulle scelte, ma sembrerebbe piuttosto rappresentare anch'esso un tassello, ancora non ben sistematizzato, di una possibile riorganizzazione futura del sistema (par. 4.2.2).

Rispondono invece a finalità di contenimento strutturale della spesa il ricalcolo della quota retributiva delle pensioni degli iscritti ad alcune Casse di lavoratori pubblici in parte sfuggite al processo di omogeneizzazione delle regole avviato negli anni Novanta (par. 4.2.5), l'anticipo dello sblocco dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti di pensionamento anticipato (par. 4.2.6), la revisione dell'indicizzazione delle pensioni ai prezzi per l'anno 2024 (par. 4.2.3) e l'eventuale revisione più generale del meccanismo di indicizzazione che potrebbe risultare dal 2027 dall'attività della Commissione di esperti prevista dal DDLB (par. 4.2.3.1). Si tratta di cambiamenti destinati ad accumularsi nel tempo e a generare effetti significativi tra la fine degli anni trenta e l'inizio dei Quaranta, proprio quando le proiezioni di spesa indicano che sarà raggiunto il picco di incidenza della spesa pensionistica sul PIL.

Sebbene in aggregato e su più anni il ricalcolo della quota retributiva per alcune categorie di lavoratori pubblici abbia un impatto finanziario significativo, nei prossimi anni a livello individuale esso richiede un sacrificio che può trovare almeno parziale compensazione negli effetti di un posticipo del pensionamento di uno o due anni. L'incidenza del ricalcolo aumenta al diminuire dell'anzianità maturata *pre* 1996 e correzioni più significative saranno gradualmente richieste sino alla seconda metà degli anni Trenta, quando si pensioneranno gli ultimi lavoratori con un solo anno maturato *pre* 1996. L'anticipo dello sblocco dell'adeguamento alla vita attesa attualmente non ha impatto alla luce dei dati demografici Istat, ma segnala che il legame fra età di pensionamento e speranza di vita almeno in questa fase è importante e non sarà messo in discussione nel prossimo futuro. La Commissione di esperti, che dovrà valutare quale indicatore utilizzare in futuro per l'indicizzazione delle pensioni e delle altre prestazioni sociali, ha il delicato compito di agire nella consapevolezza del necessario bilanciamento tra obiettivi di sostenibilità del sistema e di adeguatezza delle prestazioni a fronte di scenari di tensione sui prezzi e dovrà considerare anche la possibilità di redistribuire i livelli di tutela tra fasce di reddito dando precedenza a quelle inferiori.

Infine, per i lavoratori "contributivi"⁶³ sono stabiliti la riduzione dell'importo minimo per l'accesso alla pensione di vecchiaia ordinaria e l'aumento di quello per l'accesso alla pensione anticipata con requisiti di età⁶⁴. Anche queste due misure denotano un cambiamento di visione perché, da un lato, permettono a chi arriva a 67 anni con una posizione pensionistica molto debole, difficilmente migliorabile tramite ulteriori sforzi lavorativi, di accedere comunque a dei redditi che seppure bassi possono alleviare i

⁶³ Coloro che hanno versato i primi contributi pensionistici dopo il 1995.

⁶⁴ Si tratta del canale di uscita anticipata che i "contributivi" hanno in aggiunta a quello basato solo sull'anzianità contributiva.

bisogni e, dall'altro, richiedono che i soggetti relativamente più giovani si sforzino di rafforzare autonomamente l'adeguatezza delle proprie pensioni, per ridurre il carico sulle finanze pubbliche e non sottrarre risorse agli istituti a finalità redistribuiva rivolti a coloro non hanno mezzi sufficienti o la possibilità di costituirseli⁶⁵.

Sullo sfondo restano i problemi della bassa e discontinua contribuzione pensionistica delle generazioni giovani che, se nulla cambia, prelude alla maturazione di pensioni anch'esse basse. La complessità e la portata del fenomeno suggeriscono di non limitare il dibattito ai soli cambiamenti delle regole e dei parametri del sistema pensionistico, ma di abbracciare tematiche più ampie del mercato del lavoro, del rafforzamento degli altri istituti di *welfare* rivolti alle età più giovani, della fiscalità e della crescita, con specifica apertura inclusiva per i giovani. Soluzioni che puntino prevalentemente o esclusivamente a promettere reti di sicurezza in vecchiaia (a trenta, quarant'anni da oggi), oltre a rimanere costantemente esposte al rischio di mancanza di coperture finanziarie future, eludono l'aspetto più impellente che è quello della generazione oggi di redditi da lavoro con cui progettare e costruire i percorsi di vita dei singoli e delle famiglie. Il consolidamento del sistema pensionistico dovrebbe auspicabilmente essere un tassello di una agenda di lungo termine che muova in questa direzione.

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

Il DDLB proroga al 2024, sebbene con modifiche in senso restrittivo, tre canali, diversi da quelli ordinari per vecchiaia e anzianità, per agevolare temporaneamente il pensionamento: APE, OD e Q103.

Il requisito di accesso anagrafico all'APE sale da 63 anni a 63 anni e 5 mesi mentre resta invariato quello di anzianità contributiva. Inoltre, è eliminata la compatibilità con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, mentre si consente la cumulabilità con quelli da lavoro parasubordinato nei limiti di 5.000 euro lordi annui⁶⁶.

L'APE è un istituto assistenziale selettivo temporaneo, che i titolari possono richiedere entro data fissa⁶⁷. È rivolto ai lavoratori rientranti in specifiche condizioni di bisogno e permette di lasciare il lavoro prima dei requisiti ordinari, ricevendo un assegno "ponte" sino al compimento dei più vicini

⁶⁵ Altre misure a carattere pensionistico riguardano il riscatto dei periodi non coperti da contribuzione e la regolarizzazione di obblighi contributivi.

⁶⁶ Nel 2023 i redditi da lavoro dipendente o parasubordinato erano cumulabili nel limite di 8.000 euro lordi annui, mentre quelli da lavoro autonomo nel limite di 4.800 euro annui.

⁶⁷ Il diritto non è acquisibile per essere utilizzato successivamente, come invece avviene per OD, per Q100, Q102 e Q103.

requisiti ordinari⁶⁸. Nel 2022 e nel 2023 per accedervi è stato necessario avere almeno 63 anni di età e una anzianità contributiva pari, a seconda dei casi, a 30, 32 o 36 anni⁶⁹.

Dal monitoraggio dell'INPS emerge che nel 2022 hanno fatto ricorso all'APE circa 16.600 soggetti e che nel 2023 il dato dovrebbe essere in linea con quello dell'anno precedente⁷⁰. Tenendo conto che nel 2024 i requisiti di accesso sono resi più stringenti e che la misura risulta meno conveniente rispetto a quella degli anni precedenti, **le stime riportate nella Relazione tecnica individuano una platea di 12.500 richiedenti nel primo anno che si riduce progressivamente negli anni successivi**, con conseguente spesa di 85 milioni il primo anno, 168 milioni nel 2025, 127 milioni nel 2026, 67 milioni nel 2027, 24 milioni nel 2028. **Le stime denotano un certo grado di prudenza essendo basate su una prestazione media di 13.600 euro lordi che è prossima al limite massimo erogabile.**

Il DDLB estende l'accesso a OD anche alle lavoratrici che soddisfano i requisiti entro il 31 dicembre 2023, ma aumenta quello anagrafico da 60 a 61 anni, a parità di tutte le altre condizioni. È confermato il regime delle decorrenze.

OD è stata introdotta nel 2004⁷¹ e da allora prorogata ogni anno. A questo canale possono accedere esclusivamente le donne ed è previsto l'integrale ricalcolo contributivo della pensione. I requisiti di accesso sono andati inasprendosi nel tempo. La scorsa legge di bilancio, da ultima, ha stabilito che potessero accedere a OD le lavoratrici dipendenti e autonome che compissero, entro il 31 dicembre 2022, 60 anni di età e almeno 35 di anzianità contributiva purché rientrassero in specifiche categorie di bisogno (*caregivers*, invalide, licenziate⁷²). Il requisito anagrafico si riduceva di un anno per ogni figlio fino a un massimo di due. L'accesso alla prestazione sconta una finestra mobile⁷³ di 12 mesi per le dipendenti e di 18 mesi per le autonome.

Dai dati del monitoraggio dell'INPS aggiornati a tutto settembre 2023 emerge che le domande pervenute da quando OD esiste, ripartite per data di decorrenza, sono 18.659 nel 2019, 20.963 nel 2020, 20.259 nel 2021, 30.677 nel 2022 e 15.689 nel 2023⁷⁴. Invece, in termini di anno di presentazione della domanda con decorrenze anche da un anno diverso, lo stesso monitoraggio ne segnala 26.741 nel 2019, 21.453 nel 2020, 27.315 nel

⁶⁸ L'APE sociale è erogabile in dodici mensilità e non spetta a coloro che sono già titolari di un trattamento pensionistico diretto. È incompatibile con i trattamenti per disoccupazione e con gli indennizzi per cessazione dell'attività commerciale. L'importo dell'assegno è pari alla pensione calcolata al momento del pensionamento con l'APE, con un tetto di 1.500 euro lordi al mese.

⁶⁹ In estrema sintesi, una anzianità minima di 30 anni è richiesta per disoccupati non percettori di NASPI, *caregivers*, invalidi civili; il requisito è pari a 32 anni per gli operai edili, i ceramisti e i conduttori di impianti per la formatura di articoli in ceramica e terracotta; è pari invece a 36 anni per coloro che hanno svolto per un sufficiente numero di anni lavori cosiddetti "gravosi". Le categorie sono individuate anche da ulteriori caratteristiche che qui per semplicità sono omesse. Per le lavoratrici è prevista una riduzione di 12 mesi per ciascun figlio nel limite massimo di 2 anni.

⁷⁰ INPS (2023), "Monitoraggio ai sensi dell'art. 28 del D.L. 28/01/2019, n. 4, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n. 26", aggiornamento al 30 settembre 2023.

⁷¹ L 243/2004, art. 1, c. 9.

⁷² O dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ex MISE) per la gestione della crisi aziendale.

⁷³ Il lasso di tempo tra il perfezionamento del diritto e la decorrenza del primo assegno.

⁷⁴ INPS (2023), *op. cit.* Restano fuori da questo conteggio 4.287 domande prive di specificazione sulla decorrenza e 419 domande con richiesta di decorrenza successiva al 2023.

2021, 30.689 nel 2022 e 9.765 nel 2023⁷⁵. Dalla Relazione tecnica si apprende che di queste 9.765 domande 2.228 si riferiscono a diritti acquisiti grazie al rinnovo di OD avvenuto con la scorsa legge di bilancio.

I dati delle pensioni decorrenti dal 2023 e delle domande presentate nel 2023, pur parziali e di lettura non immediata⁷⁶, danno conto del cambio normativo che è avvenuto tra il 2022 e il 2023, quando l'OD è stata resa selettiva rispetto a specifiche condizioni di bisogno. **Alla luce di questi dati e tenendo conto che la misura diventa di ancor più difficile accesso nel 2024, le stime riportate nella Relazione tecnica appaiono relativamente prudenti, indicando una riduzione della platea interessata e, conseguentemente, della spesa rispetto a OD vigente nel 2023:** il maggior numero di pensioni a fine anno sarebbe di 2.200 donne nel 2024 (2.900 per il primo anno della scorsa OD), 3.000 nel 2025 (4.500), 4.000 nel 2026 (5.100), 3.000 nel 2027 (4.300), 2.000 nel 2028 (2.600) e 1.000 nel 2029 (1.300), per una maggiore spesa al netto della fiscalità di 16,1 milioni il primo anno, 44,9 nel 2025, 74 nel 2026, 77,3 nel 2027, per poi iniziare a discendere a 58,4 milioni nel 2028, 29,6 nel 2029 e 0,7 nel 2030.

Il modello pensionistico a breve dell'UPB, ModPens+5⁷⁷, fornisce previsioni coerenti con quelle della Relazione tecnica, tenuto conto che OD, come già fatto per le precedenti edizioni, è simulata con delle ipotesi che si sono *ex post* rivelate prudenti, ovvero restringendo la platea delle donne che effettivamente possono trovarvi convenienza a quelle che distano almeno tre anni e mezzo dal compimento dei più vicini requisiti ordinari (incluse le finestre mobili)⁷⁸ e applicando a tale platea un tasso di adesione del 20 per cento che resta invariato nel tempo sino a che le aventi diritto non si esauriscano⁷⁹.

La tabella 4.13 mostra l'impatto in termini di maggiori flussi netti di pensionamento e di importi lordi degli assegni in decorrenza risultanti dalla simulazione di OD rispetto allo scenario tendenziale senza considerare le altre modifiche del DDLB⁸⁰.

⁷⁵ Non è detto che queste domande si riferiscano a pensioni con decorrenza nello stesso 2023.

⁷⁶ Si precisa che la decorrenza di OD in un dato anno non implica che il diritto sia sorto in quello stesso anno, perché potrebbe essere stato acquisito in precedenza. Le serie storiche dei monitoraggi fanno, tuttavia, notare una concentrazione delle domande nei mesi di gennaio e febbraio.

⁷⁷ Alimentato dal più recente Campione degli attivi contribuenti fornito dall'INPS.

⁷⁸ Se si è poco distanti dai requisiti ordinari, si è più propensi ad accettare uno sforzo di prolungamento del lavoro per evitare il ricalcolo integrale con le regole contributive ad accumulazione nozionale che produce effetti per tutta la durata della quiescenza.

⁷⁹ Ipotesi che rispecchiano le condizioni penalizzanti per l'accesso a questo canale, sia in termini di finestre mobili sia, soprattutto, in termini di calcolo dell'assegno integralmente con le regole contributive ad accumulazione nozionale. In particolare, è plausibile che il tasso di adesione si riduca anche sensibilmente negli anni successivi a quello in cui il canale OD si rende per la prima volta disponibile. Le donne, se hanno urgenza di lasciare il lavoro e se sono disposte ad accettare il ricalcolo contributivo, presumibilmente fanno questa scelta subito, spinte dal bisogno.

⁸⁰ La Relazione tecnica esprime l'effetto in termini di maggiori/minori pensioni in pagamento alla fine di ogni anno.

Tab. 4.13 – Simulazione di OD: maggiore flusso netto di pensionamenti, pensione annua lorda, età media e anzianità media di uscita

	Maggior flusso netto di pensionamenti	Pensione media decorrente con OD (euro)	Età media di uscita (anni)	Anzianità media di uscita (anni)
2024	2.432	17.069	61,64	36,44
2025	5.624	20.054	62,20	37,10
2026	2.975	21.167	62,76	37,93
2027	155	20.284	63,33	38,09
2028	-616			

Fonte: modello ModPens+5 dell'UPB.

Rispetto alle stime della Relazione tecnica, le ipotesi di adesione adottate in ModPens+5 tendono a concentrare le uscite all'inizio e a farle terminare prima. Già nel 2028, infatti, il flusso netto di pensionamento diviene negativo, mentre la Relazione tecnica riporta valori positivi sino al 2029 (con un effetto di trascinamento della maggiore spesa sino al 2030). Confrontando i maggiori flussi netti (in differenza rispetto al tendenziale), se ne può dedurre che alla base della Relazione tecnica c'è probabilmente un tasso di adesione marginalmente superiore al 20 per cento il primo anno, con una significativa riduzione dal secondo anno in poi che diluisce le uscite con OD nel tempo. Dallo spaccato per gestione previdenziale, si evince che circa la metà delle donne che ricorrono ogni anno a OD sono iscritte al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, seguite dalla lavoratrici nella scuola (CTPS) che però sono in numero largamente inferiore.

Infine, il DDLB ripropone, con modifiche sostanziali in senso restrittivo, il canale di uscita con requisiti congiunti di età e anzianità contributiva in vigore nel 2023 (Q103). Potranno andare in pensione i lavoratori⁸¹ che entro il 31 dicembre 2024 potranno vantare almeno 62 anni di età e almeno 41 di anzianità. Come per OD, acquisito il diritto, è possibile esercitarlo anche negli anni successivi. In ordine temporale, si tratta della quarta uscita con quota, dopo Q100 introdotta nel 2019⁸², Q102 introdotta nel 2022⁸³ e Q103 dello scorso anno⁸⁴.

I requisiti anagrafici e contributivi restano gli stessi di Q103 introdotta lo scorso anno e, di conseguenza, guardando solo a età e anzianità, la misura determina un ampliamento della platea potenzialmente coinvolta a coloro che al 31 dicembre del 2022 non avevano perfezionato il diritto perché distavano non più di 12 mesi dal raggiungimento dei 62 anni di età e/o dei 41 anni di anzianità.

Tuttavia, i requisiti aggiuntivi sono adesso resi significativamente più stringenti. In primo luogo, cambiano le finestre mobili per la decorrenza della pensione⁸⁵: per i lavoratori privati la finestra passa da tre a sette mesi, mentre per i lavoratori pubblici da

⁸¹ Lavoratori dipendenti, autonomi e parasubordinati.

⁸² Almeno 62 anni di età e 38 di anzianità entro il 31 dicembre 2021.

⁸³ Almeno 64 anni di età e 38 di anzianità entro il 31 dicembre 2022.

⁸⁴ Almeno 62 anni di età e 41 di anzianità entro il 31 dicembre 2023.

⁸⁵ Il lasso di tempo tra il perfezionamento del diritto e la decorrenza del primo assegno.

sei a nove. In secondo luogo, chi accede alla nuova quota accetta il ricalcolo integrale secondo le regole contributive ad accumulazione nozionale (le cosiddette “Dini”) e un tetto all’assegno pari a quattro volte il Trattamento minimo (TM) sino al compimento del requisito ordinario per la pensione di vecchiaia (2.381,2 euro). L’edizione scorsa di Q103 non contemplava il ricalcolo contributivo e il tetto imposto sino alla vecchiaia era di cinque volte il TM (l’anno scorso 2.818,7 euro)⁸⁶. Come per la precedente Q103, sino al compimento del requisito ordinario di vecchiaia la pensione è cumulabile solo con redditi da lavoro occasionale entro il tetto di 5.000 euro.

L’anticipo massimo possibile con la nuova Q103 va commisurato all’attuale requisito ordinario per l’uscita anticipata, che è quello più vicino: 41 anni e 10 mesi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini, con l’aggiunta della finestra mobile di 3 mesi⁸⁷. **Tenendo conto delle nuove finestre mobili di Q103, l’anticipo sui requisiti ordinari è al massimo pari a: 6 mesi per le donne del comparto privato, 4 mesi per le donne del comparto pubblico, 1 anno e 6 mesi per gli uomini del comparto privato e 1 anno e 4 mesi per gli uomini del comparto pubblico** (tab. 4.14).

Q103 appare meno attrattiva di quella introdotta con la legge di bilancio 2023 ed essenzialmente diretta agli uomini. A fronte di anticipi massimi sul pensionamento anticipato ordinario contenuti, soprattutto per le donne, i lavoratori dovrebbero accettare il ricalcolo contributivo integrale, il tetto al valore dell’assegno ottenibile tra

Tab. 4.14 – Anticipi massimi possibili con la nuova Q103 rispetto ai requisiti ordinari

		Nuova Q103 ⁽¹⁾		Pensionamento anticipato (di anzianità)		Anticipo massimo ⁽²⁾
		Anzianità contributiva	Finestra mobile (mesi)	Anzianità contributiva (anni e mesi)	Finestra mobile (mesi)	
Lavoratori privati	Donne	41 anni	7 mesi	41 anni e 10 mesi	3 mesi	6 mesi
	Uomini	41 anni	7 mesi	42 anni e 10 mesi	3 mesi	1 anno e 6 mesi
Lavoratori pubblici	Donne	41 anni	9 mesi	41 anni e 10 mesi	3 mesi	4 mesi
	Uomini	41 anni	9 mesi	42 anni e 10 mesi	3 mesi	1 anno e 4 mesi

(1) Non si considera la finestra fissa valida per il personale a tempo indeterminato del comparto scolastico e dell’AFAM. – (2) L’anticipo massimo è commisurato ai requisiti ordinari di uscita anticipata, tenendo conto delle diverse finestre mobili, dato che il requisito per la vecchiaia ordinaria è più distante da quello anagrafico di Q103.

⁸⁶ Le altre caratteristiche sono comuni con la precedente quota: non è coinvolto il personale delle Forze Armate e dei Corpi di Guardia di finanza, Polizia e Vigili del fuoco. Diversamente dalle precedenti edizioni non si pone il tema di ribadire o rideterminare le finestre fisse poiché coloro che soddisfano i requisiti di età e anzianità entro il 31 dicembre 2023 sono già titolati alla precedente Quota 103 e a loro si applica la normativa definita dalla scorsa legge di bilancio. Anche con la nuova versione di Quota 103 la pensione del personale a tempo indeterminato del comparto scuola e dell’AFAM (Alta formazione artistica, musicale e coreutica) non può decorrere prima della chiusura dell’anno scolastico o accademico.

⁸⁷ Assieme alla sospensione sino a tutto il 2026 dell’aggancio alla progressione della vita attesa del requisito di uscita anticipata, nel 2019 è stata decisa la reintroduzione, per lo stesso canale e con la stessa scadenza, di finestre mobili già eliminate dalla riforma pensionistica del 2012 (cosiddetta “Fornero”).

l'uscita con Q103 e il compimento del requisito per il pensionamento di vecchiaia⁸⁸ e il limite di cumulabilità con tutti i redditi diversi da quelli da lavoro occasionale. L'introduzione del ricalcolo contributivo dell'assegno pensionistico e delle più stringenti limitazioni alla cumulabilità con altri redditi rende Q103 di fatto più simile a OD e, considerato che quest'ultima consente alle donne anticipi di uscita di durata maggiore, Q103 si rivolge essenzialmente agli uomini⁸⁹.

La poca attrattività della nuova Q103 si riflette nelle stime della Relazione tecnica che vede un maggiore numero di pensioni a fine anno pari a 17.000 nel 2024, a 25.000 nel 2025⁹⁰ e a 3.000 nel 2026. La maggiore spesa lorda ammonterebbe a 112 milioni nel 2024, salirebbe a 804 milioni nel 2025, per poi scendere a 414 milioni nel 2026. Nel 2027 emergerebbe invece un risparmio di 151 milioni⁹¹. L'andamento della spesa dipende dal fatto che, a mano a mano che i pensionati con Q103 raggiungono i requisiti ordinari con cui sarebbero potuti andare in pensione qualche tempo dopo, le platee a fine anno diventano le stesse che sarebbero emerse in assenza di Q103 ma con benefici pensionistici inferiori perché maturati a età e anzianità più basse⁹².

Tali stime appaiono prudenti anche alla luce dei risultati del 2023. I 17.000 pensionati con Q103 previsti nel 2024 sono di poco superiori al dato del più recente monitoraggio (a tutto il 30 settembre 2023) sui pensionati con la precedente versione di Q103⁹³. Esteso all'intero 2023 questo dato suggerirebbe che i pensionati a fine anno si attesterebbero su valori ampiamente al di sotto (tra il 40 e il 50 per cento) di quelli stimati nella Relazione tecnica della legge di bilancio per il 2023. Il minore utilizzo va letto anche considerando che la scorsa quota non contemplava il complesso di penalizzazioni adesso introdotte con il DDLB e che, nel contempo, nonostante il suo requisito di anzianità salisse a 41 anni rispetto ai 38 alla versione della quota ancora precedente (quella avviata nel 2022), il suo requisito di età si riduceva da 64 a 62.

Dal monitoraggio emerge anche un anticipo medio di coloro che si sono pensionati con la quota l'anno scorso pari a un anno e tre mesi, una durata plausibilmente superiore a

⁸⁸ Anche più di quattro anni se si accede a Q103 con il requisito minimo di età e tenendo conto delle finestre mobili. È significativo che il tetto sia fatto valere, non sino al compimento del più vicino requisito per l'uscita anticipata, ma sino ai 67 anni.

⁸⁹ Più in generale, le donne potenziali fruitrici della nuova Q103 hanno già acquisito il diritto a OD.

⁹⁰ Semplificando (senza tenere conto della mortalità e della percentuale dei pensionati con Q103 che entro il 2024 raggiungono i requisiti ordinari) si può dire che alle uscite con Q103 dell'anno prima se ne aggiungerebbero altre 8.000.

⁹¹ Includendo gli effetti fiscali e quelli relativi al TFR, la spesa netta è stimata pari a 149 milioni nel 2024, 835 nel 2025 e 355 nel 2026. Nel 2027 si genererebbero risparmi per 160 milioni.

⁹² A partire dal 2012 (dalla riforma "Fornero"), tutti i nuovi anni di anzianità sono valorizzati all'interno delle regole pensionistiche contributive ad accumulazione nozionale (le "Dini"). Ogni anticipo di uscita implica sia la maturazione di un montante contributivo inferiore sia l'applicazione di un coefficiente inferiore per la sua trasformazione in rendita vitalizia. Seppure più contenuto, un effetto di questo tipo è presente anche per le quote retributive della pensione, nella misura in cui l'anticipo dell'uscita impedisce alla media delle retribuzioni pensionabili (parametro che entra nel calcolo della pensione) di beneficiare di progressioni di retribuzione possibili nella parte finale della carriera.

⁹³ INPS (2023), *cit.*.

quella che emergerà nel primo anno della nuova Q103 alla luce degli anticipi massimi che quest'ultima rende praticabili (tab. 4.14). Tale evidenza suggerirebbe che anche le stime della Relazione tecnica per il 2025 e gli anni successivi siano prudenti. Nel 2025, anno di picco della maggiore spesa, gli 804 milioni stimati equivalgono al 66,6 per cento di quelli attesi per il secondo anno di esercizio della quota dell'anno scorso nonostante, si è detto prima, le stime fatte allora si stiano dimostrando sovradimensionate di oltre il 50 per cento.

Il modello pensionistico a breve dell'UPB, ModPens+5, conferma la prudenza delle stime della Relazione tecnica adattate al risconto delle adesioni alla precedente versione di Q103. Volendo fissare un limite superiore assoluto, si può simulare la nuova Q103 in uno scenario in cui non ci fossero le altre misure pensionistiche del DDLB e valessero gli stessi tassi di adesione registrati *a posteriori* per Q100⁹⁴, la prima quota avviata nel 2019 che, come si è detto, non prevedeva ricalcolo contributivo e scontava finestre mobili più brevi. Non fissando alcuna distanza minima dal compimento dei più vicini requisiti ordinari⁹⁵, nel 2025, anno in cui la Relazione tecnica segnala il picco del maggiore numero di pensioni pari a 25.000, ne emergerebbero 34.500, di cui oltre l'87 per cento relative a uomini. Tuttavia, alla luce delle caratteristiche della nuova Q103, ci si potrebbe attendere tassi di adesione più simili a quelli utilizzati per simulare le adesioni a OD⁹⁶, ossia pari alla metà o meno della metà di quelli che si sono riscontrati a distanza di anni su Q100, con ciò individuando una soglia minima di circa 17.000 pensioni in più nel 2025. La Relazione tecnica resta all'interno della forchetta.

In sintesi, si può sostenere che la nuova Q103 ampli solo molto marginalmente le possibilità di pensionamento. I disincentivi economici sono alti e tali da far supporre che verrà utilizzata prevalentemente da uomini che hanno impellente bisogno di staccarsi dal lavoro per motivazioni soggettive, personali o familiari e che non abbiano altra soluzione percorribile per perseguire le medesime finalità, come *smart-working*, *part-time*, demansionamento, accordi con il datore di lavoro, tutte soluzioni di uscita graduale dal lavoro a cui già da tempo l'OCSE suggerisce di dare più spazio nei sistemi pensionistici per bilanciare sostenibilità della spesa, esigenze individuali e ricambio generazionale⁹⁷.

Sul piano della *policy* la nuova Q103 potrebbe essere vista come un primo esperimento, sulla base dei cui risultati ipotizzare un futuro canale di pensionamento flessibile, valido per tutti i lavoratori, con requisiti di accesso inferiori di due o tre anni a quelli ordinari di pensionamento (sia vecchiaia che anzianità) e calcolo contributivo integrale dell'assegno,

⁹⁴ Tassi di adesione differenziati per gestione previdenziale di appartenenza e situazione lavorativa. Si veda il lavoro congiunto UPB-INPS in UPB (2022), "Un bilancio di "Quota 100" a tre anni dal suo avvio", Nota di lavoro n. 1.

⁹⁵ Come normalmente fatto per OD.

⁹⁶ Anch'essi, come si è detto, risultati sovradimensionati alla luce dei dati di monitoraggio.

⁹⁷ Si vedano: OECD (2017), "Pension at a Glance", cap. 2 "Flexible retirement in OECD countries" e Mazzaferro C. (2022), "Does a flexible retirement age increase pension expenditure? Some evidence and suggestions for the Italian social security system", in *Politica economica* (ISSN 1120-9496), Fascicolo 1, aprile.

oppure con requisiti di età e anzianità centrali rispetto ai quali permettere anticipi e posticipi sempre previa applicazione del calcolo contributivo integrale.

4.2.2 *Gli incentivi al prolungamento dell'attività lavorativa*

Alla stessa platea del lavoro dipendente cui si rivolge la nuova Q103 (chi compie 62 anni di età e 41 di anzianità entro il 31 dicembre 2024) **è data la possibilità, in caso di posticipo del pensionamento al di là della prima uscita utile, di chiedere di ricevere in busta paga⁹⁸ l'aliquota di contribuzione pensionistica a carico del lavoratore** che il datore di lavoro normalmente trattiene e versa all'INPS assieme alla contribuzione pensionistica a suo diretto carico. Si tratta di una misura già presente nella scorsa legge di bilancio, volta a incentivare il prolungamento delle carriere, *in primis* oltre la scadenza della quota (che è la prima uscita utile per questa platea) e, più in generale, oltre il perfezionamento dei requisiti ordinari laddove la normativa lo rendesse possibile anche previo accordo con il datore di lavoro.

La Relazione tecnica stima minori entrate (al netto degli effetti fiscali) pari a 8,7 milioni nel 2024, 17,7 nel 2025, 18,1 nel 2026, 18,5 nel 2027, 18,8 nel 2028 e 9,6 nel 2029. Sono poi attesi minori oneri pensionistici per 2,9 milioni nel 2029 e pari a circa 6 milioni dal 2030.

Nell'identificare la platea di coloro che usufruiranno di questa possibilità, **la Relazione tecnica reitera le ipotesi di lavoro utilizzate per stimare la misura dello scorso anno, già valutate realistiche dall'UPB**. Si ipotizza che possano esservi interessati solo 6.500 soggetti che compiono quasi tutti la scelta appena raggiunti i requisiti. Questo *timing* della scelta è condivisibile visto che, tra quelli che non si pensionano, è plausibile che coloro che trovano conveniente ricevere i propri contributi in busta paga li richiedano subito per poter usufruire dell'aumento per più anni. Il limitato numero di adesioni⁹⁹, invece, è giustificabile con più di un argomento. All'interno delle regole contributive ad accumulazione nozionale (le "Dini"), un minore versamento contributivo si riverbera *tout court* sul valore dell'assegno pensionistico futuro e i soldi anticipati in busta paga non sono gratuiti ma vengono sottratti a un patrimonio di cui il lavoratore ha piena titolarità e in futuro piena appropriabilità¹⁰⁰. Inoltre, quando si è a ridosso del pensionamento, il

⁹⁸ Non è concessa esenzione di imposta. I contributi versati in busta paga sono regolarmente assoggettati a imposizione progressiva sui redditi.

⁹⁹ Già a commento della legge di bilancio per il 2023, l'UPB ha segnalato come, a confronto con l'intera platea che nel 2023 rimaneva attiva ancorché avesse maturato i requisiti per accedere a Q100 (avviata nel 2019), Q102 (avviata nel 2021) e Q103 (avviata nel 2023), l'ipotesi di una platea di 6.500 richiedenti la contribuzione in busta paga implicava un tasso di adesione inferiore al 10 per cento. La platea degli aventi diritto è stata identificata partendo da quella più ampia degli aventi diritto all'uscita con una quota e riducendola per tenere conto dei pensionamenti nello stesso anno con una delle quote disponibili (secondo le ipotesi di tassi di adesione proprie di ciascuna).

¹⁰⁰ Questa corrispondenza finanziaria era molto meno forte quando le pensioni erano interamente calcolate con le regole retributive. Come si è già detto, dal 2012 tutte le pensioni hanno una quota calcolata con le regole contributive ad accumulazione nozionale.

prolungamento dell'attività lavorativa dà accesso alla rivalutazione del montante contributivo al tasso di crescita medio del PIL nominale nel quinquennio precedente e in sospensione di imposta (*tax-deferral*), che in fasi di alta inflazione come l'attuale significa avere accesso a una automatica salvaguardia del potere di acquisto del patrimonio accumulato.

In conclusione, se si rimane al lavoro e non si ha immediato bisogno di liquidità, la scelta di ricevere la contribuzione in busta paga non ha convenienze particolari. Non c'è contraddizione tra questa valutazione e quella di scarsa convenienza all'utilizzo della nuova Q103 di cui si è detto prima¹⁰¹. Di quella circoscritta platea che dovesse utilizzare Q103, saranno ancora meno a trovare vantaggiosa la contribuzione in busta paga¹⁰².

4.2.3 Le modifiche all'indicizzazione delle pensioni

Il DDLB interviene nuovamente sul meccanismo di indicizzazione delle pensioni applicabile nel 2024, disponendo una riduzione di 10 punti (dal 32 al 22 per cento) delle percentuali di rivalutazione per i pensionati rientranti nella fascia più elevata di reddito (tab. 4.15). Dalla misura sono attesi risparmi di spesa dell'ordine di 130 milioni a decorrere dal prossimo anno (circa 70 al netto degli effetti fiscali).

L'indicizzazione delle pensioni alla dinamica dei prezzi è già stata modificata in senso restrittivo dalla legge di bilancio dello scorso anno¹⁰³. Per il biennio 2023-24, veniva riproposto un meccanismo per fasce¹⁰⁴, analogo a quello in vigore nel biennio 2020-21, al posto di quello per scaglioni¹⁰⁵ che era rientrato in vigore, dopo ripetute deroghe, dal 2022. Inoltre, per le pensioni di importo sino al trattamento minimo (TM) era prevista un'integrazione *una tantum* dell'indicizzazione pari all'1,5 per cento nel 2023 e al 2,7 nel 2024, portando la corrispondente percentuale di indicizzazione a circa il 120 per cento nel 2023 e a circa il 150 per cento nel 2024.

La modifica riduce marginalmente l'elasticità delle pensioni al FOI senza tabacchi, che è l'indice dei prezzi che la normativa italiana prescrive per la rivalutazione delle pensioni. Utilizzando i dati della distribuzione dei pensionati e dei redditi da pensione per fasce di importo, l'elasticità si attesterebbe nel 2024 su un valore pari a quasi l'80,2 per cento, contro l'80,9 per cento circa del 2023 (in discesa dal 97 per cento circa del 2022).

¹⁰¹ Si potrebbe erroneamente presumere che, se Q103 non sarà generalmente utilizzata, allora saranno in molti a rinunciare alla prima uscita utile e a chiedere in busta paga la contribuzione. Si tratta, in realtà, di due scelte separate anche se non autonome (la prima essendo preconditione per la seconda).

¹⁰² Per inciso, se l'attrattività della contribuzione in busta paga fosse stata sufficientemente forte, non sarebbe stato necessario aggiungere il ricalcolo contributivo integrale e il tetto al valore degli assegni tra le condizioni per accedere a Q103.

¹⁰³ L. 197/2022, art. 1, c. 309.

¹⁰⁴ Con l'indicizzazione per fasce (o "secca") si applica all'intero importo dell'assegno pensionistico la percentuale a esso corrispondente.

¹⁰⁵ Il meccanismo dell'indicizzazione per scaglioni (o "progressiva") è equivalente a quello utilizzato per l'imposta sul reddito delle persone fisiche: si applicano aliquote diverse alle porzioni di assegno pensionistico ricadenti in ciascuno scaglione.

Tab. 4.15 – Percentuali di indicizzazione al tasso di inflazione (1)

Importo dei redditi da pensione	Per fasce ⁽²⁾	Per scaglioni	Per fasce ⁽²⁾		
	2021	2022 e post 2024	2023 (a)	2024 (b)	(a) - (b)
Sino a TM	100	100	100	100	0
Tra TM e 4 x TM	100	100	100	100	0
Tra 4 e 5 x TM	77	99	85	85	0
Tra 5 e 6 x TM	52	96	53	53	0
Tra 6 e 8 x TM	47	91	47	47	0
Tra 8 e 9 x TM	45	89	37	37	0
Tra 9 e 10 x TM	40	87	37	37	0
Oltre le 10 x TM	40	85	32	22	-10

(1) Le fasce sono espresse in multipli del trattamento minimo INPS (TM), pari nel 2023 a 563,74 euro mensili (7.328,62 euro annui) e atteso in aumento nel 2024 del 5,6 per cento (il valore del FOI nel 2023) più lo 0,8 per cento di recupero della parte di inflazione del 2022 non riconosciuta nel 2023. – (2) Indicizzazione media nella fascia, ottenuta come media ponderata delle percentuali di indicizzazione per scaglioni progressivi. Come importo dell’assegno pensionistico si ipotizza il valore medio degli estremi dello scaglione, tranne che per l’ultimo scaglione (oltre 10 volte il TM) per il quale si ipotizza un valore medio pari a 11 volte il TM.

Con una previsione del FOI senza tabacchi del 5,6 per cento nel 2023, in media ogni pensionato della fascia più ricca è atteso perdere circa 504 euro lordi annui nel 2024 rispetto alla normativa corrente. La misura aumenta considerevolmente se, tenendo ferma la previsione del FOI senza tabacchi, il confronto avviene rispetto all’indicizzazione per fasce in vigore nel 2021 e a quella per scaglioni già in vigore nel 2022 e che è attesa rientrare in vigore dal 2025. Nel primo caso la perdita sarebbe stata di circa 909 euro annui, mentre nel secondo di 3.204.

Un punto di variazione del FOI senza tabacchi determina un aumento della spesa pensionistica di circa 2,5 miliardi nel quadro delle regole valide nel biennio 2023-24 e di 3,5 miliardi in base a quelle che rientreranno in vigore dal 2025¹⁰⁶.

Le regole di indicizzazione sono state ripetutamente riviste negli ultimi dieci anni, per rallentare la crescita della spesa e in risposta alle difficoltà dell’economia. La Corte costituzionale, esprimendosi in merito alla L. 245/2018 (commi 260-268 dell’articolo unico¹⁰⁷), ha dichiarato ammissibili gli interventi di raffreddamento dell’indicizzazione purché giustificati dalla situazione, proporzionati e circoscritti temporalmente (Sentenza n. 234/2020). Valutazioni simili sono state fatte dalla Corte con riferimento al contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate (Sentenza n. 173/2016), definendolo ammissibile se giustificato dalla situazione, proporzionato, limitato nella durata e finalizzato a

¹⁰⁶ Se l’inflazione dovesse riallinearsi subito al *target* della BCE (2 per cento), ogni anno l’indicizzazione necessiterebbe di oltre 7 miliardi; se il rientro fosse più graduale, ad esempio con soglia di resistenza al 3 per cento, la spesa potrebbe toccare i 10 miliardi.

¹⁰⁷ La misura che ha introdotto *pro-tempore* l’indicizzazione per fasce che è rimasta in vigore come ultimo anno nel 2021.

finanziare misure di spesa interne al sistema pensionistico (come solidarietà tra pensionati in modo tale da escludere la natura tributaria della misura¹⁰⁸).

Nonostante non contempi un'indicazione normativa specifica di riallocazione interna al sistema pensionistico dei risparmi di spesa sull'indicizzazione dei redditi più elevati, il DDLB sembrerebbe comunque soddisfare le caratteristiche per superare il vaglio della Corte. La modifica alla normativa già esistente è limitata e non coinvolge altri anni oltre quello già interessato dalla scorsa legge di bilancio, sulla quale la Corte costituzionale non ha, a distanza di un anno, eccepito nulla. Inoltre, nel quadro economico a medio termine il tasso di inflazione resta ancora al di sopra del *target* del 2 per cento della BCE. In particolare, il perdurare delle tensioni inflattive può in linea di principio permettere di sostenere che il sacrificio richiesto ai redditi più elevati risponda ancora alla finalità generale di concorrere a finanziare l'indicizzazione nel 2024 difendendo il potere di acquisto delle fasce di reddito relativamente più basse. Quest'ultima finalità avrebbe potuto essere più evidente se, contestualmente alla riduzione di 10 punti percentuali dell'aliquota di indicizzazione per la fascia di reddito più elevata, fosse stata rinforzata la tutela per quelle inferiori.

Indipendentemente da un eventuale giudizio della Corte costituzionale sulla modifica proposta, va sottolineato che reiterati interventi sul meccanismo di indicizzazione delle pensioni confliggono con alcune delle qualità fondamentali dei sistemi pensionistici pubblici finanziati a ripartizione, tra cui la continuità nel tempo del "contratto" tra generazioni e la difesa del potere di acquisto degli assegni anche molti anni dopo l'entrata in quiescenza. Affinché il finanziamento a ripartizione possa esprimere le sue proprietà positive¹⁰⁹, è necessario che i lavoratori attivi abbiano fiducia che i loro sforzi contributivi di oggi, che concorrono a finanziare le pensioni oggi in erogazione, daranno loro accesso ad adeguate prestazioni pensionistiche in futuro, secondo delle regole (il "contratto" tra generazioni) il più possibile stabili o prevedibili nell'evoluzione, di modo da favorire la programmazione delle scelte e l'organizzazione della vita individuale e familiare. Tra le regole più importanti, di cui garantire stabilità o quantomeno prudenza e razionalità di cambiamento, ci sono proprio quelle dell'indicizzazione. In particolare, andrebbe evitato

¹⁰⁸ La Corte ha ritenuto legittimo il contributo di solidarietà previsto per gli anni 2014-16, mentre in precedenza aveva giudicato illegittimo quello previsto per gli anni 2011-14 (Sentenza n. 113/2016). Per quest'ultimo, infatti, erano stati riscontrati i presupposti di una misura a carattere tributario, cioè di imposta levata solo su un gruppo di contribuenti in violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione. Il contributo di solidarietà per gli anni 2014-16 ha superato il vaglio della Corte perché di durata inferiore, meglio disegnato sul piano della progressività del sacrificio e motivato dall'esigenza di ottenere risorse da reindirizzare al sistema pensionistico. In particolare, è stata quest'ultima caratteristica a conferire maggiore importanza alla finalità di solidarietà interna alla platea dei pensionati, escludendo o quantomeno affievolendo la natura tributaria della misura. Dal sito *web* istituzionale della Camera dei deputati, si veda il Focus "[Giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale](#)" del 5 luglio 2022.

¹⁰⁹ Ci si riferisce in particolare a sicurezza della fonte di finanziamento (la massa delle retribuzioni), bassi costi di amministrazione e di gestione delle risorse, relativa resilienza rispetto a *shock* sistemici o eventi catastrofici, predisposizione a coprire l'indicizzazione all'inflazione degli assegni (fintantoché la massa retributiva tiene il passo dell'inflazione). Sono proprietà salienti che, nel confronto tra qualità dei sistemi pubblici e privati, contraddistinguono la ripartizione rispetto al finanziamento tramite i frutti di investimenti a medio lungo-termine sui mercati.

che le regole di indicizzazione, valide nella fase in cui il lavoratore è attivo e contribuisce sulla base di promesse future valutate in termini reali (la prima parte del “contratto” tra generazioni), cambino significativamente e troppo frequentemente quando lo stesso lavoratore passa in quiescenza e non può più rivedere le scelte di lavoro e di contribuzione (la seconda fase del “contratto”)¹¹⁰. Queste due qualità – fiducia nel “contratto” intergenerazionale e mantenimento del valore reale degli assegni – non sono salienti solo nei sistemi pubblici a ripartizione, ma lo restano anche all’interno di modelli misti in cui il pilastro pubblico venisse affiancato da uno o più pilastri ad accumulazione reale.

4.2.3.1 La Commissione per valutare modifiche all’indicizzazione

Nell’ambito delle misure di revisione della spesa (art. 88) il DDLB prevede l’istituzione presso il MEF di una **Commissione di esperti incaricata di valutare i parametri e i criteri da utilizzare, a decorrere dal 1° gennaio 2027, per la rivalutazione delle prestazioni di carattere previdenziale e sociale, anche considerando a tali fini l’utilizzo del deflatore del PIL.**

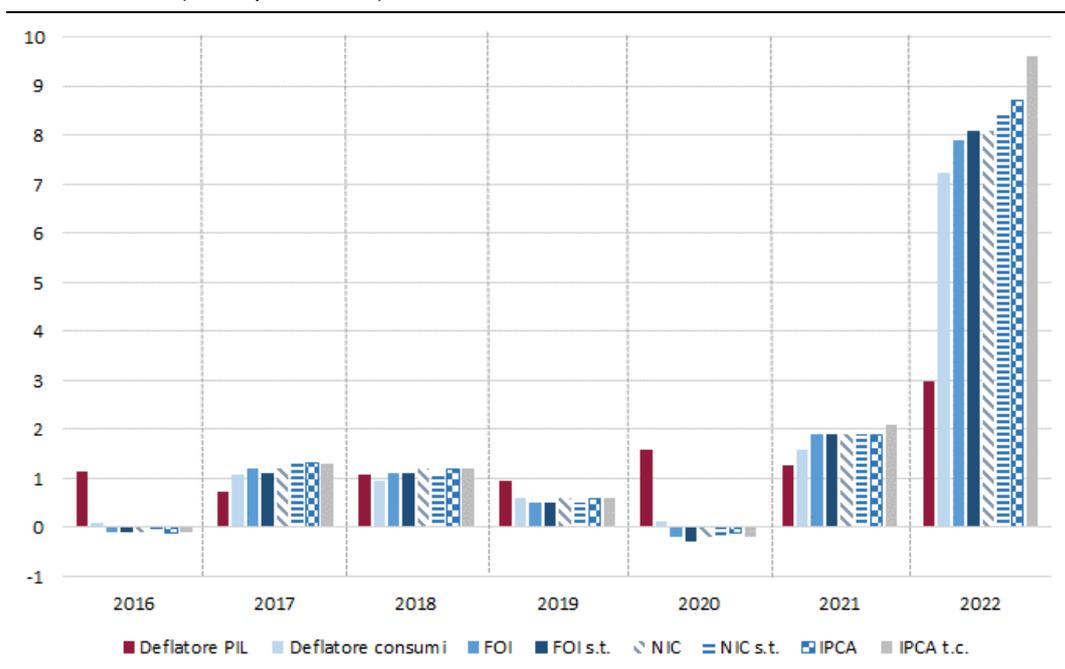
La Commissione dovrà affrontare il problema di bilanciare la difesa del potere di acquisto degli assegni pensionistici e delle altre prestazioni monetarie con la tenuta della spesa, nel quadro delle compatibilità dei capitoli del *welfare* e degli equilibri di finanza pubblica. È un compito gravoso se si considera che, sulla scorta delle considerazioni già fatte nel paragrafo precedente, tassi di inflazione elevati protratti nel tempo, se recuperati solo parzialmente, determinano un ricalcolo surrettizio degli assegni, senza possibilità di controllare condizioni soggettive, individuali e familiari, che possano concorrere a creare situazioni di insufficienza dei redditi a età in cui è difficile poterne acquisire di nuovi da altre fonti.

A differenza di quanto accaduto negli ultimi anni, in cui le ricorrenti modifiche all’indicizzazione hanno riguardato il calcolo e la misura dell’indicizzazione, **la nuova Commissione dovrà valutare la possibilità di cambiare l’indicatore di riferimento alla base dell’indicizzazione stessa, utilizzando il deflatore del PIL al posto dell’indice del costo della vita.**

I due indicatori tendono ad avere andamenti diversi soprattutto in situazioni di crisi. La figura 4.13 mette a confronto il deflatore del PIL, il deflatore dei consumi e i tre indici dei prezzi al consumo per le famiglie, il FOI con e senza tabacchi, il NIC con e senza tabacchi e l’IPCA a tassazione costante o effettiva. Il FOI senza tabacchi è l’indice dei prezzi al consumo utilizzato per la rivalutazione delle pensioni.

¹¹⁰ In termini di economia dei contratti, in questa seconda fase il Legislatore è nelle condizioni di sfruttare il *moral hazard*. Esattamente come suggerisce l’economia dei contratti, atteggiamenti di *moral hazard* di una delle parti contrattuali, ripetuti nel tempo, minano la credibilità del contratto e spingono l’altra parte a cercare soluzioni alternative con protesta (*voice*) o abbandono del contratto (*foot*).

Fig. 4.13 – Variazioni anno su anno degli indici dei prezzi a confronto
(valori percentuali)



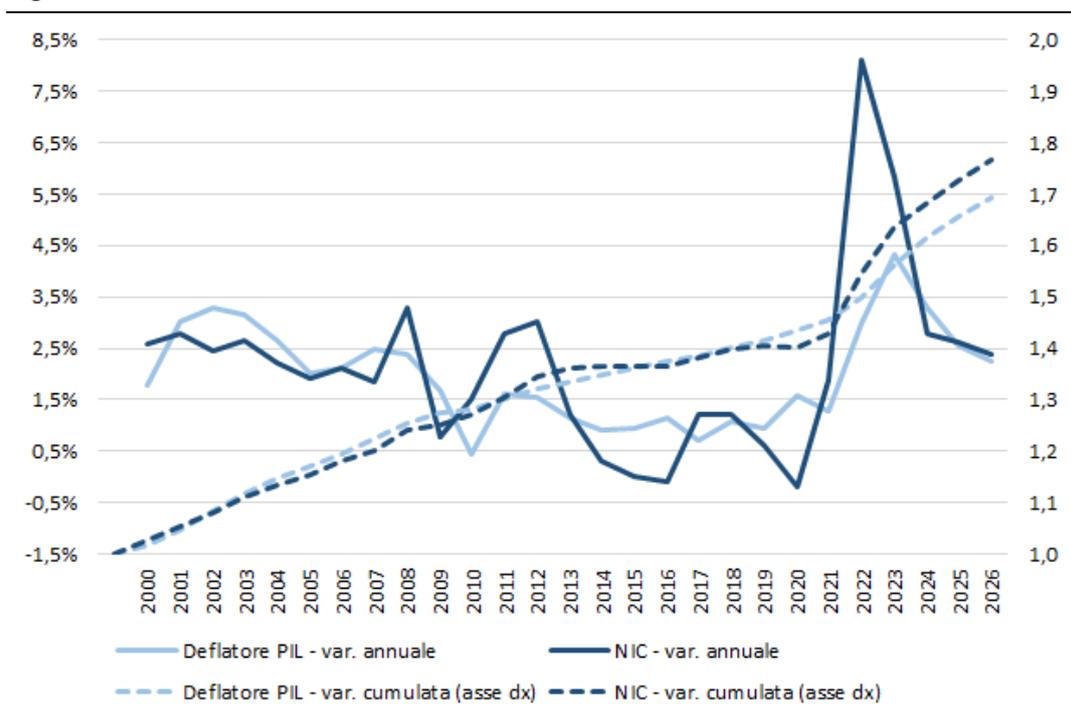
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Si notano due fattori rilevanti. **Il deflatore del PIL mostra la variabilità meno accentuata**, tra lo 0,7 per cento del 2017 e il 3 per cento del 2022. **Gli altri indicatori non solo hanno una variabilità più ampia** (passando dai valori negativi del 2016 ai picchi del 2022), **ma registrano le tensioni inflative in misura più elevata nell'anno in cui sono state più forti**: nel 2022 si va da un minimo del 7,2 per cento registrato dal deflatore dei consumi al 9,6 dell'IPCA a tassazione costante. Questa evidenza spiega l'indicazione di fondo di valutare il passaggio al deflatore del PIL e non ad altri indici dei prezzi al consumo, che soffrirebbero della stessa variabilità del FOI senza tabacchi e della stessa ampia reattività al ciclo o a *shock* esogeni.

Nella figura 4.14 si confrontano le variazioni correnti e cumulate del deflatore del PIL e del NIC. Il primo, se usato per l'indicizzazione delle pensioni, darebbe allo *stock* delle pensioni (al netto di assegni cessati e di nuova decorrenza) la stessa dinamica dell'economia se la crescita reale fosse piatta. Il secondo ha mostrato evoluzione molto simile al FOI senza tabacchi ed è una *proxy* della dinamica delle pensioni connessa all'indicizzazione ai prezzi.

Dal 1999 al 2021, subito prima dell'impennata dei prezzi, le variazioni annuali del deflatore del PIL hanno un andamento leggermente più stabile di quelle del NIC ma gli scostamenti non sono particolarmente significativi, come mostrano le variazioni cumulate dei due indicatori che tendono a coincidere nel ventennio. Il fenomeno si interrompe nel 2022, a fronte di variazioni del 3 per cento del deflatore del PIL e dell'8,1 per cento del

Fig. 4.14 – Deflatore del PIL e NIC a confronto: variazioni annuali e cumulate



Fonte: elaborazioni su dati Istat e previsioni UPB per i dati delle variazioni annuali del quadriennio 2023-26.

NIC (medesimo valore del FOI senza tabacchi). Sulla base delle proiezioni dell'UPB¹¹¹, la differenza nel 2023 si riduce ma resta ancora apprezzabile: 4,3 per cento, contro 5,8 per cento. Anche quando le variazioni del deflatore del PIL e del NIC tornano a riallinearsi (accade già nel 2024), tra le due cumulate permane uno scarto di circa 10 punti percentuali.

La Commissione sarà chiamata a valutare se le mutate condizioni, non solo di contesto nazionale ma soprattutto internazionale, rendano più probabili che in passato andamenti sensibilmente diversi del deflatore del PIL e degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie. Il rischio è che, anche se circoscritte a brevi periodi (uno o due anni), a lungo andare queste differenze possano, soprattutto interagendo con la bassa crescita reale dell'economia, costituire un fattore inerziale della spesa per pensioni troppo pesante, che indebolisce la capacità di risistemare le regole dello stesso sistema pensionistico e, più in generale, di reagire attraverso il bilancio a *shock* transeunti e ciclici. Infatti, se anno dopo anno le possibilità di spesa sono assorbite in maniera meccanica e sproporzionata dalle esigenze di rivalutazione delle pensioni (che tendono a "ingessare" il bilancio), inevitabilmente si restringono gli spazi di manovra disponibili sia per avviare le riforme¹¹² sia per contrastare gli effetti di *shock* e del ciclo economico. Si pensi, ad

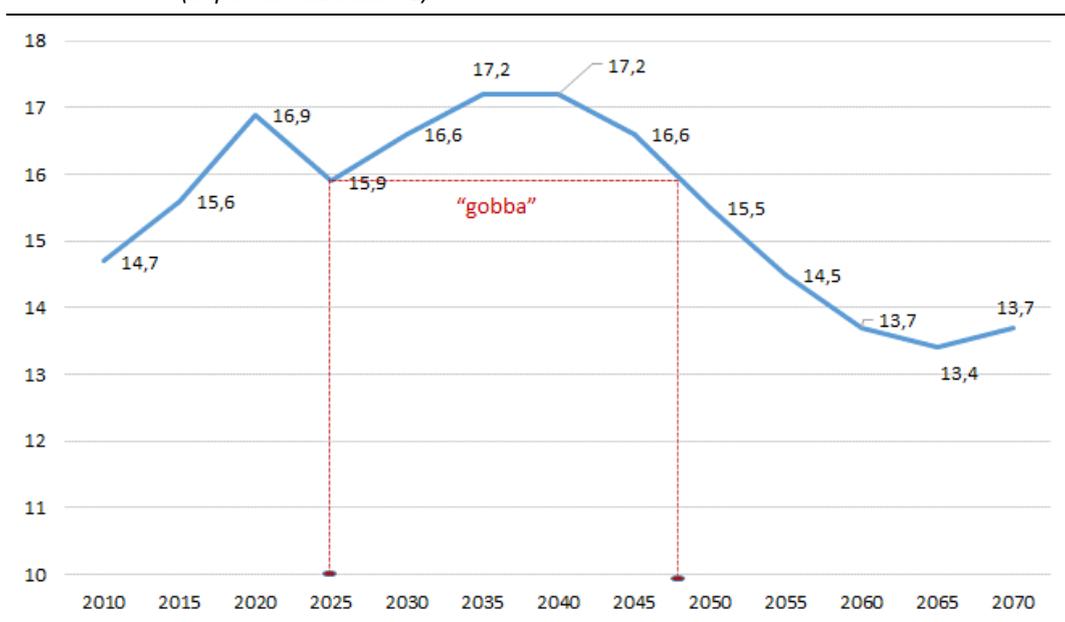
¹¹¹ Il periodico esercizio di previsioni macroeconomiche dell'UPB include il deflatore del PIL e il deflatore dei consumi. Le proiezioni del NIC sono ottenute riproporzionandolo sulla base della dinamica prevista per il deflatore dei consumi.

¹¹² L'esempio più concreto per le pensioni è il possibile ripristino del pensionamento con requisiti flessibili di età. Una modifica in tal senso potrebbe generare un aumento di pensionamenti e di spesa nell'immediato.

esempio, che cosa potrebbe accadere se una fase di alta inflazione, come quella iniziata a fine 2021 e ancora in corso, sopraggiungesse tra il 2035 e il 2040, quando le più recenti previsioni di lungo termine riportate nella NADEF 2023 vedono un picco dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL del 17,2 per cento¹¹³. Prima di entrare negli anni della cosiddetta "gobba" pensionistica (l'aumento dell'incidenza della spesa sul PIL cui farà seguito il lento rientro verso il 14 per cento raggiungibile alla fine degli anni Cinquanta) sarà opportuno avere messo a punto e mandato a regime un meccanismo di indicizzazione in grado di tenere conto delle esigenze di sostenibilità bilanciandole con quelle dell'adeguatezza (fig. 4.15).

Anche se i confronti internazionali vanno sempre usati con prudenza, perché risentono di differenze storiche, evolutive, istituzionali, sistemiche e culturali, un riferimento utile da approfondire, alternativo all'adozione *tout court* del deflatore del PIL, può essere quello della Germania. Qui il *Pension point value* (PPV) è usato come indice a cui agganciare sia

Fig. 4.15 – Proiezioni della spesa pensionistica
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2023.

Pur compensabile in futuro con la minore spesa connessa con gli assegni più bassi per carriere più corte e eventuale ricalcolo contributivo, la maggiore spesa immediata andrebbe comunque fronteggiata in termini di cassa e resa compatibile con il quadro macrofinanziario definito dalle regole europee.

¹¹³ Lo scenario EPC-WGA, riportato nella NADEF 2023, utilizza per il periodo 2023-26 le ipotesi macroeconomiche delineate nella NADEF. Per gli anni successivi ipotizza la convergenza nel medio-lungo termine verso i parametri sottostanti allo scenario macroeconomico e demografico di riferimento dell'*Ageing Report 2024* di prossima pubblicazione da parte del *Working Group on Ageing Populations and Sustainability* (WGA). Tale scenario macroeconomico è stato approvato a livello europeo a luglio 2023. Attorno allo scenario EPC-WGA sono sviluppati scenari di sensibilità che, in alcuni casi, prefigurano anche aumenti più intensi dell'incidenza della spesa sul PIL. Si veda Commissione europea (2021), "*The 2021 Aging Report - Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*", *Institutional Paper* 148 (pag. 96).

l'accumulazione dei benefici pensionistici per gli attivi, sia la rivalutazione delle pensioni già in erogazione. C'è sostanziale simmetria tra la dinamica con cui i diritti si accumulano prima del pensionamento e quella di rivalutazione delle prestazioni dopo il pensionamento. Il PPV è un indice composito che considera insieme la dinamica della retribuzione media a livello di sistema economico, i cambiamenti nell'aliquota di contribuzione e quelli nel rapporto tra pensionati e attivi (la dipendenza strutturale)¹¹⁴. In questo modo la rivalutazione annuale non è un fattore esogeno di inerzia e di rigidità, ma le risorse che possono essere dedicate a questa finalità devono adattarsi al contesto, sia anno per anno alle condizioni dell'economia e del mercato del lavoro sia, gradualmente ma con continuità su orizzonti più lunghi, ai cambiamenti strutturali guidati dalla demografia.

Il compito affidato alla Commissione di esperti non è semplice. Se per ragioni di equità bisognerà sforzarsi di dare la più ampia tutela ai redditi più bassi, nel contempo il disegno delle aliquote delle altre fasce di reddito dovrà evitare il ricorso a meccanismi troppo complessi, difficili da mandare a regime e da aggiornare.

Le difficoltà sono accresciute dal fatto che l'indicizzazione deve riferirsi a pensioni calcolate secondo regole diverse, retributive e contributive. In linea di principio, si tende a pensare che a prestazioni basate per la maggior parte sul calcolo retributivo, generalmente più generoso di quello contributivo, si potrebbe riservare una minore indicizzazione. In realtà, se le pensioni sono ottenute dopo carriere lunghe (oltre i 35 anni di anzianità), anche all'interno delle regole retributive emerge una sufficiente equità attuariale tra i contributi versati e la rendita pensionistica, che rende necessario mantenere il valore reale di quest'ultima. Simmetricamente, se la crescita economica è bassa, anche le pensioni calcolate integralmente con le regole contributive ad accumulazione nozionale si ritrovano a violare, in qualche misura, l'equità attuariale, perché derivano dalla trasformazione del montante in rendita con un tasso di rivalutazione del montante *post* pensionamento pari all'1,5 per cento reale, che nel 1995 fu ipotizzato pari al tasso di crescita di medio-lungo periodo. In presenza di un'economia che cresce meno, per esempio al di sotto dell'1 per cento, quell'1,5 per cento di fatto anticipa mezzo punto di indicizzazione ai prezzi lungo tutta la durata del pensionamento. Inoltre, con qualunque regola esse siano state calcolate e con qualsivoglia requisito anagrafico-contributivo siano state percepite, pensioni di importo basso, se non sufficientemente salvaguardate nel loro valore reale, tendono a creare situazioni di insufficienza dei redditi e di povertà che poi finiscono con il gravare su istituti sociali assistenziali. Un'adeguata indicizzazione delle pensioni basse è necessaria anche per evitare questi effetti di spostamento tra istituti e capitoli di bilancio. Dal complesso di queste osservazioni emergerebbe la necessità di coordinare il più possibile la riforma dell'indicizzazione con una visione, almeno preliminare, di quale potrebbe essere la futura risistemazione delle regole di uscita e di calcolo. Difficile valutare l'equità e la sostenibilità

¹¹⁴ Si veda OCSE (2021), "Pensions at a Glance", capitolo 2 "Automatic adjustment mechanisms in pension system".

del meccanismo di indicizzazione se ci sono ancora dubbi da sciogliere su quali saranno le prestazioni da indicizzare anno per anno.

Sul punto già sollevato del mantenimento del potere di acquisto dei redditi bassi, **bisogna avere a mente che l'indicizzazione è nata proprio per fronteggiare le fasi di alta inflazione e che è durante queste che teoricamente trova la sua ragione d'essere.** In assenza di inflazione o con inflazione a livelli minimi, non si avvertirebbe il bisogno di questo presidio del valore reale. **A fronte dei vantaggi di un maggiore controllo della spesa, l'utilizzo del deflatore del PIL potrebbe, in fasi in cui la dinamica dei prezzi al consumo è sistematicamente più intensa, intaccare il potere di acquisto dei redditi più bassi anche quando questi fossero indicizzati al 100 per cento, con il rischio di creare pensioni basse "di annata" e amplificare situazioni di insufficienza rispetto ai bisogni quotidiani.** La Commissione potrà valutare in quale misura prevedere che, in queste fasi, oltre all'indicizzazione al deflatore, i redditi bassi abbiano accesso a *una-tantum* di riallineamento al costo della vita sull'esempio di quanto già previsto per il 2023 e il 2024¹¹⁵.

Va scongiurato il rischio che l'intervento sull'indicizzazione sia sfruttato a esclusivo tamponamento della spesa nei prossimi anni, posticipando *sine die* le scelte più urgenti sulle regole di uscita e su quelle di calcolo.

4.2.4 *La revisione dell'importo minimo della pensione per le uscite dei lavoratori con sistema contributivo*

Il DDLB modifica i requisiti minimi, in termini di importo dell'assegno, per l'accesso dei lavoratori con primo versamento contributivo successivo al 1995 (i cosiddetti "contributivi") sia alla pensione di vecchiaia ordinaria sia a quella anticipata aggiuntiva – rispetto al canale anticipato ordinario – prevista solo per i contributivi. In particolare: viene ridotto da 1,5 a 1 volta l'assegno sociale la soglia dell'importo pensionistico da maturare per accedere al pensionamento di vecchiaia; viene innalzato da 2,8 a 3 volte l'assegno sociale la soglia da maturare per il pensionamento anticipato (tranne che per le donne con un figlio per le quali non è prevista nessuna modifica e quelle con due o più figli per le quali il coefficiente è ridotto a 2,6).

A oggi, diversamente dalla regola generale valida per i lavoratori con versamenti contributivi precedenti il 1996, i lavoratori contributivi possono accedere al pensionamento di vecchiaia compiuti 67 anni di età e soddisfatta una anzianità contributiva minima di almeno 20 anni, che sono condizioni comuni con tutti gli altri¹¹⁶, ma con il vincolo aggiuntivo di aver maturato una pensione di importo almeno pari a 1,5 volte l'assegno sociale¹¹⁷, mentre il canale aggiuntivo di

¹¹⁵ Con successivo riaggancio alla dinamica prevista per le altre fasce di reddito.

¹¹⁶ Il requisito anagrafico sconta il meccanismo biennale di aggancio alla progressione della vita attesa a 65 anni.

¹¹⁷ Nel 2023 l'importo dell'assegno sociale è di 503,27 euro per 13 mensilità. Per accedervi, oltre ad avere superato il requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia, vi è un limite di reddito che nel 2023 è di 6.542,51 euro per i soggetti singoli e 13.085,02 per i coniugati. A seconda del livello di reddito, l'assegno è

pensionamento anticipato è consentito al raggiungimento di 64 anni di età e in presenza di un'anzianità contributiva effettiva (esclusa quella figurativa) di almeno 20 anni, purché la pensione risulti almeno pari a 2,8 volte l'assegno sociale.

Si è ripetutamente discusso, sin dalla riforma pensionistica del 1995 che introdusse le pensioni contributive, sulla opportunità del primo vincolo (che allora era di 1,2 volte l'assegno sociale). Pur di modesto importo, quella pensione potrebbe svolgere un ruolo significativo nell'attire condizioni di bisogno di soggetti che plausibilmente hanno alle spalle carriere brevi e frammentate e basse retribuzioni. Tuttavia, nella visione della riforma del 1995, quel vincolo era giustificato dal fatto che si intendeva stimolare il più possibile la ricerca dell'autosufficienza nella preparazione dei redditi per la vecchiaia, nel contempo assicurando una rete di salvaguardia minima indipendente dai requisiti per la pensione e collegata all'età e alla prova dei mezzi. E infatti fu introdotto l'assegno sociale con caratteristiche di universalismo in sostituzione della pensione sociale e, nel contempo, fu cancellata l'integrazione al trattamento minimo per i lavoratori contributivi¹¹⁸. Nella visione che allora emergeva, lo sforzo richiesto ai soggetti attivi si giustificava con l'attivazione di una misura contro la povertà, tramite prestazioni monetarie mensili senza vincolo di destinazione a soggetti bisognosi privi di sufficienti diritti maturati all'interno del sistema pensionistico.

Va osservato che allora i requisiti per la pensione di vecchiaia erano inferiori e differenziati tra donne e uomini (60 anni per le prime e 65 per i secondi) e, in aggiunta, non dotati di automatismi di crescita assieme alla progressione della vita attesa. In quel contesto, ormai trenta anni fa, la richiesta di posticipare l'uscita di vecchiaia per aumentare l'assegno pensionistico¹¹⁹ veniva percepita probabilmente con maggiore realismo. **In questa prospettiva, la riduzione del vincolo allineandolo *tour court* al valore dell'assegno sociale può trovare oggi una sua giustificazione¹²⁰. È improbabile che questa riformulazione del vincolo possa, di per sé, accompagnarsi ad aggravii di altri capitoli di spesa assistenziale.** Infatti, a 67 anni, dopo almeno venti anni di lavoro¹²¹, chi non è riuscito a raggiungere un valore dell'assegno pensionistico superiore a quella soglia minima è già plausibilmente parte della platea dei potenziali destinatari degli istituti assistenziali. In particolare, molti di loro potrebbero già percepire lo stesso assegno sociale. Al contrario, l'accesso a risorse, maturate e sinora bloccate, potrebbe costituire

riconosciuto con importo pieno o ridotto. Per maggiori dettagli, si veda la [Circolare 120/2022 dell'INPS](#). A oggi, la spesa per l'assegno sociale è di circa 5,1 miliardi.

¹¹⁸ L'assegno sociale è sempre stato di importo inferiore al trattamento minimo. Nel 2023 la differenza è di 60 euro al mese per 13 mensilità.

¹¹⁹ Continuando a lavorare sia per non rimanere senza redditi sia per aumentare la retribuzione pensionabile e gli anni di anzianità (per il calcolo della quota retributiva di pensione) e per integrare il montante contributivo (per il calcolo della quota contributiva).

¹²⁰ Nella normativa attuale, si può già prescindere dal vincolo di 1,5 volte l'assegno sociale quando si raggiunga una età superiore di quattro anni al requisito per il pensionamento di vecchiaia e si posseda una anzianità contributiva di almeno cinque anni (è il cosiddetto canale di pensionamento per vecchiaia aggiuntivo disponibile ai soli lavoratori "contributivi").

¹²¹ E senza essere titolare di altre posizioni pensionistiche per cui chiedere ricongiunzione o totalizzazione per avere accesso all'assegno.

un “cuscinetto” da non sottovalutare per molte famiglie che, anche se già raggiunte da altre prestazioni assistenziali in natura, potrebbero ottenere una piccola disponibilità liquida non vincolata nella destinazione.

Valutazioni diverse può suscitare, invece, l’aumento da 2,8 a 3 volte l’assegno sociale dell’importo minimo della pensione per usufruire dell’uscita anticipata con tre anni in meno di età rispetto al requisito di vecchiaia¹²². Il DDLB lo combina con la finestra mobile di 3 mesi, con il tetto alla pensione che sino al compimento del requisito ordinario per l’uscita di vecchiaia non potrà essere superiore a cinque volte il trattamento minimo¹²³ e con l’aggancio del requisito contributivo (i 20 anni di anzianità) alla progressione della vita attesa. In particolare, quest’ultima scelta appare coerente con quanto già accade per il canale ordinario di pensionamento anticipato, di cui questo aggiuntivo dedicato ai soli “contributivi” è una variante.

In questo caso, il minore requisito di età può lasciare spazio anche ad argomentazioni come quelle che il Legislatore del 1995 formulò sul pensionamento di vecchiaia. **Da un lato, a soggetti relativamente più giovani si può chiedere qualche sforzo in più, sia per migliorare la loro autosufficienza di fronte ai fabbisogni sanitari crescenti in cui incorreranno più avanti nella loro vita¹²⁴, sia per non gravare sui conti del sistema pensionistico e del bilancio pubblico in un frangente complesso come l’attuale. Dall’altro lato, si viene comunque incontro a situazioni in cui il pensionamento può essere più urgente, mantenendo a 2,8 volte l’importo minimo da raggiungere per le donne con un figlio e riducendolo a 2,6 per quelle con due o più figli.**

Le modifiche proposte nel DDLB hanno impatti finanziari che tendono a compensarsi: la prima determinerebbe una maggiore spesa perché consente un maggiore numero di pensioni di vecchiaia contributive; la seconda, invece, riduce la spesa per effetto del posticipo di alcune pensioni anticipate contributive o addirittura della rinuncia a questo canale. La Relazione tecnica stima un maggior numero di pensioni a fine anno che sale da 5.000 nel 2024 a 33.000 nel 2033, per una spesa pensionistica, al lordo degli effetti fiscali e comprensiva di quelli relativi al TFR, gradualmente crescente da 55 a 145 milioni.

Infine, continuando il confronto con la riforma pensionistica del 1995 all’interno della quale fu concepito il vincolo di importo minimo della pensione di vecchiaia, non si può non evidenziare che allora quel parametro costituiva un tassello di una visione di insieme e prospettica su cui indirizzare il sistema pensionistico e più in generale il sistema di

¹²² Anche in questo caso, il requisito anagrafico sconta il meccanismo biennale di aggancio alla progressione della vita attesa a 65 anni. Si evolverà nel tempo distando sempre tre anni dal requisito di vecchiaia.

¹²³ Nel 2023 il TM è pari a 563,74 euro al mese per tredici mensilità, importo che, per effetto dell’indicizzazione con una previsione del FOI senza tabacchi del 5,6 per cento e del recupero della parte di inflazione del 2022 non riconosciuta nel 2023, dovrebbe aumentare a 599,81 nel 2024. È atteso entro il mese di novembre il decreto del Ministro dell’Economia e delle finanze che stabilisca il valore provvisorio del FOI senza tabacchi del 2023 per l’indicizzazione dell’assegno sociale (e delle pensioni più in generale) del 2024.

¹²⁴ L’impatto dell’invecchiamento della popolazione coinvolge contemporaneamente il sistema pensionistico e quello sanitario e socio-sanitario.

welfare¹²⁵. Le modifiche apportate negli ultimi anni a parametri importanti del sistema pensionistico non sembrano per adesso orientate da alcun disegno a medio-lungo raggio. **È auspicabile che emerga il prima possibile una nuova impostazione organica e duratura delle regole, che permetta ai lavoratori di programmare le proprie scelte e trasmetta anche la finalità dei sacrifici che il DDBL adesso richiede, non un consolidamento dei conti pensionistici dettato esclusivamente da vincoli di bilancio ma una base necessaria per disegnare il nuovo assetto.**

4.2.5 *La parificazione delle aliquote di rendimento dei dipendenti pubblici*

La misura contenuta nel DDLB con l'impatto strutturale maggiore tra quelle riguardanti il sistema pensionistico è la modifica, a valere solo sulle nuove decorrenti, dei criteri di calcolo delle pensioni degli iscritti alle Cassa per i dipendenti degli Enti locali (CPDEL), alla Cassa per i sanitari (CPS), alla Cassa degli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI) e alla Cassa del personale presso gli Uffici giudiziari (CPUG). La Relazione tecnica stima un profilo crescente di risparmi annuali per il bilancio pubblico, che passano da 17,7 milioni nel 2024 a 3,5 miliardi nel 2043 al lordo della fiscalità, che diventano rispettivamente 11,5 milioni a 2,3 miliardi al netto della fiscalità. **Complessivamente, a fine 2043** (ultimo anno riportato nella Relazione tecnica), **i risparmi lordi cumulati ammonterebbero a 32,9 miliardi (21,4 al netto della fiscalità)**. I maggiori risparmi si realizzeranno in corrispondenza degli anni in cui la l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL è prevista raggiungere il 17,2 per cento (la cosiddetta gobba) (fig. 4.15). La quasi totalità dei risparmi originerebbe nella Cassa per i dipendenti degli Enti locali (CPDEL). Il numero delle pensioni coinvolte aumenterebbe gradualmente da 31.500 del 2024 a 732.300 del 2043.

La natura dell'intervento – si toccano le regole di calcolo di numerose pensioni a ridosso della loro decorrenza – **e la sua dimensione finanziaria fanno emergere alcune considerazioni.**

In primo luogo, **su un orizzonte di lungo periodo l'impatto assoluto sui conti appare macroscopico** perché si tratta di un cambiamento strutturale destinato a coinvolgere *ex-nunc* tutte le pensioni future delle quattro Casse sopra citate e per l'intera loro durata. **Tuttavia, in media d'anno, nel medio termine (nel periodo 2024-28)¹²⁶, la misura vale circa 170 milioni al lordo della fiscalità e poco più di 110 milioni al netto.**

¹²⁵ La visione di lì a poco sistematizzata dalla "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale", cosiddetta Commissione "Onofri" del 1997. Si veda anche ASTRID (2007), "La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione 'Onofri'", nella collana ASTRID – il Mulino.

¹²⁶ Per avere un ordine di grandezza dell'impatto su cui non incida l'accumulazione nel tempo degli effetti della modifica, ivi inclusi la dinamica retributiva reale e nominale dell'ultima parte di carriera dei lavoratori che via via si pensioneranno e la rivalutazione delle pensioni all'inflazione (entrambi aspetti presenti nello scenario tendenziale di lungo periodo). È nella natura di una modifica strutturale come quella descritta che,

In secondo luogo, va considerata la peculiarità della situazione su cui si interviene. I pensionati di queste Casse beneficiano di regole di calcolo pensionistico vantaggiose fissate dalla L. 965/1965 e sopravvissute alle riforme pensionistiche che si sono succedute dagli anni Novanta. In particolare, all'interno delle regole di calcolo retributive, il profilo di maturazione della pensione era accelerato nella prima parte della carriera per poi rallentare in modo che in media, dopo una carriera di 40 anni, la pensione fosse pari all'80 per cento della retribuzione pensionabile¹²⁷ o, per i dipendenti degli Enti locali, arrivasse anche al 100 per cento. Il primo anno di carriera contava, da solo, quasi il 23,9 per cento della retribuzione pensionabile (l'"aliquota di rendimento" del primo anno); poi il profilo di maturazione cresceva più o meno linearmente: i primi due anni contavano, assieme, oltre il 24,4 per cento (23,9 il primo più 0,6 il secondo, 12,2 per cento ciascuno), i primi tre contavano il 25,1 per cento (circa l'8,4 per cento ciascuno), i primi quindici contavano il 37,5 per cento (il 2,5 per cento ciascuno)¹²⁸. Su carriere più o meno lunghe (superiori a 30-35 anni), l'elevato coefficiente iniziale di valorizzazione trovava compensazione in quelli significativamente più bassi delle fasi successive di carriera e il loro valore medio tendeva a convergere, a seconda dei casi, verso il 2-2,5 per cento.

La L. 503/1992 (cosiddetta "Amato") avviò, all'interno di una ampia riforma delle pensioni, la razionalizzazione delle aliquote di rendimento con graduale parificazione al 2 per cento per tutti a partire dal 1993. Questa modifica fu mantenuta e accelerata dalla successiva L. 335/1995 (cosiddetta "Dini"), che introdusse il criterio di calcolo contributivo ad accumulazione nozionale, *pro-quota* per chi a quella data avesse meno di 18 anni di anzianità (i lavoratori "misti") e *in toto* per i neoassunti dal 1996 in poi (i "contributivi"). Coloro che potevano vantare almeno 18 anni di anzianità rimasero all'interno delle precedenti regole di calcolo retributive (i "retributivi"). È poi sopraggiunta la L. 214/2011 (contenente, tra gli altri punti, la cosiddetta riforma delle pensioni "Fornero") che ha esteso a tutti il criterio di calcolo contributivo della pensione con riferimento alle anzianità maturate dal 2012 in poi.

A oggi, si apprestano al pensionamento gli ultimi lavoratori "retributivi"¹²⁹, mentre per vedere il passaggio in quiescenza di tutti i "misti" bisognerà attendere il 2038-2040¹³⁰, gli

quanto più lunghi sono gli intervalli di tempo su cui è valutata, tanto maggiori (in valore assoluto) siano gli effetti ascrivibili. Più lunghi i periodi di valutazione, più numerose ed eterogenee sono le coorti dei pensionati coinvolte.

¹²⁷ Allora per i dipendenti pubblici la retribuzione pensionabile equivaleva, a seconda dei casi, a quella dell'ultimo anno di carriera o a quella dell'ultimo mese dell'ultimo anno di carriera trasposta su base annuale.

¹²⁸ Per inciso, si applicava come oggi un criterio di *pre* costituzione dell'assegno pensionistico (*back-loaded*), esattamente quello che il disegno ottimale delle regole pensionistiche oggi sconsigliano, per non creare incentivi perversi a lasciare il lavoro precocemente a età ancora pienamente attive. Questo criterio coesisteva (prima delle riforme degli anni Novanta) con la regola generale di calcolo retributivo e nella loro combinazione i disincentivi si rafforzavano. La *pre* costituzione dell'assegno pensionistico ha effetti anche in termini degli importi delle eventuali pensioni di reversibilità, pensioni indirette e pensioni di invalidità/inabilità.

¹²⁹ Chi nel 1995 aveva almeno 18 anni di contribuzione ha superato, oggi, i requisiti per il pensionamento anticipato. Se nel 1995 aveva 38 anni, avendo iniziato a lavorare a 20 anni, è oggi a ridosso del requisito anagrafico per l'uscita di vecchiaia.

¹³⁰ Chi nel 1995 aveva un solo anno di anzianità (l'ultimo dei "misti") arriverà a compiere i 43-44 anni di contribuzione (plausibile requisito per l'uscita anticipata tenendo conto dell'adeguamento ai guadagni di vita

anni della menzionata “gobba” pensionistica. Lo snodo affrontato dal DDLB riguarda proprio costoro, gli ultimi “retributivi” e soprattutto i “misti” appartenenti alle quattro Casse citate. Le aliquote di rendimento molto alte dei primi anni di carriera (soprattutto del primo) sono sopravvissute a oltre trenta anni di riforme e modifiche previdenziali e hanno un impatto non trascurabile sull’importo della pensione da liquidare.

Solo per portare l’esempio più macroscopico, un lavoratore “misto” che si pensionasse con tre anni di contribuzione precedenti il 1996 e quindi rientranti nel calcolo retributivo, vedrebbe il primo anno (1993) valere quasi il 23,9 per cento della retribuzione pensionabile, il secondo anno valere 0,59 per cento e il terzo 0,64 per cento, per un totale di quasi il 25,1 per cento della retribuzione pensionabile (8,4 per cento in media l’anno, a fronte del 2 per cento previsto per la generalità dei lavoratori dipendenti, inclusi gli altri pubblici)¹³¹. A questo importo andrebbe poi sommata la pensione contributiva che lo stesso lavoratore guadagnasse con i contributi versati dal 1996 in poi, secondo le regole di calcolo di accumulazione nozionale e trasformazione in rendita vitalizia.

La modifica prospettata dal DDLB ridimensiona questa discrepanza di trattamento, senza eliminarla del tutto. A parità di percentuale di retribuzione pensionabile acquisibile¹³² in 15 anni di anzianità, cioè il 37,5 per cento, questa quota non sarebbe più in gran parte preconstituita il primo anno di lavoro (come nella normativa attuale), ma sarebbe raggiunta gradualmente tramite scalini regolari e identici di 2,5 punti percentuali per ogni anno di anzianità, pari al rapporto tra 37,5 e 15. Il confronto *pre-post* modifica è raffigurato nelle figure 4.16 e 4.17.

Alla luce della figura 4.17, **chi ha maturato almeno 15 anni di anzianità all’interno delle regole retributive non viene, di fatto, toccato dalla misura.** La soglia dei 15 anni si può giustificare con il fatto che, da questa durata in poi, l’aliquota di rendimento media scende al di sotto del 2,3 per cento e poi continua a diminuire convergendo lentamente al parametro valido per la generalità dei lavoratori dipendenti¹³³. Ma al di là di questa valutazione, l’aspetto più saliente è che chi ha più di 15 anni di anzianità all’interno delle regole retributive, se non è già passato in quiescenza, è tra i lavoratori più vicini a

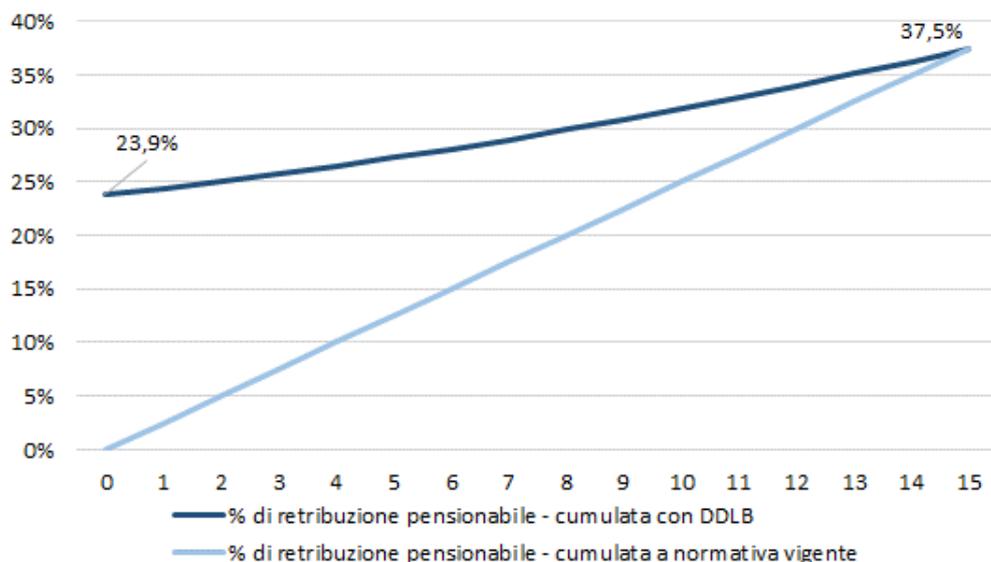
attesa) nel 2038-2040. Se nel 1995 aveva 20 anni, per soddisfare il requisito per l’uscita di vecchiaia dovrà, invece attendere qualche anno in più.

¹³¹ Si ricorda che per i lavoratori “retributivi” e i “misti” del comparto pubblico, la retribuzione pensionabile è oggi pari alla retribuzione dell’ultimo mese di lavoro trasposta su base annuale per la cosiddetta quota “A” della pensione retributiva (che riguarda gli anni di anzianità precedenti il 1993), mentre diviene la media delle retribuzioni degli ultimi 10 anni di carriera per la cosiddetta “quota B” dei “retributivi” e la media delle retribuzioni dal 1993 sino a fine carriera per la cosiddetta quota “B” dei “misti” (che coinvolge solo tre anni, 1993, 1994 e 1995). Ai fini del calcolo della retribuzione pensionabile, le retribuzioni sono rivalutate sino all’ultimo anno di carriera utilizzando la variazione del FOI senza tabacchi maggiorata dell’1 per cento per ogni anno di distanza dall’ultimo di lavoro (Circolari Inpdap n. 16/1993 e n. 14/1994).

¹³² Teoricamente acquisibile, perché poi l’accesso effettivo alla pensione è subordinato ai requisiti di età e anzianità contributiva.

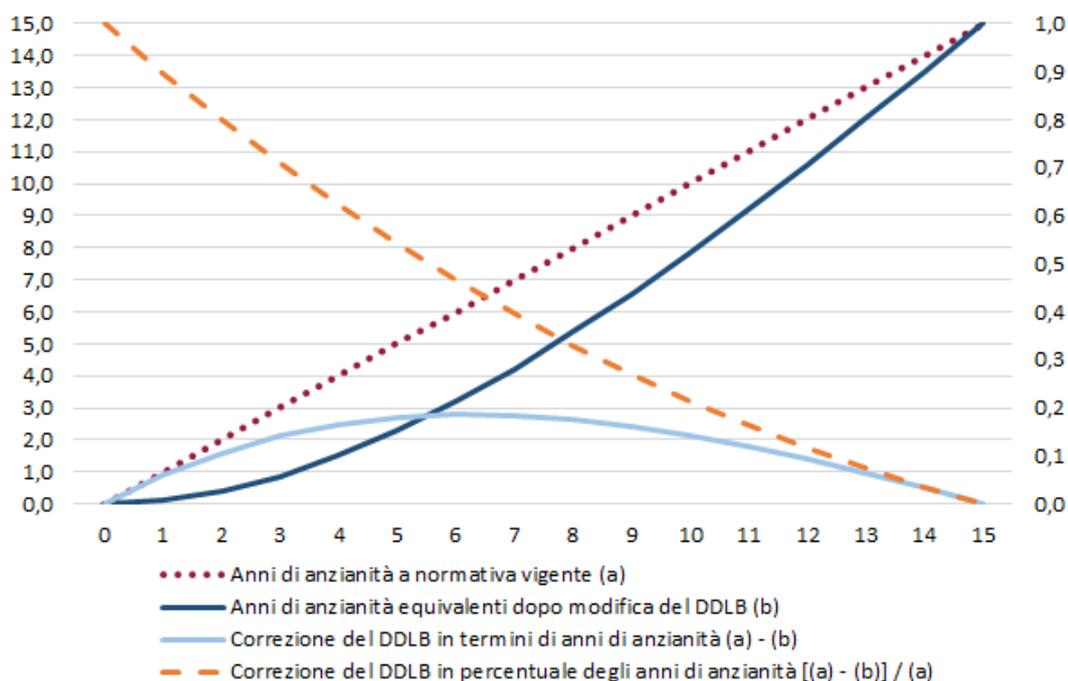
¹³³ Ad esempio, l’incremento all’aliquota cumulata dato dal 16° anno di contribuzione è di 1,3 per cento. Questo incremento, andando a fare media con i valori incrementali degli anni precedenti, riduce l’aliquota di rendimento media annuale. Il processo continua negli anni successivi.

Fig. 4.16 – Aliquote di rendimento cumulate attuali e come modificate dal DDLB



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB.

Fig. 4.17 – Correzione apportate dal DDLB in termini di anni di anzianità equivalenti (1)



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB.

(1) L'anzianità equivalente è l'anzianità effettiva diminuita della stessa proporzione con cui viene ridotta l'aliquota di rendimento cumulata. Sull'asse delle ascisse compaiono gli anni di anzianità effettiva. La linea azzurra descrive la correzione in termini assoluti (anni), mentre quella arancione la correzione in percentuale dell'anzianità effettiva¹³⁴.

¹³⁴ Ad esempio, se nell'attuale normativa 6 anni di anzianità valgono complessivamente il 28,1 per cento della retribuzione pensionabile (ovvero mediamente più del 4,7 per cento ad anno) e la modifica del DDLB riduce

pensionamento (qualche mese o al più un anno, in rari casi due) e appare implicita la decisione di tutelarlo da cambiamenti verso i quali avrebbe ridotte possibilità di riadattamento¹³⁵.

In questa chiave di lettura, la figura 4.17 mostra che, **espresso in termini di anni di anzianità “perduti”¹³⁶, la modifica introdotta con il DDLB raggiunge il massimo (poco meno di 3 anni) per i lavoratori che hanno maturato tra 5 e 7 anni di anzianità all’interno delle regole retributive. Nella media di tutte le anzianità contributive, i lavoratori coinvolti perderebbero circa 1,7 anni di anzianità equivalente. Invece, espressi in percentuale dell’anzianità *pre* 1996, gli anni di anzianità “perduti” mostrano un andamento decrescente dal 90 per cento dei soggetti con un solo anno maturato allo 0 per cento di quelli che ne hanno maturati almeno 15. La riduzione del 100 per cento tocca chi non ha ancora completato il primo anno di anzianità¹³⁷.**

Dalla Relazione tecnica è calcolabile la riduzione media di pensione (l’impatto *pro capite*) lungo l’intero arco temporale sino al 2043. I primi anni, dal 2024 al 2028, sono quelli in cui non si sovrappongono coorti troppo diverse di pensionati e, soprattutto, rimangono di entità limitata la progressione reale e nominale di carriera dei futuri pensionati, l’allungamento delle carriere e la rivalutazione delle loro pensioni all’inflazione¹³⁸. Per questa ragione le riduzioni delle pensioni di questi anni possono essere rapportate agli importi delle pensioni di nuova decorrenza erogate dalle quattro Casse coinvolte (per ottenere una misura di impatto percentuale).

La figura 4.18 mostra che **nel 2025 l’impatto *pro capite* annuale varrebbe 815 e 530 euro, rispettivamente, al lordo e al netto della fiscalità; nel 2028 i due valori sarebbero rispettivamente 1.443 e 938 euro. Successivamente gli importi aumentano costantemente nel tempo sino a raggiungere, nel 2043, 4.785 euro al lordo e 3.110 euro al netto della fiscalità. Nel 2043 tanto varrà l’impatto sull’ultimo dei lavoratori “misti”, quello con un solo anno di anzianità maturato *pre* 1996 sul quale, come già descritto dalla figura 4.17, la correzione sarà più incisiva.**

quel valore complessivo del 46,6 per cento portandolo al 15 per cento (ovvero mediamente il 2,5 per cento ad anno), la stessa modifica può anche essere espressa a parità di valore medio corrente degli anni di anzianità (l’oltre 4,7 per cento attuale) ma abbattendo del 46,6 per cento gli anni di anzianità per cui quel valore va moltiplicato. Si ottiene così una anzianità equivalente che sconta, a parità di aliquote di rendimento correnti, la misura del DDLB. Nel caso specifico, l’anzianità equivalente sarebbe pari a 3,1 anni con una riduzione di 2,8 anni rispetto ai 6 formali.

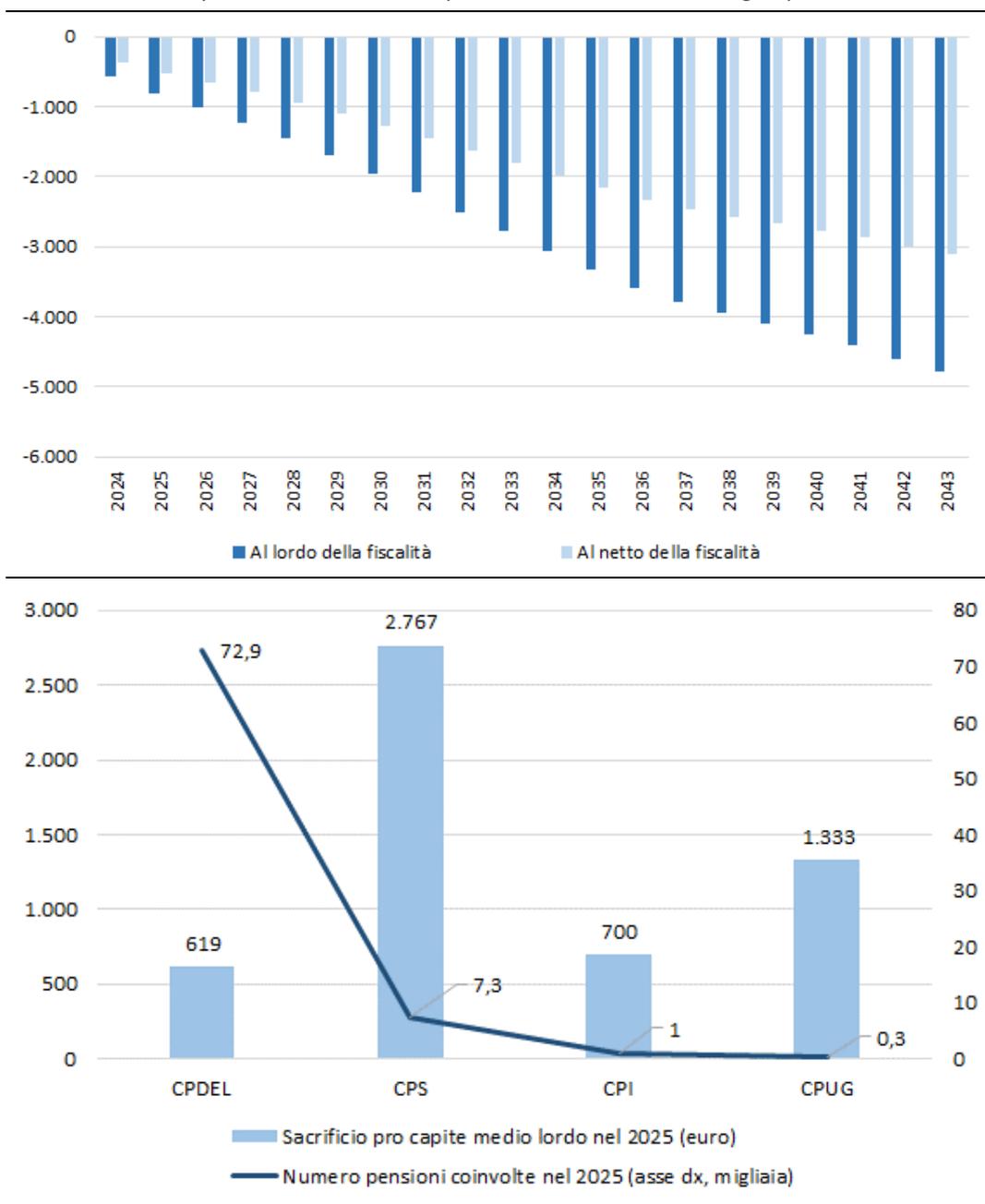
¹³⁵ I 15 anni, tra l’altro, sono la stessa soglia di anzianità che ha determinato la separazione tra i “retributivi” e i “misti” al momento della riforma “Amato”.

¹³⁶ Perché valorizzati a coefficienti inferiori.

¹³⁷ È un caso di scuola, probabilmente solo teorico. Tuttavia, anche chi ha maturato una sola settimana o un solo mese di anzianità prima del 1996 presso una delle quattro Casse avrebbe diritto, *pro quota*, d’anno, al 23,9 per cento della retribuzione pensionabile.

¹³⁸ Tutti aspetti presenti nello scenario tendenziale.

Fig. 4.18 – Riduzione *pro capite* degli assegni pensionistici dopo la parificazione delle aliquote: andamento nel periodo 2024-2043 e dettaglio per Cassa nel 2025



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB.

Nel 2025, il primo anno in cui ci saranno pensionati coinvolti dal nuovo calcolo su una intera annualità di pensione, **la riduzione media lorda è stimabile, sempre sulla scorta della Relazione tecnica, in 619 euro per i 72.900 neo pensionati iscritti alla CPDEL, 2.767 euro per i 7.300 iscritti alla CPS, 700 euro per i 1.000 iscritti alla CPI e 1.333 euro per i 300 iscritti alla CPUG.** Si tratta di sacrifici confrontabili con quelli richiesti, ad esempio, ai

pensionati con assegni di importo compreso tra cinque e sei volte il TM attraverso la modifica del meccanismo di indicizzazione disposto lo scorso anno per il 2023 e il 2024¹³⁹.

Utilizzando la banca dati *online* dell'INPS¹⁴⁰, è possibile verificare l'importo medio annuo lordo delle pensioni liquidate con decorrenza 2022 (l'anno più recente disponibile) per le quattro Casse dei lavoratori pubblici coinvolte dalla misura, oltre all'età media di pensionamento del percettore (tab. 4.16). Se l'impatto medio annuo lordo (fig. 4.18, secondo pannello) è espresso in percentuale dell'assegno annuo lordo per le uscite anticipate, ne deriva una incidenza compresa tra il 4,8 per cento di CPUG e il 2,3 di CPDEL. Se il riferimento è l'assegno annuo lordo per uscite di vecchiaia, l'incidenza cambia marginalmente, tra il 4,2 per cento di CPUG e il 2,3 per cento di CPDEL.

Il modello ModPens+5 restituisce risultati che confermano le valutazioni della Relazione tecnica. A parità di canali di uscita (senza considerare le nuove OD e Q103) e senza la revisione dei requisiti di pensionamento dei lavoratori "contributivi", tra il 2024 e il 2028 la misura riguarderebbe una platea di poco più di 202.000 soggetti, di cui quasi il 90 per cento dipendenti degli Enti locali (iscritti alla CPDEL)¹⁴¹. Sullo stesso arco temporale, i dati della Relazione tecnica ne riportano circa 250.000¹⁴², dando conto plausibilmente, non solo di coloro che potrebbero utilizzare i nuovi canali di OD e Q103 entro il 2028, ma anche di aspetti normativi settoriali (precocità, mansioni gravose, caratteristiche specifiche di carriera, ecc.) difficilmente controllabili con l'ausilio del Campione dei lavoratori attivi contribuenti che è alla base di ModPens+5.

Tab. 4.16 – Impatto *pro capite* lordo in percentuale della pensione lorda del 2022

2022	Età		Pensione annua lorda		Sacrificio	
	Vecchiaia	Anticipata	Vecchiaia (a)	Anticipata (b)	% di (a)	% di (b)
CPDEL	67,9	63,2	27.099	27.101	2,3%	2,3%
CPS	68,6	65,2	77.106	77.715	3,6%	3,6%
CPI	68,0	63,4	22.914	23.954	3,1%	2,9%
CPUG	68,9	65,2	31.423	27.631	4,2%	4,8%

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DDLB e su INPS (banca dati *online*).

¹³⁹ Si tratta di pensionati che percepiscono in media circa 31.000 euro lordi all'anno, per i quali il raffreddamento cumulato dell'indicizzazione nel 2023 e nel 2024 ha comportato un sacrificio permanente di circa 2.600 euro (1.300 euro all'anno in media).

¹⁴⁰ "Osservatori statistici" dell'INPS, pensioni liquidate per anno di decorrenza.

¹⁴¹ Si considerano solo gli iscritti alle quattro Casse coinvolte che abbiano meno di 15 anni di anzianità contributiva prima del 1996. In realtà, dal Campione dei lavoratori attivi contribuenti dell'INPS, che alimenta ModPens+5, si evince che sono pochi i soggetti appartenenti a queste Casse con almeno 15 anni di anzianità contributiva prima del 1996 e titolati al pensionamento tra il 2024 e il 2028: poco meno di 12.000, concentrati in capo alla CPDEL (dipendenti degli Enti locali) e in misura molto minore alla CPS (i "sanitari").

¹⁴² Anche in questo caso, ai fini del confronto si deve tenere conto che la Relazione tecnica riporta il numero di pensioni coinvolte dalla misura alla fine di ogni anno.

Guardando invece alla variazione degli assegni lordi, dal confronto tra lo scenario a normativa invariata e quello con modifica delle regole di calcolo emerge che, nel quinquennio 2024-28 preso in considerazione, la riduzione media raggiungerebbe al massimo il 4 per cento, in molti casi restandone significativamente al di sotto.

Nel medio periodo (fino al 2028 o appena più avanti), in cui si pensioneranno lavoratori con una anzianità maturata *pre* 1996 a ridosso dei 15 anni, l’impatto sulle pensioni individuali è tale da poter essere attutito se questi stessi lavoratori decidessero di posticipare il pensionamento di uno o due anni. Infatti, ogni anno in più di lavoro migliora il montante contributivo nozionale personale e, nel contempo, aumenta il coefficiente con cui il montante è trasformato in rendita vitalizia. Per le quote retributive di pensione (dei lavoratori “retributivi” e dei “misti”) andrebbe in questa direzione anche il miglioramento della retribuzione pensionabile ottenibile con eventuali progressioni economiche durante il prolungamento della carriera. Questa possibilità è più praticabile da chi è ancora distante dai requisiti di uscita per vecchiaia mentre resta difficilmente concretizzabile per chi è già vicino ai 67 anni di età.

Coloro che si pensioneranno più avanti nel tempo si troveranno a fronteggiare impatti crescenti della misura. L’ipotetica ricostituzione della medesima posizione pensionistica potrebbe richiedere sforzi di maggiore proporzione rispetto a quanto emerge dalla tabella 4.16 per coloro che si presenteranno al pensionamento nei prossimi anni. Si tratta di soggetti ancora relativamente giovani, con una anzianità contributiva compresa tra 34-35 anni e 28-29 anni (il più giovane dei lavoratori “misti” è tra questi ultimi), che hanno un tempo più ampio per adattarsi al cambiamento e ottimizzare le scelte di lavoro e risparmio.

A fronte dell’annunciato ricalcolo, appare remota l’ipotesi di un anticipo massivo delle scelte di pensionamento per evitare la misura. La norma è scritta in maniera tale da coinvolgere tutte le pensioni con decorrenza da gennaio 2024. Anche chi facesse domanda immediatamente, difficilmente potrebbe vedere decorrere la pensione entro la fine del 2023¹⁴³. L’effetto è quindi certo e semmai potrà essere rimosso *ex tunc* da eventuale pronuncia in sede giurisdizionale. Se anche il lavoratore fosse intenzionato a ricorrere contro la misura, questa decisione rimarrebbe disponibile anche senza affrettare la domanda di pensionamento¹⁴⁴. Se poi l’eventuale contenzioso si chiudesse con la conferma della misura, chi ha anticipato l’uscita dal lavoro si troverebbe ad avere cambiato i propri programmi di lavoro e di vita privata e a percepire comunque una pensione ricalcolata. Sembrerebbe scelta razionale, anche per coloro che si preparassero a ricorrere contro la norma, farlo da lavoratori attivi, o comunque senza avere modificato

¹⁴³ Tra l’altro, a meno di aspetti specifici di comparto, nelle Amministrazioni pubbliche è previsto un preavviso prima di inoltrare domanda di pensionamento.

¹⁴⁴ È opinabile che una domanda di pensionamento affrettata possa andare a rinforzare la posizione giuridica soggettiva del ricorrente.

in urgenza le proprie scelte visto che possono essere necessari diversi mesi prima di un'eventuale pronuncia della Corte costituzionale.

Prescindendo da questi profili giuridici, si può osservare che allo stato attuale i requisiti per l'uscita di vecchiaia e di anzianità sono entrambi elevati e puntuali (età e anzianità) e quasi tutti i lavoratori utilizzano il primo dei due che viene raggiunto. È questa, tra l'altro, l'ipotesi alla base della generalità dei modelli di previsione (incluso ModPens+5). Se l'uscita attraverso canali ordinari avviene già non appena possibile, modifiche significative dei flussi di pensionamento per vecchiaia e anzianità, in reazione alla misura, sembrano improbabili.

Anticipi di pensionamento sarebbero possibili con le versioni già attive di OD oppure con Q100, Q102 e la versione vigente di Q103. OD implicherebbe il ricalcolo contributivo integrale fortemente disincentivante e ha finestre mobili lunghe per la decorrenza. Q100 sarebbe utilizzabile da chi a fine 2021 aveva raggiunto i 62 anni di età e i 38 di anzianità contributiva. Oggi costoro hanno almeno 64 anni di età e almeno 40 di anzianità. Potrebbero, in effetti, rivolgersi a questo canale che però prevede il divieto di cumulabilità con redditi da lavoro dipendente e autonomo che è limitante per coloro che non avevano messo in programma l'uscita e avevano già rinunciato a sfruttare la quota negli anni precedenti¹⁴⁵. Osservazioni simili possono essere fatte per le altre due quote. Inoltre, anche utilizzando le quote, i tempi di presentazione della domanda di pensionamento finirebbero per collocare la decorrenza nel 2024.

Va inoltre considerato che le pensioni in decorrenza hanno tutte almeno una quota calcolata con le regole contributive ad accumulazione nozionale e che pertanto anticipare l'uscita si traduce *tout court* in una riduzione della pensione tramite il duplice effetto di un minore montante accumulato e di un minore coefficiente di trasformazione del montante in rendita vitalizia. Questa riduzione dell'assegno rende meno attrattiva la soluzione dell'uscita anticipata per evitare la revisione delle aliquote di rendimento¹⁴⁶.

Sembra remoto il rischio di "corse" al pensionamento che possano mettere in difficoltà il funzionamento degli Uffici della Amministrazioni pubbliche. Molto più concreto appare, invece, l'eventualità su questa norma venga chiamata a esprimersi la Corte costituzionale.

4.2.6 L'anticipo dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'uscita anticipata

Nell'ambito delle misure di revisione della spesa (art. 88), il DDLB dispone l'anticipo della scadenza del blocco della progressione dei requisiti per il pensionamento

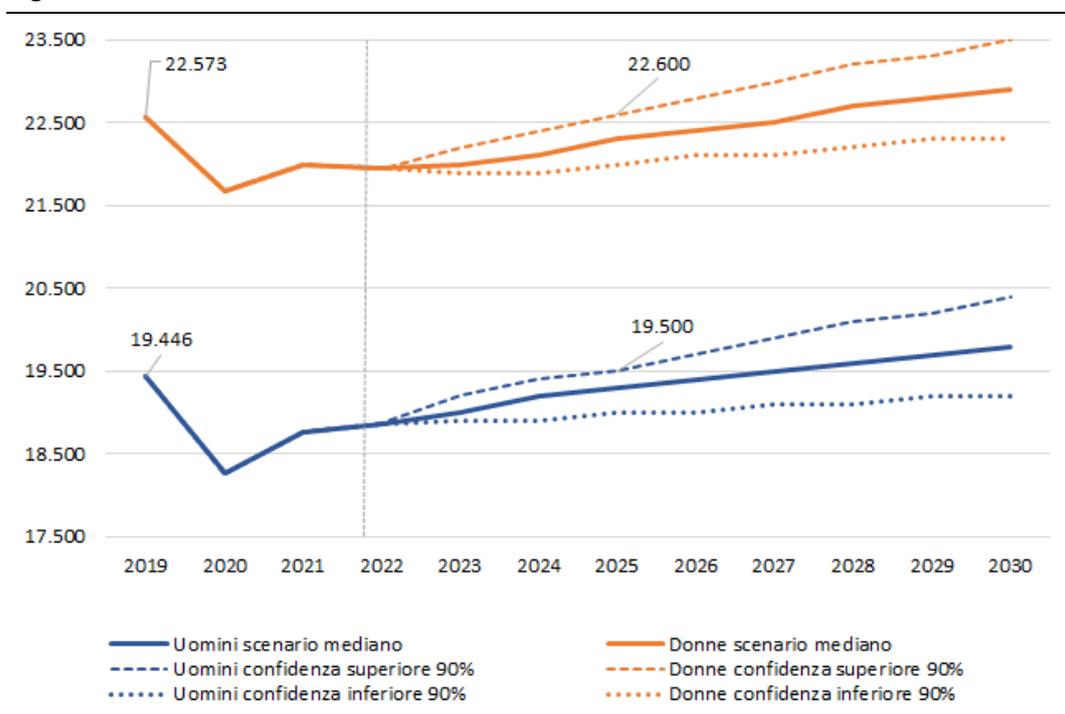
¹⁴⁵ Cumulabilità solo con redditi da lavoro occasionale entro il tetto annuale di 5.000 euro lordi.

¹⁴⁶ Nel quadro delle regole contributive ad accumulazione nozionale un anno in meno di lavoro e di contribuzione riduce di circa il 3 per cento l'assegno. Una penalizzazione che, almeno nell'immediato, ha una incidenza grossomodo comparabile con quella del ricalcolo.

anticipato in linea con i guadagni di vita attesa all'età di 65 anni; tuttavia, tale misura non sortisce alcun effetto finanziario per il 2025. Come ufficializzato dal decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 18 luglio 2023¹⁴⁷, alla luce degli ultimi dati resi disponibili dall'Istat¹⁴⁸, dal 1° gennaio 2025 i requisiti rimarranno inalterati. Risulta, infatti, ancora una volta negativa la differenza tra la media delle speranze di vita del biennio già concluso (2021-22) e quella degli omologhi valori del biennio precedente (2019-2020)¹⁴⁹ e, in base alla clausola di salvaguardia, le modifiche registrate non vengano applicate.

I dati demografici dell'Istat (fig. 4.19) mostrano che, anche qualora il meccanismo di adeguamento fosse stato di tipo *forward-looking* (basato sulle proiezioni demografiche e non sul dato storico)¹⁵⁰, nel 2025 non ci sarebbe stata comunque ragione per aumentare i requisiti di pensionamento, che continuano a incorporare l'aspettativa di vita del 2019, sinora la più elevata. Infatti, per gli uomini, a fronte di una vita attesa a 65 anni pari a

Fig. 4.19 – Vita attesa a 65 anni, uomini e donne



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

¹⁴⁷ Si veda <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/10/17/23A05661/sg>.

¹⁴⁸ Nota del Presidente dell'Istat n 1684104/23 del 7 giugno 2023.

¹⁴⁹ Il meccanismo di progressione è di tipo *backward-looking*.

¹⁵⁰ In Svezia, solo per fare un esempio, i coefficienti di trasformazione del montante in rendita sono diversificati, oltre che per età, anche per anno di nascita. In pratica, a ogni coorte sono assegnati coefficienti propri, crescenti per età, e questo serve a limitare le approssimazioni del calcolo basato sulla sopravvivenza rilevata in passato (*backward-looking*). C'è poi un vero e proprio meccanismo di correzione – il *Balance Mechanism* – deputato a compensare il *longevity-risk*, cioè il rischio che l'erogazione delle pensioni duri più di quanto stimato dai coefficienti *backward-looking*. Si veda Gronchi S. (2023), "L'Italia si è davvero dotata di un sistema contributivo?", su www.lavoce.info.

19,44 anni nel 2019, per il 2025 l'estremo superiore dell'intervallo di proiezione al 90 per cento si attesta solo marginalmente al di sopra (19,5 anni), mentre significativamente al di sotto rimangono il valore mediano e quello dell'estremo inferiore dell'intervallo. La stessa cosa si registra per le donne, che nel 2019 avevano vita attesa poco inferiore a 22,6 anni, grossomodo lo stesso livello dell'estremo superiore dell'intervallo di proiezione per il 2025.

La modifica proposta potrebbe assumere, tuttavia, una valenza programmatica: si anticipa lo sblocco, negli anni in cui esso non incide sulle scelte di pensionamento, per segnalare l'importanza dell'automatismo di crescita dei requisiti, soprattutto ai fini della sostenibilità del sistema pensionistico e dei conti pubblici. Almeno sino a quando non si avrà alle spalle la "gobba" dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, è rischioso indebolire il legame tra progressi di vita attesa e progressi dei requisiti di pensionamento.

4.3 *Le misure in campo sanitario*

4.3.1 *Il quadro generale della manovra e le risorse complessive per la sanità*

Gli interventi previsti dal DDLB e dal DL 145/2023 per il settore sanitario sembrano confermare il ritorno alle impostazioni precedenti la fase di emergenza sanitaria. Dopo il 2020, anno in cui la diffusione della pandemia ha costretto a dirottare sul SSN una parte consistente di un prodotto fortemente ridimensionato rispetto all'anno precedente, e dopo il successivo triennio, in cui le spese straordinarie ancora legate all'emergenza sanitaria e poi all'incremento dei prezzi dell'energia hanno mantenuto relativamente elevata la spesa, tanto in valore assoluto quanto in percentuale del PIL, ora si dovrebbe assistere a una sua normalizzazione. A un quadro a legislazione vigente caratterizzato da un tendenziale ridimensionamento della quota di risorse allocate alla sanità pubblica nel medio periodo vengono aggiunti alcuni finanziamenti volti, da un lato, a ripristinare approssimativamente uno scenario a politiche invariate¹⁵¹ e, dall'altro lato, ad affrontare le emergenze più immediate. Non si assiste a quel potenziamento strutturale del SSN che sembrava essere diventato un obiettivo condiviso nella fase dell'emergenza sanitaria, da realizzare anche con il PNRR (principalmente per la parte relativa agli investimenti).

Prima della diffusione della pandemia il sistema sanitario italiano presentava un buon rapporto costo-efficacia in confronto con quelli di altri paesi industrializzati¹⁵², con una spesa contenuta sia in termini *pro capite*, sia in rapporto al prodotto e con buoni indicatori di salute, anche relativamente al possibile apporto del SSN. Tuttavia, dopo aver fornito un contributo significativo alle politiche di riequilibrio delle finanze pubbliche, il SSN era sottoposto a forti tensioni. Le criticità che allora si rilevavano – principalmente squilibri territoriali, problemi di accesso fisico ed economico, scarso sviluppo dell'assistenza territoriale, carenze di personale e sovraffollamento dei servizi di pronto soccorso – sono ancora presenti e in alcuni casi si sono trasformate in emergenze.

¹⁵¹ Ad esempio, per chiudere i contratti nazionali del personale, seppure con ritardo.

¹⁵² Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Lo stato della sanità in Italia", Focus tematico n. 6, 2 dicembre.

In particolare attualmente preoccupano la difficoltà di rafforzare la presenza di personale sanitario, la gestione dell'emergenza-urgenza e la lunghezza delle liste di attesa.

Secondo i dati OCSE più aggiornati¹⁵³, la spesa pubblica per la sanità in Italia nel 2022 è ancora collocata su livelli bassi, risultando pari a 2.208,4 euro *pro-capite* (e al 6,8 per cento in rapporto al PIL), contro 3.996 in Francia (10,3), 5.085,6 in Germania (10,9), 3.409,4 nel Regno Unito (9,3) e 2.041,7 in Spagna (7,3). Quanto agli esiti, il quadro è più incerto dopo la pandemia. In termini di speranza di vita alla nascita, il nostro Paese era collocato nella quarta posizione tra i paesi OCSE nel 2019, ma nel 2021, ultimo anno disponibile, è scivolato nella nona (a pari merito con il Lussemburgo); più favorevole è risultata l'evoluzione della speranza di vita in buona salute a 65 anni, passata da 10,4 a 10,7 tra il 2019 e il 2021 (dati Eurostat), contro un peggioramento da 10,3 a 9,7 in media nella UE27, grazie al miglioramento del giudizio degli italiani sullo stato di salute nella fase dell'emergenza sanitaria¹⁵⁴. Per avere un quadro più chiaro sarà necessario aspettare che le informazioni vengano aggiornate.

Il DDLB prevede un incremento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 3 miliardi nel 2024, 4 nel 2025 e 4,2 nel 2026, che dovrebbe portare il finanziamento complessivo, tenendo conto di quanto già stanziato in precedenza, a 134 miliardi nel prossimo anno, 135,4 nel 2025 e 135,7 nel 2026¹⁵⁵. Le maggiori risorse sono finalizzate a diverse misure, elencate nella tabella 4.17, dove vengono confrontate con una stima delle nuove spese previste¹⁵⁶. Nei successivi paragrafi ci si sofferma più dettagliatamente sui principali interventi, compresi quelli che non impattano sul bilancio ma che rilevano ai fini dell'evoluzione dei rapporti tra livelli di governo e dell'autonomia fiscale delle Regioni. Le quantificazioni degli effetti dei singoli provvedimenti, riportate nella tabella, sono soggette a qualche margine di incertezza, per la mancanza di informazioni nella Relazione

¹⁵³ Di recente è stato pubblicato il rapporto OECD (2023), "Health at a glance 2023, OECD Indicators", OECD Publishing, Parigi.

¹⁵⁴ Istat (2023), "Rapporto BES 2022: il benessere equo e sostenibile in Italia", 30 aprile.

¹⁵⁵ Un altro limitato finanziamento con finalità in campo sanitario assicurato dal DL 145/2023 è quello relativo al fondo volto ad assicurare il concorso dello Stato agli oneri sostenuti dalle Regioni per gli indennizzi per vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazione di emoderivati, cui sono attribuiti 50 milioni nel 2023. Il Fondo, da ripartire in base ai fabbisogni regionali, era stato costituito con la legge di bilancio per il 2021, nella fase di emergenza sanitaria, quando era particolarmente acceso il dibattito sugli effetti collaterali dei vaccini contro il Covid-19, e dotato di 50 milioni. Inoltre, per quanto riguarda gli investimenti, il DDLB semplifica la possibilità per l'INAIL di realizzare, nell'ambito dei propri piani triennali, iniziative volte all'ammodernamento delle strutture sanitarie e all'ampliamento della rete sanitaria territoriale, che devono essere indicate da un decreto interministeriale, su proposta delle Regioni.

¹⁵⁶ La voce relativa alle altre destinazioni nella tabella 4.17 riguarda incrementi delle quote di fabbisogno sanitario vincolate a obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilievo nazionale (240 milioni nel 2025 e 310 nel 2026) e a garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore (10 milioni annui), nonché l'assegnazione di un contributo all'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP) a carico del fabbisogno sanitario nazionale (1 milione annuo). Si ricorda inoltre che il DDLB: 1) prevede il versamento di una quota di compartecipazione al SSN basata sul salario netto da parte di alcuni residenti in Italia che lavorano in Svizzera e relativi familiari, che non ha effetti di bilancio perché le entrate sono destinate al sostegno del SSN nelle aree di confine e, in particolare, al personale (trattamento accessorio); 2) fissa il contributo per l'iscrizione volontaria onerosa al SSN per determinate categorie di cittadini extracomunitari non residenti, misura a cui prudenzialmente non sono attribuiti effetti sui saldi. Inoltre, si interviene per contrastare la violazione degli obblighi di dichiarazione della residenza all'estero, con vantaggi in termini di esenzione dall'IMU per la prima casa e iscrizione al SSN, pur non tenendo conto dei possibili effetti di bilancio, difficilmente prevedibili. Si può ricordare anche che il DL 145/2023 contiene misure per rendere più funzionale la gestione informatica dei certificati di nascita e di morte, che passa attraverso il Sistema Tessera Sanitaria.

Tab. 4.17 – Incremento del finanziamento e maggiori spese a valere sul fabbisogno sanitario nazionale standard
(milioni di euro)

	2024	2025	2026
Maggiori spese al lordo degli oneri riflessi:			
Rinnovi personale dipendente ⁽¹⁾	2.040	2.040	2.040
Assistenza territoriale		250	350
Rinnovi personale convenzionato ⁽¹⁾	360	360	360
Liste attese (tariffa prestazioni aggiuntive)	280	280	280
Liste attese (strutture private accreditate)	240		
Tetto prestazioni da privati accreditati	123	368	490
Aggiornamento LEA	50	200	200
Sistema remunerazione farmacie	53	77	77
Altre destinazioni	11	251	321
Totale maggiori spese	3.157	3.826	4.118
Incremento finanziamento SSN	3.000	4.000	4.200
Oneri riflessi personale dipendente	-1.125	-1.246	-1.295
Aumento indebitamento netto	1.875	2.754	2.905

Fonte: elaborazioni sui dati dei prospetti finanziari del DDLB per il 2024 e sulle informazioni contenute nella Comunicazione del Ministro della Salute del 17 ottobre scorso presso la X Commissione del Senato.

(1) Stima UPB sulla base delle informazioni disponibili.

tecnica. Si è fatto pertanto riferimento anche alla Comunicazione del Ministro della Salute del 17 ottobre scorso presso la X Commissione del Senato.

Gli stanziamenti appaiono prudenziali per il 2025 e il 2026 mentre per il 2024 non si può escludere che l'insieme delle misure implichi una maggiore spesa superiore all'incremento del finanziamento. L'onere più rilevante è quello per la corresponsione al personale dipendente e in convenzione degli aumenti contrattuali relativi al triennio di contrattazione 2022-24 (con possibile anticipazione al dicembre 2023 di una parte degli incrementi, secondo quanto disposto dal DL 145/2023). In proposito, va osservato che la spesa per i contratti non è indicata dalla Relazione tecnica e, pertanto, gli importi mostrati nella tabella sono stati ricostruiti dall'UPB in base alle informazioni disponibili (par. 4.3.2)¹⁵⁷. Secondo questa ricostruzione la spesa sarebbe superiore per poco più di 150 milioni nel 2024 e inferiore per 200 e 100 milioni circa, rispettivamente, nel 2025 e nel 2026. Tra l'altro, come si spiegherà in seguito (par. 4.3.4), anche la revisione dei tetti della spesa farmaceutica, cui la Relazione tecnica non attribuisce alcun effetto di bilancio, plausibilmente assorbirà risorse del SSN, per un importo dell'ordine di grandezza di circa 100 milioni.

Sommando agli importi tendenziali indicati nella NADEF il maggiore finanziamento assicurato dal DDLB emerge che la quota di spesa sanitaria corrente sul PIL nel 2024 tornerebbe sui livelli del 2019, quando era pari al 6,4 per cento. Nel 2026 tale quota scende di un decimo di punto (tab. 4.18). Si ritorna al livello del 2019 essenzialmente

¹⁵⁷ La Relazione tecnica non indica nemmeno gli effetti di bilancio dell'espansione del *budget* riconoscibile alle strutture private accreditate, ma tali informazioni, come quella sull'onere complessivo dei contratti, sono riportate nella Comunicazione del Ministro della Salute sopra citata.

grazie alla corresponsione al personale degli aumenti relativi al triennio di contrattazione che si concluderà nel prossimo anno (insufficienti, tuttavia, a mantenere il potere d'acquisto delle retribuzioni), all'incentivo economico al personale per l'erogazione di prestazioni aggiuntive e all'incremento delle risorse per acquisire servizi privati, attraverso la revisione del sistema di remunerazione delle farmacie e le modifiche dei tetti e *budget* di spesa previsti per le singole voci di acquisto. Questi ultimi provvedimenti, finalizzati anche all'abbattimento delle liste di attesa, seguono forti pressioni da parte dei fornitori, legate anche all'incremento dei costi di produzione per l'inflazione dell'ultimo biennio. Per gli anni 2025 e 2026 vengono incrementate le risorse soprattutto per potenziare il personale dell'assistenza territoriale, per aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e per perseguire gli obiettivi prioritari e si amplifica l'impatto anche di altre misure adottate già dal 2024. Nell'ultimo anno del periodo di programmazione la spesa in rapporto al PIL si riduce, non essendo ancora finanziati i rinnovi contrattuali per il triennio 2025-27.

Ulteriori fattori concorrono al rischio che nel 2024 possano emergere disavanzi nei bilanci dei Servizi sanitari regionali (SSR). Oltre alle differenze sopra evidenziate tra i maggiori finanziamenti assegnati dal DDLB e le misure ivi previste, vi è l'eventualità che gli oneri di tali misure risultino superiori alle stime della Relazione tecnica con riguardo ai tetti della spesa farmaceutica (par. 4.3.4). In secondo luogo, nel prossimo anno, grazie all'approvazione delle tariffe delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica, i nuovi LEA, introdotti nel 2017, diverranno esigibili (par. 4.3.4). In terzo luogo, resta aperto il contenzioso con le imprese che forniscono dispositivi medici al SSN sui rimborsi a queste richieste (questione ripresa nel paragrafo 4.3.4), pari a metà dello sforamento del tetto di spesa imposto dalla legge (il cosiddetto *pay-back*). Inoltre va considerata l'incertezza su un nuovo aumento dei prezzi dei beni energetici in seguito al conflitto in Medio-Oriente (par. 4.3.6).

Nel biennio 2025-26 andranno finanziati con nuove risorse i contratti per il triennio 2025-27. Infatti di anno in anno, come accennato, si continua a indicare un tendenziale in termini di legislazione vigente e nell'ambito della manovra si finanziano le politiche invariate.

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

	2022	2023	2024	2025	2026
Spesa NADEF legislazione vigente	131.103	134.734	132.946	136.701	138.972
<i>in % del PIL tendenziale</i>	6,7%	6,6%	6,2%	6,2%	6,1%
DDLB 2024			3.000	4.000	4.200
Spesa programmatica (ricostruita)		134.734	135.946	140.701	143.172
<i>in % del PIL programmatico</i>		6,6%	6,4%	6,4%	6,3%

Ulteriori difficoltà, nel triennio, potrebbero sorgere in relazione alle carenze di personale sanitario, soprattutto infermieri e medici di alcune specializzazioni (quali, ad esempio, emergenza-urgenza e anestesia), soggetto a una disaffezione cui non sembra vengano offerte risposte efficaci.

4.3.2 Il finanziamento degli accordi contrattuali per il triennio 2022-24

La Relazione tecnica al DDLB chiarisce che anche nel SSN, come per le Amministrazioni centrali, l'incremento delle remunerazioni¹⁵⁸ dovrà essere pari al 5,78 per cento, inferiore all'aumento dell'indice dei prezzi nel triennio. Le risorse disponibili per il personale dipendente del SSN dovrebbero ammontare a circa 2 miliardi l'anno a partire dal 2024, cui si aggiungerebbero 360 milioni per i medici in convenzione¹⁵⁹, sempre dal 2024.

A fronte dei consistenti ritardi accumulati sui rinnovi contrattuali¹⁶⁰, sembrerebbe esservi l'intenzione di erogare almeno una parte degli aumenti relativi al triennio 2022-24 già alla fine del 2023. Infatti, il DL 145/2023, nel finanziare per i dipendenti a tempo indeterminato delle Amministrazioni centrali la corresponsione, nel prossimo mese di dicembre, di un importo pari a 6,7 volte l'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) annua del 2023, prevede la possibilità per le altre Amministrazioni pubbliche, compreso il SSN, di concedere un importo *una tantum* a fine 2023 calcolato allo stesso modo, finanziandolo con risorse proprie. In alternativa, in base a quanto disposto dal DDLB, nel 2024 l'IVC mensile sarà incrementata nella stessa misura e dunque la relativa maggiorazione sarà corrisposta in *tranche* mensili nel corso dell'anno.

I fondi disponibili nei bilanci degli Enti sanitari potrebbero non essere sufficienti per pagare l'IVC maggiorata nel 2023. Guardando i modelli di conto economico (CE) di questi Enti, disponibili fino al primo semestre 2023, non sembra che negli accantonamenti per i rinnovi di contratti e convenzioni vi sia capienza, considerando che le somme ivi rilevate devono finanziare gli aumenti contrattuali dei medici del SSN relativi al triennio 2019-2021, ancora non corrisposti perché il contratto non è stato perfezionato, e quelli dei medici convenzionati, per i quali non si è ancora arrivati alla firma – a meno che le Regioni non utilizzino gli accantonamenti relativi ai contratti dei medici 2019-2021 per corrispondere l'IVC maggiorata nel 2023 e in seguito i finanziamenti previsti dal DDLB per pagare ai medici gli incrementi del triennio precedente, una volta perfezionati i relativi contratti.

¹⁵⁸ Inclusive le indennità di specificità medico-veterinaria, infermieristica e dell'altro personale.

¹⁵⁹ Questi importi sono stati ricostruiti in base alle informazioni fornite dal Ministro della Salute nella Comunicazione sopra citata e al dato sull'importo degli oneri riflessi per le spese complessive di personale, deducibile dal Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDLB.

¹⁶⁰ Lo stesso accordo sul precedente triennio 2019-2021 è stato raggiunto di recente per i medici del SSN e non è stato ancora firmato per quelli in convenzione.

4.3.3 L'abbattimento delle liste di attesa

La riduzione dei tempi di attesa è affidata ad alcune misure emergenziali già adottate nei mesi scorsi, che non si sono rivelate adeguate a risolvere il problema in modo strutturale. In particolare, anche per il 2024 una quota del finanziamento indistinto del SSN, pari al massimo allo 0,4 per cento¹⁶¹ (stimabile in circa 520 milioni, come indicato nella Comunicazione del Ministro della Salute), può essere utilizzata per l'abbattimento delle liste di attesa. Uno degli interventi contemplati riguarda il mantenimento e rafforzamento, per il triennio 2024-26, degli incrementi delle tariffe orarie delle prestazioni aggiuntive previsti transitoriamente per i medici e gli infermieri dei servizi di emergenza-urgenza (DL 34/2023) e l'ampliamento della platea dei beneficiari a tutto il personale sanitario. In particolare, per i medici è confermato l'importo di 100 euro lordi (DL 34/2023), per il personale sanitario del comparto la tariffa può essere innalzata dai 50 euro indicati dal DL 34/2023 per gli infermieri a 60. Tale disposizione, finalizzata anche a fronteggiare le carenze di personale e a contenere le esternalizzazioni, confida nella disponibilità del personale sanitario ad aumentare il proprio impegno, in presenza di condizioni di lavoro già caratterizzate da intenso *burn-out*. L'onere, stimato nella Relazione tecnica in 200 milioni annui per i medici e 80 per il personale sanitario del comparto, è a carico del finanziamento del SSN. L'importo è assegnato anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome e viene ripartito con una apposita tabella allegata al DDLB. Al contempo viene richiesta una relazione semestrale sullo svolgimento dell'attività *intramoenia*, ai fini della valutazione del rapporto tra attività libero professionale e istituzionale (i volumi della prima non devono superare quelli della seconda) e dell'eventuale blocco della prima. Il secondo intervento riguarda il coinvolgimento delle strutture private accreditate, realizzabile in deroga al *budget* di spesa complessivo previsto per l'acquisto di prestazioni (par. 4.3.4), per il quale resterebbero disponibili 240 milioni (a fronte di 150 milioni nel 2023).

4.3.4 I tetti di spesa, il sistema di distribuzione dei farmaci e i LEA

La manovra di bilancio per il 2024 contiene una serie di interventi volti a rivedere i tetti e i *budget* di spesa previsti dalla legge. Non si interviene, tuttavia, sul meccanismo di regolazione della spesa per dispositivi medici, basato anch'esso su un tetto e un meccanismo di *pay-back*, che ha prodotto un ampio contenzioso e che potrebbe provocare una insufficienza di risorse nei conti del SSN.

Per quanto riguarda le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera acquistate da strutture private accreditate, viene previsto un graduale innalzamento del *budget* massimo di spesa, con un onere stimato nella Relazione tecnica in 123 milioni per il 2024, 368 per il 2025 e 490 nel 2026 (tale tetto, come si è detto, può essere inoltre derogato al fine di ridurre le liste di attesa). Il limite consentito

¹⁶¹ Rispetto allo 0,3 per cento indicato per il 2023 dal DL 198/2022 (milleproroghe).

per gli acquisti da strutture accreditate, attualmente pari alla spesa consuntivata nel 2011 (DL 158/2012 e DL 124/2019), viene incrementato dell'1, del 3 e del 4 per cento, rispettivamente, nei tre anni di programmazione. L'obiettivo dichiarato è concorrere all'ordinata erogazione dei LEA. Va osservato che con il Decreto del Ministro della Salute e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 giugno 2023 sono state aggiornate le tariffe delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica (che entreranno in vigore rispettivamente il 1° gennaio e il 1° aprile del prossimo anno), passaggio necessario per rendere finalmente esigibili i nuovi LEA, determinati già da quasi sette anni (DPCM del 12 gennaio 2017). Il costo dei nuovi nomenclatori delle prestazioni erogabili è stato stimato in circa 400 milioni nella Relazione tecnica allegata allo schema del decreto sulle tariffe, al netto di quanto già fornito da alcune Regioni.

Per il successivo aggiornamento dei LEA da parte dell'apposita Commissione (da svolgere annualmente) il DDLB vincola una quota del finanziamento del SSN pari a 50 milioni per il 2024 e 200 dal 2025.

Per l'assistenza farmaceutica, la revisione dei tetti di spesa per le singole componenti, a parità di massimale complessivo, secondo la Relazione tecnica non implica effetti di bilancio, ma potrebbe invece produrre un onere più elevato di circa 100 milioni annui.

La legge di bilancio per il 2021 prevedeva la possibilità di aggiornare annualmente i limiti per le diverse voci di spesa farmaceutica (quella direttamente acquistata dalle strutture sanitarie e quella distribuita dalle farmacie convenzionate), senza modificare il tetto complessivo, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale. Il DDLB dunque incrementa, dal 2024, dello 0,2 per cento il tetto per acquisti diretti, che arriva così all'8,5 per cento del finanziamento al netto delle somme per attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie, e riduce nella stessa misura quello relativo alla farmaceutica convenzionata, che scende al 6,8 per cento. Dal momento che il massimale di spesa risulta comunque rispettato per la farmaceutica convenzionata, mentre nel caso della diretta l'innalzamento del tetto riduce l'importo dello sforamento, rimborsato per il 50 per cento dalle aziende farmaceutiche (*pay-back*), ci si deve attendere un minore introito per le Regioni, dell'ordine di circa un centinaio di milioni annui.

Nel campo della spesa farmaceutica viene poi introdotto dal marzo 2024 un nuovo metodo di remunerazione delle farmacie convenzionate – atteso dal 2013 per l'intera filiera distributiva del farmaco – con effetti valutati dalla Relazione tecnica complessivamente pari a 55 milioni nel 2024 e 77 milioni a partire dal 2025. Alle farmacie vengono attribuite una quota percentuale del 6 per cento sul prezzo al pubblico al netto dell'IVA e una quota fissa comunque crescente con il prezzo, da 0,55, a 2,5 euro per confezione per la fascia oltre 11 euro di prezzo. Un'ulteriore quota fissa di 0,1 euro nel 2024 e 0,115 dal 2025 è concessa per le confezioni di farmaci presenti nelle liste di trasparenza, che raggruppano i prodotti con lo stesso principio attivo e altre caratteristiche simili e riportano il prezzo di riferimento, a carico del SSN, e il prezzo al

pubblico, con l'eventuale differenza a carico dell'assistito¹⁶². Secondo la Relazione illustrativa si mira complessivamente ad affiancare alla quota proporzionale al prezzo una quota fissa, che corrisponderebbe al 75 per cento del totale. Va osservato che la remunerazione variabile con il prezzo può disincentivare la promozione di farmaci meno costosi. Il premio sulle liste di trasparenza, peraltro limitato rispetto alla parte variabile e a quella fissa, favorirebbe la dispensazione di farmaci a brevetto scaduto, ma non quella dei prodotti a prezzo più basso. Infine, un'ulteriore quota decrescente con il fatturato è attribuita alle farmacie minori e rurali (sussidiate). Contemporaneamente, vengono soppressi alcuni sconti che le farmacie devono attualmente applicare al SSN¹⁶³. Inoltre, viene eliminata la remunerazione aggiuntiva concessa in via sperimentale per il 2021 e 2022 alle farmacie, nella fase di maggiore coinvolgimento nell'attività di *testing* e di vaccinazione contro il COVID-19, e resa strutturale dal 2023 dalla legge di bilancio dello scorso anno. È anche previsto che la revisione annuale del Prontuario ospedale-territorio da parte dell'AIFA, con eventuale trasferimento sul territorio e verso il regime convenzionale della distribuzione di determinati prodotti, avvenga annualmente entro il 31 marzo e che vengano predisposte linee guida per l'aggiornamento dei prontuari terapeutici ospedalieri regionali, al fine di garantire l'uniformità dei LEA attraverso l'omogeneizzazione delle modalità e delle tempistiche. Gli effetti sulla spesa di questo insieme di misure saranno verificati da un apposito Tavolo tecnico.

Infine, il tetto di spesa per il personale non viene rivisto, ma è incrementata di 250 milioni nel 2025 e 350 dal 2026 la spesa autorizzata dalla legge di bilancio per il 2022 per il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale, a valere sul finanziamento del SSN. Sono possibili reclutamenti di personale dipendente anche in deroga ai vincoli di spesa e spese per personale convenzionato. Il rafforzamento del personale dunque è previsto solo dal 2025 e a esso sono destinate risorse inferiori a quelle concesse per acquisire prestazioni dal settore privato accreditato.

4.3.5 *L'autonomia fiscale e il riparto delle risorse*

Viene disposto, per la Regione siciliana, il finanziamento con trasferimenti statali del previsto incremento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria (le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome già finanziano completamente il SSR con risorse proprie). A tal fine sono stati concessi, con il DL 145/2023, 300 milioni per l'anno in corso (a fronte di 200 milioni assegnati dalla legge di bilancio per il 2022), incrementati dal DDLB di 50 milioni per ogni anno del triennio di previsione e poi di ulteriori importi, fino a raggiungere 630 milioni a partire dal 2030. Questi finanziamenti andranno a migliorare il bilancio della Regione. In questo modo si è data attuazione a una

¹⁶² Il farmacista deve proporre la sostituzione del prodotto con quello a prezzo più basso, a meno che il medico, nella ricetta, non ne escluda la possibilità.

¹⁶³ Maggiori informazioni sul precedente sistema di remunerazione della filiera del farmaco sono fornite in Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Il governo della spesa farmaceutica tra massimali e pay-back", Focus tematico n. 5, 21 giugno.

parte dell'accordo tra il Governo e la Regione Siciliana del 16 ottobre scorso e a quello del 16 dicembre 2022, che a loro volta hanno dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 62/2020. Il contenzioso era stato aperto con riferimento al progressivo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale (dal 42,5 al 49,11 per cento) e al relativo finanziamento attraverso la retrocessione delle accise riscosse sui prodotti petroliferi immessi al consumo nel territorio regionale, meccanismi previsti dalla L. 296/2006 ma rimasti in parte inattuati.

Due misure inserite nel DL 145/2023 appaiono rivolte a offrire alle Regioni una maggiore libertà nell'utilizzo delle risorse, ma potrebbero implicare il rischio di una minore trasparenza del sistema. In primo luogo, viene ampliato l'elenco delle finalità a cui le Regioni in piano di rientro possono destinare le maggiori entrate connesse con l'aumento automatico dell'aliquota dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef, qualora il disavanzo sia inferiore al maggiore gettito. In particolare, tali introiti potranno essere utilizzati anche a copertura del disavanzo non sanitario, in alternativa alla riduzione delle maggiorazioni, alla destinazione allo svolgimento di servizi pubblici essenziali o al pagamento dei debiti pregressi (già consentiti dalla L. 191/2009¹⁶⁴). In secondo luogo, viene confermato che le Regioni possono distribuire i finanziamenti tra gli Enti del proprio SSR, anche attraverso rimodulazioni, in modo da perseguire l'equilibrio di bilancio dei singoli Enti e del consolidato regionale. In questo modo sembrerebbe si voglia definitivamente superare l'impostazione che prevedeva la definizione di piani di rientro per le singole Aziende sanitarie che non raggiungessero l'equilibrio economico (L. 208/2015, il cui processo di attuazione è rimasto sospeso dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2017). Infatti, secondo tale normativa, lo scostamento avrebbe dovuto essere calcolato attraverso metodi standardizzati tali da escludere dalle entrate i contributi in conto esercizio effettivi indistinti, spesso concessi proprio a fini di riequilibrio.

Anche il mantenimento della cosiddetta quota premiale allo 0,5 per cento del finanziamento del SSN nel 2024 e la conferma per un altro anno del riparto di tale quota tenendo conto dei criteri di riequilibrio indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome¹⁶⁵, misure contenute nel DDLB, contribuiscono a limitare la trasparenza del sistema. Infatti, se da un lato la disponibilità di risorse da attribuire di volta in volta in base a criteri non predeterminati può contribuire a facilitare il raggiungimento degli accordi sul riparto complessivo delle risorse del SSN, dall'altro,

¹⁶⁴ La L. 191/2009 richiedeva anche la presenza di un programma operativo approvato dai cosiddetti Tavoli tecnici (il Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza e il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti). La misura in cui è possibile ridurre le maggiorazioni o destinare il gettito a finalità extra-sanitarie dipende dall'andamento del disavanzo sanitario nel triennio, come verificato dai Tavoli tecnici.

¹⁶⁵ Ancora transitoriamente, in attesa del decreto che dal 2012 avrebbe dovuto regolare l'assegnazione della quota premiale in modo da incentivare determinati comportamenti ritenuti virtuosi e, in particolare, l'istituzione di una centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di almeno un certo volume di acquisizione di beni e servizi attraverso procedure di gara, nonché l'introduzione di misure idonee a garantire gli equilibri degli ospedali.

questo sistema sottrae risorse crescenti nel tempo¹⁶⁶ alla distribuzione in base al calcolo del fabbisogno standard, limitandone e spesso contrastandone gli effetti. Va pure ricordato che è stato da poco introdotto un nuovo sistema di allocazione del finanziamento del SSN tra le Regioni, volto a tenere conto degli aspetti sociali oltre che di quelli demografici¹⁶⁷. Il riparto delle risorse per il 2023 è stato approvato in Conferenza Stato-Regioni il 9 novembre scorso.

4.3.6 La spesa sanitaria e l'inflazione

Per il 2024 non sono state stanziare risorse volte a far fronte all'incremento straordinario dei prezzi delle fonti energetiche (concesse invece un *tantum* nel biennio precedente), scontando evidentemente l'ipotesi di un rapido rientro dall'inflazione (la NADEF prevede infatti per il prossimo anno un deflatore dei consumi pari al 2,3 per cento nel quadro programmatico). Il verificarsi di tale ipotesi, tuttavia, potrebbe essere a rischio dopo lo scoppio del conflitto in Medio-Oriente¹⁶⁸.

Di seguito, in primo luogo, si cerca di comprendere in che misura il finanziamento straordinario per l'incremento dei prezzi delle fonti energetiche possa aver garantito la copertura della maggiore spesa, rispetto all'anno precedente, consuntivata nei bilanci degli Enti sanitari per le voci direttamente colpite da tale incremento, nel complesso e per singola Regione. In secondo luogo, si propone una riflessione più generale sull'impatto dell'inflazione sulla spesa sanitaria.

Complessivamente, **nel 2022 il maggiore finanziamento concesso per far fronte all'incremento dei prezzi delle fonti energetiche – e anche ai costi del perdurare della pandemia – supera di poco l'incremento della spesa rispetto al 2021 rilevato nei modelli di Conto economico (CE) degli Enti sanitari per le voci combustibili, carburanti e lubrificanti, riscaldamento e utenze elettriche. Nel 2023 le risorse assegnate potrebbero risultare sufficienti a coprire il maggior onere sostenuto per le stesse voci (calcolato sempre rispetto al 2021).** Più precisamente, per l'anno passato e quello in corso erano stati destinati alla copertura delle maggiori spese per l'energia specifici finanziamenti *una tantum*¹⁶⁹, pari a 1,6 miliardi nel 2022¹⁷⁰ e 1,4 miliardi nel 2023¹⁷¹. L'incremento della spesa nel 2022 rispetto all'anno precedente per le voci considerate è stato pari a quasi 1,4 miliardi, lasciando solo 200 milioni per affrontare la perdurante emergenza sanitaria.

¹⁶⁶ Era stata indicata nello 0,25 per cento per il 2013 (DL 95/2012) e nello 0,4 per il 2022 (L. 197/2022).

¹⁶⁷ Decreto del Ministro della Salute e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 30 dicembre 2022, che ha seguito l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre 2022.

¹⁶⁸ Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "[Nota sulla congiuntura](#)", ottobre.

¹⁶⁹ A questi finanziamenti accedono anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

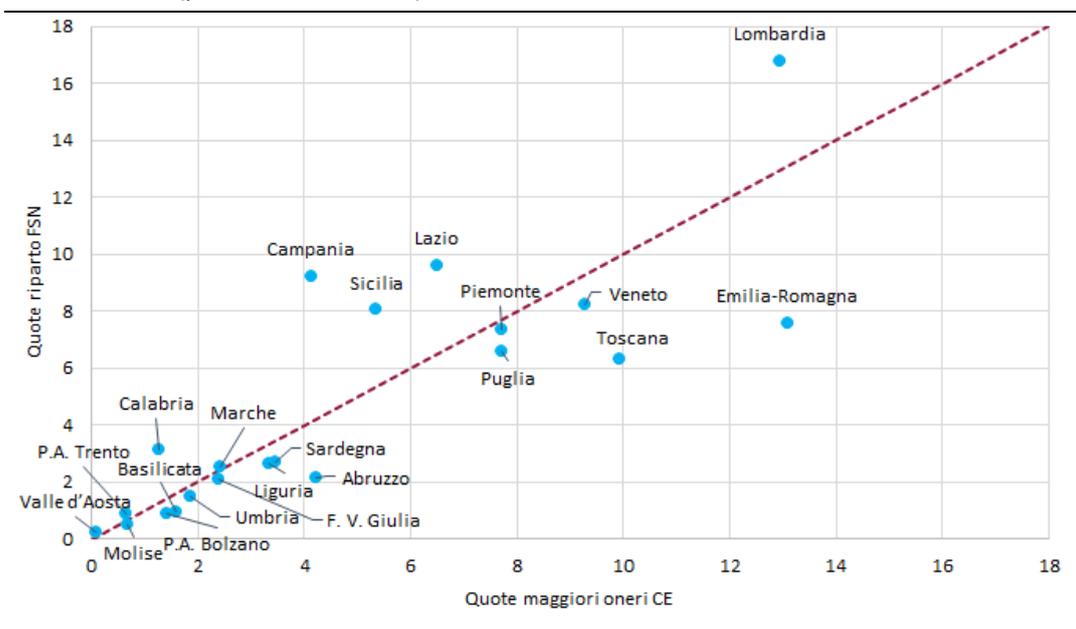
¹⁷⁰ Si tratta di 200 milioni assegnati con il DL 50/2022 e di 1,4 miliardi concessi con il DL 144/2022 (di cui un miliardo proveniente dall'assestamento di bilancio, L. 111/2022) per contribuire ai maggiori costi dovuti all'aumento dei prezzi delle fonti energetiche e al perdurare degli effetti della pandemia.

¹⁷¹ L. 197/2022, che finalizza alla copertura dei maggiori costi una quota dell'aumento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard.

Per il primo semestre 2023 si osservano maggiori oneri di poco più di 500 milioni rispetto al primo semestre 2021, più alti di circa 70 milioni rispetto all'incremento registrato nel primo semestre 2022. Considerando la discesa dei prezzi dopo il picco raggiunto nella seconda metà del 2022, tuttavia, nel secondo semestre 2023 si dovrebbe verificare una riduzione di spesa rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, a meno di una ripresa del prezzo dell'energia.

Nel 2022, il riparto tra le Regioni delle maggiori risorse assegnate (1,6 miliardi) si discosta significativamente dalla distribuzione del maggiore onere sostenuto a seguito dell'incremento dei prezzi. La figura 4.20 mette a confronto le quote percentuali del riparto dei finanziamenti straordinari con quelle relative alla maggiore spesa sostenuta dalle Regioni per prodotti e servizi direttamente influenzati dal costo dell'energia. I finanziamenti per il 2022 sono stati distribuiti in base alle quote di accesso al fabbisogno sanitario indistinto adottate per l'anno 2022 (decreto del Ministro della Salute del 10 gennaio 2023). Il riparto di tale fabbisogno era basato su una quota capitaria, parzialmente corretta per tenere conto delle differenze nei consumi sanitari per fasce di età. La distribuzione della maggiore spesa connessa con l'inflazione, invece, è fortemente influenzata, oltre che dalla domanda (espressa da popolazione e fasce di età), anche da fattori di offerta, come la quota relativa di prestazioni erogate direttamente dai SSR, che implicano l'utilizzo di utenze elettriche e riscaldamento, e di servizi acquistati da strutture accreditate (il cui incremento è peraltro frenato dalla presenza di *budget* predefiniti), nonché dalle diverse zone climatiche.

Fig. 4.20 – Riparto in base al DM 10 gennaio 2023 e in base alla distribuzione dei maggiori oneri per acquisto di fonti energetiche per l'anno 2022 (percentuali sul totale)

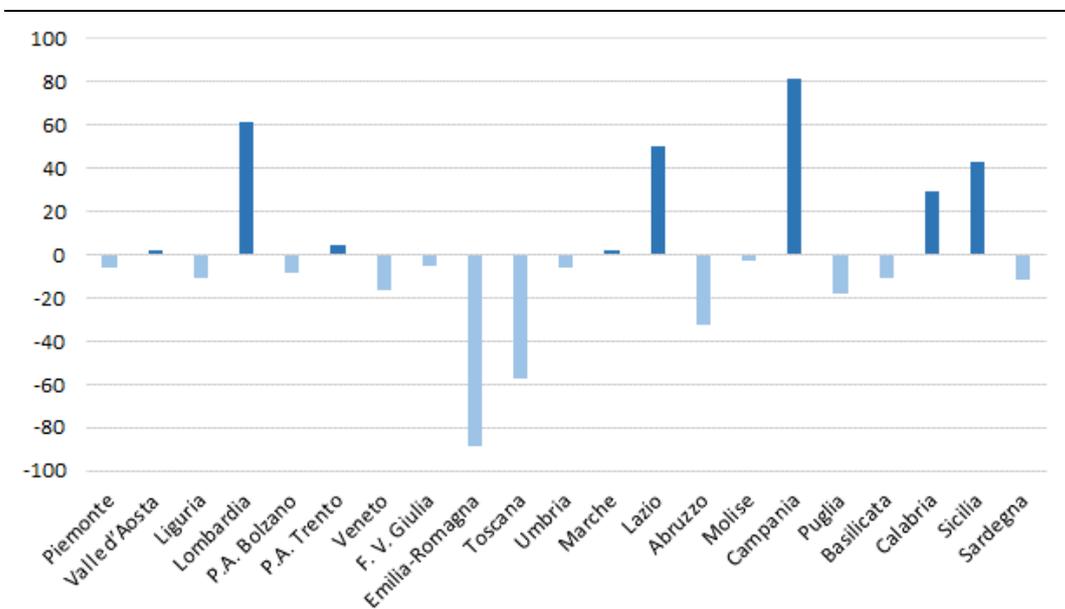


Fonte: elaborazioni su modelli CE degli Enti sanitari e sui dati del Decreto del Ministero della Salute del 10 gennaio 2023.

Nella figura, le Regioni collocate al di sopra della bisettrice (linea rossa) sono state favorite dalle modalità di riparto. Tra di esse, in particolare, si riscontrano la Campania, la Lombardia, il Lazio, la Sicilia e la Calabria, che hanno ottenuto tra i 30 e gli 81 milioni in più rispetto a un'ipotesi di distribuzione secondo la maggiore spesa (fig. 4.21). Sono state invece penalizzate soprattutto l'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Abruzzo, che hanno ricevuto risorse inferiori a quelle che sarebbero discese da una distribuzione dei finanziamenti stabilita sulla base dei maggiori oneri sopportati (tra 33 e 89 milioni in meno).

Nel 2023 dovrebbe ridursi la discrepanza tra le quote del riparto delle risorse concesse e quelle delle maggiori spese. L'allocazione per l'anno in corso sarà effettuata sulla base dell'intesa raggiunta sulla Proposta di accordo politico complessivo sul riparto FSN 2023 approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 1° agosto scorso. La figura 4.22 mostra che le Regioni sono collocate questa volta più vicino alla bisettrice, per la maggiore aderenza del riparto alla distribuzione dell'onere. Fa eccezione il Veneto, a causa di aumento piuttosto consistente della quota della spesa sul totale nazionale rispetto al 2022¹⁷² (rispetto alla figura 4.20 la Regione si sposta a destra). Dalla figura 4.23, che confronta le quote del riparto del 2022 con quelle del 2023, emerge, nell'anno in corso, un incremento delle quote per Emilia-Romagna, Toscana e Abruzzo – ma anche per

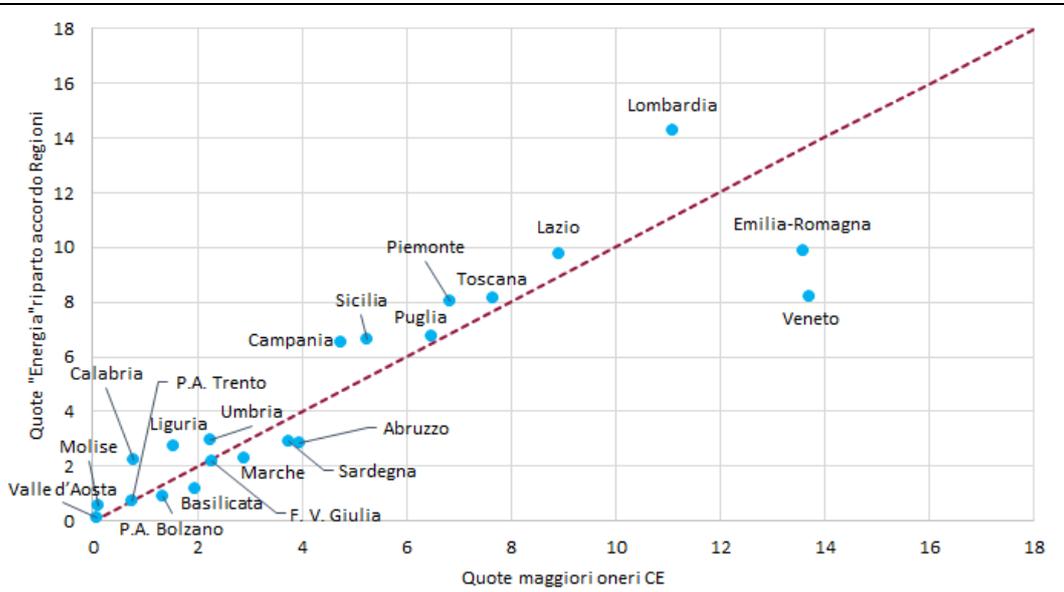
Fig. 4.21 – Differenze tra risorse straordinarie per l'aumento dei prezzi delle fonti energetiche assegnate dal DM del 10 gennaio 2023 e quelle risultanti dalla distribuzione in base all'incremento di spesa a consuntivo (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su modelli CE degli Enti sanitari e sui dati del Decreto del Ministero della Salute del 10 gennaio 2023.

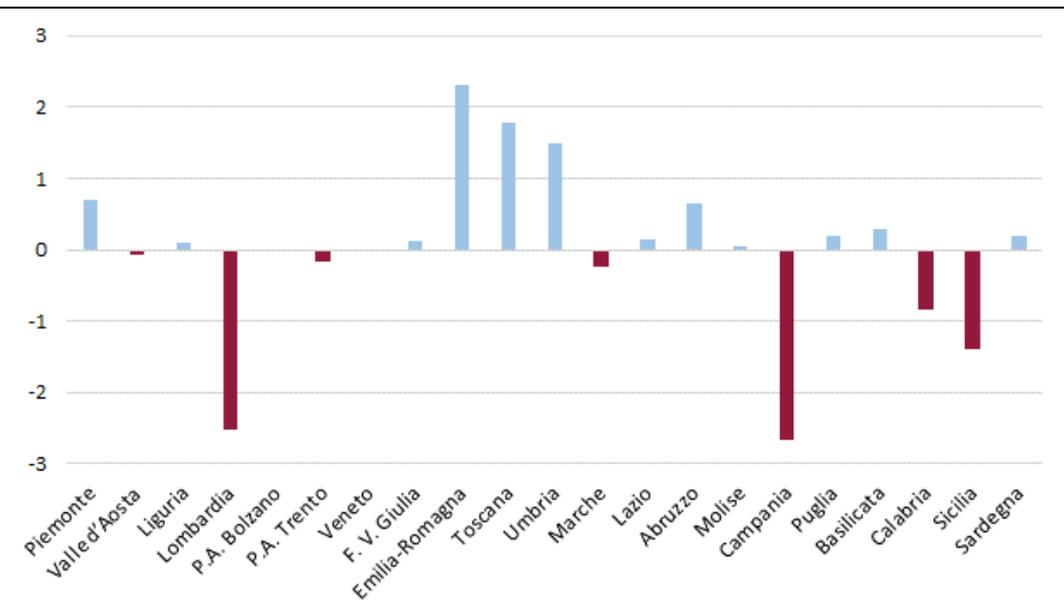
¹⁷² Tale quota presenta un aumento abbastanza importante anche nel Lazio, mentre diminuisce in Toscana.

Fig. 4.22 – Riparto in base all'accordo del 1° agosto 2023 e in base alla distribuzione dei maggiori oneri per acquisto di fonti energetiche per il primo semestre 2023
(percentuali sul totale)



Fonte: elaborazioni su modelli CE degli Enti sanitari e sulle informazioni della Proposta di accordo politico complessivo sul riparto FSN 2023 approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Fig. 4.23 – Differenze tra le quote di riparto delle maggiori risorse relative al 2022 e al 2023
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del Decreto del Ministero della Salute del 10 gennaio 2023 e sulla Proposta di accordo politico complessivo sul riparto FSN 2023 approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Umbria e Piemonte – e una riduzione per Campania, Lombardia, Sicilia e Calabria, ma non per il Lazio. Non va dimenticato, tuttavia, che la distribuzione delle risorse per l'incremento dei prezzi delle fonti energetiche è stato deciso nell'ambito di un accordo più generale che ha riguardato anche la quota premiale, in una fase di revisione dei criteri generali di riparto del finanziamento al SSN.

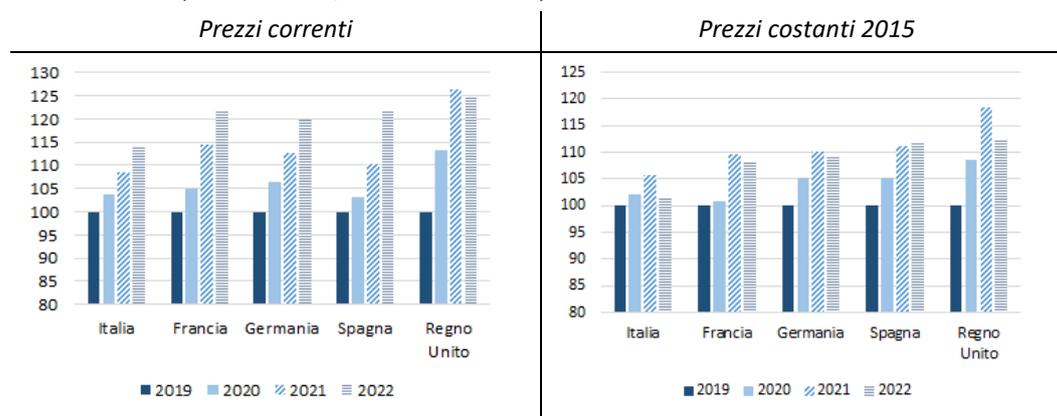
Passando alla questione dell'impatto dell'inflazione sulla spesa sanitaria, per calcolare la dinamica di quest'ultima in termini reali sarebbe necessario disporre, anche in previsione, di un indice dei prezzi del settore sanitario affidabile. Mancando un tale parametro, l'applicazione della variazione dei prezzi al consumo alla spesa sanitaria corrente in termini nominali può offrire al più un'indicazione sul generico potere d'acquisto delle risorse destinate al SSN, ma non sul volume dei beni e servizi sanitari erogabili da parte di quest'ultimo. In sostanza, non è possibile distinguere facilmente (con una rapida operazione di deflazione), nell'ambito della variazione della spesa sanitaria nominale, la componente di prezzo da quella di volume.

Ai fini di un confronto internazionale, può essere ammissibile proporre una valutazione della dinamica della spesa a prezzi costanti che rifletta la generale capacità di acquisto delle risorse utilizzate per la sanità e la sua evoluzione nel tempo nei diversi paesi. Tuttavia, va tenuto a mente che tale valutazione non consente di approssimare accuratamente l'evoluzione del volume di servizi e prestazioni offerte dai diversi sistemi sanitari.

I dati OCSE sulla spesa sanitaria a parità di potere d'acquisto dei principali paesi europei nel quadriennio 2019-2022 evidenziano che nel primo triennio si è verificato in tutti i paesi considerati un aumento sia a prezzi correnti, sia a prezzi costanti, sospinto dall'emergenza sanitaria. Il Regno Unito mostra l'incremento maggiore (26 per cento a prezzi correnti e 19 per cento a prezzi costanti), l'Italia quello più limitato (8 per cento e 6 per cento, rispettivamente). Nel 2022, invece, a fronte di un'ulteriore crescita degli aggregati in termini nominali rilevata in tutti i paesi tranne il Regno Unito, si osserva ovunque, con l'eccezione della Spagna, una riduzione in termini reali, legata agli elevati livelli dell'inflazione (fig. 4.24). Tale riduzione appare particolarmente accentuata nel Regno Unito (-6 per cento) e in Italia (-4 per cento).

Se si volesse calcolare l'evoluzione del potere d'acquisto della spesa sanitaria in Italia nell'anno in corso e nel triennio di programmazione, malgrado i limiti di tale operazione, si osserverebbero variazioni negative nel 2023, nel 2024 e nel 2026. Tuttavia, come si è detto, la crescita dei prezzi nel settore sanitario non è la stessa della generalità dei consumi effettuati in Italia (si tratta di "panieri" diversi) e per di più la trasmissione degli effetti inflattivi a questo settore è condizionata dalla robusta regolazione del mercato sanitario.

Fig. 4.24 – Spesa sanitaria pubblica a parità di potere d’acquisto
(numeri indice, anno base = 2019)



Fonte: OECD.stat, *Health expenditure and financing*, dati estratti il 28 ottobre 2023.

In alternativa, attraverso un approfondimento sulle singole voci di spesa, si indaga se la dinamica dei volumi nel settore sanitario¹⁷³ possa essere condizionata dall’inflazione particolarmente elevata di questo periodo e se tale inflazione possa produrre anche effetti redistributivi tra gli attori in gioco che ne attutiscano l’impatto sui servizi erogati.

Va osservato, innanzitutto, che la spesa per il personale non ha risentito degli elevati livelli dell’inflazione, dato il ritardo nei rinnovi dei contratti nazionali, che peraltro, come già rilevato (par. 4.3.2), neanche nel 2023 assicureranno il recupero del potere d’acquisto.

Ci si concentra pertanto sull’evoluzione degli acquisti di beni e servizi da parte degli Enti sanitari, come rilevati nei modelli di conto economico (CE).

Per gli acquisti di beni e servizi sanitari non si è registrato un aumento di spesa particolarmente significativo, né nel 2022 (quando addirittura per i servizi si è registrata una diminuzione), né nel 2023. Questo è probabilmente dipeso dal fatto che, essendo il mercato sanitario fortemente regolato, la trasmissione dell’incremento dei prezzi sul costo dei beni e servizi sanitari può essere frenata, ritardata o addirittura impedita dalla presenza di normative, volte alla sostenibilità della spesa, che impongono, tra le altre cose, prezzi regolati, tetti di spesa e *budget* predeterminati. Peraltro, sull’incremento del prezzo medio in questo caso influisce significativamente, oltre alla variazione dei costi di produzione, qualora vengano effettivamente traslati sul fatturato, anche l’assorbimento del progresso tecnico all’interno dei processi di cura¹⁷⁴ e sarebbe comunque difficile distinguere i due fattori. **Resta aperta la questione se il controllo della spesa attraverso specifici tetti o *budget* si sia riflesso in qualche caso in un contenimento del livello delle prestazioni, piuttosto che in una compressione dei margini dei fornitori, cosa che può**

¹⁷³ Si osservi che non si mira a misurare tale dinamica.

¹⁷⁴ Ad esempio, per quanto riguarda i farmaci, si definisce “effetto *mix*” l’incremento del prezzo medio legato all’introduzione di farmaci innovativi, con prezzo più elevato, nella lista dei farmaci erogabili a carico del SSN.

essere dipesa, caso per caso, dalla presenza di prezzi regolati più o meno rigidamente¹⁷⁵ e/o dalla ridefinizione o meno dei contratti di acquisto in base all'inflazione.

Per quanto riguarda i beni e servizi non sanitari, invece, nel 2022 si sono registrati significativi incrementi di spesa (rispettivamente, del 7,3 e del 16,4 per cento; tab. 4.19). In particolare, le voci relative a combustibili, carburanti e lubrificanti, riscaldamento e utenze elettriche, direttamente influenzate dall'incremento dei prezzi delle fonti energetiche, mostrano tassi di variazione superiori al 50 per cento. Le spese per acquisti di alimentari e di servizi di mensa sono pure aumentate, ma in misura decisamente minore (tra il 6 e l'8 per cento).

Nel primo semestre del 2023 la spesa per acquisto di beni non sanitari è diminuita (-2,4 per cento) e quella per servizi non sanitari è aumentata in misura limitata (3,6 per cento). Questi andamenti sono ancora determinati soprattutto dalle voci direttamente influenzate dal costo dei prodotti energetici, che presentano tassi di crescita, rispetto al primo semestre dell'anno precedente, più bassi di quelli rilevati per l'intero 2022 (nel caso dei servizi) o addirittura negativi (combustibili, carburanti e lubrificanti, altre utenze), rispecchiando l'andamento dei prezzi, che hanno raggiunto il picco nel secondo semestre del 2022 e poi hanno iniziato a calare. **Se questo processo di disinflazione prosegue, nel secondo semestre 2023 è dunque plausibile aspettarsi tassi di variazione negativi per tutte queste voci.** Per gli alimentari e la mensa si è avuto invece un incremento del tasso

Tab. 4.19 – Spesa per acquisto di beni e servizi degli Enti sanitari
(variazioni percentuali)

	Var. % 2021/2022	NIC annuale 2022	Var. % 2022/2023 primo semestre	NIC primo semestre
B.1) Acquisti di beni	3,9	-	4,5	-
B.1.A) Acquisti di beni sanitari	3,9	-	4,6	-
B.1.B) Acquisti di beni non sanitari	7,3	-	-2,4	-
B.1.B.1) Prodotti alimentari	7,4	9,1	10,7	12,3
B.1.B.3) Combustibili, carburanti e lubrificanti	53	17	-6,9	-1,8
B.2) Acquisti di servizi	2,2	-	1,3	-
B.2.A) Acquisti servizi sanitari	-0,3	-	0,9	-
B.2.B) Acquisti di servizi non sanitari	16,4	-	3,6	-
B.2.B.1.3) Mensa	6,1	2,2	8,1	3,0
B.2.B.1.4) Riscaldamento	78,6	73,7	4,9	18,9
B.2.B.1.9) Utenze elettricità'	94,8	110,4	7,4	34
B.2.B.1.10) Altre utenze	29,8	-	-6,9	-

Fonte: elaborazioni su modelli CE degli Enti sanitari e dati Istat.

¹⁷⁵ Ad esempio i farmaci distribuiti in convenzione dalle farmacie sono soggetti a regolazione dei prezzi, per le prestazioni specialistiche e ospedaliere sono previste tariffe predeterminate, mentre per i dispositivi medici e i farmaci per uso ospedaliero vengono indicati dei prezzi di riferimento, intesi come prezzo massimo di aggiudicazione.

di crescita rispetto al 2022, legato alla trasmissione, nel tempo, dell'impulso inflazionistico ai beni diversi dai prodotti energetici, e soprattutto agli alimentari¹⁷⁶.

La dinamica della spesa appare nel complesso abbastanza coerente con gli indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC) calcolati per i prodotti o i servizi che appaiono più confrontabili con le diverse voci (riportate nella tabella 4.19)¹⁷⁷. In particolare, nel 2022 le rilevazioni del NIC per riscaldamento e utenze elettriche sembrano spiegare quasi del tutto l'andamento della spesa, mentre nel primo semestre 2023 quest'ultima presenta una crescita decisamente inferiore all'indice, plausibilmente per la messa in atto di misure di risparmio, favorite dalle temperature moderate. Per i carburanti la spesa presenta una variazione positiva nel 2022 e negativa nel primo semestre del 2023, così come rilevato dal NIC sul paniere più comparabile, che tuttavia mostra valori più bassi, in entrambi i casi. L'indice relativo ai prodotti alimentari risulta lievemente superiore al tasso di crescita della spesa per tali prodotti in entrambi gli anni, mentre per la mensa si rileva un NIC piuttosto basso, in presenza di una spesa che aumenta a tassi sostenuti.

La recente fiammata inflazionistica sembra aver colpito la spesa sanitaria principalmente attraverso l'incremento dei costi per alcuni specifici acquisti di beni e servizi. A tale problema si è fatto fronte attraverso le risorse specificamente assegnate, anche se la copertura del maggiore onere nel 2022, rispetto all'anno precedente, è stata diversa per le diverse Regioni. Tuttavia, il controllo mantenuto sulle altre voci di spesa ha implicato situazioni di sofferenza per il personale (perdita di potere d'acquisto) e pressioni per aumenti del fatturato da parte delle industrie del settore e dei fornitori. Potrebbe essersi verificato anche qualche effetto sulle quantità di beni e servizi sanitari che il SSN ha potuto acquistare per erogarli ai cittadini. Le risorse addizionali destinate al SSN dalla manovra per il 2024 coprono le remunerazioni dall'incremento dei prezzi solo in parte e offrono di fatto qualche risposta alle richieste del settore privato, agendo principalmente sul fatturato (tranne che per le farmacie) e cercando così di favorire l'ampliamento delle prestazioni.

¹⁷⁶ Va osservato che altre voci di spesa per acquisti di beni e servizi non sanitari sono state sacrificate nel periodo di osservazione, tanto da mostrare tassi di variazione negativi (ad esempio, i materiali di guardaroba, di pulizia e di convivenza e quelli per la manutenzione, i servizi di pulizia e di smaltimento rifiuti, le utenze telefoniche). Invece sono aumentate significativamente le spese per servizi di assistenza informatica, probabilmente a seguito del più intenso utilizzo di strumenti digitali legato all'emergenza sanitaria e poi anche degli obiettivi del PNRR. Nel 2022 si è verificato un incremento significativo (quasi del 30 per cento) anche per le altre utenze (diverse da quelle elettriche e telefoniche).

¹⁷⁷ Va tuttavia considerato che il paniere di beni sottostante il NIC non coincide esattamente con la classificazione dei modelli CE.

4.4 Le altre principali misure riguardanti le famiglie

4.4.1 Le modifiche al bonus asili nido

Il DDLB incrementa, con riferimento ai nati dal 1° gennaio 2024, il contributo per il pagamento delle rette degli asili nido (*bonus* asili nido) per i nuclei con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) fino a 40.000 euro¹⁷⁸ nei quali sia presente almeno un figlio di età inferiore a dieci anni.

Si ricorda che il *bonus* è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2017¹⁷⁹ e consisteva in un contributo di 1.000 euro annui sulle spese sostenute per le rette degli asili nido o per l'assistenza domiciliare nei casi di gravi malattie croniche per bambini con meno di tre anni. La legge di bilancio per il 2019¹⁸⁰ lo aveva aumentato a 1.500 euro e quella per il 2020¹⁸¹ ne ha modulato l'importo disponendo un incremento di 1.500 euro per le famiglie con ISEE fino a 25.000 euro (I Fascia; contributo complessivo 3.000 euro annui; 272,27 euro mensili) e di 1.000 euro per quelle con ISEE compreso tra 25.001 e 40.000 euro (II Fascia; contributo complessivo di 2.500 euro; 227,27 euro mensili). Il contributo mensile, previa presentazione della domanda, non può eccedere la spesa sostenuta per il pagamento della singola retta.

Per questi specifici nuclei familiari, l'incremento del *bonus* elimina la precedente differenziazione dei benefici tra la prima e la seconda fascia ISEE. In particolare, dal 2024 il *bonus* per minore aumenta di 600 euro per i nuclei con un ISEE fino a 25.000 euro e di 1.100 euro nel caso di ISEE maggiore di 25.000 euro e non superiore a 40.000 euro. Di conseguenza, l'ammontare massimo del *bonus*, in precedenza differenziato per fasce di ISEE, diventa uniforme fino a 40.000 euro di ISEE e pari a 3.600 euro per minore (erogabile in 11 mensilità da 327,27 euro). Rispetto al profilo attuale, i nuclei della seconda fascia ricevono un incremento pari a 100 euro mensili, a fronte di un aumento di circa 54 euro disposto per quelli della prima fascia. Alla terza fascia (ISEE > 40.000 euro) continua a essere riconosciuto solo l'importo base di 1.500 euro. Nel 2021, la distribuzione dei beneficiari (bambini) per fascia di ISEE e tipologia di struttura (pubblica o privata) evidenzia che poco più del 60 per cento vive in un nucleo familiare che si colloca nella prima fascia ISEE, circa il 15 per cento nella seconda fascia e il restante 25 per cento nella terza (fig. 4.25).

Dal 2017, anno di introduzione del *bonus*, vi è stato un progressivo aumento del ricorso a tale misura; tuttavia, gli importi complessivamente erogati sono sempre rimasti al di sotto di quelli stanziati¹⁸². In particolare, nel 2017 il numero dei beneficiari è stato

¹⁷⁸ L'ISEE di riferimento per l'erogazione del *bonus* è quello previsto nel DPCM 159/2013 (art. 7) noto come ISEE minorenni. Quest'ultimo si differenzia da quello ordinario quando vi è la presenza di un genitore non coniugato e/o non convivente che, ai soli fini del calcolo dell'indicatore, viene computato nel nucleo del beneficiario.

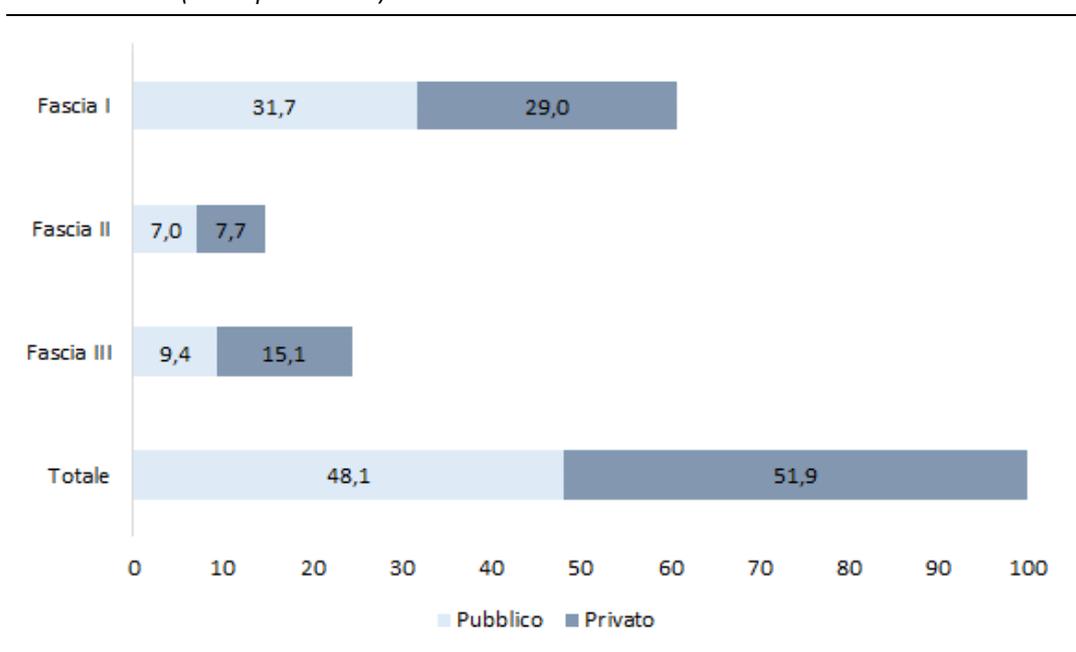
¹⁷⁹ L. 232/2016, art. 1, c. 355.

¹⁸⁰ L. 145/2018, art. 1, c. 488.

¹⁸¹ L. 160/2019, art. 1, c. 343.

¹⁸² La legge di bilancio per il 2017 aveva stanziato 144 milioni per il 2017, 250 per il 2018, 300 per il 2019 per poi proseguire a regime con 330 milioni a decorrere dal 2020. Successivamente la legge di bilancio per il 2020

Fig. 4.25 – Composizione percentuale dei beneficiari per fasce di ISEE e tipo di struttura
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatori statistici.

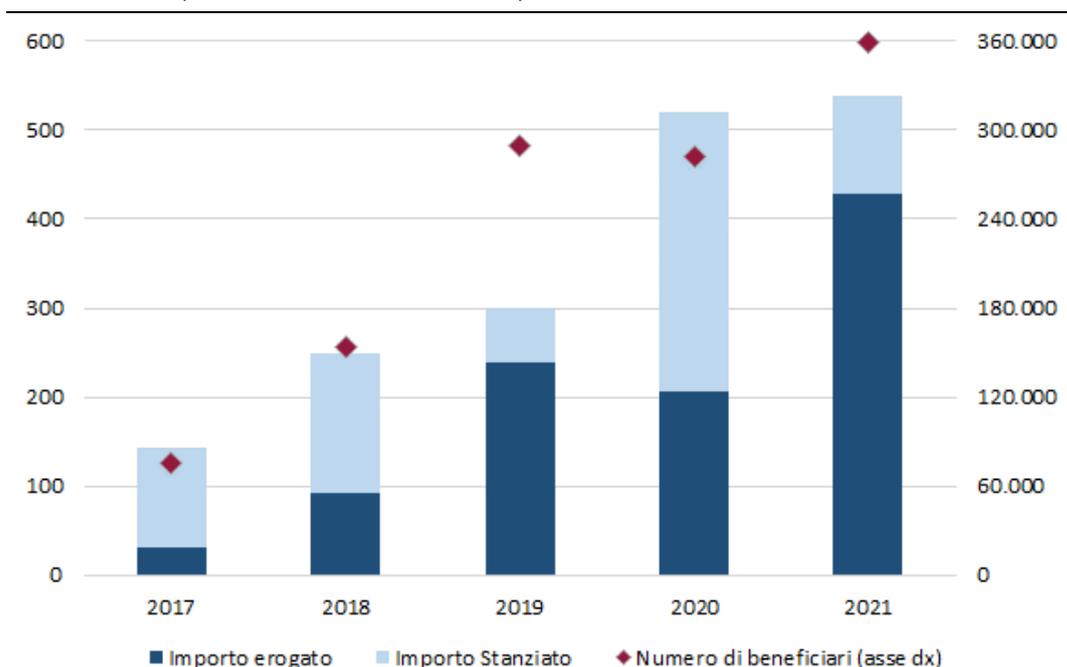
contenuto (circa 75.000 bambini) e gli importi erogati hanno assorbito poco meno del 22 per cento delle somme stanziare. Negli anni successivi, con l'eccezione del 2020, sia il numero di beneficiari sia gli importi erogati sono aumentati fino a raggiungere nel 2021, rispettivamente, circa 360.000 bambini e poco meno dell'80 per cento delle somme stanziare (fig. 4.26). Sulla base dei dati provvisori, anche nel 2022 si è registrato un ulteriore incremento sia dei beneficiari, divenuti pari a circa 425.000 bambini¹⁸³, sia degli importi medi erogati.

Il DDLB incrementa il limite di spesa stanziando ulteriori 240 milioni per il 2024, 254 per il 2025, 300 per il 2026 fino a raggiungere, con importi via via crescenti, 306 milioni a decorrere dal 2029. I nuovi ammontari, unitamente a quelli stanziati in precedenza, determinano un limite di spesa complessivo pari a 815,8 milioni per il 2024, 840,8 per il 2025, 897,8 per il 2026, fino a raggiungere 939,8 a decorrere dal 2029.

ha rimodulato, contestualmente ai maggiori benefici concessi, anche il limite di spesa innalzandolo a 520 per il 2020 e 530 per il 2021, con incrementi via via crescenti fino ai 621 milioni dal 2029; successivamente la L. 238/2021 (art. 3, c. 5) ha predisposto un ulteriore incremento del limite di spesa di 8,5 milioni per il 2021 e di 12,8 milioni per gli anni successivi.

¹⁸³ Si veda INPS, XXII Rapporto annuale, settembre 2023.

Fig. 4.26 – Somme stanziata ed erogate e numero di beneficiari
(milioni di euro e valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatori statistici.

La Relazione tecnica propone una stima prudente¹⁸⁴ e giustifica i nuovi stanziamenti sia sulla base dell'ipotesi di una crescita significativa dei beneficiari a legislazione vigente sia per il maggiore onere determinato dall'incremento nella misura del *bonus*. In particolare, la stima dei maggiori oneri a legislazione vigente, 170 milioni per il 2024 e 160 milioni per quelli successivi, è basata prendendo a riferimento la previsione aggiornata di spesa per il 2023, pari a circa 700 milioni, come risultante di un importo mensile di circa 210 euro erogato mediamente per 6,5 mensilità per un numero complessivo di 515.000 beneficiari (+21 per cento rispetto al 2022). La Relazione tecnica ipotizza poi un ulteriore incremento per il 2024 quantificando una spesa complessiva di 745,8 milioni (data dalla somma di 170 milioni di maggiore onere e 575,8 milioni del precedente stanziamento). Lasciando invariate, rispetto al 2023, le mensilità erogate (6,5) e l'importo medio (210 euro), ne consegue che il numero di beneficiari stimati sarebbe pari a poco più di 545.000 (+6,1 per cento rispetto al 2023).

Gli oneri dovuti alla modifica normativa, sono stimati in 70 milioni nel 2024, 94 milioni nel 2025 e 140 milioni nel 2026 per poi crescere progressivamente fino a raggiungere 146 milioni dal 2029.

Gli oneri sono stimati prendendo come riferimento il 2026, anno in cui è prevista l'entrata a regime della nuova norma. I beneficiari complessivi previsti sono pari a 231.000 unità (di cui 210.000 quelli già in misura più un 10 per cento attribuito a nuovi ingressi per attrattività) da cui deriverebbe un

¹⁸⁴ Le stime della Relazione tecnica, tuttavia, non considerano –sebbene marginali– i maggiori oneri derivanti dall'esclusione, fino a un tetto di 50.000 euro, dei titoli di Stato e di quelli del risparmio postale dal calcolo dell'ISEE (misura anch'essa prevista dal DDLB).

maggiore onere di circa 70 euro mensili per quelli in misura e di 280 euro per i nuovi ingressi, erogati per 6,5 mensilità, per complessivi 134 milioni prudenzialmente arrotondati a 140 milioni.

Si evidenzia che il numero di beneficiari previsto per il 2023, anno base utilizzato per la quantificazione dei successivi maggiori oneri, appare non del tutto coerente nel confronto con altre fonti informative. La stima dei beneficiari rapportata alla popolazione 0-36 mesi prevista per il 2023 e il 2024¹⁸⁵ implicherebbe un tasso di copertura della popolazione di riferimento mediamente di circa il 44 per cento, ampiamente superiore a quello raggiunto nel 2022 pari a circa il 31 per cento¹⁸⁶. Tale incremento – pur tenendo conto della possibilità di sovrapposizioni sull'utilizzo dello stesso posto in asilo per abbandoni e conseguenti nuovi ingressi – presupporrebbe una significativa espansione dell'offerta prima della realizzazione degli interventi previsti dal PNRR. Nel 2021, ultimo dato disponibile, i posti autorizzati per gli asili nido e le sezioni primavera sono stati pari a 326.660¹⁸⁷ e a questi si aggiungeranno nel 2026 i circa 265.000 posti previsti dal Piano asili nido e scuole dell'infanzia (M4C1 I1.1).

Alcuni segnali della difficoltà di espandere l'offerta nel breve periodo emergono dai dati della rendicontazione dell'utilizzo dei fondi stanziati per il 2022 (120 milioni) nel Fondo di solidarietà comunale (FSC)¹⁸⁸ al fine di potenziare il servizio degli asili nido nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e in quelli della Sicilia e della Sardegna. Lo stanziamento avrebbe dovuto garantire un incremento di utenti aggiuntivi pari a 15.639 unità (obiettivo di servizio). Sulla base delle prime elaborazioni emerge che del totale stanziato ne è stato impiegato poco meno della metà (55 milioni) e circa il 61 per cento dei Comuni beneficiari (su un totale di 4.971) non ha raggiunto l'obiettivo di servizio previsto pari a un totale di circa 8.500 utenti.

Nella Relazione illustrativa del provvedimento si sostiene che l'incremento del *bonus* consentirebbe di coprire integralmente le rette sostenute da tutte le famiglie interessate ma, data la differenziazione delle tariffe, sia pubbliche sia private, a livello comunale, tale circostanza appare poco verosimile. Va considerato che l'attuale normativa riconosce alle Regioni e ai Comuni la competenza in materia di asili nido e sono questi ultimi a determinare le modalità di erogazione del servizio, i criteri di accesso e i piani tariffari comprensivi di esenzioni e agevolazioni. Per tale ragione, le modalità di erogazione del servizio presentano un elevato grado di variabilità. A titolo esemplificativo, nella figura 4.27 sono mostrate le rette mensili degli asili pubblici¹⁸⁹ suddivise in base alle fasce ISEE e al potenziale rimborso derivante dal *bonus* asili nido previsti nelle grandi città (Milano, Bologna, Roma, Napoli e Palermo) e nei capoluoghi con popolazione di circa

¹⁸⁵ Istat (2023), "Previsioni della popolazione residente e delle famiglie", Anni 2022-2080. La popolazione considerata è quella relativa allo scenario di previsione mediano.

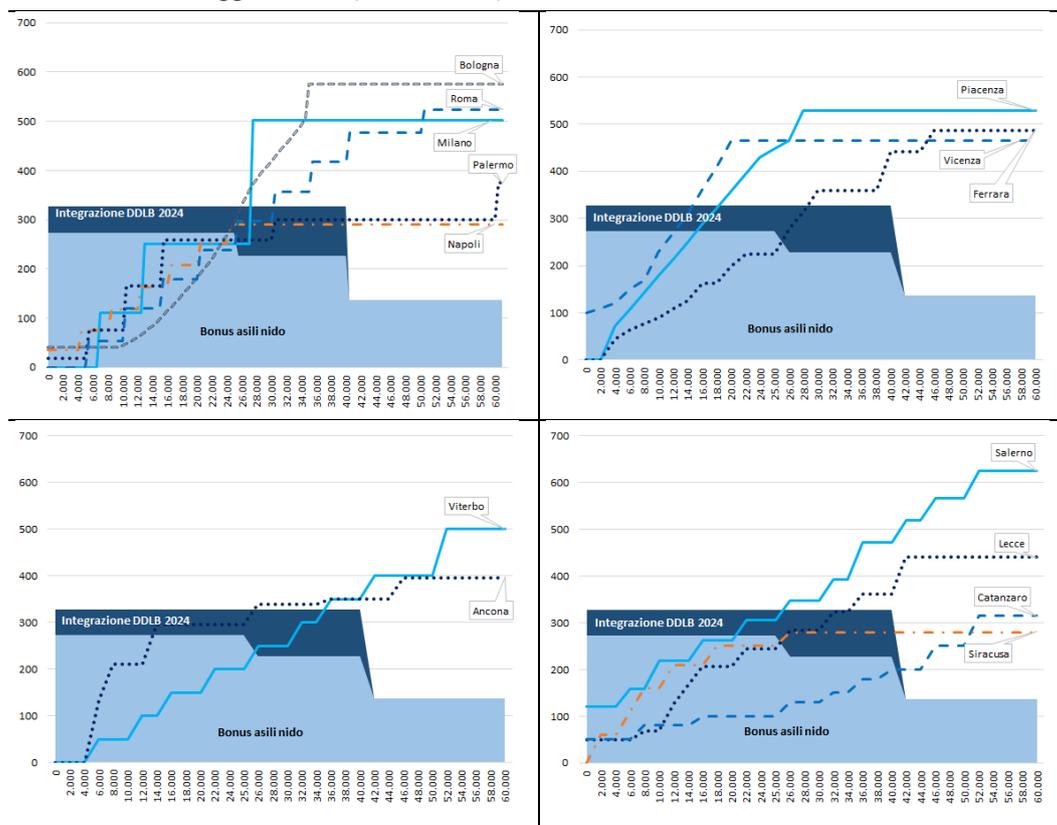
¹⁸⁶ Si veda Eurostat, "Children in formal childcare or education by age group and duration - % over the population of each age group - EU-SILC survey".

¹⁸⁷ Banca dati Istat: "Servizi socioeducativi per la prima infanzia".

¹⁸⁸ L. 234/2021, art. 1, c. 172.

¹⁸⁹ Per ogni piano tariffario della singola città sono state considerate le tariffe massime previste.

Fig. 4.27 – Rette mensili per asili nido pubblici ripartite per fasce di ISEE in alcune delle maggiori città (AS 2023-24)

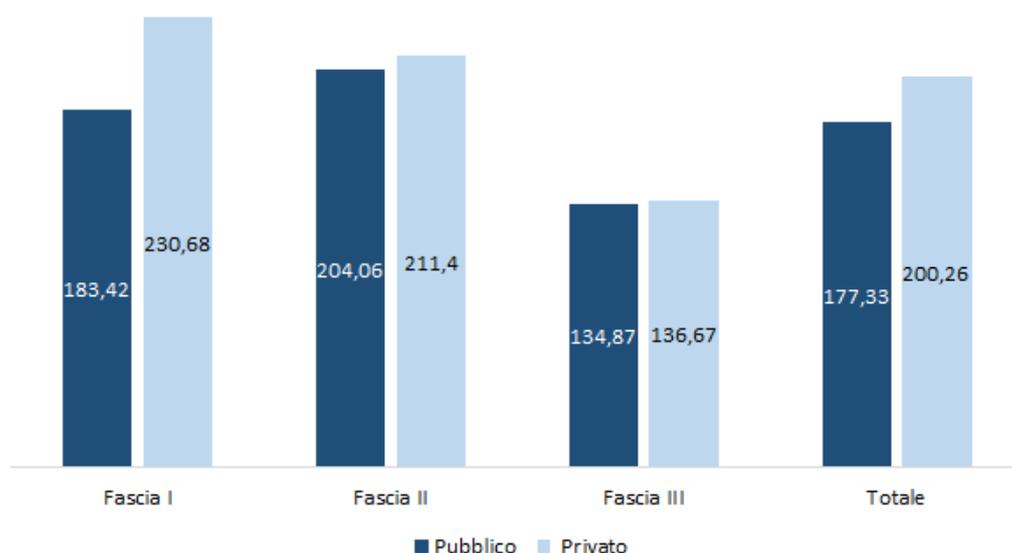


Fonte: elaborazioni su dati dei singoli Comuni.

100.000 abitanti. Il confronto mostra l'elevata eterogeneità delle condizioni tariffarie tra i vari Comuni che spaziano dalla gratuità per valori di ISEE molto contenuti a un massimo di circa 625 euro mensili. Inoltre, il *bonus* asili nido attualmente in vigore copre già integralmente la quasi totalità delle rette per le famiglie con ISEE inferiore a 25.000 euro. Per ISEE più elevati i benefici si riducono, pur garantendo un sostegno alle famiglie. Infine, emerge come **la nuova maggiorazione, rispettate le condizionalità previste, garantirebbe una copertura integrale per alcune delle grandi città (ad esempio, Palermo e Napoli) mentre risulterebbe insufficiente in altre (Milano, Roma e Lecce) e in molti dei capoluoghi considerati.**

La copertura integrale delle rette risulterà ancora meno plausibile con riferimento alle strutture private, considerato che esse hanno, in generale, tariffe maggiori rispetto a quelle pubbliche. Nonostante la molteplicità di piani tariffari delle strutture pubbliche appena mostrati, il loro costo risulta più contenuto di quelle private. Nel 2021, su base nazionale, il contributo mediamente erogato per i nidi privati è stato pari a 200 euro rispetto ai 177 delle strutture pubbliche. Differenze più marcate si evidenziano nella prima fascia ISEE dove, grazie alla maggiore quota rimborsabile, l'erogazione media è più elevata rispetto alla media nazionale per entrambe le tipologie di struttura (fig. 4.28).

Fig. 4.28 – Importo medio mensile erogato per tipo di struttura e fasce ISEE (euro)



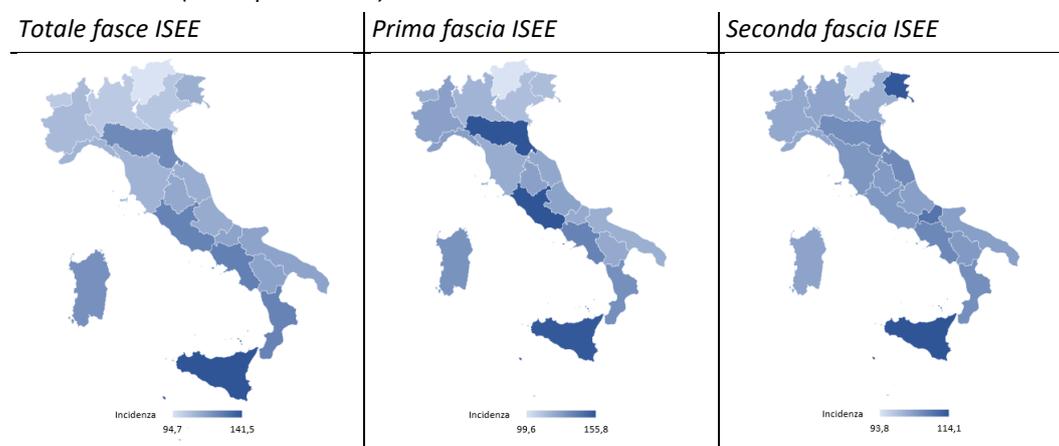
Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatori statistici.

Peraltro, a livello territoriale le tariffe delle strutture private presentano un’elevata variabilità e sono più alte nelle regioni meridionali dove l’offerta privata è superiore a quella pubblica. In particolare, rapportando gli importi medi mensili erogati per le strutture private rispetto a quelle pubbliche (incidenza), emerge che tra le Regioni, con l’eccezione del Trentino-Alto Adige, si registra complessivamente una forte variabilità delle tariffe: mentre in Valle d’Aosta l’incidenza è minima (+3,3 punti percentuali) e quindi non vi è sostanziale differenza tra tariffe delle strutture pubbliche e quelle private, in Sicilia, con 41,5 punti percentuali, si registra lo scostamento più significativo. Tale fenomeno, seppure con intensità minore, riguarda anche altre Regioni meridionali come, ad esempio, la Calabria, la Sardegna e la Campania. Anche osservando l’incidenza per singola fascia ISEE, seppur con intensità diverse, la Sicilia e le altre Regioni meridionali registrano generalmente valori più elevati rispetto alla media nazionale (fig. 4.29). Si ricorda che queste Regioni sono caratterizzate oltre che dalla carenza complessiva dei posti asilo disponibili, dal maggiore peso che i servizi privati hanno rispetto a quelli pubblici¹⁹⁰. A titolo di esempio, mentre a livello nazionale i posti a titolarità privata sono di poco inferiori rispetto a quelli pubblici, in Calabria tre posti su quattro (75 per cento) sono privati; un’analoga situazione, con valori leggermente inferiori, si registra anche in Sardegna e Campania (entrambe al 61 per cento) (fig. 4.30). Inoltre, si ricorda che, come nel caso della Sicilia, molti dei finanziamenti offerti dal PNRR per la realizzazione di nuove strutture pubbliche non sono stati utilizzati¹⁹¹.

¹⁹⁰ Istat (2022), “Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d’insieme”, Anno 2022.

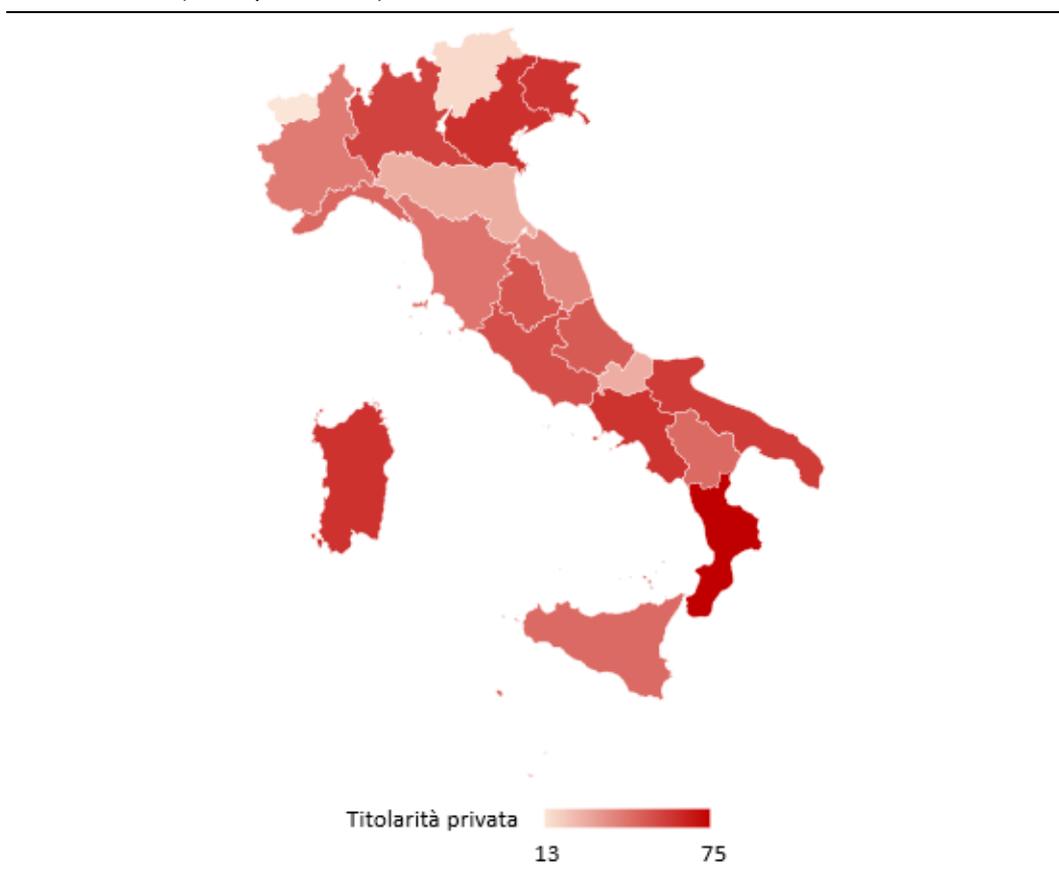
¹⁹¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Piano asili nido e scuole dell’infanzia: prime evidenze dall’analisi delle graduatorie”, Focus tematico n. 9.

Fig. 4.29 – Incidenza degli importi erogati nel 2021 per strutture private rispetto a quelle pubbliche e per fasce ISEE: totale, prima e seconda fascia ISEE nel 2021
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INPS, Osservatori statistici.

Fig. 4.30 – Incidenza dei posti a titolarità privata sul totale dei posti nei nidi e sezioni primavera (AS 2020-21)
(valori percentuali)



4.4.2 Il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità

Con l'obiettivo di assicurare una più efficiente programmazione delle politiche a favore delle persone con disabilità, viene istituito – a decorrere dal 2024 – il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità (Fondo unico) con una dotazione pari a circa 231,8 milioni annui.

L'istituzione del nuovo Fondo costituirebbe un primo passo nella direzione di superare la marcata frammentazione degli interventi in materia che ha caratterizzato le politiche degli ultimi anni. Vengono infatti contestualmente aboliti una pluralità di Fondi preesistenti (il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare e il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia) e le risorse in essi disponibili vengono fatte confluire nel Fondo unico (tab. 4.20). La concentrazione delle risorse per la disabilità in un Fondo unico avviene quasi in contemporanea con l'inizio dei lavori del Tavolo tecnico per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità in prospettiva della redazione di uno specifico Testo unico.

La dotazione complessiva del nuovo Fondo unico è, tuttavia, inferiore al valore complessivo delle risorse disponibili nei Fondi eliminati. Non vi confluiscano 50 milioni assegnati dal 2023 al Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, finalizzato a finanziare interventi diretti a favorire iniziative dedicate alle persone con disturbo dello spettro autistico, nonostante che tra le finalità del Fondo unico siano comprese anche "le iniziative dedicate alle persone con disturbi del neuro-sviluppo e dello spettro autistico".

Nonostante la concentrazione dei finanziamenti nel Fondo unico, **il quadro istituzionale per la disabilità, come anche per le altre materie connesse all'ambito sociale, rimane estremamente complesso e variegato e si appoggia su molteplici ulteriori fonti di finanziamento.**

Tab. 4.20 – Fondi soppressi con l'introduzione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità e relative risorse
(milioni di euro)

Fondi soppressi	Dotazione nel 2023
Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità	50
Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità	200
Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del <i>caregiver</i> familiare	26
Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia	6

Fonte: Relazione tecnica del DDLB.

In primo luogo, è previsto che il Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità¹⁹² resti distinto dal Fondo unico. Tale Fondo, rifinanziato dal DDLB con ulteriori 85 milioni a partire dal 2026, è destinato alle misure di attuazione della legge delega in materia di disabilità (L. 227/2021) emanata in relazione alla riforma 1.1 prevista dalla Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) del PNRR. Va tuttavia osservato che a causa della mancata attuazione della delega le risorse del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità sono state impiegate nel 2022 e nel 2023 per altre esigenze del bilancio dello Stato.

In particolare, nel 2022 la dotazione del Fondo è stata destinata, per 200 milioni, alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale del Corpo di polizia penitenziaria nel periodo pandemico e all'acquisto di farmaci e vaccini anti-COVID e, per 100 milioni, per fornire sostegno all'attività degli enti del Terzo settore a fronte dei rincari delle bollette energetiche¹⁹³. È stato inoltre previsto l'utilizzo delle risorse per il 2023 a supporto delle agevolazioni per i *bonus* edilizi (DL 145/2023, art. 23).

È auspicabile una rapida attuazione della delega in materia di disabilità anche per evitare che in futuro risorse destinate a tali finalità siano distolte per finanziare altre esigenze del bilancio dello Stato. A tale proposito, si segnala che il Consiglio dei ministri ha approvato il 3 novembre 2023, in esame preliminare, due decreti legislativi di attuazione della delega.

In secondo luogo, gli interventi per la disabilità si intrecciano con altre linee di intervento in ambito sociale (il Piano degli interventi e servizi sociali, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza, gli obiettivi di servizio comunali per lo sviluppo dei servizi sociali, ecc.) **finanziate attraverso fondi distinti**, ad esempio, il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per la lotta alla povertà, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo Dopo di Noi del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, le risorse per gli obiettivi di servizio comunali per il trasporto di alunni disabili e per lo sviluppo dei servizi sociali comunali che confluiscono nel Fondo di solidarietà comunale (che a partire dal 2025 confluiranno nel Fondo speciale equità livello dei servizi; par. 4.5.2.1). Inoltre, va considerata l'interazione con il SSN¹⁹⁴.

In terzo luogo, oltre alla molteplicità di linee di intervento e di fonti di finanziamento a livello nazionale, **il quadro è reso ancora più complesso dal coinvolgimento dei diversi livelli di governo territoriale che gestiscono i servizi e investono risorse proprie.** La materia dell'assistenza sociale, che comprende anche gli interventi in favore delle persone con disabilità, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001) è posta nella

¹⁹² Previsto dall'articolo 1, comma 178, della L. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022).

¹⁹³ Articolo 8 del DL 144/2022.

¹⁹⁴ Le non autosufficienze legate anche alla disabilità rientrano nelle azioni dei LEA definiti da ultimo con il DPCM del 12 gennaio 2017 e in particolare dall'art. 21 ("Percorsi assistenziali integrati"), dall'art. 22 ("Cure domiciliari" alle persone non autosufficienti e in condizione di fragilità), dall'art. 23 ("Cure palliative domiciliari") e dall'art. 30 ("Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti").

potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Allo Stato spetta la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e la perequazione delle corrispettive risorse finanziarie. La progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle prestazioni sono di competenza dei Comuni. Le ASL sono l'ambito di riferimento per l'erogazione dei servizi di tipo sanitario e gli Ambiti territoriali sociali (ATS), composti dai Comuni e autorizzati dalle Regioni, sono l'ambito di riferimento per i servizi di carattere sociale.

Tale contesto ostacola una gestione organica delle politiche sociali e amplifica le difficoltà di attuazione dei LEP. Tali problematiche emergono, ad esempio, dall'analisi che l'UPB ha avviato sugli effetti delle misure per la realizzazione del LEP relativo agli assistenti sociali introdotto con la legge di bilancio per il 2021. Il LEP richiede di raggiungere una dotazione di assistenti sociali in misura non inferiore a uno ogni 5.000 abitanti in ogni ATS, che raggruppa generalmente più Comuni. A garanzia di tale LEP sono destinate due distinte fonti di finanziamento: 180 milioni del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale in favore degli ATS e un finanziamento diretto ai Comuni (con un ammontare crescente nel tempo) attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC). A due anni dall'introduzione del LEP, nonostante la disponibilità delle risorse, l'incremento del numero degli assistenti sociali appare molto graduale e lascia la situazione nei territori ancora molto sperequata rispetto al LEP.

4.5 *Le misure riguardanti la finanza territoriale*

4.5.1 *La revisione della spesa*

IL DDLB prevede il concorso degli Enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per un ammontare annuo pari a 600 milioni nel quinquennio 2024-28. Alle Regioni a statuto ordinario (RSO) sono richiesti 350 milioni e ai Comuni e alle Province e Città metropolitane delle RSO e delle regioni Siciliana e Sardegna, rispettivamente, 200 e 50 milioni.

Il taglio si aggiunge a quello previsto dalla legge di bilancio per il 2021 per il triennio 2023-25: 200 milioni per le RSO e le Province autonome di Trento e di Bolzano, 50 milioni per le Province e le Città metropolitane e 100 milioni per i Comuni. Esso era motivato dalla presenza di eventuali risparmi di spesa connessi con la riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile.

Per le RSO i tagli intervengono prima che sia stata data piena attuazione al federalismo fiscale con l'istituzione di un fondo perequativo che garantisca il finanziamento dei LEP al di fuori della sanità. Per le RSO il federalismo fiscale è rimasto completamente inattuato per le funzioni diverse dalla sanità ed è ora previsto come riforma abilitante del PNRR da realizzare a decorrere dal 2027. L'applicazione di tagli prima che siano determinati i LEP e i relativi fabbisogni potrebbe ostacolare l'avvio della perequazione così

come accaduto per il comparto comunale e per le Province e le Città metropolitane a seguito delle riduzioni di risorse nel quinquennio 2011-15.

All'attuazione del federalismo regionale previsto dal D.Lgs. 68/2011 dovrebbe contribuire l'attuazione dell'art. 13 della delega fiscale (L. 111/2023). In tale direzione va l'individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni da sottoporre a fiscalizzazione che dovrebbe essere completata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) entro il 2023.

Per le Province e le Città metropolitane i tagli interferiscono con il processo di graduale ricostruzione di spazi di autonomia finanziaria avviato nel 2022 con l'istituzione dei fondi perequativi e che si dovrebbe completare con l'attuazione della delega fiscale. Si ricorda che a seguito degli interventi che si sono sviluppati intorno alla mancata riforma costituzionale che ne prevedeva l'abolizione, questi Enti si trovano già oggi nella situazione di dover esercitare al massimo il proprio sforzo fiscale per finanziare le proprie funzioni fondamentali e contribuire alla finanza pubblica¹⁹⁵.

Al fine di ricostituire margini di autonomia finanziaria, la legge di bilancio del 2021 ha previsto una riduzione crescente nel tempo del contributo di questi Enti alla finanza pubblica (80 milioni per il 2022, 100 nel 2023, 130 nel 2024 destinati ad aumentare di anno in anno fino a raggiungere 600 milioni a decorrere dal 2031). Occorre anche ricordare che le basi imponibili dei principali tributi propri provinciali, in particolare l'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC Auto), mostrano segni strutturali di debolezza legati all'evoluzione del mercato dell'auto, mentre il gettito relativo al tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (TEFA) è di fatto una compartecipazione alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani applicata dai Comuni. A questa criticità dovrebbe rispondere l'attuazione della delega fiscale (L. 111/2023, art. 14) che prevede l'istituzione di un tributo proprio destinato ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità, e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti. È auspicabile che il processo di riforma proceda velocemente per dare a questi Enti strumenti adeguati a garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali ed effettivi margini di autonomia.

Anche per i Comuni gli spazi di autonomia finanziaria appaiono compressi sia per il limitato sforzo fiscale residuale rimasto dopo i tagli disposti negli anni 2011-15, ai quali i Comuni hanno risposto aumentando la pressione fiscale, sia per la limitata dinamica della gran parte delle entrate proprie. La principale entrata comunale – l'Imu¹⁹⁶ – si basa, infatti, sulle rendite catastali, che non evolvono nel tempo come le altre basi imponibili. I Comuni, pertanto, devono far fronte a spese crescenti (per prestazioni e servizi che risentono oltre che dell'aumento della domanda anche di quello dei prezzi) con entrate

¹⁹⁵ Si veda al riguardo l'Audizione della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale del 5 maggio 2022.

¹⁹⁶ Dal 2020, a seguito della legge di bilancio che ha abolito la Tasi, la nuova Imu ha inglobato al suo interno anche il gettito che derivava ai Comuni da quel prelievo.

pressoché costanti. È auspicabile che questo aspetto trovi adeguata considerazione nella revisione del sistema fiscale dei Comuni previsto dalla delega fiscale.

La staticità dei principali tributi propri dei Comuni ha conseguenze anche sul meccanismo della perequazione delle risorse per la realizzazione delle funzioni fondamentali. I fabbisogni sono infatti finanziati attraverso la perequazione della capacità fiscale dei Comuni che per circa il 65 per cento è costituita dai gettiti standard relativi all'Imu.

Va però osservato, che dal 2020 il FSC è stato incrementato di 560 milioni per restituire ai Comuni nelle RSO e nelle isole le risorse prelevate al comparto per l'effetto del DL 66/2014 (art. 47). Tali risorse ammontano per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 a 563,4 milioni. I Comuni, inoltre, sono divenuti gli assegnatari delle risorse per lo sviluppo dei servizi sociali dal 2021 e per il potenziamento dei servizi asili nido e trasporto alunni disabili dal 2022. Questi finanziamenti sono, tuttavia, vincolati ai potenziamenti dei servizi e non possono essere destinati ad altre esigenze di bilancio.

A salvaguardia delle funzioni fondamentali e dei LEP è auspicabile che il riparto della spending review a carico delle Province e Città metropolitane e dei Comuni avvenga attraverso i fondi perequativi per tenere adeguatamente conto dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali. La norma attualmente prevede che i criteri di riparto siano determinati nella Conferenza Stato-città e autonomie locali per gli Enti locali. In mancanza di accordo, il riparto sarà effettuato in proporzione agli impegni di spesa corrente 2022 al netto delle spese relative al sociale (missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia). Nel quinquennio 2011-15 tagli di risorse sono stati effettuati in base a numerosi criteri diversi senza un'adeguata salvaguardia della spesa per le funzioni fondamentali. Oggi, grazie all'avvio della perequazione, sono disponibili gli indicatori dei rispettivi fabbisogni finanziari su cui graduare il contributo al fine di salvaguardare il finanziamento delle funzioni fondamentali.

Con riferimento al comparto delle Province e Città metropolitane, la quantificazione dei tagli sulla spesa per le funzioni fondamentali nel periodo 2010-18 è emersa dai lavori della CFS nel 2021. Con il questionario fabbisogni standard Sose (FP20U) sono state rilevate le informazioni sulle spese di questi Enti locali nel 2010 e nel 2018, tenuto conto del riordino delle funzioni fondamentali. Le riduzioni nella spesa corrente tra il 2010 e il 2018 hanno inciso fortemente non soltanto sulla spesa per le funzioni non fondamentali o divenute non fondamentali a seguito del riordino per effetto della L. 56/2014 ma anche sulla spesa per le funzioni fondamentali¹⁹⁷.

Ulteriori effetti sui bilanci degli Enti territoriali, seppure di entità ridotta, deriveranno indirettamente da altri interventi della manovra. La revisione delle detrazioni dei lavoratori dipendenti produrrà una perdita di gettito per l'addizionale Irpef regionale e comunale che può essere stimata in circa 46 milioni (par. 4.1.1). L'esclusione dei titoli di Stato e di quelli del risparmio postale, fino a un tetto di 50.000 euro, dal patrimonio mobiliare incluso nel calcolo dell'ISEE potrebbe marginalmente ridurre le entrate extra tributarie dei Comuni connesse con l'erogazione dei servizi e delle prestazioni degli Enti

¹⁹⁷ Si veda al riguardo anche Minzyuk, L., Mastracci, M., Bucci, V., Stradiotto, M. e G. Ferrara (2021), "Il federalismo fiscale per province e città metropolitane: stato dell'arte e possibili sviluppi", in Baldini, M. e S. Tosi (eds), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2021*.

locali e delle Regioni, della Tari comunale e della tassa regionale per il diritto allo studio. Il finanziamento dei rinnovi dei contratti di pubblico impiego relativi ai dipendenti degli Enti territoriali dovrà essere sostenuto con i propri fondi di bilancio.

4.5.2 *L'attuazione della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale*

Con la sentenza n. 71/2023 la Corte costituzionale ha sollecitato il legislatore a rivedere l'assegnazione di risorse vincolate al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio attraverso il FSC. Pur rigettando un ricorso della Regione Liguria, la Corte ha sollecitato il legislatore a intervenire affinché alcune componenti del FSC in quanto vincolate a raggiungere specifici obiettivi di servizio da parte dei Comuni trovassero “[...] distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni” nell’ambito delle previsioni del comma quinto dell’art. 119 della Costituzione. La Corte costituzionale ha anche sottolineato la non adeguatezza della regola applicata per la rendicontazione delle risorse vincolate che prevede la restituzione, da parte dei Comuni, dei finanziamenti vincolati non utilizzati per assicurare il riequilibrio dei servizi sociali dichiarando che tale soluzione “[...] non è in grado di condurre al potenziamento dell’offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni”.

4.5.2.1 *Fondo speciale equità livello dei servizi*

In attuazione della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale il DDLB rimodula il Fondo di solidarietà comunale istituendo il Fondo speciale equità livello dei servizi in favore dei Comuni delle RSO e delle isole per il periodo 2025-2030. Al Fondo speciale confluiscono i finanziamenti vincolati agli obiettivi di servizio che mirano a superare divari territoriali nelle prestazioni comunali relative al campo sociale, agli asili nido e al trasporto degli alunni disabili attualmente inclusi nel FSC ma assegnati separatamente dai finanziamenti indistinti per la perequazione ordinaria dei fabbisogni standard e capacità fiscali. Si determina una riduzione temporanea del FSC per l’ammontare delle risorse che vengono assegnate al Fondo speciale dal 2025 al 2030 e si stabilisce il graduale rientro delle medesime nel FSC nel periodo 2029-2031 (tab. 4.21).

Il DDLB stabilisce contestualmente una riduzione permanente delle risorse destinate al FSC pari a 71,98 milioni a partire dal 2030 per finanziare i maggiori costi derivanti dal potenziamento amministrativo di alcuni Enti locali (DL 124/2023, art. 19, c. 8, lett. f)).

Il finanziamento per lo sviluppo dei servizi sociali comunali ha una dotazione massima di 763,92 milioni finalizzata alla realizzazione degli specifici obiettivi di servizio, ossia raggiungere e/o mantenere la spesa per tali servizi pari al fabbisogno standard monetario perequabile e arrivare a una dotazione di assistenti sociali a livello di ambiti territoriali

sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti. È previsto un percorso di potenziamento graduale, che si conclude nel 2030, con importi via via crescenti condizionati alla realizzazione di obiettivi di servizio annuali (tab. 4.22).

I finanziamenti vincolati relativi ai servizi asili nido e trasporto di alunni disabili sono pari a, rispettivamente, 1,1 miliardi e 120 milioni e sono destinati ad aumentare il numero di posti nei servizi per la prima infanzia e il numero di alunni con disabilità trasportati. Analogamente a quanto previsto per i servizi sociali, nel periodo di attuazione (fino al 2027, anno a decorrere dal quale il finanziamento raggiunge la massima capienza; il rientro dei rispettivi fondi nel FSC è previsto però a partire dal 2029¹⁹⁸) i finanziamenti annuali sono parziali (come lo sono anche gli obiettivi di servizio annuali, dati dall'incremento dei posti in asilo nido e degli alunni con disabilità trasportati) (tab. 4.22).

Tab. 4.21 – La rimodulazione dei finanziamenti tra FSC e Fondo speciale
(milioni di euro)

	FSC pre rimodulazione	Riduzioni del FSC (DL 124/2023)	FSC post rimodulazione	Dotazione del Fondo speciale equità livello dei servizi
2025	7.619,51		6.760,59	858,92
2026	7.830,51		6.760,59	1.069,92
2027	8.569,51		6.760,59	1.808,92
2028	8.637,51		6.760,59	1.876,92
2029	8.706,51		7.980,59	725,92
2030	8.744,51	-71,98	7.908,61	763,92
2031	8.744,51	-71,98	8.672,53	0

Fonte: Relazione tecnica del DDLB.

Tab. 4.22 – I finanziamenti vincolati agli obiettivi di servizio comunali nel Fondo speciale
(milioni di euro)

	Risorse per lo sviluppo dei servizi sociali (RSO)	Risorse per lo sviluppo dei servizi sociali (isole)	Risorse per l'incremento dei posti nei servizi educativi per l'infanzia (RSO e isole)	Risorse per il trasporto di alunni disabili (RSO e isole)	Dotazione del Fondo speciale equità livello dei servizi
2025	390,92	68	300	100	858,92
2026	442,92	77	450	100	1.069,92
2027	501,92	87	1.100	120	1.808,92
2028	559,92	97	1.100	120	1.876,92
2029	618,92	107	0	0	725,92
2030	650,92	113	0	0	763,92

Fonte: Relazione tecnica del DDLB.

¹⁹⁸ In mancanza di ulteriori previsioni, si presume che il rientro delle rispettive risorse nel FSC due anni dopo quello in cui il finanziamento raggiunge la sua massima capienza è collegato alla necessità di verifica del raggiungimento degli obiettivi di servizio attraverso la rendicontazione nell'anno successivo al finanziamento.

Alcune criticità potrebbero manifestarsi per il graduale riassorbimento nell'ambito del FSC del Fondo speciale al termine del percorso previsto per il superamento degli squilibri territoriali nel caso di differenze nei criteri di riparto delle risorse dei due fondi.

Il problema potrebbe emergere in particolare per il finanziamento degli asili nido dove le regole di assegnazione delle risorse vincolate all'eliminazione degli squilibri territoriali (ossia volte a colmare il *gap* rispetto a un tasso di copertura nel servizio asili nido pubblico e privato pari al 33 per cento della popolazione in età) sono diverse da quelle usate per il calcolo dei fabbisogni standard (FAS) relativi ai livelli di fornitura storica. In assenza di correttivi, il passaggio dai criteri di riparto della perequazione straordinaria a quelli della perequazione ordinaria potrebbe produrre significative redistribuzioni di risorse.

Si ricorda che nella perequazione ordinaria del FSC il fabbisogno standard relativo al servizio asili nido concorre a determinare i coefficienti di riparto complessivi, relativi a tutte le funzioni fondamentali, in base ai quali si perequa la capacità fiscale dei Comuni delle RSO.

L'assegnazione delle risorse vincolate per gli asili nido è fatta in base a un unico costo standard, che è pari al valore medio dei molteplici costi standard nei FAS. Tale molteplicità, che riflette l'offerta del servizio diversificata sul territorio (diversa incidenza del tempo parziale, della refezione, dei lattanti, ecc.), è stata finora riconosciuta nella perequazione ordinaria del FSC per evitare che la correzione degli squilibri, non quantitativi ma in questo caso qualitativi, avvenisse a scapito dei Comuni con i servizi migliori o più strutturati. È auspicabile che si proceda nella direzione della standardizzazione del servizio asili nido e, dunque, del finanziamento, anche nella perequazione ordinaria del FSC. Inoltre, ai Comuni che non offrono il servizio di asili nido, il cui *gap* è integralmente finanziabile attraverso il meccanismo straordinario, sono assegnati i FAS base per il medesimo servizio anche nella perequazione ordinaria, determinando una duplicazione del finanziamento anche se i valori assegnati nei FAS sono parziali rispetto a quanto avviene attraverso le risorse vincolate. Infine, un ulteriore elemento di differenziazione fra criteri di riparto ordinari e straordinari per i finanziamenti per gli asili nido e per il trasporto di alunni disabili deriva dal fatto che la confluenza nel FSC avverrà nel 2029, quando non sarà ancora completata la transizione della perequazione ordinaria verso il criterio dei fabbisogni e delle capacità fiscali e l'assegnazione dei trasferimenti del fondo sarà ancora parzialmente attuata in base alle cosiddette regole storiche di assegnazione delle risorse¹⁹⁹. Il caso dei servizi sociali appare meno problematico in quanto i criteri di riparto ordinari e straordinari sono omogenei.

La situazione è più complessa per le risorse vincolate per gli obiettivi di servizio (servizi sociali, asili nido e trasporto alunni disabili) dei Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna. Nonostante questi Enti partecipino al riparto del FSC, l'assegnazione delle risorse non vincolate è realizzata integralmente in base ai criteri storici. Inoltre, il finanziamento vincolato è stato definito avvalendosi della metodologia FAS dei Comuni delle RSO²⁰⁰. In assenza di una transizione alla perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscali per tali Enti il rientro delle risorse dal Fondo speciale nel FSC potrebbe tradursi nella mera somma di flussi distinti calcolati secondo criteri diversi.

¹⁹⁹ Attualmente sul riparto delle risorse del FSC, oltre ai criteri perequativi, incidono in modo via via decrescente i criteri cosiddetti storici, derivanti dalla regolazione delle risorse nel passaggio dall'ICI all'IMU e dall'allocazione dei trasferimenti statali in favore dei Comuni, questi ultimi fiscalizzati nel 2011. La conclusione del percorso di attuazione del riparto perequativo è prevista per il 2030.

²⁰⁰ I Comuni della Regione Siciliana sono stati recentemente sottoposti alla rilevazione dei questionari per i fabbisogni standard. Nonostante la disponibilità dei dati, la definizione dei FAS per questi Comuni è stata fatta utilizzando la metodologia applicata ai Comuni delle RSO.

Va infine segnalato che il FSC contiene altri flussi finanziari che, seppure non vincolati, non sono perequati come previsto dell'art. 119 della Costituzione. Si tratta, in via principale, del finanziamento a titolo di ristoro ai Comuni del gettito perduto a seguito delle esenzioni di alcune basi imponibili ai fini delle imposte comunali (soprattutto il gettito della Tasi per la prima casa) pari a 3,6 miliardi per i Comuni delle RSO e delle risorse a titolo di restituzione del taglio previsto dal DL 66/2014, pari a 503 milioni per i Comuni delle RSO.

Nel FSC c'è inoltre il finanziamento di 5,5 milioni per i Comuni delle RSO e delle isole fino a 5.000 abitanti che presentino un valore negativo del fondo in aggiunta alle risorse stanziare per il correttivo di variazioni negative della dotazione del fondo per gli effetti di perequazione per i Comuni delle RSO. È auspicabile che ulteriori interventi a sostegno di piccoli Comuni, come il fondo di 30 milioni per il solo 2024 istituito in favore dei Comuni delle RSO e delle isole con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, siano integrati con i meccanismi perequativi del FSC e non vengano invece ripartiti con criteri non collegati ai fabbisogni standard come avvenuto per un analogo fondo nel 2022 (L. 234/2021, art. 1, c. 581).

4.5.2.2 Sanzione per la non attuazione degli obiettivi di servizio/LEP

In attuazione della sentenza della Corte costituzionale, il DDLB ha previsto che nel caso del mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio si provvede al commissariamento dell'Ente. Il recupero delle somme avviene (in alternativa al commissariamento) se il Comune certifica l'assenza di utenti potenziali nell'anno di riferimento.

L'introduzione di una sanzione a carico degli Enti che non attuano gli obiettivi di servizio/LEP diversa da una mera restituzione del finanziamento costituisce un'innovazione rilevante che potrebbe avere effetti anche sull'attuazione degli obiettivi di servizio/LEP diversi da quelli coinvolti nei finanziamenti vincolati del Fondo speciale. Ad esempio, le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità (par. 4.4.2) a partire dal 2025 saranno sottoposte a monitoraggio e rendicontazione da parte degli Enti territoriali beneficiari per poter definire in futuro gli obiettivi di servizio; tale definizione richiederà l'individuazione delle sanzioni anche a carico delle Regioni.

Per il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità che viene sostituito dal Fondo unico, l'operazione del monitoraggio e della rendicontazione delle risorse è stata già avviata nel 2023 con la predisposizione delle istruzioni e delle schede di monitoraggio da parte della CTFS. L'operazione di monitoraggio, in questo caso, non è stata diretta soltanto alla rendicontazione dell'utilizzo delle risorse assegnate, ma anche alla rilevazione delle risorse che gli Enti coinvolti spendono in più rispetto alle assegnazioni del Fondo per la funzione. La rilevazione della spesa aggiuntiva è stata fortemente voluta dai rappresentanti dei Comuni e delle Regioni nella CTFS per far emergere il maggiore fabbisogno di spesa.

La sanzione per la non attuazione degli obiettivi di servizio/LEP potrebbe coinvolgere un numero elevato di Comuni già a partire dal finanziamento del 2022. Dai primi dati di

fonte SOSE sulla rendicontazione degli obiettivi di servizio nel 2022 emerge che il numero di Comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo di servizio per gli asili nido e per il trasporto di alunni disabili è elevato (tab. 4.23). Ciò potrebbe essere dovuto all'incertezza legata al primo finanziamento degli obiettivi di servizio (distribuiti nel 2022 ad anno inoltrato) e al fatto che per il servizio asili nido mancano ancora le strutture che sono in corso di realizzazione con i finanziamenti del PNRR. Poiché tra i Comuni che non raggiungono gli obiettivi sono largamente prevalenti quelli di piccola dimensione, il non raggiungimento degli obiettivi potrebbe essere anche causato dalla mancanza di domanda da parte degli utenti potenziali nell'anno di riferimento. In ogni caso, il numero dei Comuni attualmente sotto obiettivo è talmente elevato da richiedere rapidi correttivi nelle procedure per assicurare che le necessità di commissariamento restino contenute.

Tab. 4.23 – Rendicontazione degli obiettivi di servizio per asili nido e trasporto di alunni disabili – Anno 2022

	Asili nido	Trasporto di alunni con disabilità
N. Comuni beneficiari	4.971	4.837
Risorse assegnate (milioni)	120	30
Obiettivo di servizio	15.639 posti aggiuntivi in servizi per la prima infanzia	8.632 alunni
N. Comuni che non raggiungono l'obiettivo di servizio	3.055	2.014
Obiettivo di servizio non raggiunto	8.471 posti	3.948 alunni

Fonte: elaborazioni su dati Sose, data di rilevazione 6 settembre 2023.

Appendice 2.1

Alcune valutazioni sull'impatto macroeconomico del PNRR

Nel DPB 2024, il MEF ha fornito una valutazione aggiornata sull'impatto macroeconomico del PNRR, per cui anche l'UPB ha aggiornato le stime. Come noto, il Governo lo scorso agosto ha sottoposto alla Commissione europea una proposta di revisione del PNRR originario²⁰¹ (con effetti neutrali sui saldi di finanza pubblica), insieme al capitolo *RepowerEU*. Nell'attesa della valutazione da parte della Commissione del PNRR aggiornato, in questa Appendice si fornisce una stima degli impatti macroeconomici²⁰² relativi a una rimodulazione delle risorse del PNRR originario, che tiene conto del consuntivo sugli interventi realizzati in passato (2021-22) e della revisione dei programmi di spesa sul periodo 2023-26.

L'esercizio di simulazione considera le risorse finanziate con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) europeo e quelle a supporto dell'accumulazione di capitale finanziate con risorse nazionali, relative al Fondo sviluppo e coesione (FSC) e al Fondo complementare (FC)²⁰³. Le proiezioni di spesa pubblica attivata dal PNRR con le risorse del dispositivo RRF erano già state modificate nel Programma nazionale di riforma (PNR) di quest'anno. Secondo valutazioni dell'UPB le risorse relative al biennio scorso sarebbero sostanzialmente invariate rispetto alla distribuzione ipotizzata dal PNR 2023; per gli anni 2023-24 si considera invece un ammontare marcatamente inferiore di spese, bilanciate da una maggiore attivazione nel periodo finale del PNRR. Nel complesso dell'orizzonte temporale del PNRR, si considerano meno risorse per gli investimenti pubblici e maggiori finanziamenti per i contributi agli investimenti privati e per la spesa corrente delle Amministrazioni pubbliche. La spesa complessiva considerata nella simulazione dell'UPB è pari a 204,6 miliardi di euro, relativa ai progetti aggiuntivi rispetto alla legislazione vigente al momento della presentazione del PNRR, oltre a circa 22 miliardi di sovvenzioni per le quali non si dispone delle informazioni per distinguere tra misure aggiuntive e sostitutive per tipologia di intervento.

Un primo esercizio di simulazione dell'UPB è stato condotto attraverso il modello macroeconomico MeMo-It²⁰⁴, che coglie soprattutto gli effetti del Piano sulla domanda aggregata. Nel modello MeMo-It l'investimento attivato dal PNRR ha un impatto sulla funzione di produzione, tramite il capitale, ma non migliora la produttività totale dei

²⁰¹ Si veda [Programma nazionale di ripresa e resilienza](#).

²⁰² Per le precedenti valutazioni effettuate dall'UPB si veda: Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "[Audizione del Consigliere dell'UPB Chiara Goretti nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza](#)", 8 febbraio; UPB (2022), "[Rapporto sulla programmazione di bilancio 2022](#)", maggio; UPB (2023), "[Rapporto sulla politica di bilancio 2023](#)", giugno.

²⁰³ Le risorse aggiuntive del dispositivo RRF sono pari a 124,5 miliardi di euro, i fondi del programma REACT-EU ammontano a 13,9 miliardi, le risorse anticipate del FSC a 15,6 miliardi e quelle stanziare attraverso il FC, con orizzonte fino al 2030, sono pari a 30,6 miliardi.

²⁰⁴ Il modello MeMo-It è utilizzato regolarmente dall'UPB per le esigenze istituzionali, tra cui la validazione delle previsioni macroeconomiche del Governo. Il modello è costruito seguendo un approccio di tipo neo-keynesiano, per cui sono prevalenti gli effetti di breve termine attivati dagli stimoli alla domanda aggregata. Si veda il documento [Gli strumenti di previsione macroeconomica dell'UPB](#).

fattori nel lungo periodo. Si stimano impatti espansivi del PNRR di mezzo punto percentuale nel periodo 2021-22 e 0,3 punti quest'anno, mentre nel successivo triennio l'effetto cumulato delle misure sarebbe di 1,8 punti percentuali (tab. A2.1.1). Rispetto alla valutazione effettuata dall'UPB in giugno gli effetti appaiono più contenuti di un decimo di punto percentuale per il passato biennio, di sei decimi per quest'anno, mentre risultano più elevati (per quasi mezzo punto percentuale) nel successivo triennio. A fine periodo (2026) il livello del PIL è atteso più elevato di 2,6 punti percentuali rispetto allo scenario di base, a fronte dei 2,9 punti stimati nell'esercizio svolto in primavera e dei 2,7 punti rilevati nell'esercizio condotto l'anno scorso.

L'impatto sul PIL stimato dall'UPB con il modello MeMo-It si conferma lievemente inferiore a quello prospettato dal MEF, come già emerso in passato. Alla fine del periodo, nel 2026, secondo il DPB 2024 il livello del PIL sarebbe superiore per circa tre punti percentuali rispetto allo scenario di base, mentre nell'esercizio condotto con il modello MeMo-It l'effetto sarebbe più contenuto per mezzo punto percentuale. Anche nelle stime effettuate in passato vi era uno scostamento simile rispetto alle stime governative, attribuibile al diverso strumento econometrico utilizzato. Rispetto alle analisi condotte in primavera, per il PNR 2023, la revisione al ribasso dell'effetto sul PIL a fine periodo (2026) è di tre decimi di punto, sia nelle simulazioni del Governo sia in quelle dell'UPB ottenute con il modello MeMo-It. Nel confronto con le valutazioni ufficiali, pubblicate nel DPB, gli impatti sul PIL stimati dall'UPB sono più sostenuti nei primi tre anni dell'orizzonte di simulazione (per due decimi di punto percentuale), mentre nel successivo triennio gli effetti espansivi tendono a essere meno elevati, per oltre mezzo punto. Nonostante la valutazione più cauta da parte dell'UPB, in entrambe le simulazioni una parte consistente degli effetti espansivi ascrivibili al PNRR è attesa realizzarsi nel prossimo biennio.

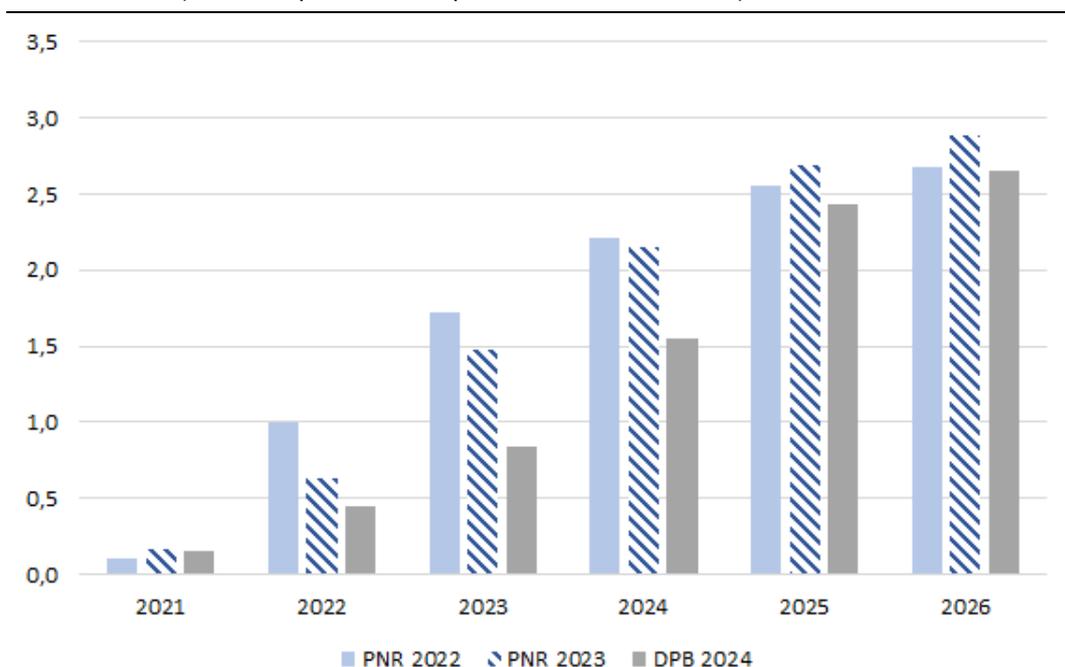
Nel confronto con le valutazioni effettuate in passato (PNR 2022 e 2023), gli impatti espansivi sono stati differiti in avanti nel tempo e considerano un minore contributo dell'accumulazione di capitale. Rispetto alle precedenti simulazioni con il modello MeMo-It si osserva come vi sia stata una sistematica riduzione degli effetti per i primi quattro anni del programma, in virtù del citato minore utilizzo dei fondi in tale periodo (fig. A2.1.1). Oltre che per una diversa distribuzione temporale, le stime

Tab. A2.1.1 – Impatti macroeconomici del PNRR stimati con il modello MeMo-It
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,1	0,5	0,8	1,6	2,4	2,6
Consumi privati	0,1	0,1	0,4	0,7	1,3	1,8
Investimenti fissi lordi	0,7	2,1	2,6	6,8	10,5	11,0
Impatto sulla crescita annuale del PIL	0,1	0,4	0,3	0,8	0,8	0,2
<i>Per memoria</i>						
Impatto sulla crescita annuale del PIL - DPB 2024 ⁽¹⁾	0,1	0,1	0,4	0,9	1,1	0,5

(1) L'effetto sulla crescita del PIL del 2021, non indicato nel DPB 2024, si assume uguale a quello riportato nel PNR 2023.

Fig. A2.1.1 – Impatto del PNRR sul livello del PIL – Stime con il modello MeMo-It
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)



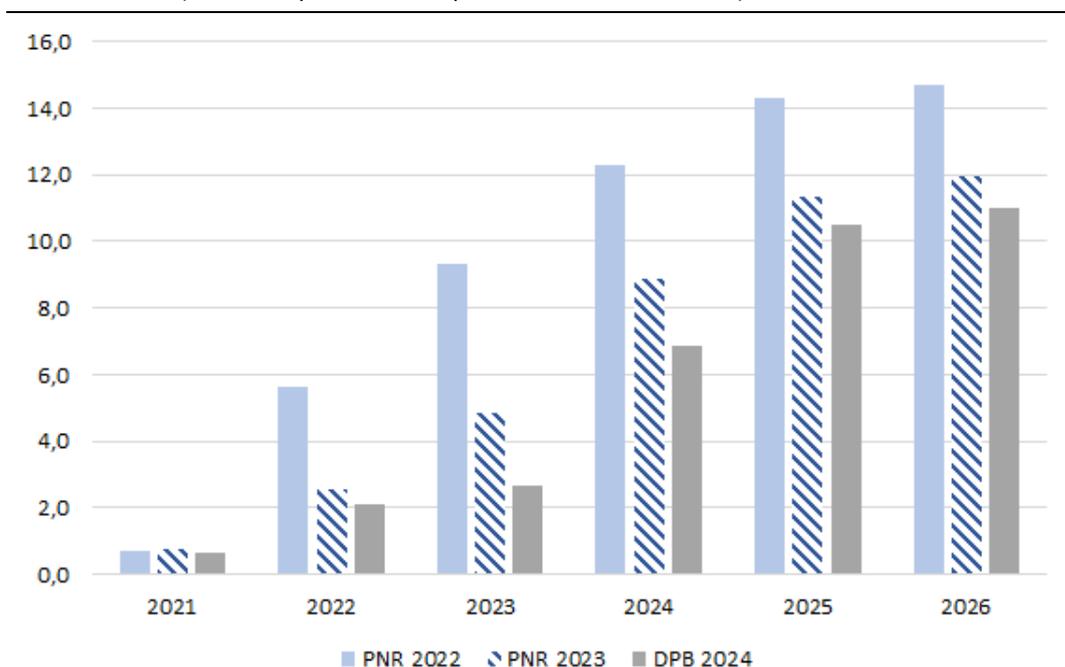
Fonte: PNR 2022, PNR 2023, DPB 2024.

macroeconomiche sono via via cambiate anche per tenere conto della diversa articolazione tra componenti, soprattutto con riferimento al processo di accumulazione: si registra infatti un costante ridimensionamento nel tempo dell'accumulazione di capitale attivata dal PNRR (fig. A2.1.2), soprattutto nel periodo 2022-24.

Lo strumento utilizzato dal MEF per condurre la valutazione di impatto è il modello dinamico stocastico di equilibrio economico generale (DSGE) sviluppato dalla Commissione europea (QUEST III R&D)²⁰⁵ e in parte modificato dal MEF, in grado di includere, oltre all'impulso sul PIL dal lato della domanda, gli effetti di medio termine dal lato dell'offerta e la risposta della politica monetaria. In particolare, nella valutazione macroeconomica del PNRR effettuata dal MEF con il modello QUEST è stato ipotizzato: a) che gli investimenti pubblici siano caratterizzati da un elevato livello di efficienza; b) che l'efficacia delle Amministrazioni pubbliche nell'attuazione aumenti, rispetto agli *standard* storici, nel periodo di programmazione; c) che, per i fondi erogati tramite prestiti, i costi di indebitamento siano minori di quelli applicati ai titoli di Stato italiani; d) che tutte le sovvenzioni destinate agli altri paesi della UE vengano utilizzate per investimenti pubblici a efficienza media. Alla base dell'esercizio si assume un'elevata complementarità fra

²⁰⁵ Si veda Roeger W., J. Varga and J. in 't Veld (2008) , "Structural reforms in the EU: a simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Paper 351 e D'Auria F., A. Pagano, M. Ratto and J. Varga (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Paper 392.

Fig. A2.1.2 – Impatto del PNRR sul livello degli investimenti fissi lordi – Stime con il modello MeMo-It
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)



Fonte: PNR 2022, PNR 2023, DPB 2024

capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, con il risultato che il capitale pubblico genera un miglioramento persistente del potenziale di crescita dell'economia. La stima ufficiale degli impatti del PNRR sull'economia italiana si basa quindi sull'ipotesi che la spesa sia di qualità ed efficienza elevata, in modo da innalzare strutturalmente la produttività e pertanto il potenziale di crescita nel lungo periodo.

L'UPB ha aggiornato l'esercizio di valutazione di impatto delle misure del PNRR, effettuato nel giugno scorso con una versione recente di QUEST, impiegando opzioni di simulazione simili a quelle utilizzate dal MEF e le stesse ipotesi alla base delle simulazioni condotte con il modello MeMo-It per quanto riguarda la distribuzione dei fondi tra i diversi anni e le diverse misure. In particolare, è importante sottolineare che in questo esercizio è stata utilizzata la versione 2020 del modello QUEST III R&D, a differenza dell'esercizio del MEF che utilizza la versione 2018. Con queste ipotesi, il PIL risulterebbe superiore in misura crescente rispetto allo scenario di base a partire dal 2022 (tab. A2.1.2), con un impatto espansivo cumulato stimato pari a 0,4 punti percentuali nel triennio 2021-23 e pari a 1,9 punti percentuali nel triennio 2024-26. Nell'ultimo anno di simulazione (2026), esso sarebbe superiore di 2,3 punti percentuali rispetto allo scenario di base (era 2,8 nella precedente simulazione). Ciò è il risultato di un impatto di 0,2 punti percentuali sui consumi privati e di un impatto sugli investimenti fissi lordi pari a 8,2 punti percentuali.

Tab. A2.1.2 – Impatti macroeconomici del PNRR stimati con il modello QUEST III R&D
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,0	0,2	0,4	1,2	2,0	2,3
Consumi privati	-0,3	-0,5	-0,6	-0,5	-0,3	0,2
Investimenti fissi lordi	0,9	2,9	3,5	6,7	8,8	8,2
Impatto sulla crescita annuale	0,0	0,2	0,1	0,9	0,8	0,3

I risultati delle simulazioni effettuate con QUEST III R&D illustrati in questo paragrafo mostrano un impatto minore sul PIL rispetto a quello riportato nel DPB 2024. In particolare, l'impatto appare meno sostenuto nei primi tre anni dell'orizzonte di simulazione (per circa tre decimi di punto percentuale), simile nel 2024 e di nuovo minore nel successivo biennio (per circa mezzo punto), per cui l'impatto cumulato fino al 2026 è minore di circa 0,8 punti percentuali rispetto ai circa 3,1 punti percentuali stimati nel DPB. La principale causa di queste differenze deriva dall'utilizzo di due versioni diverse del modello QUEST III R&D, in quanto la versione 2018, utilizzata dal MEF, incorpora moltiplicatori della spesa pubblica e degli investimenti pubblici e privati maggiori rispetto alla versione più recente del modello (2020), utilizzata dall'UPB. Questo è dovuto al fatto che la versione 2020 è calibrata su dati aggiornati al 2019, in cui i livelli del capitale pubblico e privato e della spesa pubblica, compresi gli investimenti pubblici, sono più elevati e una loro variazione produce quindi effetti minori.

Dalle stime effettuate dall'UPB con QUEST III R&D, l'impatto cumulato sul PIL nel 2026 risulta minore rispetto alla precedente valutazione, principalmente a causa del posticipo delle spese per investimenti e della loro riduzione a favore di maggiori finanziamenti di spese correnti e di contributi agli investimenti. Rispetto alla precedente valutazione, effettuata a giugno, gli effetti appaiono simili nel biennio passato, più contenuti di mezzo punto percentuale per l'anno in corso e simili nel prossimo triennio, con un effetto cumulato nel 2026 minore di mezzo punto percentuale. Ciò è dovuto al fatto che gli investimenti sono stati ridotti, a favore di spese meno produttive. Inoltre, molti interventi sono stati posticipati con la conseguenza di ritardare nel tempo, anche dopo il 2026, il loro impatto sul PIL. Infatti il modello QUEST, a differenza di MeMo-It, dispiega i suoi effetti nel lungo periodo, per cui con la rimodulazione in avanti delle risorse del Piano gli effetti nei primi anni di programmazione tendono a essere minori.

È importante notare che le simulazioni i cui risultati sono riportati nella QUEST, sia del Governo sia dell'UPB riportate nella tabella A2.1.2, sono state effettuate ipotizzando un'alta efficienza degli investimenti pubblici, ovvero un'elevata elasticità della produzione al capitale pubblico. Questa ipotesi si basa sul fatto che gli investimenti in infrastrutture di base, quali le infrastrutture per i trasporti, hanno solitamente una efficienza (ovvero un moltiplicatore) maggiore di altri investimenti pubblici così come gli investimenti verdi; per esempio è stato stimato che i moltiplicatori degli investimenti in energia rinnovabile sono maggiori di uno e circa il doppio rispetto a quelli degli

investimenti in energia fossile²⁰⁶. Simulazioni prudenziali considerano ipotesi alternative con livelli di efficienza media e bassa degli investimenti pubblici. Come evidenziato nella tabella A2.1.3, la differenza di impatto nei vari scenari è modesta nei primi anni e tende a crescere negli anni successivi per effetto di un processo graduale di accumulazione del capitale pubblico e privato. Nel tempo, l’impatto del PNRR sarebbe inferiore di circa un punto percentuale di PIL nell’ipotesi di bassa efficienza degli investimenti pubblici.

Tab. A2.1.3 – Effetti sul PIL del PNRR per diversi livelli di efficienza degli investimenti pubblici nel modello QUEST III R&D
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Efficienza alta	0,0	0,2	0,4	1,2	2,0	2,3
Efficienza media	0,0	0,2	0,3	1,1	1,7	1,8
Efficienza bassa	0,0	0,2	0,3	0,9	1,4	1,3

²⁰⁶ Si veda Batini, N., di Serio, M., Fragetta, M., Melina, G. e Waldron, A. (2021), “Building back better: How big are green spending multipliers?”, IMF Working Paper WP/21/87, 19 marzo.

Appendice 3.1

L'impatto di un aumento della curva dei rendimenti dei titoli di Stato sulla spesa per interessi

In questa appendice si illustra un esercizio di stima della sensitività della spesa per interessi sui titoli di Stato rispetto a un aumento della curva dei rendimenti.

Le previsioni sulla spesa per interessi contenute nella NADEF 2023 e nel DPB 2024 sono formulate sulla base delle curve dei rendimenti attesi dal mercato e stimati attraverso i tassi *forward*. In caso di *shock* esogeni inattesi si potrebbero tuttavia verificare tensioni sul mercato dei titoli pubblici non previste dai tassi *forward* rilevati al momento della predisposizione delle previsioni.

Utilizzando il modello di previsione della spesa per interessi dell'UPB²⁰⁷, è possibile valutare l'impatto sulla previsione della spesa per interessi per il 2024-26 di un aumento della curva dei rendimenti. In particolare, viene stimato l'impatto sulle previsioni della spesa per interessi di un incremento permanente di 100 punti base sulla curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani a partire dal 2024²⁰⁸. La stima risulta dalla differenza tra i risultati della simulazione e quelli dello scenario base, costituito dalle previsioni della spesa per interessi della NADEF 2023 per il periodo di previsione 2024-26.

Grazie alla vita media elevata dei titoli di Stato²⁰⁹ (7,04 anni a fine 2022, fig. A3.1.1), l'impatto dell'aumento della curva dei rendimenti è graduale nel tempo. L'esercizio mostra che, a fronte di un incremento permanente di 100 punti base sulla curva dei rendimenti dei titoli di Stato a partire dal 2024, si registrerebbe un incremento del livello della spesa per interessi rispetto allo scenario base di circa 2,9 miliardi nel 2024, 7,1 miliardi nel 2025 e 10,5 miliardi nel 2026, quindi circa 20,5 miliardi cumulati nel triennio 2024-26 (tab. A3.1.1). L'impatto è leggermente più elevato (per circa 1,2 miliardi cumulati nei tre anni in cui si ipotizza lo *shock* dei tassi) rispetto a quanto stimato in precedenza²¹⁰ per le più elevate emissioni lorde. In rapporto al PIL, l'aumento della spesa per interessi sarebbe pari allo 0,13 per cento nel primo anno, allo 0,32 per cento nel secondo anno e allo 0,46 per cento nel terzo anno.

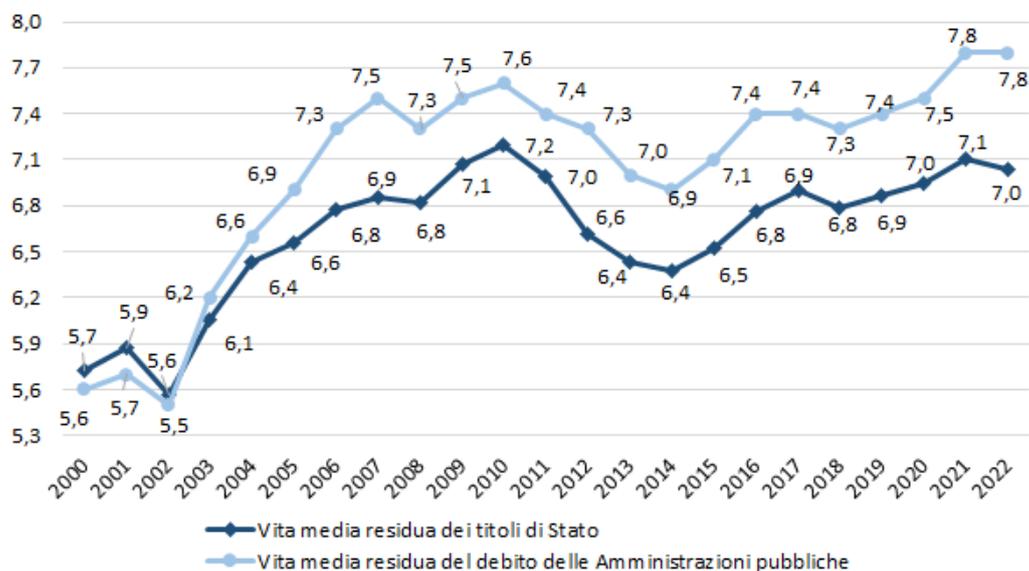
²⁰⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Il modello UPB di analisi e previsione della spesa per interessi", Nota di lavoro n. 3, di C. Gabbriellini e C. Pollastri.

²⁰⁸ Il tasso di inflazione italiano e quello dell'area dell'euro (che influenzano i rendimenti dello *stock* dei BTP indicizzati all'inflazione) e il tasso *Euribor* a sei mesi (che influenza il rendimento dello *stock* dei CCTeu) sono ipotizzati identici alla previsione base. Pertanto, l'aumento dei rendimenti ha effetto solo sulla spesa per interessi relativa alle nuove emissioni dei titoli di Stato e non sulla spesa per interessi dello *stock* in essere.

²⁰⁹ I titoli di Stato rappresentano l'83 per cento circa del debito delle Amministrazioni pubbliche.

²¹⁰ Si veda: Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2022", 14 aprile.

Fig. A3.1.1 – Vita media residua dei titoli di Stato e del debito delle Amministrazioni pubbliche
(anni)



Fonte: MEF e Banca d'Italia.

Tab. A3.1.1 – Variazione della spesa per interessi in seguito a un incremento di 100 punti base della curva dei tassi d'interesse
(milioni di euro)

	1° anno	2° anno	3° anno
Stima UPB effettuata in ottobre 2023 (1° anno=2024)	2.854	7.132	10.527
Stima UPB effettuata in aprile 2022 (1° anno=2023)	2.489	6.734	10.100

Fonte: elaborazione sulla base di dati del MEF e della Banca d'Italia.

Appendice 4.1

L'imposizione fiscale minima globale e il sistema delle agevolazioni

Lo schema di decreto legislativo recante attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale recepisce la Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio europeo del 14 dicembre 2022 introducendo, dal 1° gennaio 2024, un livello di imposizione fiscale minimo globale che rappresenta il secondo pilastro (*Pillar Two*) dell'accordo raggiunto nel 2021 in sede OCSE/G20 elaborato dall'*Inclusive Framework* nell'ambito del progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS)²¹¹. Il secondo pilastro introduce delle nuove modalità di coordinamento della tassazione internazionale per garantire che i profitti di tutte le società dei gruppi multinazionali con ricavi non inferiori a 750 milioni siano sottoposti a un'aliquota minima effettiva globale (*Effective Tax Rate – ETR*) del 15 per cento in modo da limitare gli incentivi a riallocare i profitti o gli investimenti dei gruppi multinazionali in paesi con fiscalità di vantaggio.

In estrema sintesi, **il nuovo sistema di imposizione delineato nello schema di decreto legislativo prevede, tra le altre misure, che le imprese localizzate in Italia appartenenti a un gruppo multinazionale o nazionale con ricavi non inferiori a 750 milioni siano soggette a un'imposizione integrativa nel caso in cui l'aliquota effettiva risulti inferiore al 15 per cento (Imposta minima nazionale).**

Il funzionamento del sistema di imposizione integrativa (*Top-Up Tax*) nello schema di decreto legislativo prevede tre sistemi di imposizione minima che riguardano le capogruppo residenti in Italia (regola primaria) e le imprese localizzate in Italia collegate a multinazionali estere (regola secondaria). La regola primaria prevede sulla capogruppo della multinazionale residente in Italia l'applicazione di una imposta minima integrativa (*Income inclusion rule – IIR*) per tenere conto delle società controllate (in Italia e all'estero) che applicano una aliquota inferiore alla aliquota minima (15 per cento). La regola secondaria prevede un'imposta minima suppletiva (*Undertaxed Profit Rule – UTPR*) che si attiva qualora la regola primaria non sia stata applicata nel paese di residenza della capogruppo. Questa imposta si applica quindi a tutte le società di un gruppo multinazionale che abbia una controllata in Italia fino a compensare la tassazione effettiva inferiore al 15 per cento eventualmente pagata negli altri paesi²¹². Inoltre, è prevista la possibilità di applicare un'imposta minima a livello nazionale (*Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax – QDMTT*), in base alla quale la tassazione integrativa è applicata alle imprese di un gruppo multinazionale o nazionale localizzate in Italia, fino al raggiungimento dell'aliquota minima effettiva del 15 per cento. Si tratta di una misura

²¹¹ Il nuovo sistema di tassazione internazionale è basato su due pilastri che riguardano le regole di allocazione dei profitti delle multinazionali con fatturato e profitti elevati (*taxing rights*) e l'introduzione di una tassazione minima globale (*global minimum tax*).

²¹² Questo diritto di imposizione può essere esercitato dai singoli paesi seguendo una regola di ripartizione del gettito basata sulla allocazione dei fattori produttivi.

opzionale che, se introdotta, prevale sulla regola primaria e secondaria che può essere attivata dai Paesi esteri.

In pratica l'Italia, optando per l'imposta minima nazionale, può applicare in via prioritaria un'aliquota minima sui profitti delle imprese localizzate nel suo territorio (QDMTT) a prescindere dalla residenza della capogruppo; può poi applicare un'imposta minima sia sulle controllate estere di capogruppo italiane (IIR), sia sulle controllanti e/o controllate estere di imprese localizzate in Italia (UTPR) se i paesi in cui sono localizzate non hanno applicato rispettivamente la QDMTT o la IIR.

L'aliquota di imposta effettiva è calcolata come rapporto tra le imposte e il reddito (o perdita) contabile opportunamente rettificato. L'imposta integrativa si ottiene moltiplicando la differenza tra l'aliquota minima del 15 per cento e l'aliquota di imposta effettiva (ETR) a una base costituita dal reddito netto rilevante meno una remunerazione ordinaria (*Substance-based Income Exclusion* – SBIE) sia del fattore lavoro, sia del capitale. A tale proposito, lo schema di decreto legislativo prevede per il 2024 l'esclusione del 9,8 per cento delle spese salariali e dell'8 per cento del valore delle immobilizzazioni.

Il calcolo della aliquota effettiva è influenzato dalla modalità con cui le agevolazioni sono concesse, ossia se si configurano come deduzioni dall'imponibile o come crediti di imposta rimborsabili o non rimborsabili.

Una deduzione dall'imponibile – come, ad esempio, la nuova maggiorazione della deducibilità del costo del lavoro per i nuovi assunti – riduce direttamente l'aliquota effettiva in quanto riduce l'imposta senza incidere sul reddito e la riduzione sarà tanto maggiore quanto più rilevante è l'incremento del fattore lavoro. Una misura con le stesse finalità ma disegnata, ad esempio, come una decontribuzione a favore del datore di lavoro, aumenta le imposte considerate al numeratore – in quanto amplia l'imponibile – e al contempo incrementa gli utili al denominatore: nel caso di coincidenza fra imponibile e reddito rettificato l'aliquota effettiva resterà invariata. In presenza del nuovo regime della imposta minima globale è quindi più probabile che la decontribuzione sia goduta pienamente da tutte le imprese mentre la maggiorazione della deducibilità del costo del lavoro potrebbe essere compensata dall'imposta minima nazionale per le imprese appartenenti a gruppi multinazionali.

Per quanto riguarda i crediti di imposta è rilevante la distinzione fra crediti qualificati e non-qualificati: i primi sono crediti che in quanto pienamente rimborsabili o trasferibili sono equivalenti a dei sussidi monetari; i secondi sono crediti che potrebbero non essere integralmente fruiti per incapienza. I crediti qualificati riducono l'aliquota effettiva in modo indiretto in quanto non vengono considerati nel calcolo delle imposte al numeratore ma sono inclusi fra i redditi al denominatore. I crediti non qualificati hanno invece un impatto diretto sull'aliquota effettiva riducendo le imposte al numeratore e non essendo inclusi nei redditi al denominatore.

Ne deriva che le modalità di concessione delle agevolazioni, incidendo in maniera differenziata sull'aliquota effettiva, influenzano la dimensione dell'imposizione integrativa che è calcolata a residuo rispetto all'aliquota minima del 15 per cento. Tali modalità possono dunque limitare l'impatto delle agevolazioni e per evitare tale esito queste ultime devono essere disegnate in modo da non ridurre significativamente l'aliquota effettiva.

Appendice 4.2

Gli incentivi all'occupazione mediante esoneri contributivi nella legislazione vigente

Lo schema di decreto legislativo recante l'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi – che è parte integrante della manovra di bilancio – introduce per il solo 2024 un'agevolazione fiscale (una maggiorazione della deduzione dalla base imponibile) per le imprese e gli esercenti arti e professioni finalizzata a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato e commisurata all'aumento del costo del lavoro per i nuovi assunti (par. 4.1.5). Essa si inserisce in un contesto caratterizzato dalla presenza, ormai da diversi anni, di altre agevolazioni con la stessa finalità che si configurano come esoneri parziali o totali dal versamento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro. Pertanto, **l'appetibilità della nuova misura e la sua efficacia nell'incentivare nuova occupazione vanno valutate alla luce delle coesistenti decontribuzioni in favore dei datori di lavoro e delle loro caratteristiche** (entità dello sgravio, durata del beneficio, platea incentivata).

Si ricorda che le due misure si differenziano tra loro per un aspetto fondamentale: lo sfruttamento della maggiorazione della deduzione richiede che l'impresa abbia una base imponibile sufficientemente capiente; quello della decontribuzione non ha vincoli, semplicemente i contributi non vengono pagati del tutto o in parte. Pertanto, la convenienza dell'una sull'altra dipende non solo dall'entità stessa del beneficio (la riduzione dell'imposta o quella dei contributi sociali) ma dalla posizione fiscale dei datori di lavoro, ossia la presenza di reddito imponibile a fini Irpef o Ires.

Nella tabella A4.2.1 sono sintetizzate le caratteristiche delle principali decontribuzioni in favore del datore di lavoro finalizzate a incentivare l'occupazione attualmente in vigore e che continueranno ad avere efficacia anche nel 2024 sovrapponendosi alla maggiorazione della deduzione.

Va innanzitutto osservato che **le decontribuzioni vigenti hanno in alcuni casi una durata equivalente a quella della maggiorazione della deduzione (12 mesi), in altri una durata superiore (18 o 36 mesi). Inoltre, gli incentivi più rilevanti in vigore nel 2023** (Incentivo occupazione giovani, Incentivo donne e Incentivo *over* 50) **si dimezzano nel 2024**, passando da un esonero integrale a un esonero del 50 per cento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro. L'unica eccezione rilevante è rappresentata dall'apprendistato, le cui regole contributive restano immutate. Anche l'Incentivo decontribuzione Sud non subisce variazioni per il 2024; tuttavia, tale misura non si configurerebbe come un vero e proprio incentivo all'occupazione, ma piuttosto come una misura volta a ridurre il costo del lavoro per le imprese operanti in una specifica area del

Tab. A4.2.1 – Principali misure di esonero dei contributi previdenziali a carico del datore vigenti nel 2023

Nome misura	Beneficiari	Rapporto incentivato	Sgravio contributivo: datore	Sgravio contributivo: lavoratore	Riferimenti normativi
Apprendistato	Giovani che rientrano nelle fasce di età utili per l'apprendistato	Apprendistato di primo livello, apprendistato di secondo livello e apprendistato di terzo livello	La retribuzione da assoggettare a contribuzione non va adeguata, ove inferiore, al limite minimo di retribuzione. L'aliquota di contribuzione a carico dei datori di lavoro ai fini della previdenza nel suo complesso è pari al 11,61% (5% per il primo livello) della retribuzione imponibile. Per i datori di lavoro che occupano alle dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove è pari a 3,11% (1,5% per il primo livello) per il primo anno 4,61% (3% per il primo livello) per il secondo anno e 11,61% (5% per il primo livello) per gli anni successivi. I benefici contributivi previsti sono mantenuti per un anno dalla trasformazione del rapporto di apprendistato in quello a tempo indeterminato	L'aliquota contributiva a carico dell'apprendista è pari al 5,84%. I benefici contributivi previsti sono mantenuti per un anno dalla trasformazione del rapporto di apprendistato in quello a tempo indeterminato	L. 845/1978 (art. 25, c. 4) L. 296/2006 (art. 1, cc. 773 e 845) L. 92/2012 (art. 2, c. 36) D. Lgs. 81/2015 (art. 41-47) D. Lgs. 150/2015 (art. 32, c. 1) L. 205/2017 (art. 1, c. 110)
	Giovani che rientrano nelle fasce di età utili per l'apprendistato	Lavoro a tempo indeterminato	I benefici contributivi previsti per l'apprendistato sono mantenuti per un anno dalla trasformazione del rapporto di apprendistato in quello a tempo indeterminato	I benefici contributivi previsti per l'apprendistato sono mantenuti per un anno dalla trasformazione del rapporto di apprendistato in quello a tempo indeterminato	L. 845/1978 (art. 25, c. 4) L. 296/2006 (art. 1, cc. 773 e 845) L. 92/2012 (art. 2, c. 36) D. Lgs. 81/2015 (art. 41-47) D. Lgs. 150/2015 (art. 32, c. 1) L. 205/2017 (art. 1, c. 110)
Incentivo occupazione giovani	Giovani fino a 36 anni (intesi come 35 anni e 364 giorni) per le assunzioni effettuate nel 2023. Giovani fino a 30 anni (intesi come 29 anni e 364 giorni) per le assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2024.	Lavoro a tempo indeterminato	Per assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato effettuate dal 1° gennaio 2024 l'agevolazione è pari al 50% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro per un importo massimo su base annua pari a € 3.000. La durata massima del beneficio è pari a 36 mesi. Per assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 l'agevolazione è pari al 100% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro per un importo massimo su base annua pari a € 8.000. La durata massima del beneficio è pari a 36 mesi (48 mesi nel caso in cui i datori di lavoro effettuino le assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna).		L. 205/2017 (art. 1, cc. 100-108 e 113-115) L.178/2020 (art. 1, cc. 10-15) L. 197/2022 (art. 1, cc. 297 e 299)
Incentivo donne	Donne di qualsiasi età, ovunque residenti, e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi. Donne di qualsiasi età residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti dei fondi strutturali dell'UE e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. Donne di qualsiasi età con una professione o di un settore economico caratterizzati da una accentuata disparità occupazionale di genere e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi	Lavoro a tempo determinato	Riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro e dei premi e contributi dovuti all'INAIL. La durata massima del beneficio è pari a 12 mesi. Nel caso in cui il contratto venga trasformato a tempo indeterminato il beneficio contributivo spetta per complessivi 18 mesi. Per le assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, si applica, in via sperimentale, la riduzione del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nel limite massimo di importo pari € 8.000 su base annua. La durata massima del beneficio è pari a 12 mesi. Nel caso in cui il contratto a tempo determinato agevolato venga trasformato a tempo indeterminato il beneficio contributivo spetta per complessivi 18 mesi.		L. 92/2012 (art. 4, cc. 8-11) L.178/2020 (art. 1, cc. 16-19) L. 197/2022 (art. 1, cc. 298-299)
	Donne di qualsiasi età, ovunque residenti, e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi. Donne di qualsiasi età residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti dei fondi strutturali dell'UE e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. Donne di qualsiasi età con una professione o di un settore economico caratterizzati da una accentuata disparità occupazionale di genere e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi	Lavoro a tempo indeterminato	Riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro e dei premi e contributi dovuti all'INAIL. La durata massima del beneficio è pari a 18 mesi. Per le assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, si applica, in via sperimentale, la riduzione del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nel limite massimo di importo pari € 8.000 su base annua. La durata massima del beneficio è pari a 18 mesi. In caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a tempo determinato non agevolato il beneficio contributivo spetta per complessivi 18 mesi		L. 92/2012 (art. 4, cc. 8-11) L.178/2020 (art. 1, cc. 16-19) L. 197/2022 (art. 1, cc. 298-299)

Tab. A4.2.1 – (segue) Principali misure di esonero dei contributi previdenziali a carico del datore vigenti nel 2023

Nome misura	Beneficiari	Rapporto incentivato	Sgravio contributivo: datore	Sgravio contributivo: lavoratore	Riferimenti normativi
Incentivo over 50	Lavoratori di età pari o superiore a 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi	Lavoro a tempo determinato	Riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro. La durata massima del beneficio è pari a 12 mesi. Nel caso in cui il contratto venga trasformato a tempo indeterminato il beneficio contributivo spetta per complessivi 18 mesi. Per le assunzioni di donne effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, in via sperimentale, si applica la riduzione del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nel limite massimo di importo pari a € 8.000 su base annua		L. 92/2012 (art. 4, cc. 8-10) L. 178/2020 (art. 1, cc. 16-19) L. 197/2022 (art. 1, cc. 298-299)
	Lavoratori di età pari o superiore a 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi	Lavoro a tempo indeterminato	Riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro. La durata massima del beneficio è pari a 18 mesi. Per le assunzioni di donne effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, in via sperimentale, si applica la riduzione del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nel limite massimo di importo pari a € 8.000 su base annua		L. 92/2012 (art. 4, cc. 8-10) L. 178/2020 (art. 1, cc. 16-19) L. 197/2022 (art. 1, cc. 298-299)
Incentivo decontribuzione Sud ⁽¹⁾	Datori di lavoro privati con sede in: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Sono esclusi: imprese dei settori finanziario e agricolo e datori di lavoro domestico	Rapporti di lavoro dipendente, sia instaurati che da instaurare	Sino al 31 dicembre 2025: esonero del 30% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro. Per gli anni 2026 e 2027: esonero del 20% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro. Per gli anni 2028 e 2029: esonero del 10% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro. Questo esonero non prevede un massimale nell'importo per singolo lavoratore		DL 104/2020 (art. 27) L. 178/2020 (art. 1, cc. 161-168)

Fonte: Repertorio nazionale degli incentivi ANPAL.

(1) La decontribuzione Sud non si configura come un incentivo all'occupazione ma come una misura volta a ridurre il costo del lavoro per le imprese operanti in una specifica area del Paese.

Paese essendo rivolta anche a posizioni lavorative già occupate oltre che a nuove assunzioni. Ciò nonostante l'INPS lo include nelle statistiche sugli incentivi contributivi per il sostegno del mercato del lavoro per l'ampia applicabilità della misura. Inoltre, tale incentivo sembra aver avuto un impatto positivo sull'occupazione²¹³.

Negli ultimi anni, in vigore di numerosi incentivi all'occupazione, l'incidenza delle assunzioni e delle trasformazioni di contratto che ne hanno beneficiato sul totale delle nuove assunzioni e trasformazioni ha avuto un andamento non lineare, che risponde alle evoluzioni normative (tab. A4.2.2 e fig. A4.2.1). Nel 2014 tale grandezza si è assestata quasi al 12 per cento. Nei due anni successivi l'incidenza ha raggiunto, rispettivamente il 28 e il 17 per cento, in connessione con l'avvio dell'esonero integrale del 2015 e di quello parziale del 2016, che oggi non sono più attivi. La legge di bilancio per il 2018 ha poi introdotto in maniera permanente la decontribuzione del 50 per cento per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani. In corrispondenza di tale misura l'incidenza dei contratti incentivati sul totale dei nuovi contratti è aumentata leggermente nel 2018 dopo il rallentamento del 2017 in un contesto in cui altre agevolazioni perdevano di rilievo. In corrispondenza dell'introduzione nel 2020 di nuovi incentivi per affrontare le ricadute economiche della pandemia e, in particolare modo, l'Incentivo decontribuzione Sud, l'incidenza è salita al 16 per cento e ulteriormente, al 26 e al 25 per cento, rispettivamente nel 2021 e 2022. Ad aumentate in modo pronunciato sono state le assunzioni e le trasformazioni di donne e giovani, ma soprattutto quelle localizzate nel Mezzogiorno, per

Tab. A4.2.2 – Numero di nuove assunzioni e trasformazioni di contratto che hanno beneficiato di incentivi all'occupazione negli anni 2014-2022

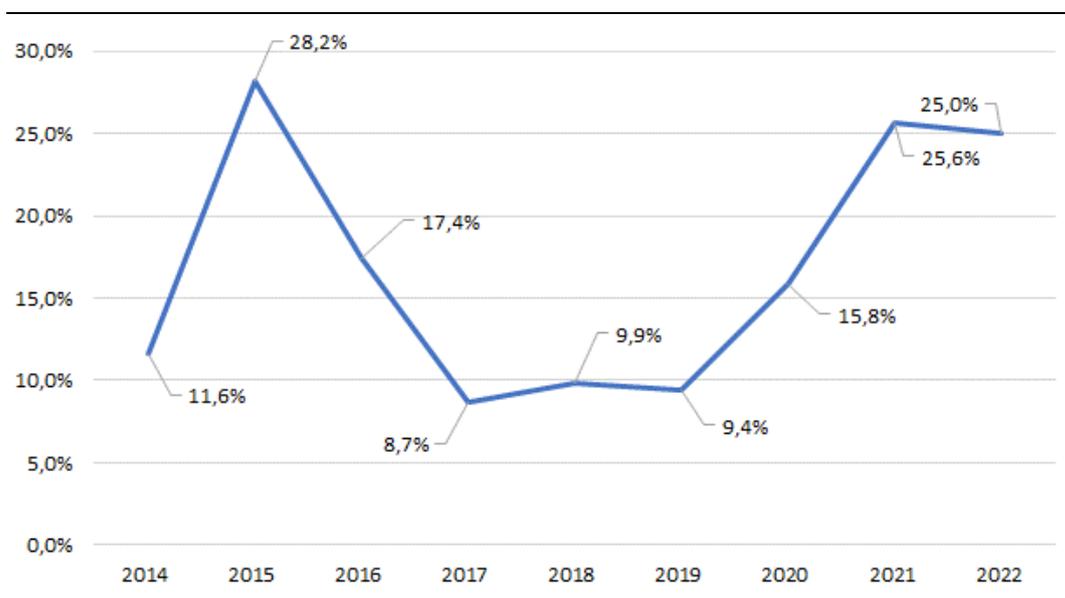
Misura	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Apprendistato giovani	319.525	289.382	347.036	400.937	434.920	485.117	366.567	475.440	522.416
Incentivo donne ⁽¹⁾	19.690	14.169	22.410	48.299	69.126	70.158	59.182	97.989	104.268
Decontribuzione Sud ⁽²⁾	-	-	-	-	-	-	213.761	1.222.835	1.377.844
Altre misure ⁽³⁾	334.248	1.634.366	724.723	196.230	171.859	113.790	288.210	48.041	83.597
Totale agevolazioni (a)	673.463	1.937.917	1.094.169	645.466	809.426	783.717	1.012.640	2.015.653	2.254.954
Nessuna agevolazione	5.143.749	4.944.365	5.198.582	6.805.912	7.386.193	7.552.369	5.378.659	5.860.395	6.757.512
Totale complessivo (b)	5.817.212	6.882.282	6.292.751	7.451.378	8.195.619	8.336.086	6.391.299	7.876.048	9.012.466
<i>Incidenza agevolazioni (a/b)</i>	<i>11,6%</i>	<i>28,2%</i>	<i>17,4%</i>	<i>8,7%</i>	<i>9,9%</i>	<i>9,4%</i>	<i>15,8%</i>	<i>25,6%</i>	<i>25,0%</i>

Fonte: Osservatorio sul precariato INPS.

(1) L'incentivo donne include anche l'incentivo over 50 dal momento che sono stati entrambi introdotti nel 2012 con la stessa norma. – (2) La decontribuzione Sud non si configura come un incentivo all'occupazione ma come una misura volta a ridurre il costo del lavoro per le imprese operanti in una specifica area del Paese. – (3) Sotto la voce "Altre misure" sono raccolti gli incentivi che nel 2023 non sono più attivi o sono poco rilevanti presi singolarmente. Nel 2023 tale voce includerebbe i seguenti incentivi: decontribuzioni relative ai beneficiari del Reddito di cittadinanza, ai lavoratori AdRCIGS, ai lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi, ai lavoratori svantaggiati assunti nelle cooperative sociali e ai detenuti e gli internati.

²¹³ A tale riguardo, si veda il XXII Rapporto annuale dell'INPS (settembre 2023).

Fig. A4.2.1 – Incidenza di nuove assunzioni e trasformazioni di contratto che beneficiano di incentivi all'occupazione sul totale delle nuove assunzioni e trasformazioni



Fonte: Osservatorio sul precariato INPS.

via dell'incremento al 100 per cento fino a fine 2022 degli esoneri contributivi relativi ai primi e per l'estensione dell'Incentivo decontribuzione Sud fino al 2029, disposti con la legge di bilancio per il 2021.

Considerando che la legge di bilancio per il 2023 ha esteso anche per l'anno in corso la validità degli sgravi contributivi al 100 per cento a favore dei giovani e delle donne, è ragionevole aspettarsi che nel corso di quest'anno l'incidenza dei contratti incentivati sul totale dei nuovi contratti rimanga paragonabile a quella del 2022.

Per quanto riguarda, invece, il 2024 l'eventuale incremento dei nuovi contratti agevolati o della loro incidenza dipenderà dall'operare congiunto dell'introduzione della nuova maggiorazione della deduzione e del depotenziamento al 50 per cento delle decontribuzioni esistenti con riferimento ai giovani e alle donne.